Guilherme Marback Neto

Avaliação Institucional como Instrumento de Gestão Universitária

Vol. I

Marília
2002

unesp

GUILHERME MARBACK NETO

AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA

Fac. de Filosofia e Ciências - Campus de Marília
BIBLIOTECA

VOLUME 1

1410001358



GUILHERME MARBACK NETO

AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA

Tese apresentada à Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Campus de Marília, para a obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Cosme Damião Bastos Massi

Fac. de Filosofia e Ciências - Campus de Marília
BIBLIOTECA

Marília
2001

A. 1.358

Marback Neto, Guilherme
A avaliação institucional como instrumento de gestão Universitária / Guilherme Marback Neto. -- Marilia, 2001
2 v. ; 30 cm

Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências – Universidade Estadual Paulista, 2001.
Bibliografia.

1. Universidade - avaliação. 2. Gestão universitária. 3. Educação superior no Brasil. 4. Modelos de universidade. I. Autor. II. Título.

CDD 378.155

GUILHERME MARBACK NETO

AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA

COMISSÃO JULGADORA

TESE PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTOR

Presidente e Orientador: Dr. Cosme Damião Bstos Massi

2° Examinador : Dra. Arilda Inês Miranda Ribeiro

3° Examinador: Dr. Cristiano Amaral Garboggini Di Giorgi

4° Examinador: Dr. Telmo Corrês Arrais

5° Examinador: Dr. Victor Meyer Junior

Marília, 22 de fevereiro de 2002.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

A Mida, Uli e Lara, pelo incentivo, compreensão e amor.

AGRADECIMENTOS

O processo de elaboração de uma tese é um desafio, na medida em que nos faz abdicar de uma série de atividades como o convívio com amigos e familiares. Todavia, ressalta-se a importância que as pessoas tiveram neste trabalho através do apoio, estímulo e colaboração sempre que necessário.

À Mida, minha esposa, incansável no esforço de propiciar tempo para que eu pudesse construir este conhecimento; e as minhas filhas Uli e Lara que apesar de tão pequenas, já vislubram, com muita nitidez, o que é escrever uma tese.

A meus pais, irmãos e toda família que entenderam minhas ausências; em especial ao meu cunhado Kiko consultor, 24 h, de informática.

Aos dirigentes da Universidade Salvador - UNIFACS, Sérgio Viana, Verônica Fahel e Manoel J.F. Barros Sobrinho que acreditaram no meu projeto e propiciaram condições para que isso acontecesse; em especial, ao Prof. Manoel Barros por orientar-me no momento adequado de "sair de campo", para melhor preparar-me.

Ao meu orientador Cosme Damião Massi, pela confiança, atenção e dedicação.

A Izolda Rebouças Falcão pela amizade e cumplicidade desde a elaboração do projeto, até o momento de finalizar o trabalho, passando por todos sabores e turbulências no processo de construção desse conhecimento; sendo crítica, quando necessário, e ajudando-me sempre a buscar argumentos mais sólidos.

A minha amiga e ex-professora Sônia Bahia pelas discussões e observações em questões do objeto.

Aos membros da banca examinadora pelas sugestões que propiciaram mais uma oportunidade de enriquecer o trabalho;

Aos reitores das universidades estudadas, pela confiança em aceitarem o convite de serem objeto deste estudo;

A área de intercâmbio da "Uene" e de avaliação institucional da "Unisulb" que estiveram disponíveis o tempo inteiro.

A profa Eda Coutinho Machado de Souza que apresentou-me o processo da avaliação institucional e mostrou-me a sua importância para minha atividade como gestor.

Aos meus amigos Raymundo Paraná, Jorge Marques, Antonio Ruas, Antonino Pedreira, Marla Cruz, Eneida Gonçalves, Elizabeth Drummond e Andrea Kruschewsky que durante estes últimos anos fizeram-me companhia nos momentos de descanso merecido.

unesp

Aos meus amigos de São Paulo, Claudia e Claudio Bonomi, Rita Passos e Ricardo De Marchi pela hospedagem e carinho.

A Lise Bittencourt, Viny Machado e Maria Elisa Tourinho sempre próximas com palavras de estímulos.

A Dorte Leoni, que mesmo distante fisicamente, sempre fez-se presente nas palavras sensatas e nas horas certas.

A Wilton e Dalena pela amizade e tranqüilidade na digitação do texto nas versões parciais e final.

A Vicente Moreira, Sérgio Britto, amigos e consultores de informática, sempre resolvendo minhas dúvidas e problemas; tecnologia.

A Aldeíze Cardoso e Cássio Freire (que contribuíram na coleta de dados); Sérgio Britto (pela amizade no suporte a informática nos momentos mais difíceis); a Célia Netto (pela ajuda na coleta de dados e na orientação estatística).

A Luciano Amaral pela amizade e orientações rápidas e objetivas na língua inglesa.

A Márcia, Suely, Alessandra, Alexandre e Monica pela digitação dos questionários.

A Marcia Bortulocci, Sonia Petito colegas inseparáveis na minha estada em Marília.

A Marcia e Sergio da livraria Canto das Letras, verdadeiros orientadores na busca do referencial bibliográfico

Aos professores Maria Lourdes Fávero, Isaura Beloni, Claudio de Moura Castro, Robinson Tenório, Tânia Fischer, Edvaldo Boaventura, Marvin Peterson (EUA) e Mauricio Serva ágeis nas indicações bibliográficas, e troca de idéias sempre enriquecedoras.

A Lígia, minha secretária, incansável na ajuda das fontes secundárias

A Marcos Barros, Joberto Martins pela contribuição em trazer fontes secundárias para minha pesquisa;

Meus professores da UNESP-Marília, D. Helena Faria de Barros, Cristiano Di Giorgi, Sonia Marrach, Cândido Vieitz, e a Arilda Ribeiro pelas contribuições dadas para o estudo do tema.

As bibliotecárias da UNIFACS, da UNESP e da UFRJ (Cristina Jardim), sempre muito solícitas às minhas procuras.



As colegas Ana Lúcia Bittencourt, Graça Fraga Maia, Rozália Bonfim, Márcia Barros e Marcelo Barros pelas contribuições nas horas adequadas.

A Ismênia, Núbia e Linda pela organização e normatização da bibliografia geral.

A Iole, Zelinda e Beth pelas transcrições das fitas.

A Sandra Gonzaga pela ajuda nas traduções espontâneas do francês.

A Valdomiro, pela revisão criteriosa do texto e pelas orientações para a clareza do texto.

Ao Sr. Alexander Zhebit (Cônsul da Rússia no Rio de Janeiro) pelas informações dadas sobre a educação superior no seu país.

Avaliação, antes de tudo, é uma relação análoga à do terapeuta com o paciente, na qual se estabelece um diagnóstico. Entretanto, o diagnóstico de nada serve, se não apresentar tratamento.

Jacques Vigneron

RESUMO

Estudo da inter-relação entre a gestão e a avaliação institucional, bem como de razões que determinam sua efetivação ou distanciamento, em duas universidades de natureza jurídica diversa, localizadas em diferentes regiões brasileiras. Esta inter-relação expressa o grau de profissionalismo da gestão, o posicionamento político do governo universitário, sobretudo no que se refere à participação da comunidade. O tema nasceu da experiência do autor enquanto coordenador da comissão de avaliação institucional numa universidade particular e pela sua relevância para o aprendizado dos gestores universitários num momento em que a qualidade do ensino passa a ser um ponto fundamental de qualquer instituição nesse nível. O papel da avaliação na gestão constitui um imperativo para o acompanhamento das mudanças e demandas da sociedade, além de vir a ser um instrumento para que as universidades se mantenham competitivas. O estudo desta inter-relação busca contribuir para a consecução dos objetivos institucionais e interesses dos diversos grupos da comunidade acadêmica. A apreensão de tal objeto exigiu uma abordagem epistemológica fundada na complexidade, na fenomenologia e na multirreferencialidade. O método adotado foi o estudo de caso. Como instrumentos de fonte primária, foram utilizados a observação assistemática, a entrevista e o questionário; como fontes secundárias, os estatutos, regimentos, periódicos informativos e outros instrumentos cedidos pelas instituições pesquisadas. São sujeitos do estudo os dirigentes (reitores, pró-reitores, chefes de departamentos, diretores de centros e coordenadores de curso e de unidades administrativas) e os membros da comunidade acadêmica: professores, funcionários e alunos. Os resultados demonstram haver aceitação da avaliação institucional como mecanismo de qualidade; no entanto, não se observou sua utilização como instrumento de gestão por causa de dificuldades nas estruturas organizacionais das universidades, ainda muito tradicionais, como modelos de decisão em que fica nítida a incipiente participação dos sujeitos nos diferentes processos; planejamento nem sempre elaborado com base nos resultados da avaliação; baixo índice de implementação e divulgação dos resultados em função da precariedade do sistema de comunicação interno. Foram identificadas similaridades entre a universidade pública e a particular, sobretudo no que concerne à falta de autonomia financeira dos gestores.

Não há definição político-institucional para utilizar adequadamente a avaliação institucional, o que resulta na dificuldade de implantação de uma cultura avaliativa.

Palavras-chave: universidade, avaliação institucional, gestão universitária, educação superior no Brasil, modelos de universidade.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

ABSTRACT

The present work is the study of the inter-relation between institutional management and evaluation and of the reasons which determine its being effective or distant in two universities with different juridical nature located in different Brazilian regions. This inter-relation express the degree of professionalism of the management, the political positioning of the university government, especially in relation to the participation of the community. The theme was born from the experience of the author while he was the coordinator of the institutional evaluation committee of a private university and from its relevance for the learning process of university managers in a moment where the quality of teaching becomes a crucial element in any institution at this level. The role of the evaluation in management is essential for the accompaniment of changes and demands of the society, besides being an instrument for universities to keep competitive. The study of this inter-relation aims at contributing to the achievement of institutional goals and interests of the different groups in the academic community. Studying such an object demanded an epistemological approach based on complexity, phenomenology and multiple references. The method adopted was the case study. Questionnaires, non-systematic observation and interview were the instruments of primary source whereas statutes, regiments, informative periodical publications and other instruments given by the researched institutions were the instruments of secondary source. The subjects of the study were the managers (rectors, vice-rectors, department heads, centers directors and coordinators of courses and of administrative units) and the members of the academic community: professors, students and administrative staff. The results show that institutional evaluation is accepted as a mechanism of quality. However, its use as an instrument of management was not observed due to the difficulties in the still very traditional organizational structures of the universities, such as decision models in which it is clear that the participation of the subjects in the different processes is incipient; planning that is not always elaborated based on the results of the evaluation; a low level of implementation and publicizing of the results of the evaluation because of the precariousness of the internal communication system. Similarities between the public and the private universities were identified, especially in relation to the lack of financial autonomy of the managers. There is no political-institutional definition to properly use institutional evaluation, which results in the difficulty of implementation of an evaluative culture.

Key-words: university, institutional evaluation, university management, higher education in Brazil, university models

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS 15

LISTA DE TABELAS 16

LISTA DE QUADROS 18

LISTA DE SIGLAS 19

1 INTRODUÇÃO 21

1.1 O PROBLEMA 35

1.2 HIPÓTESES: 36

2 METODOLOGIA 38

2.1 BASES EPISTEMOLÓGICAS 38

2.2 O MÉTODO 43

2.3 CAMPO 45

2.4 SUJEITOS DO ESTUDO 46

2.5 COLETA DE DADOS — PROCEDIMENTOS E INSTRUMENTOS 49

2.5.1 Fontes primárias 49

2.5.2 Fontes secundárias 50

2.6 ANÁLISE DE DADOS 51

3 UNIVERSIDADE: DOS PRIMÓRDIOS À AGITAÇÃO ESTUDANTIL 53

3.1 QUANTIDADE E QUALIDADE: OBJETIVOS EXCLUDENTES? 70

4 MODELOS DE UNIVERSIDADE 79

4.1 O PASSADO PRÓXIMO — A FORMAÇÃO DE MODELOS 79

4.2 MODELO ALEMÃO 80

4.3 MODELO AMERICANO 87

4.4 MODELO FRANCÊS 100
4.5 MODELO INGLÊS 109
4.6 MODELO SOCIALISTA (RUSSO) 118
4.7 CONSIDERAÇÕES 124

5 UNIVERSIDADE NO BRASIL 126
5.1 1ª FASE — 1808 A 1931 127
5.2 2ª FASE — 1931 A 1967 148
5.2.1 A reforma Francisco Campos 148
5.2.2 Mudanças no ensino superior: 151
5.2.2.1 A USP, um novo modelo? 151
5.2.2.2 A Universidade do Distrito Federal 153
5.2.3 As décadas de 1940, 50 e 60 155
5.2.4 Universidade de Brasília 158
5.2.5 A Lei de Diretrizes e Bases (1961) 161
5.2.6 As prévias da reforma de 1968 162
5.2.7 Documentos precursores da Reforma de 1968 166
5.2.7.1 Os Convênios MEC-Usaid 167
5.2.7.2 Relatório Atcon 171
5.2.7.3 Relatório Meira Mattos 177
5.3 3ª FASE - 1968 A 1996 (ANTES DA PUBLICAÇÃO DA NOVA LDB) 183
5.3.1 O início da reforma de 68 183
5.4 4ª FASE — DEZEMBRO DE 1996 ATÉ 1999 218

6 GESTÃO E AVALIAÇÃO — PROCESSOS INTERDEPENDENTES 232
6.1 PREÂMBULOS DA GESTÃO 232
6.2 A UNIVERSIDADE COMO ORGANIZAÇÃO 241
6.3 PODER E DECISÃO: OS MODELOS 246
6.3.1 Modelo burocrático 247
6.3.2 Modelo colegiado 249
6.3.3 Modelo político 252
6.3.4 Modelo anarquia organizada 254
6.3.5 Modelo cibernético 256

6.3.6 Tipos de universidades 258
6.4 ESTRUTURA 261
6.5 A CULTURA ACADÊMICA E A ORGANIZAÇÃO UNIVERSITÁRIA 273
6.5.1 Introdução 273
6.5.2 Tipologias de cultura organizacional 282
6.5.3 A cultura e a universidade 285
6.6 AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E GESTÃO 291
6.6.1 Importância e conceito 291
6.6.2 Tipos de avaliação 295
6.6.3 Qualidade na educação 298
6.6.4 Evolução da avaliação institucional no Brasil 301
6.6.5 Aspectos teóricos da avaliação 307
6.6.6 As fases da avaliação institucional e sua gestão 311
6.6.7 Problemas da implantação da Avaliação institucional 323

7 DO MATUTO DE JALECO DE COURO AO NADADOR: ANÁLISE DE DADOS DA UNISULB E DA UENE

7.1 EXPERIÊNCIA DE CAMPO — PERSISTÊNCIA DO PESQUISADOR 328
7.2 UNIVERSIDADE DO SUL DO BRASIL — UNISULB 330
7.2.1 Caracterização 330
7.2.2 Gestão e avaliação institucional na Unisulb 331
7.2.3 Categorias de análise 338
7.2.3.1 Estrutura organizacional 338
7.2.3.2 Modelo de decisão 360
7.2.3.3 Planejamento 379
7.2.3.4 Cultura organizacional 391
7.2.3.5 Sistema de organização 405
7.3 UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORDESTE DO BRASIL — UENE 419
7.3.1 Caracterização 419
7.3.2 Gestão e avaliação institucional na Uene 422
7.3.3 Categorias de análise 432
7.3.3.1 Estrutura organizacional 432
7.3.3.2 Modelo de decisão 449
7.3.3.3 Planejamento 474

7.3.3.4 Cultura organizacional 490
7.3.3.5 Sistema de comunicação 522
7.4 ANÁLISE COMPARATIVA: UNISULB X UENE 540
CONCLUSÃO 551
REFERÊNCIAS 559
APÊNDICES 585

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – ESTRUTURA DE PODER SUGERIDA POR ATCON 176
FIGURA 2 – ASPECTOS A SEREM DEFINIDOS PARA A FORMAÇÃO DE UMA ESTRUTURA..... 263
FIGURA 3 – CARACTERÍSTICAS DESEJÁVEIS NO FATOR HUMANO PARA OPERAR NA ESTRUTURA MATRICIAL..... 271

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL ADEQUADA 342
TABELA 2 – GRUPOS QUE MAIS RESISTEM À MUDANÇAS 344
TABELA 3 – AS MUDANÇAS SÃO BEM ACEITAS PELA ORGANIZAÇÃO 349
TABELA 4 – ACEITA E ESTIMULA IDÉIAS PARA MUDANÇAS 350
TABELA 5 – O PODER DEPENDE SOMENTE DA ESTRUTURA 354
TABELA 6 – COMPETITIVIDADE FACILITA ATINGIR METAS 359
TABELA 7 – DECISÕES SÃO DESCENTRALIZADAS 361
TABELA 8 – O PROCESSO DE DECISÃO É ÁGIL 371
TABELA 9 – PROCESSOS ADMINISTRATIVOS SÃO RÍGIDOS 372
TABELA 10 – DECISÕES TÊM BASE EM DOCUMENTOS FORMAIS 376
TABELA 11 – DECISÕES SÃO COMUNICADAS AOS INTERESSADOS 378
TABELA 12 – PLANEJAMENTO É FEITO PELOS DIRIGENTES E HOMOLOGADO PELOS GRUPOS 381
TABELA 13 – ORÇAMENTO TEM VINCULAÇÃO COM O PLANEJAMENTO 385
TABELA 14 – AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL É REFERÊNCIA PARA TOMADA DE DECISÕES 390
TABELA 15 – AVALIAÇÃO COMPETENTE PROMOVE AUTO-CONHECIMENTO 390
TABELA 16 – CULTURA É SINÔNIMO DE COMUNIDADE ACADÊMICA 394
TABELA 17 – RELAÇÕES INTERNAS SÃO HARMÔNICAS 402
TABELA 18 – AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL É INSTRUMENTO DE MUDANÇA ORGANIZACIONAL 404
TABELA 19 – UNIVERSIDADE VALORIZA MEMBROS COMPROMETIDOS 405
TABELA 20 – HOUVE RESISTÊNCIA PARA A IMPLANTAÇÃO DA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL 406
TABELA 21 – UNIVERSIDADE PERMITE GRUPOS INFORMAIS DE PODER 409
TABELA 22 – RESULTADOS DA AVALIAÇÃO SÃO AMPLAMENTE DIVULGADOS 412
TABELA 23 – REDE INFORMATIZADA AGILIZA A COMUNICAÇÃO 414
TABELA 24 – A COMUNIDADE ACADÊMICA DEFINIU A IMPLANTAÇÃO DA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL 424
TABELA 25 – RESULTADOS DA AVALIAÇÃO VÊM SENDO AMPLAMENTE DIVULGADOS 427
TABELA 26 – COMUNIDADE ACADÊMICA DETERMINA FOCOS DE ANÁLISE 430
TABELA 27 – A AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL É ASSUMIDA POR TODA A COMUNIDADE ACADÊMICA 431
TABELA 28 – DIRIGENTE É ESCOLHIDO PELA COMPETÊNCIA E EXPERIÊNCIA 435
TABELA 29 – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL ADEQUADA 438
TABELA 30 – CONVIVEM LIDERANÇAS DE DIVERSOS GRUPOS NA INSTITUIÇÃO 444
TABELA 31 – METAS ESTABELECIDAS POR CONSENSO ENTRE DIRIGENTES E GESTORES 451
TABELA 32 – DECISÕES COMUNICADAS A QUEM DE DIREITO 452

unesp

TABELA 33 – DECISÕES OCORREM EM TEMPO HÁBIL 455
TABELA 34 – DECISÕES PAUTADAS EM DOCUMENTOS FORMAIS 457
TABELA 35 – PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS RIGOROSOS IMPEDEM AÇÕES FLEXÍVEIS 458
TABELA 36 – AS MUDANÇAS SÃO BEM ACEITAS PELOS MEMBROS DA COMUNIDADE 462
TABELA 37 – A UNIVERSIDADE ACEITA E ESTIMULA AS IDÉIAS QUE GERAM MUDANÇAS 463
TABELA 38 – GRUPOS MAIS RESISTENTES ÀS MUDANÇAS 464
TABELA 39 – A TOMADA DE DECISÃO É DESCENTRALIZADA 470
TABELA 40 – MISSÃO DA UNIVERSIDADE É CONHECIDA POR TODOS 476
TABELA 41 – ENTENDIMENTO DA MISSÃO FAVORECE RELAÇÃO COM A SOCIEDADE 477
TABELA 42 – PLANEJAMENTO É FEITO PELOS DIRIGENTES E LEGITIMADO EM ASSEMBLÉIAS 478
TABELA 43 – METAS SÃO DEFINIDAS DE FORMA CLARA E ALICERÇADAS EM REGRAS ETC 480
TABELA 44 – O ORÇAMENTO ESTÁ ATRELADO AO PLANEJAMENTO E PROPICIA AUTONOMIA 489
TABELA 45 – CULTURA ESPELHA CARACTERÍSTICAS DA COMUNIDADE ACADÊMICA 491
TABELA 46 – UNIVERSIDADE ASSUME POSIÇÃO DE VANGUARDA E PROMOVE REGIÃO 494
TABELA 47 – PROJETOS PEDAGÓGICOS SÃO AMPLAMENTE DIVULGADOS 495
TABELA 48 – COMUNIDADE TEVE RESISTÊNCIA À FORMA DE IMPLANTAÇÃO DA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL 497
TABELA 49 – COMPETITIVIDADE ENTRE GRUPOS PROMOVE DINÂMICA FAVORÁVEL 499
TABELA 50 – EXISTE POLÍTICA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS 502
TABELA 51 – UNIVERSIDADE VALORIZA MEMBROS COMPROMETIDOS COM A CULTURA INTERNA 506
TABELA 52 – PESSOAL DA ÁREA ACADÊMICA ENTENDE A ÁREA ADMINISTRATIVA 509
TABELA 53 – PESSOAL DA ÁREA ADMINISTRATIVA ENTENDE DA ÁREA ACADÊMICA 510
TABELA 54 – RELACIONAMENTO INTERNO É HARMÔNICO 513
TABELA 55 – HÁ SINALIZAÇÃO PARA POSTURAS INADEQUADAS AOS PRINCÍPIOS DA UENE 515
TABELA 56 – COMUNICAÇÃO INFORMAL É ESTIMULADA PELA ORGANIZAÇÃO 527
TABELA 57 – JORNAIS INTERNOS PROMOVEM INTERESSES DE GRUPOS ISOLADOS 531
TABELA 58 – PROJETOS DA UNIVERSIDADE SÃO BEM DIVULGADOS INTERNAMENTE 534
TABELA 59 – PROJETOS DA UNIVERSIDADE SÃO BEM DIVULGADOS PARA A SOCIEDADE 534
TABELA 60 – IMAGEM DA UNIVERSIDADE PARA SEUS MEMBROS 538
TABELA 61 – IMAGEM DA UNIVERSIDADE PARA A SOCIEDADE 538



LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – CARACTERIZAÇÃO DAS UNIVERSIDADES PRINCIPAIS 68
QUADRO 2 – OFERTA DE ESCOLAS NO BRASIL ENTRE 1911 E 1915 140
QUADRO 3 – Nº DE ALUNOS SELECIONADOS PARA O ENSINO SUPERIOR ENTRE 1915 E 1916 143
QUADRO 4 – EXPANSÃO DO SISTEMA DE ENSINO SUPERIOR 156
QUADRO 5 – EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS EM ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS — BRASIL 1940-1960 160
QUADRO 6 – ENSINO SUPERIOR: EVOLUÇÃO DAS PRINCIPAIS VARIÁVEIS NO PERÍODO 1968-1974 193
QUADRO 7 – EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS EM ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS — BRASIL 1961-1980 200
QUADRO 8 – DIFERENÇAS ENTRE AS PESQUISAS UNIVERSITÁRIAS E AS DE AVALIAÇÃO 294
QUADRO 9 – PARADIGMA DA AVALIAÇÃO EMANCIPATÓRIA 309
QUADRO 10 – RELAÇÃO ENTRE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NA UNIVERSIDADE E EM OUTRAS ORGANIZAÇÕES 318
QUADRO 11 – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL 540
QUADRO 12 – CRITÉRIOS DE DECISÃO 542
QUADRO 13 – CRITÉRIOS DE PLANEJAMENTO 544
QUADRO 14 – CULTURA ORGANIZACIONAL 547
QUADRO 15 – SISTEMA DE COMUNICAÇÃO 549

LISTA DE SIGLAS

Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CFE – Conselho Federal de Educação

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

Cruesp – Conselho de reitores das Universidades Estaduais Paulistas

EUA – Estados da América

Finep – Financiadora de Estudos e projetos

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNDCT – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

GED – Gratificação de Estímulo à Docência

GQT – Gestão da Qualidade Total

GT – Grupo de Trabalho

IES- Instituições de Ensino Superior

IFES – Instituições Federais de Ensino Superior

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MARE – Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado

MBA – Master in Business Administration

MEC – Ministério da Educação e Cultura

OCDE – Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico

Paiub – Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras

PANF – Programa de Auxílio às Instituições Não-Federais

PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República

PNPG – Plano nacional de graduação

PUC – Pontifícia Universidade Católica

Sesu – Secretaria de Ensino Superior

TQM – Total Quality Management

UDF – Universidade do Distrito Federal

UFBa – Universidade Federal da Bahia

UFC – Universidade Federal do Ceará

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UFPA – Universidade Federal do Pará

UFPe – Universidade Federal de Pernambuco

UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

UFRS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

UFSM – Universidade Federal de Santa Maria

UMB – University of Massachusetts, Boston

UnB – Universidade de Brasília

UNE – União Nacional dos Estudantes

URSS – União da República Soviética Socialista

Usaid – Agência Norte-americana para o Desenvolvimento Internacional

USP – Universidade de São Paulo

1 INTRODUÇÃO

O estágio histórico atual de apogeu e crise do capitalismo financeiro expressa-se, especialmente na América Latina, por graves conseqüências sociais. Sua visualização mais nítida deu-se no final da década de 1970, quando se esgota o modelo fordista de produção e dá-se a expansão do toyotismo. A partir daí optou-se pelo desaparecimento progressivo das políticas de amparo social (*Welfare state*) e introduziu-se a política de produção flexível que visa, principalmente, a atender às novas exigências do mercado.

Tais transformações esgarçaram a relação capital-trabalho, reordenaram sua gestão ocasionando o surgimento de novos modos de produção e demanda de formação de novo tipo de profissional.

O neoliberalismo mantém, do liberalismo, a ênfase na "liberdade", através do mercado (princípio da mão invisível), e no individual, ao invés de no coletivo. Neste modelo, adotado no Brasil e em praticamente todo o mundo, o Estado vem declinando de seu papel interventor e financiador, passando a ser mais regulador, no sentido mínimo, deixando que o capital, através das empresas multinacionais, passem a assumir a direção. Os blocos econômicos, sejam organizações ou nações, buscam homogeneizar-se.

Trata-se de um sistema em que são peças-chave o Banco Mundial e FMI, entre outros organismos poderosos, cuja estratégia é dupla em escala planetária, pois, como assinala Santos (2000a, p. 35), "tirania do dinheiro e tirania da informação são os pilares da produção da história atual do capitalismo globalizado. Sem o controle dos espíritos seria impossível a regulação das finanças".

No Brasil, as idéias do neoliberalismo foram definitivamente implantadas a partir do governo Collor (1990), quando se iniciou a chamada "abertura da economia", com as medidas de desregulamentação e os programas de privatização.

Dado o presente contexto sociopolítico e econômico internacional, em que o capitalismo é essencialmente financeiro, e posto que, com o aporte global da tecnologia da

informação, o setor de serviços — e não mais o setor industrial — é preponderante, como se encontra a universidade e que papel dela se espera num mundo assim?

Para Gianotti (1985, p. 240), a universidade, hoje,

> cumpre ao menos quatro funções: abriga o saber erudito, treina profissionais, presta serviços à comunidade e forma ideólogos das classes média e dominante. Mas o faz como instituição corporativista que tem, além do mais, dificuldades em distinguir o saber real do saber imaginário [...]. O grande desafio é que não vejo tais defeitos como vicissitudes passageiras, resultantes duma época de expansão, e que seriam sanadas pelo tempo. A crise é mais profunda e as contradições internas da universidade brasileira jogam-na num estado de paralisia crônica.

A comunidade acadêmica, já há algum tempo, continua insatisfeita com os baixos salários, as condições de trabalho, a falta de autonomia e o perfil dos alunos que chegam ao nível superior. O mercado de trabalho, por sua vez, critica o sistema educacional, pois este não prepara o indivíduo devidamente para atendê-lo no que tange ao domínio das técnicas necessárias às atividades profissionais. Dois problemas, entre outros, a esse respeito, se destacam: o primeiro deles é a baixa qualidade da formação escolar nos graus que antecedem o ingresso na universidade, tornando muito difícil a continuidade dos estudos num regime que exige autonomia, disciplina e pré-requisitos. A família, porque também é atingida pela crise, já não reúne condições de acompanhamento e até de suprimento da função escolar — todos os seus membros passaram a ser, obrigatoriamente, responsáveis pela composição da renda. O segundo, que, de modo mais mediato, decorre do próprio mercado de trabalho, é a exigência de atualização constante das informações e das técnicas para acompanhamento das mudanças.

De forma bastante incisiva, Gianotti (1985, p. 243) escreve:

> Duma coisa podemos estar certos: esta universidade que funciona para não funcionar não está cumprindo nem mesmo os padrões dum funcionamento mínimo. A sociedade pressiona para que ela atinja um patamar de eficácia compatível com as exigências de nosso desenvolvimento. Percebendo a impossibilidade de reformar a universidade de cabo a rabo, o governo monta órgãos de financiamento que passam a incentivar diretamente, saltando por cima da organização burocrática, grupos mais inventivos. As próprias empresas batem às portas dos departamentos pedindo-lhes serviços, propiciando a criação de fundações. Muitos, orientados por uma ideologia estatizante e muitos ciosos de isonomia salarial, reagem violentamente.

unesp

Ainda que aviltada, em busca de sobrevivência e da redefinição de seu papel, a universidade é uma instituição de indiscutível relevância pela formação humana que propicia e pelos benefícios sociais que gera.

Uma das questões pendentes é posicionar-se a universidade como instituição ou como organização. Na literatura especializada há diversas definições para as duas expressões. De acordo com Sour (1998, p. 108 - 125)

> as instituições são conjuntos de normas sociais, geralmente de caráter jurídico, que gozam de reconhecimento social. [...] As organizações são sistemas abertos e campos de forças: competem para absorver mais energia ou valor do ambiente externo; processam insumos e geram produtos; administram pressões e apoios; dependem da credibilidade que vão construindo. Mas também se inscrevem num espaço hostil e belicoso, cujo caráter é político: convivem de maneira permanente com outras tantas coletividades, cujos interesses são díspares. Por isso é que o ambiente externo exige delas enorme capacidade de adaptação e grande flexibilidade.

Conforme Baremblitt (1996, p. 27),

> as instituições são lógicas, são árvores de composições lógicas que, segundo a forma e o grau de formalização que adotem, podem ser *leis*, podem ser *normas* e, quando não estão enunciadas de maneira manifesta, podem ser *pautas*, regularidades de comportamentos. Alguns autores sustentam que *leis, normas e pautas* são objetificações de *valores*.

Em verdade estas posições diferenciam-se pelo entendimento que fazem de suas missões. As primeiras querem se referir a construções cujo compromisso destina-se ao social desprovido de um caráter lucrativo. As organizações entendem que mesmo sendo forjadas nas complexas relações, podem "vender" produtos. Nesse sentido o caráter "constituivo" de suas construções estaria implicado ou subestimado pelo valor de seus resultados eficientes.

A dificuldade maior desta concepção é imaginar-se como as IES particulares podem priorizar sua institucionalização, considerando como uma de suas prioridades sua responsabilidade social e seu reconhecimento social. E, do outro lado, como as IES

públicas, dinamizam sua organização, principalmente interna, a fim de conseguir resultados mais eficientes.

Neste estudo adotamos a posição de complementaridade entre os conceitos de instituição e organização, pois uma não ocorre sem a outra. Enquanto a primeira diz respeito ao subjetivo, às leis e a uma visão mais abrangente, a segunda é o concreto, o real, e a execução de tudo que é pensado pela instituição. De onde depreendemos que mesmo essas relações de produção fica implícito um caráter institucional.

Para apreender melhor esse processo de mútua implicação, Baremblitt (1996, p. 31) postula que, na instituição, há duas vertentes que facilitam sua análise: o instituinte e o instituído.

O instituinte diz respeito aos movimentos de mudanças, as forças que a fundamentam. O instituído refere-se ao resultado do processo de produção, motivo pelo qual a relação instituinte-instituído é biunívoca.

O instituinte é representativo do novo, do avanço. E o instituído representa a tradição, o passado e o produto de seus insumos. É o equilíbrio entre estas duas forças que determina a dinâmica das organizações.

O autor também considera que, no nível organizacional, há o organizante, o qual corresponde ao processo crítico das mudanças organizacionais, e o organizado, que é representado por diversas formas estáveis que representam uma determinada parte, área ou fato do processo. Um exemplo típico são os organogramas, que já passam a ser representados por espirais como forma de expressar a nova dinâmica organizacional.

Como acontece a todas as instituições, é bastante complexo transformar papéis e atitudes na universidade. O discernimento entre o que preserva sua identidade, resguarda sua tradição e o que deve acompanhar a mudança dos tempos, encontra dificuldades de natureza política, ideológica e financeira.

As mudanças necessárias esbarram em jogos de poder que não favorecem a sua racionalidade. Se nas IES públicas as dificuldades nas mudanças decorrem principalmente do corporativismo e da falta de condições financeiras e de trabalho, nas IES privadas a relação entre mantenedora (grupo que detém o capital) e a mantida (a IES propriamente dita) faz com que, na maior parte das vezes, prevaleçam as idéias dos mantenedores.

unesp

Numa visão psicanalítica das instituições, Enriques (1991, p. 70) escreve:

> A cooperação dos iguais é pois apresentada como uma necessidade. Mas assim que é colocada, imediatamente é desmentida. Com efeito, cada especialista pode sucumbir ao desejo de pensar que os progressos do paciente são devidos unicamente à técnica específica que utiliza, sendo que a ação dos outros apenas constitui um entrave. Ciúme e rivalidade vão se manifestar no que diz respeito às técnicas e no que diz respeito à questão seguinte: quem é o "proprietário" do doente.

Nas instituições, os "agentes coletivos" respondem pelas mudanças; mas, como são de camadas sociais diferentes, também concebem essas mudanças, e seus diversos movimentos, de forma diferenciada.

Os modelos de funcionamento da universidade, mais especificamente na modernidade, foram assumindo a cultura local e buscando, como toda instituição, atender ao papel de formação humana para uma determinada sociedade. Assim atuaram na universidade o modelo alemão, o inglês, o francês, o americano, o russo e, considerando a etapa imperialista dos respectivos países, passaram também a ser copiados.

O ensino superior no Brasil nasceu para atender a necessidades diplomáticas; evoluiu para universidade em 1922 e, até a década de 1960, apresentava-se sem estruturação e modelo estáveis. Desde o nascimento da industrialização no Brasil, na década de 1930, a função da universidade tem sido objeto de controvérsia entre aqueles que desejam transformá-la no espaço da construção da saber desinteressado e os que querem instrumentalizá-la.

O modelo implantado com a reforma de 1968, período em que foi clara e explícita a interferência norte-americana no país, então sob ditadura militar, é o mais estável. Todas as mudanças que a universidade vem sofrendo desde essa reforma até chegar à LDB de 96, vêm contribuindo de alguma maneira para que sua gestão assuma, além dos aspectos universais, uma intrincada rede de especificidades.

Com a reforma de 68, as universidades brasileiras assumiram um modelo bastante burocratizado, no qual, apesar da preocupação, do ponto de vista técnico, de se eliminar a duplicação dos meios, evitando-se a sobreposição de fins e meios, pecou pelo desrespeito à cultura da organização.

unesp

Naquela legislação tem-se o retrato do que se conhece hoje como burocracia, uma idéia de organização concebida por Max Weber onde a principal preocupação é com a estrutura organizacional formal, relações impessoais e procedimentos bastante racionais — todos eles com o objetivo de conseguir a eficiência máxima.

O neoliberalismo predominante em todo o mundo e o fenômeno da globalização fazem com que os países periféricos, entre os quais o Brasil, tratem a educação como uma área estratégica, tendo em vista a consecução dos objetivos do capital financeiro internacional. Neste sentido, Lima (1999, p. 20) assinala:

> [...] eficácia, eficiência, qualidade, lucratividade, que sempre estiveram presentes na ordem de mercado, vêm se infiltrando e expandindo no mundo da educação e do ensino de forma antes nunca vista, substituindo a problemática da igualdade, principalmente a igualdade de oportunidades que era, até então, a conexão dos interesses dos que desejavam reduzir as diferenças escolares com as que queriam aumentar vantagens relativas.

Um dos grandes problemas daí resultantes é a idéia de não se considerar a participação da sociedade local. De acordo com Santos (2000a, p. 23), "há dois elementos fundamentais a levar em conta: o estado das técnicas e o estado da política".

Ao mencionar o "estado das técnicas", referimos-nos também à gestão e esta, nas universidades, vem assumindo destaque nas últimas décadas, pois o modelo ressalta a *accountability* e exige excelência voltada para a melhoria da "qualidade". Contamos hoje com instrumentos de avaliação permanentes, mais autonomia e a possibilidade de escolha de um conceito de qualidade a ser adotado e perseguido.

Em decorrência, o ensino superior no Brasil tende para dois caminhos: um, tecnicista, que acompanha a lógica do mercado e prepara o aluno de forma pragmática visando à sua inserção mais rápida no mercado de trabalho, e outro que produz um saber e transmite uma cultura geral a fim de preparar o homem para o exercício pleno de sua cidadania.

Pode-se considerar que essas deverão ser as bases para se repensar a universidade. Mas, desde 1991, o conceito de qualidade vem sendo um desafio na educação, e remete ao que se entende por Gestão da Qualidade Total (GQT).

unesp

A implantação da qualidade no sentido total, remonta à idéia de capital humano — preconizada no Brasil logo após o golpe militar de 1964 — segundo a qual o saber e a educação são bens de troca, têm um valor monetário com retorno à sociedade através do trabalho humano.

A fim de melhorar a gestão universitária no Brasil, bem como os resultados acadêmicos e administrativos, com o apoio do Banco Mundial e de outros organismos internacionais vem sendo implantado um programa Gestão da Qualidade Total, também chamado de Total Quality Management (TQM).

O conceito de qualidade, herdado da área empresarial, vem evoluindo ao longo do tempo, passando da visão mais simples de produzir de acordo com as especificações até a idéia de atender às necessidades dos clientes. É justamente este último o conceito mais difundido na área educacional.

A qualidade, vista por Deming (1990), concentra seus esforços principalmente em princípios tais como: satisfação do cliente, trabalho em equipe, mensuração e solução de problemas.

Tubino (1997, p. 58-9) entende que a qualidade na universidade só poderá existir com a avaliação constante. Isto quer dizer "avaliar o atendimento às expectativas da sociedade à qual se integra a universidade, sem perder de vista as suas funções de ensino, pesquisa e extensão."

Em posição divergente, Meyer Jr. (1993, p. 5) diz que a qualidade no ensino superior "é um conceito complexo, multidimensional, dinâmico, subjetivo, abrangente e, por isto, difícil de definir".

De forma crítica e em desacordo com a noção empresarial de qualidade, Chauí (1999, p. 216 - 7) mostra que esta é

> [...] medida pela produtividade, orientada por três critérios: quanto uma universidade produz, em quanto tempo produz e qual o custo do que produz. Em outras palavras, os critérios da produtividade são quantidade, tempo e custo, que definirão os contratos de gestão. Observa-se que a pergunta pela produtividade não indaga o que se produz, como se produz, para que ou para quem se produz, mas opera uma inversão tipicamente ideológica da qualidade em quantidade.

unesp

No que tange à pós-graduação compreende-se a perspectiva de Chauí, pois nas avaliações da Capes, feitas periodicamente, são considerados o número de trabalhos publicados, teses defendidas, tempo em que os alunos conseguem concluir seus cursos de pós-graduação, etc. Assim, é possível observar-se diferentes critérios de medida de qualidade e quantidade.

Podemos considerar que, a partir das medidas regulamentadas pelo MEC, como o Exame Nacional de Cursos (Provão), avaliação das condições de oferta e avaliação institucional, nasce, na área de educação superior, a preocupação com os usuários, principalmente alunos e pais, e a atribuição de importância à participação e expressão de seu conceito de qualidade.

No conceito de qualidade aqui adotado é preciso, antes de tudo, considerar a instituição como um sistema, o processo e, sobretudo, quem o integra.

Nosso conceito de qualidade tem como linha mestra a participação, substituindo um modelo centralizador e, muitas vezes, autoritário. Todavia, o fato de implantar-se um programa de qualidade, embora necessite da descentralização, não exclui em muitos momentos, a autoridade do gestor.

A qualidade na universidade tem seu ponto alto na observância do projeto pedagógico dos cursos, geralmente considerado uma mera formalidade, e deve fazer da matriz curricular que dele decorre, a possibilidade de relacionar as disciplinas com seus pré-requisitos e articular a totalidade do saber necessário à formação do perfil profissiográfico e humano para que todos possam trabalhar em conjunto, construindo-se uma visão interdisciplinar. Esta complexa prática só acontece quando os professores são dotados de consciência política, afinados com a política institucional, munidos de condições técnicas, adequadas condições de trabalho e orientados por uma gestão eficaz e eficiente que faz do planejamento e da integração por objetivos, uma meta a ser perseguida. Pais e alunos devem ter conhecimento dos processos educativos e serem cúmplices e co-partícipes do processo.

Keeley (*apud* MOTTA, 1991, p. 57), diz que:

> [...] a ação cooperativa numa organização não requer que os participantes detenham objetivos coletivos. Muitas organizações possuem alto grau de

> dissenso sobre os objetivos e sobrevivem muito bem. O que mantém o sistema unido não é necessariamente a concordância sobre os resultados da ação conjunta, mas a concordância sobre as próprias ações e os benefícios que cada participante obtém da ação.

Ao criticar a forma autoritária com que o conceito de qualidade total dos países do Primeiro Mundo vem sendo implantado no Brasil, Enguita (1997, p. 105) acredita que "é importante assinalar como as mudanças terminológicas ou, mais especificamente, nas 'palavras de ordem' que o dominam, expressam diferenças ideológicas".

Neste caso deve-se ter cuidado com o que Silva (1997, p. 21) sublinha como sendo a grande falácia dessa qualidade:

> Apesar de toda a retórica da GQT em favor da participação dos "clientes" (a escolha do léxico nunca é inocente) e da definição dos objetivos e métodos educacionais a partir das necessidades e desejos dos "consumidores", dando uma visão de democracia, escolha e participação, a verdade é que a estratégia da qualidade total enquadra o processo escolar e educacional numa estrutura de pensamento e concepção que impede que se pense a educação de outra forma. Os "clientes" estão livres para determinar o que querem, mas aquilo que querem já está determinado antecipadamente quando todo o quadro mental e conceitual está previamente definido em termos empresariais e industriais. Sob a aparência de escolha e participação, a GQT impõe uma visão de educação e gerência educacional que fecha a possibilidade de se pensar de outra forma. A verdadeira escolha consistiria em poder rejeitar a própria idéia de qualidade total, o que eqüivaleria a rejeitar toda a noção neoliberal da educação.

O termo "qualidade", utilizado pela reforma de 68, buscava adequar o sistema educacional a seus interesses ideológicos e permitir que mais pessoas ascendessem ao ensino geral não especializado. A "igualdade de oportunidades" era, por assim dizer, a síntese da igualdade (no ponto de partida) e a busca da qualidade (em torno da seleção, no ponto de chegada).

Gentilli (1997, p. 117) diz que

> a substituição, no campo educacional, do discurso da democratização pelo da qualidade é a expressão de certas opções políticas de cunho claramente conservador e de sentido reagente que hegemonizam o cenário latino-americano contemporâneo.

unesp

E Silva (1997, p. 20), demonstra:

> A qualidade já existe — qualidade de vida, qualidade de educação, qualidade de saúde. Mas apenas para alguns. Nesse sentido, qualidade é apenas sinônimo de riqueza e, como riqueza, trata-se de um conceito relacional. Boa e muita qualidade para uns, pouca e má qualidade para outros. Por isso, a gerência das qualidade total na escola privada é redundante – ela já existe; na escola pública é inócua – se não se mexer na estrutura de distribuição de riqueza e recursos.

Na última década, o Brasil, por sua inserção mundial, procurou dar um cunho mais profissional à área da gestão. Do mesmo modo como em períodos anteriores, quando se enfatizava tanto a gestão hospitalar, hoteleira, etc., atualmente o que se mostra objeto de preocupação é gestão universitária.

Isso, em grande parte, é determinado não só pelo crescimento vertiginoso ds instituições particulares como pela sofisticação das exigências do mercado de trabalho. Ainda que não deva restringir-se o papel da universidade a esse atendimento.

Quanto ao problema da gestão, Gianotti (1985, p. 241) observa:

> [...] por todos os lados, se assiste ao aparecimento duma elite burocrática, em geral formada por docentes de carreira rápida, que se reveza nas comissões e nos lugares de mando. Tece-se um ritual a fim de obrigar o docente a uma carreira por mérito e a passar por concursos públicos periódicos. Mas, por trás do rito, está o favoritismo que transforma cada concurso num jogo de cartas marcadas. Quanto maior o poder e o grau de coerência interna dos grupos, menor a prestação de contas de seus membros. Há casos em que o funcionamento duma unidade fica emperrado, porque ninguém presta contas a ninguém: a docência, mesmo em tempo integral, aparece como sinecura a fim de que o professor, depois de se livrar do ônus da aula, possa dedicar-se inteiramente a seu ócio.

Tal posição bastante crítica e genérica em relação à universidade e seus atores não considera, no entanto, que atualmente no país existem diversos tipos de instituições superiores e para cada uma delas deverá haver uma gestão diferenciada, baseada em sua missão e seus princípios. Ora, a missão é o que diferencia as universidades, e isso tem

unesp

trazido dificuldades para as opções estudantis. Escolher uma universidade atualmente, significa optar por uma natureza de formação.

Outro problema da gestão é a forma homogeneizada com que os diferentes atores são tratados. Para os funcionários, a base é a antigüidade, esquecendo-se o desempenho e a competência. No caso dos professores, vale a titulação, ainda que esta não os constitua como intelectuais, e os alunos não os avaliem bem.

Poucas são as IES no Brasil que dispõem de um convincente plano de carreira e de cargos e salários. Como qualquer outra instituição, as universidades devem adequar-se às leis do mercado, já que esse é um dos propósitos que justificam sua existência.

A universidade no Brasil sempre se caracterizou por ser uma instituição em que seus atores têm como função precípua o ensino e, de modo mais incipiente, a produção de conhecimentos (pesquisa). Assumem ainda cargos administrativos, para os quais a maior parte deles não tem qualquer preparo. Alguns tiveram êxito e até destacaram-se nesse tipo de função. Aí reside um dos problemas da gestão: a decisão bipartida. Braga (1996, p. 54) explica: "Também a sua estrutura de decisão bipartida entre a área administrativa e a acadêmica dificulta a sua gestão, já que o conflito entre a autoridade administrativa e a autoridade de especialista (profissional acadêmico) é inevitável." E destaca: "Entretanto se por um lado, a difusão da autoridade do especialista é fundamental para a consecução dos objetivos organizacionais, por outro, a autoridade administrativa é imprescindível para racionalizar os recursos que garantam a sobrevivência da instituição."

Através de documento da Fundação Christiano Ottoni, Barbosa (1995, p. 4) faz uma advertência neste sentido:

> No que concerne a uma escola, por melhor que seja a linha pedagógica adotada, por melhores que sejam seus professores, especialistas e funcionários, se não houver um gerenciamento competente, todo o trabalho pedagógico estará comprometido. Do mesmo modo, sem um corpo funcional qualificado, não haverá boa escola, por melhor que seja o seu gerenciamento.

Podemos observar facilmente que os agentes universitários (dirigentes, funcionários, professores e alunos) movimentam toda a parte instituída tentando constantes transformações, ainda que isso demore para acontecer. Essa dinâmica, que é a

unesp

luta pelo poder (principalmente nas estruturas mais burocráticas), pela exploração de idéias, sempre tentando-se manter a supremacia de uma "linha" através da mistificação acompanhada pelos rituais da universidade, é que proporcionará todas as transformações no instituído, no organizado.

É aí que a avaliação institucional se constitui como instrumento do organizado, trabalhando a favor do organizante nas mudanças e transformações. Alguns autores identificam fases de uma organização que, geralmente, são modificadas pelos agentes, os quais se dividem entre os partidários da mudança e os que defendem a manutenção do *status quo*. Geralmente as crises acontecem quando o instituído já não acompanha o instituinte e o organizado não acompanha o organizante, havendo assim a necessidade de mudanças.

Uma mudança típica dos momentos de crise, pelo menos numa tentativa do instituinte-organizante, é a cultural. Nas universidades, pelo forte tradicionalismo e pelo ambiente ímpar que ela constitui, essa situação é bastante difícil.

Na gestão universitária temos que diferenciar, inicialmente, a da universidade pública e a da particular, sem esquecer-nos a das universidades comunitárias. cada natureza jurídica requer uma gestão própria.

As universidades públicas têm pouca autonomia, principalmente financeira, pois dependem do orçamento do governo. Todavia, algumas delas, com o objetivo de flexibilizar suas estruturas, vêm criando fundações, como fonte de receita que viabilize a gestão. Com a criação dessas fundações, que passaram a ter cunho privado, as públicas ganharam maior agilidade nas estruturas, ainda comparadas com "paquidermes" ou "dinossauros". Várias já oferecem cursos de MBA, cobrando tanto quanto as universidades particulares. Estas dependem do capital dos mantenedores que nem sempre reinvestem o que ganham, ainda que a gestão, apesar de ser independente, seja regulada pelo governo. Além disso, há problemas como a inadimplência e evasão dos alunos.

Por último, as comunitárias dependentes das igrejas e populações que as criaram. Nesses casos, há quase sempre um reinvestimento pelo ganho obtido, mas a gestão sofre interferência da população através do Conselho Curador ou Universitário.

Tanto as universidades particulares como as comunitárias aproveitaram a mudança da LDB de 1996, que, avançando sobre a reforma de 68, permitiu a criação de

unesp

estruturas administrativas diferentes, como por exemplo, a que é mais centrada em "projetos" com um caráter temporário e que se justificam pela necessidade. Esse tipo de estrutura favorece o dinamismo e gera profundas transformações realizadas, cada vez mais, em intervalos de tempo menores, além de mostrar o oposto do que os resultados de Avaliação de Oferta e Provão vêm divulgando em relação às universidades públicas e privadas. Em quase todas as avaliações, as primeiras colocações sempre são de IFES ou de universidades comunitárias, como são as PUCs.

Sobre a diversidade social e seu atendimento é necessário considerar que os papéis das universidades públicas e privadas são complementares. Um trabalho de qualidade em ambas é de importância para a sociedade. Se a pública tem diversos fatores positivos, como a produção de pesquisa e a dedicação docente, por exemplo, a particular demonstra gestão mais rápida e eficaz, pois a decisão compete ao empresário ou dirigentes profissionais.

Para que a gestão acadêmica seja eficaz, o administrador deve ter conhecimentos administrativos específicos, além de cercar-se de pessoas com domínio da área. Não por acaso, valorizam-se cada vez mais os cursos de mestrado em gestão universitária e constantes treinamentos especializados nessa área.

Ao ressaltar a necessidade de os dirigentes saberem gerenciar as escolas (universidades), Lapassade (1983, p. 37) faz a seguinte reflexão:

> A transformação da escola é, sem dúvida, insuficiente. Nada, no entanto, pode mudar se os homens não aprendem, desde a infância, a construir instituições e a dirigi-las. Eis a origem do que chamo de autogestão pedagógica. Ela visa a modificar as atitudes e os comportamentos. Se, amanhã, forem instaladas novas estruturas, visando a permitir enfim a participação de todos nas decisões, quer dizer, visando à autogestão social, isso de nada servirá se os homens já não tiverem aprendido a viver na nova sociedade e a construí-la "permanentemente", a jamais fixar o movimento histórico em instituições cristalizadas e separadas do ato de instituir.

Ainda que difícil, um equilíbrio é necessário, pois o administrador também deve estar familiarizado com o que concerne estritamente à educação. No caso brasileiro é grande a interferência do governo nas universidades públicas, dos credos religiosos nas universidades confessionais e dos mantenedores nas universidades particulares.

unesp

Birbaum (*apud* SIENA, 1993, p. 11), mostra que

> o caráter problemático da missão e dos objetivos da universidade tem importante efeito sobre sua organização e administração, ainda que exista certo acordo entre os participantes. [...] a maioria dos membros da comunidade acadêmica concorda que a missão da universidade é gerar, transmitir conhecimentos e colocar esses conhecimentos à disposição da sociedade, mas poucos se envolvem com os três aspectos ao mesmo tempo e cada um desses aspectos requer estrutura e coordenação específicas.

Outro aspecto a ser considerado é a estrutura departamental, implantada com a reforma de 68 para substituir a cátedra, mas que dificulta a aceitação de outras formas de gerenciamento, porque atua como uma grande força de poder corporativo por ser responsável por todas as funções da universidade: ensino, pesquisa e extensão.

Na estrutura das universidades particulares o departamento também tem se mostrado um entrave à gestão, pois não se adequa à cultura das organizações com decisões mais centralizadas.

A LDB de 96 trouxe às organizações universitárias maior flexibilidade, já que estas podem trabalhar de acordo com a abordagem contingencial da administração.

Para Quinn (*apud* MOTTA, 1991, p. 71), "o dirigente eficaz é aquele que consegue fazer sentido dos paradoxos, demandas conflitivas e contradições que são inerentes à empresa moderna. A habilidade gerencial é saber lidar com o paradoxal e o contraditório que se encontram na realidade, aceitando-os, e não tratá-los com um pensamento excessivamente racional e linear".

À luz das considerações precedentes, as organizações universitárias atuais precisam incentivar a livre iniciativa, a sensibilidade às questões da comunidade, a competição, a eficiência e a eficácia e, por último, a busca da qualidade, a fim de obter melhores resultados e satisfazer seus clientes internos (alunos, professores e funcionários) e externos (pais, empresas e comunidade em geral). Seja qual for o conceito de qualidade adotado, um dos aspectos mais prejudiciais à obtenção dessa meta é a má gestão.

No caso das instituições públicas, Silva (1997, p. 18 - 9) comenta:

unesp

> [...] a situação desesperadora enfrentada cotidianamente em nossas escolas por professores e estudantes é vista como resultado de uma má gestão e desperdício de recursos por parte dos poderes públicos, como falta de produtividade e esforço por parte de professores e administradores educacionais, como conseqüência de métodos "atrasados" e ineficientes de ensino e de currículos inadequados e anacrônicos.

Tendo em vista a preocupação governamental, o grande desafio da educação é implantar uma cultura de qualidade cuja obtenção articula-se à cultura da avaliação como principal subsídio gerencial para o planejamento.

Vianna (1992, p. 15), salienta:

> um dos maiores problemas da educação é que não existe uma cultura da avaliação. As instituições não estão acostumadas a ser avaliadas e, portanto, não aprovam a idéia e não recebem bem ações realizadas com este objetivo. Os professores não admitem ser avaliados e, por sua vez, avaliam de modo inadequado os seus alunos. Preocupam-se apenas com a avaliação classificatória do conteúdo.

Esta situação, entretanto, vem sendo modificada, pois, ainda que lentamente, a prática da avaliação institucional já está construindo uma cultura. Para muitos professores, a avaliação institucional já é um mecanismo de melhoria do ensino e da aprendizagem.

1.1 O Problema

Com caráter obrigatório ou não, a avaliação institucional decorre de uma crescente preocupação com a gestão universitária. Entre os dirigentes das universidades públicas e privadas cresce a necessidade de aperfeiçoamento dessa avaliação, visto que ela se constitui como prestação de contas à sociedade quanto ao funcionamento acadêmico.

As diversas modalidades de avaliação e a divulgação de seus resultados têm criado um nível de pressão que leva a universidade atual a investir em gestores com capacidade de decisão, bom relacionamento entre os diversos atores sociais da comunidade acadêmica e condição crítica para desenvolver um trabalho eficiente, de modo a direcionar a administração para resultados visíveis socialmente.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

Meyer Jr. (1997, p. 65) ressalta: "Sem profissionalismo na gestão não existe avaliação séria e, sem esta, não pode existir mensuração da qualidade na universidade."

Tais considerações apresentam, como problema central deste estudo, a análise da relação entre a natureza da gestão universitária e o papel interferente da avaliação institucional como principal subsídio gerencial.

Por sua importância para a gestão e pela resistência à sua implantação, o processo de avaliação institucional constitui um imperativo para o acompanhamento das mudanças e demandas da sociedade, além de vir a ser um instrumento para que as universidades se mantenham competitivas no mundo do saber acadêmico.

O tema escolhido nasceu de minha experiência como coordenador de um processo de avaliação institucional em uma universidade privada e, principalmente, de leituras especializadas, nas quais a avaliação (enquanto processo educacional) pode contribuir para a melhoria dos processos acadêmicos e administrativos da instituição. Atualmente, importa verificar também de que modo a avaliação pode constituir-se em instrumento eficaz para a gestão.

De acordo com o documento do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB, 1994) a prática avaliativa reúne dados quantitativos e qualitativos para a análise, sendo os principais momentos o da auto-avaliação e avaliação externa, pois interferem diretamente na gestão, ainda que para a estrutura do sistema e dos seus jogos de poder ela não forneça elementos diretos.

Tanto a eficiência da avaliação quanto a disposição dos dirigentes em torná-la eficaz farão a diferença qualitativa na gestão. Se não há sincronia entre os diversos grupos da universidade e não há profissionalismo para a consecução de objetivos, a qualidade passa a ser inatingível.

1.2 Hipóteses

- A utilização da avaliação como instrumento de punição compromete seu potencial para uma gestão eficaz.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

- Planejamento estratégico é elaborado desconsiderando os dados obtidos pela Avaliação Institucional
- A natureza jurídica da universidade define o grau de utilização dos dados da avaliação em seus processos decisórios
- A estrutura organizacional, fundamentada nos modelos de decisão, compromete a implantação de uma cultura avaliativa
- Os resultados da avaliação institucional são um complexo referencial para a gestão, porque espelham a diversidade de expectativas dos grupos que integram a instituição.
- A deficiência no sistema de comunicação da instituição dificulta a implantação da cultura avaliativa

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

2 METODOLOGIA

2.1 Bases epistemológicas

A inter-relação entre gestão universitária e avaliação institucional, objeto deste estudo, constitui uma trama complexa de aspectos políticos e psicossociológicos, tais como as formas e relações de poder, auto-estima, vaidade, competição e mecanismos de defesa.

O domínio das ciências humanas passou a considerar, só recentemente, fenômenos como o imaginário, a emoção, a transitoriedade dos valores e/ou referências de condução de comportamentos, os quais não permitem o estabelecimento fixo de regras, mas exigem elaboração teórica.

O fato de o conhecimento assentar-se na busca de coerência da teoria e no esforço de apreensão dos enunciados e em sua comprovação pela experiência, quer apenas dizer que reconhece seus limites.

Interna e externamente ao objeto deste estudo articulam-se a cultura, tanto em seu sentido mais amplo quanto no restrito (interna à instituição); ideologias, aplicação das teorias da administração, critérios de qualidade e imposições legais; questões políticas e socioeconômicas de contexto tais como exigências de mercado local, nacional e internacional, etc. Subjacentes à prática, tais questões devem ser acolhidas e analisadas em suas inter-relações para fundamentar o exercício da gestão que deve buscar atender aos objetivos da instituição e aos diversos grupos da comunidade acadêmica. A abordagem exige então uma base epistemológica que permita a apreensão de um objeto complexo.

Este conceito eqüivale à totalidade ou conjunto — sistema de relações internas que o converte em um todo fechado e autônomo. "A complexidade manifesta-se primeiro sob a forma de obscuridade, ambigüidade, paradoxo ou contradição" (MORIN *apud* BURNHAN, 1998, p. 39).

Na complexidade, lidamos com o racional e o empírico, aparentemente antagônicos. A percepção do objeto é total e sistêmica que inclui interdependência e diferenciação integrando o homem.

unesp

Para Morin (1996, p. 19), os sistemas de idéias

> obedecem a princípios de reunião, que são princípios lógicos, mas [...] por trás dos princípios lógicos há princípios ainda ocultos a que se pode chamar paradigmas. Isto quer dizer que, para conhecer o conhecimento científico e, em princípio, todo o conhecimento, é necessário conhecer esta espécie de universo que se pode chamar noosfera, com a sua noologia, ou seja, o modo de existência e de organização das idéias.

No caso da relação entre a avaliação institucional e a gestão a análise parte de seu múltiplo mostrar-se como fenômeno para tentar chegar ao que se oculta. Adequa-se portanto à visão contingencial na teoria da administração que considera diversas formas de administrar. Assim, visou o estudo a entender organizações aparentemente diferenciadas e perceber as sutilezas com que se expressam as diferenças em sua gestão e avaliação para atender a um dos mais recentes reclamos destas duas áreas de conhecimento: administração e educação.

No tratamento deste objeto de estudo

> o reconhecimento da complexidade do problema da objetividade exige, pois, a participação de múltiplos intervenientes e atores e a constituição deste processo autoprodutor do conhecimento científico [...] o mundo que a ciência quer conhecer e tem de ser um mundo objetivo, independente de seu observador, mas [...] pode nunca ser percepcionado e concebido sem a presença e a atividade deste observador-conceptor. (MORIN, 1996, p. 17).

A epistemologia do complexo articula paradigmas que incluem a prática da complementaridade dos diversos campos do saber, para que, dessa forma, torne-se inteligível o fenômeno humano, cujos dispositivos conceituais e teóricos, neste caso, encontram-se na filosofia de Husserl. Esta denominada fenomenologia, é o estudo das essências, noção-chave que importa definir. Mas, como assinala Merleau-Ponty (1996, p. 1 - 2),

> fenomenologia é também uma filosofia que repõe as essências na existência, e em que não se conta com a possibilidade de compreender o homem e o mundo de outra maneira senão a partir de sua "facticidade". É uma filosofia transcendental que coloca em suspenso, para compreendê-las, as afirmações da atitude natural, mas é também uma filosofia segundo a qual o mundo está sempre



> "ali", antes da reflexão, como uma presença inalienável, todo o esforço consistindo em reencontrar esse contato ingênuo com o mundo, para dar-lhe enfim um estatuto filosófico. É a ambição de uma filosofia que seja uma "ciência exata", mas é também um relato do espaço, do tempo, do mundo "vivido". É a tentativa de uma descrição direta de nossa experiência tal como ela é, e sem nenhuma referência à sua gênese psicológica e às explicações causais que o cientista, o historiador ou o sociólogo dela possam fornecer.

Conforme Heidegger (1979, p. 302), fenomenologia não é nenhum movimento, mas a possibilidade do pensamento

> [...] que periodicamente se transforma e somente assim permanece — de corresponder ao apelo do que deve ser pensado. Se a fenomenologia for assim compreendida e guardada, então pode desaparecer como expressão, para dar lugar à questão do pensamento, cuja manifestação permanece um mistério [...] compreender a fenomenologia quer unicamente dizer: captá-la como possibilidade.

A fenomenologia como prática científica deriva da filosofia de Husserl, todavia distingue-se dela. Segundo Bruyne (1977, p. 75), contesta

> as aparências empíricas mas no mesmo movimento as explica; essas aparências podem bastar para a prática mas não constituem um conhecimento científico, um conhecimento das razões e da evolução dessa prática.

Este estudo recorreu à redução fenomenológica como forma de operar uma ruptura radical com as certezas que povoam a consciência ingênua do senso comum e efetuam a exclusão radical da interpretação espontânea. Ao procurar a essência do fenômeno, o ser do aparecer, não procurou "o atrás do fenômeno", mas restringiu-se à coisa existente em sua individualidade e no modo irredutível de sua aparição interna à consciência.

No tratamento do objeto deste estudo, expressaram-se de forma verbal e não-verbal as ideologias subjacentes às diferentes naturezas de instituição de ensino, os diversos papéis, a relação de seus atores com a função e entre si, o que apontou para situações cujo exame exigiu tratamento multirreferencial.



A composição metodológica na multirreferencialidade adota várias perspectivas, em que se dão a construção e a reconstrução permanentes do processo de estudo. Abre-se a possibilidade de "olhar o objeto", decompô-lo e recompô-lo. O que essa forma de trabalho introduz é a ultrapassagem das regras da lógica formal para introduzir o seu plural.

Preconizar a análise de uma situação sob vários enfoques (econômico, político, sociológico, psicológico, antropológico, etc.) anuncia uma posição epistemológica, pois busca articular aspectos quantitativos e qualitativos; pensamento linear e complexo; homogeneidade e heterogeneidade; clareza e obscuridade; transparência e ambigüidade; imaginário especular e sociorradical; racionalidade e afetividade; lógicas e sentidos.

Em razão disto, há o desafio de leituras que constituem a multirreferencialidade interna e externa. A interna é a opacidade de referências que um sujeito desenvolve durante seus múltiplos itinerários existenciais e à qual se adequa a abordagem fenomenológica, já que é portadora de diversos sentidos (significações, direções, sensações). A externa "remete à rede simbólica de referências teóricas, de sistemas de conceptualizações científicas e de visões filosóficas de mundo, que necessariamente encharca de sentido o sujeito" (BURNHAM, 1998, p. 46).

A epistemologia multirreferencial vê a educação como "uma função social global em cuja apreensão perpassa-se o conjunto dos campos das ciências do homem e da sociedade e interessando tanto ao psicólogo social, ao economista, ao sociólogo, ao filósofo, ao historiador..." (ARDOÍNO, *apud* BORBA, 1998, p. 15).

Ao enfocar a multirreferencialidade, Figari (1996, p. 48) escreve: "No discurso avaliativo, encontramos o termo 'referente' com um sentido mais restrito e mais instrumental, em particular na distinção bem conhecida entre referente e referido [...]". Assim, para Lesne (*apud* FIGARI, 1996, p. 48),

> avaliar é pôr em relação, de forma explícita ou implícita, um referido (o que é constatado ou apreendido de maneira imediata, o que é objeto de uma investigação sistemática ou de uma medida) com um referente (o que desempenha o papel de norma, o que deve ser, o que é modelo, o objetivo pretendido...)

unesp

Desta forma, é freqüente observar-se que na avaliação institucional, o dar-se desorganiza o planejado, os referidos surpreendem o referente.

Tratar este objeto numa perspectiva multirreferencial exigiu considerar cuidadosamente as culturas dos vários grupos, essas histórias das instituições de ensino superior e de seus criadores, e o grupo que conduz a avaliação institucional, pois são estes elementos que dotam a instituição de uma cultura única.

Estes aspectos mostraram a rede intrincada de relacionamentos tanto interna quanto externamente às organizações e que constituem seu ciclo de vida.

No próprio conceito de avaliação encontramos os mais diversos referenciais, sejam eles institucionais, relacionais, etc. A avaliação e a gestão tem como campo sujeitos, aplicando-se a elas os mesmos paradigmas da comunicação. Para Ardoíno (1996, p. 21) a

> avaliação está, em grande parte, relacionada com tal paradigma. E é porque tanto é auto-referência como relação com outros referentes exteriores ao seu próprio processo, como o sugerem as pistas lingüísticas e pragmáticas que acabamos de evocar em traços largos, que a avaliação é naturalmente contraditória, porque joga com registros (praxis, poïésis) que se inspiram em modelos epistemológicos irredutíveis uns aos outros: lógico, mecânico, biológico, ora privilegiando o universal, ora privilegiando o particular[...]

A avaliação ultrapassa os dados que produz para aplicabilidade técnica, os objetivos, as estratégias e os programas porque é inerente à sua natureza a duplicidade constituída por esses dados objetivos e as intenções indefinidas que lhes são subjacentes.

Lidar com um objeto de estudo complexo exigiu , portanto, mecanismos de controle tanto daquilo que produz o sujeito, como a cultura, a individualidade, em consenso ou antagonismo, quanto do dado em si, utilizando o suporte da teoria como instrumento para detectar as estruturas subjacentes à sua forma de expressão.



2.2 O método

Este estudo teve por objetivo analisar a avaliação institucional como instrumento de gestão universitária, comparativamente, em duas universidades brasileiras de natureza jurídica diversa: uma particular e outra pública.

Para que os objetivos do estudo fossem atendidos, buscou-se efetuar análise aprofundada de dados primários e secundários disponíveis, mediante a aplicação do Estudo de Caso Comparativo.

Entre os estudos exploratórios e descritivos, consideramos o Estudo de Caso adequado ao seu objeto, por ser um método de pesquisa flexível e recomendável para a investigação de temas novos, de arcabouço terminológico pouco definido, que possibilita a compreensão do verdadeiro papel do instituinte-instituído na universidade. Como esclarece Ludke (1982, p. 19)

> busca retratar a multiplicidade de dimensões de uma situação, enfocando-a sob o prisma da totalidade, possibilitando a evidência da complexidade e a inter-relação dos elementos que a compõem.

Este método aplica-se a objetos de estudo bem delimitados, claramente definidos no referencial teórico que lhe servem de suporte e, dado o nível de abrangência dos múltiplos fatores envolvidos, atende as suas especificidade e singularidades.

A atenção do pesquisador, mediante as diversas mudanças ao longo do processo, foi um fator determinante para o bom desenvolvimento do trabalho.

Na utilização de uma abordagem descritiva das partes e caracterização de um sistema, é possível o desenvolvimento de tipologias, sendo que, através do Estudo de Caso, pode-se fazer generalizações naturalísticas. Não se restringe ao estabelecimento de simples relações de causa e efeito, porque relações do tipo "como" e "quando". Além disso, o Estudo de Caso permite analisar a evolução do objeto pesquisado e observar possíveis mudanças ocorridas na sua interação com o meio ambiente.

unesp

Segundo Ludke (1982) o fato de um caso ser similar a outros, ou com idênticos objetivos, não o torna igual, pois tem um interesse próprio, único. Um caso destaca-se por constituir-se em uma unidade dentro de um sistema mais amplo. O interesse incide naquilo que ele tem de único, de particular, mesmo que posteriormente venham a ficar evidentes certas semelhanças com outros casos e situações.

Outra característica importante do Estudo de Caso, observada por Goode & Hatt (*apud* LUDKE, 1982), é a preservação dos vários traços usados na caracterização do objeto investigado, permitindo a descrição do todo, ainda que sem uma comprovação estatística.

No relato do Estudo de Caso, utilizou-se uma variedade de fontes de informações, procurando retratar a realidade do modo mais completo possível. O estilo narrativo, ilustrado por figuras de linguagem, citações, exemplos e descrições teve sua origem em observações, depoimentos feitos por membros da comunidade acadêmica, o que possibilitou um conforto maior de idéias e a confirmação ou rejeição de hipóteses.

Entre outras contribuições, o Estudo de Caso, em razão do aprofundamento de um específico, possibilita relações e prepara o caminho para futuros estudos.

Mesmo com as vantagens do Estudo de Caso, já citadas anteriormente, existem algumas restrições quanto ao seu uso.

Conforme Goode & Hatt (*apud* LUDKE, 1982), na literatura sociológica, as referências ao método do Estudo de Caso estão diminuindo. Em parte, como resultado de uma falsa dicotomia entre "o ponto de vista estatístico" e o "não estatístico", em conseqüência do qual o Estudo de Caso é, às vezes, identificado com o uso de técnicas menos fidedignas.

De acordo com outros autores, a falta de um adequado plano de pesquisa pode originar amostras não representativas, extrapolações e falsas conclusões sobre a realidade social.

Blacock & Blacock (1975) afirmam que a falha básica do Estudo de Caso é a falta de segurança de que o caso selecionado seja um exemplo típico da realidade. Deve-se admitir restrições quanto à livre generalização empírica da "parte" para o "todo".

unesp

2.3 Campo

O estudo foi realizado na Unisulb — Universidade do Sul do Brasil (universidade fictícia da região Sul do Brasil) e na Uene — Universidade Estadual do Nordeste do Brasil (universidade estadual fictícia do Nordeste do Brasil). Ambas universidades por fazerem parte de regiões distintas do país, retratam condições socioeconômicas bastante diferenciadas.

A Unisulb foi criada, em 1972, por um grupo de empresários. No início chamava-se Centro de Estudos do Sul do Brasil; abrigou, inicialmente, um curso de Educação Física oferecido pela Faculdade de Educação Física do Sul do Brasil (FEFSB). Em 1975, este curso foi reconhecido. Após mais de uma década, foi implantada a Faculdade de Ciências Sociais do Sul do Brasil, que, em 1990, já oferecia sete cursos. Em 1994, mais cursos foram incorporados e construiu-se um campus na cidade de Floresta Negra. O reconhecimento como universidade ocorreu em 1997 e daquele ano em diante o processo de expansão tem sido grande, totalizando, em 2001, 30 cursos e quase 10.000 alunos.

A Universidade Estadual do Nordeste do Brasil, instalada em 19 de setembro de 1968, funcionou inicialmente no Ginásio Municipal Adriano Suassuna, como Faculdade Estadual do Nordeste. Iniciou seu ano letivo em março do ano seguinte.

Em abril de 1976, através do Decreto 85.496, foi autorizada como Universidade Estadual do Nordeste do Brasil (Uene).

Atualmente, a Uene oferece 22 cursos, de quatro diferentes departamentos, para aproximadamente 5.000 alunos de graduação, e 1.000 alunos de pós-graduação. Sua atuação fortemente vinculada ao desenvolvimento da região do semi-árido nordestino tem contribuído para seu grande reconhecimento na região e no Estado.

Nestas duas universidades foram analisadas as atividades de gestão e principalmente o papel da avaliação institucional em seus processos. Sua escolha deveu-se ao reconhecimento de gestões universitárias profícuas, que vêm investindo na criação de

unesp

modelos diferenciados, de acordo com suas naturezas jurídicas, além de cultivar seus valores históricos.

2.4 Sujeitos do estudo

Todos os segmentos das comunidades universitárias foram representados, constituindo-se em sujeitos do estudo, a saber: reitores, vice-reitores, pró-reitores, chefes de departamentos, diretores de centros, coordenador de avaliação institucional, coordenadores de curso, lideranças identificadas no processo, professores, alunos e funcionários.

Sujeitos do estudo da Unisulb

Sujeito 1A — Graduado em odontologia. Foi professor da universidade estadual onde se aposentou. Ocupa o cargo de reitor na Unisulb há um ano e meio.

Sujeito 2A — Graduado em Administração de Empresas. Iniciou a carreira acadêmica como docente na área financeira. É mestre em Administração. Foi coordenador de curso de administração em outra universidade particular do mesmo Estado. Foi admitido na Unisulb no final de 1999 e em 2001 assumiu a coordenação do curso de administração, acumulando com o cargo de diretor de centro.

Sujeito 3A — Atua há 7 anos na Unisulb. Foi professora de metodologia do ensino na universidades estadual onde exerceu diversos cargos administrativos. Atualmente é diretora acadêmica.

Sujeito 4A — Pró-reitora de extensão. Graduada em pedagogia. Está na Unisulb há 16 anos.

Sujeito 5A — Graduado em geologia. Fez doutorado na Alemanha na mesma área e está na Unisulb há um ano e meio como vice-reitor e acumulando também a pró-reitoria de pesquisa e pós-graduação.

unesp

Sujeito 6A — Engenheiro eletricista com mestrado em telecomunicações e doutorando na área de recursos humanos. Trabalha na Unisulb desde 1996 e é coordenador de dois cursos da área de engenharia.

Sujeito 7A — Graduado em direito. É aposentado na universidade estadual. Mestre e doutor em direito das relações sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Participou da criação do curso de direito na Unisulb e desde aquela época assumiu a coordenação.

Sujeito 8A — Coordenadora do curso de psicologia com bacharelado na mesma área. Está na Unisulb há 4 anos.

Sujeito 9A — Graduada em Psicologia. Atuou em empresa do governo federal na área de recursos humanos. É coordenadora da assessoria de planejamento e controle à qual está vinculada a avaliação institucional. Atua há seis anos da Unisulb..

Sujeito 10A — Formado em administração de empresas e em ciências contábeis. Tem especialização em planejamento e auditoria e atualmente ocupa o cargo de Pró-reitor administrativo. Ensinou também na universidade estadual e, na Unisulb, já foi coordenador do curso de administração e diretor administrativo.

Sujeito 11A — Formado em belas-artes, já exerceu uma série de cargos na área pública. Atuou na universidade estadual e recentemente assumiu a coordenação da área de comunicação da Unisulb.

Sujeitos do estudo da Uene

Sujeito 1B — Graduado em administração. Atua na Assessoria de Planejamento e Desenvolvimento Organizacional. Há 25 anos trabalha na Uene. Ocupou outros cargos na área administrativa.

Sujeito 2B – Graduado em economia. Especialista em metodologia e didática do ensino superior. Mestre em economia. É professor titular na Uene onde já trabalha há 25 anos.



Sujeito 3B – Formado em matemática. Atua há 24 anos na Universidade. Atualmente é diretor do Observatório Astronômico, o qual foi incorporado à Uene em 1992.

Sujeito 4B – Pró-reitor de Pesquisa e Pós-Graduação. Graduado em letras com língua inglesa. Mestre em Linguística aplicada ao Inglês. Está na Uene há 30 anos.

Sujeito 5 B – Coordenador de extensão. Graduado em Administração de Empresas. Especialização em recursos humanos. Está na Uene há 10 anos.

Sujeito 6B – Engenheiro civil com mestrado em engenharia civil. Está há oito anos na na Uene, onde ingressou como professora substituto.

Sujeito 7B – Pró-reitor de Administração e Finanças. Bacharel em administração com especialização em administração pública. Está na Uene há 25 anos, já tendo exercido vários cargos na área administrativa.

Sujeito 8B – Graduada em Ciências Biológicas. Está há 14 anos na Uene e desde 1997 é coordenador do colegiado de ciências biológicas. Já dirigiu o departamento dessas disciplinas.

Sujeito 9B – Graduado em letras com pós-graduação em educação brasileira. Está há 30 anos na instituição e há 25 como docente.

Sujeito 10B – É Pró-reitor de Graduação há um ano. É professora do Departamento de Saúde, com graduação em enfermagem e mestrado em saúde coletiva.

Sujeito 11B – Graduada em letras vernáculas com língua francesa. Está na Uene há seis anos, dos quais dois como diretora de departamento.

Sujeito 12B – Bacharel em odontologia. É coordenador do colegiado de odontologia. Ingressou na Uene em 1993.

Sujeito 13B – Reitor da universidade, cumprindo seu segundo mandato. Professor do Departamento de Ciências Humanas e Filosofia. Graduado em geografia com especialização em metodologia do ensino superior. Está na Uene há 18 anos.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

2.5 Coleta de dados — Procedimentos e instrumentos

2.5.1 Fontes primárias

Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas (roteiro em anexo) aos dirigentes mencionados, buscando-se identificar o fluxo de informações do sistema gerencial, tipos de estrutura organizacional, clima e cultura, focos de poder, cultura da avaliação, especificidades do público e do privado e sua repercussão na gestão, corporativismo docente e sua relação com o modelo de gestão. O roteiro de entrevista foi elaborado considerando-se as hipóteses do trabalho e agrupando as perguntas em seis "blocos": gestão, poder, tomada de decisão, sistemas de informações, cultura e avaliação institucional, elementos fundamentais para tratamento do objeto.

Além de permitir a aproximação do pesquisador com a perspectiva pessoal dos sujeitos do estudo, a entrevista possibilita a apreensão de sua visão de mundo, o significado por estes atribuído à realidade que os cerca e às suas próprias ações, evidenciando aspectos culturais do problema que enriquecem o estudo.

A semi-estruturação dos itens relativos às questões do estudo contempladas na entrevista, deveu-se ao fato de que, desta forma tornou-se possível o acesso a informações mais "profundas" ou menos censuradas do que no caso de outros procedimentos. Essa profundidade "facilita a produção de significações fortemente carregadas de afetividade, mesmo apresentadas com os estereótipos apreendidos por influência dos grupos onde se efetua a socialização do indivíduo" (THIOLLENT *apud* MICHELAT, 1985, p. 85).

Tratando-se neste estudo, de objetos com naturezas jurídicas mostrou-se apropriado este instrumento porque nas IES públicas, o fato de não haver um mantenedor bem próximo da gestão e da avaliação, torna a comunicação mais abrangente, sem filtrações anteriores às questões. A entrevista semi-estruturada permitiu ao entrevistador obter os melhores resultados através de perguntas objetivas e, quando necessário, com a incorporação de outras.

unesp

Além do roteiro, a observação assistemática permitiu identificação dos focos de poder e mecanismos informais de fluxo das informações importantes para a complementaridade dos discursos dos sujeitos. Com o intuito de minimizar, ao máximo, a subjetividade do autor, foram feitas repetidas leituras para a apreensão dos diferentes significados do discurso. A esse processo, Michelat (*apud* LUDKE, 1982) chama de impregnação.

Tanto o roteiro de entrevista aplicado aos dirigentes quanto o questionário (em anexo), aplicado a alunos, professores e funcionários foram elaborados com base nas hipóteses do trabalho para efeito de cruzamentos. Desta forma, os dados quantitativos subsidiaram os dados qualitativos para o entendimento de ambas universidades.

Optou-se pela amostragem de alunos, professores e funcionários, visto que estes constituem o maior número do universo investigado. O método empregado foi o de amostra casual estratificada com partilha proporcional de forma independente para cada universidade. Calculou-se o tamanho da amostra para um intervalo de 90% e um erro na proposição considerada de 5% nas duas universidades e em todos os segmentos. Na Unisulb foram entrevistados 288 alunos, 76 professores e 82 funcionários — e, na Uene, 266 alunos, 83 professores e 81 funcionários.

Pela distância entre os campos de estudo e o domicílio do autor, criou-se um programa informatizado que facilitou o preenchimento dos questionários pelos sujeitos, pois esse material foi enviado diretamente numa home page, pela Internet. No caso da Uene, por ser mais próxima, houve aplicação pessoal dos questionários.

O diário de campo foi usado como instrumento complementar e de fundamental importância para a análise de dados por guardar registros e impressões de natureza subjetiva que contribuíram para o entendimento das falas, de alguns posicionamentos do autor e das dificuldades do processo.

2.5.2 Fontes secundárias

Compreenderam os históricos das instituições, estatutos, regimentos, periódicos internos, relatórios de avaliação e documentos considerados importantes no decorrer do processo.

unesp

2.6 Análise de dados

Os dados analisados foram constituídos principalmente por representações dos sujeitos quanto a situações profissionais em geral, mas profundamente imiscuídas em perspectivas existenciais, posições ideológicas, valores, etc., mediante a via da linguagem.

A análise do conteúdo das falas, conforme Bardin (1977), acorda o historiador, o literato, o psicoterapeuta, o político dormentes em cada um de nós, para que, cada um, no reconhecimento de seu território, ilumine, a seu modo, as múltiplas facetas do objeto de conhecimento. Supõe, portanto um objeto complexo e polissêmico, que se deixa entrever, mas que jamais é plenamente apreendido.

A linguagem segundo Foucault (1966, p. 15), é sempre representação. A imagem da coisa indica sempre uma privação dissimulada tendo em vista o "peso da morte do indivíduo e o da singularidade de toda coisa".

A interpretação da coisa supõe sua infinita incompletude, a significação do silêncio que a integra enquanto espaço simbólico, e sua multirreferencialidade. Como esclarece Orlandi (1996, p. 20 - 1), a linguagem

> é um sistema de relações de sentidos, onde, a princípio, todos os sentidos são possíveis, ao mesmo tempo em que sua materialidade impede que o sentido seja qualquer um [...]. Todo discurso deriva para outros discursos, para múltiplos planos significantes, cujo efeito é a metáfora. Seu sentido é sempre uma palavra, uma proposição por outra e essa superposição, essa transferência (meta-phora), pela qual elementos significantes passam a se confrontar de modo que se revestem de um sentido, não poderia ser predeterminada por propriedades (intrínsecas) da língua [...] o lugar do sentido, lugar da metáfora, é função da interpretação, espaço da ideologia.

Após transcrição, impregnação, descrição e interpretação das falas, estas foram categorizadas, comparadas internamente e externamente entre as duas universidades. Tais dados foram complementados e comparados às respostas obtidas por aplicação dos questionários e referendados ou negados pelos subsídios teóricos do estudo.

unesp

Com os dados obtidos por fontes secundárias fundamentou-se a análise dos contextos interno e externo. Além disso, foi possível compreender não só os modelos de decisão adotados, o sistema de comunicação e a cultura institucional mas também formas de poder institucionalizadas ou não, eficiência e eficácia da gestão, e a evolução da cultura avaliativa.

Demonstra-se, assim, que as abordagens quantitativa e qualitativa tiveram, neste estudo, um caráter complementar.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

3 UNIVERSIDADE: DOS PRIMÓRDIOS À AGITAÇÃO ESTUDANTIL

Este capítulo apresenta a origem da universidade e as diferentes marcas que o tempo lhe imprimiu. Os limites deste foco são conferidos pelo objeto de estudo.

É no curso de suas condições de possibilidade históricas que a avaliação institucional vai encontrar seu caminho de atuação.

No início dos anos 1000, ao mesmo tempo em que nasce a economia mercantil nas cidades medievais, as comunas, os mestres livres, clérigos ou leigos, reúnem, fora dos muros das escolas e às vezes das cidades, uma pequena multidão de pessoas oriundas de novas camadas sociais para ouvi-los discorrer sobre grandes temas.

Esses mestres livres atuavam junto às escolas episcopais, portanto sob a tutela da Igreja e do Império. Por isso diz-se que a universidade tem seu germe nas escolas monásticas, como Monte Cassino (Itália), Fulda (Alemanha), Cluny (França) e Canterbury (Inglaterra). Quando surge a necessidade de formar clérigos, foram criados os seminários e, depois, as escolas catedrais ou episcopais, que constituíram a primeira fase da universidade. Por último, as escolas corânicas (islâmicas), em Damasco, Bagdá e Córdoba, além das escolas de Fez (no Marrocos) e El-Azhar (no Egito).

A existência dessas escolas corânicas, para Rossato (1998, p. 21-2), não chega a caracterizar a instituição universitária. A escola de medicina de Salerno, muito conhecida no século IX e X, também deixa dúvida quanto ao fato de ter sido a primeira. Todavia, foi reconhecida como *Studium Generale* em 1231. De todo modo, considera-se que a universidade nasce no Ocidente cristão com as escolas de Bolonha e Paris.

Um fato concomitante à criação das universidades e que guarda profunda relação com a sua história é a decisão dos Concilios de Latrão — o Terceiro, em 1179 (Canon 18), e o Quarto, em 1215. Rossato (1998, p. 18) explica que

> Esses concílios colocavam a obrigação de que toda a catedral devia manter a escola gratuita, colocando-se aqui a raiz do principio da gratuidade do ensino.

unesp

> Esta decisão contribuía tanto para uma generalização das escolas como para a universalização da licença de ensinar (*licentia docendi*) concedida gratuitamente a toda pessoa reconhecidamente capaz de ensinar, diminuindo o poder dos escolásticos e dos chanceleres.

Os objetivos eram bem definidos, e entre eles, o de "preservar a unidade e a fé católica".

As primeiras universidades surgiram na França e Itália (1290) e depois espalharam-se pelo resto da Europa, e só muito mais tarde chegaram a Portugal, cuja colônia mais importante, de 1500 a 1822, foi o Brasil. Podemos assim entender por que aqui foi tão retardada a implantação da universidade.

As mais importantes foram as de Bolonha, Paris, Oxford e Montpellier. Eram chamadas *ex-consuetudine*, pois nasceram espontaneamente.

Naqueles dois países as condições eram favoráveis ao desenvolvimento cultural, "pois havia facilidade de relações com as civilizações estrangeiras, principalmente por intermédio da Sicília, verdadeira encruzilhada das influências bizantinas e muçulmanas; precoce e vigoroso desenvolvimento urbano; reforma religiosa..." (JANOTTI, 1992, p. 69 - 70).

Uma das primeiras universidades reconhecidas, através de seu estatuto, foi a de Bolonha. Esse fato tornou-se notório quando da comemoração dos novecentos anos de fundação, em 1998, através da Magna Carta das Universidades Européias.

A cidade de Bolonha era bastante conhecida como a metrópole do direito. Na cidade havia mais estudantes que o número de habitantes (quase o dobro), o que comprovava a sua vocação para o ensino. Desde 1067 registram-se escolas de direito na cidade, inclusive com a tentativa de formar a primeira universidade em 1088.

O ano correto da instituição da universidade é algo discutível. Por exemplo: Loureiro (p. 40) considera que "a oficialização do instituto só se daria no período compreendido entre 1111-1115... Portanto, na época acima apontada deve ser colocada a verdadeira e própria constituição da Universidade de Bolonha, no sentido científico e profissional que hoje se dá aos estudos superiores".

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

Na história dessas duas universidades, registre-se a dificuldade em determinar o verdadeiro ano de fundação. Isso deve-se ao fato de que primeiro é necessário examinar-se o critério que estipulou uma determinada data. Um dos motivos pode ter sido a carta de autorização do imperador, a bula papal, bem como os registros históricos da própria instituição.

De acordo com Rossato (1998, p. 22), a Universidade de Bolonha foi reconhecida pelo imperador Frederico Barbaroxa em 1158 e pelo papa em 1291. E assim descreve:

> Bolonha é caracterizada como universidade dos estudantes pela sua iniciativa de se organizarem em grandes nações: os citramontanos provinham da Lombardia, da Toscana, da Emilia Romana, Campagna; os ultramontanos, da Picardia, da Normandia, da França e das regiões anglo-saxônicas. Cada nação (natio) escolhia o seu reitor, que era o chefe da corporação dos estudantes e defendia os interesses desses perante o poder civil, logo se encarregando da organização do ensino pela contratação, a cada ano, dos professores e exigindo a prestação de serviços.

A esse respeito, observa Loureiro (p. 41):

> Entretanto [...] os estudantes estavam sujeitos aos abusos de autoridade por parte dos advogados conselheiros da Comuna, uma vez que não haviam caído sob a jurisdição que o bispo exercia sobre os seguidores das artes. Resolveram, então, recorrer aos bons ofícios do imperador Frederico Barbaroxa, no qual encontram o seu primeiro real protetor. Achando que as queixas eram justas, especialmente contra os proprietários em cujas casas moravam, ele garantiu aos estudantes estrangeiros uma substancial proteção pela outorga de certas imunidades e privilégios especiais (Nov.1158).

Quanto ao poder dos estudantes em Bolonha, Kerr (1982, p. 31) escreve: "Suas corporações dirigiram a universidade e dominaram mestres, e os estudantes eram mais severos com os mestres do que estes jamais o foram com os alunos. O modelo de Bolonha causou impacto em Salamanca e na Espanha em geral e, em seguida, na América Latina, onde os estudantes até hoje são encontrados nos mais altos conselhos dirigentes."

O mandato dos reitores em Bolonha era de um ou dois anos, e o poder das nações era muito grande.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

Nessa época a palavra reitor (do latim rhetor) significava o mestre que ensinava latim aos jovens de classes mais altas, os quais tinham interesse em entrar em ordens religiosas, como também aqueles que exerciam funções administrativas ou que tivessem intenção de trabalhar no comércio. Em Paris, a partir do século XIII passou a ser um cargo eletivo por um período de três meses com poder de direção da universidade tanto interna como externamente.

O que conhecemos hoje como reitor, como alguém que cuida, principalmente, da área administrativa, originou-se na Universidade de Bolonha quando, devido aos conflitos surgidos, e em função dos poderes dos estudantes, os professores passaram a ter mais importância na administração, inclusive porque um estudante podia ser o reitor.

Questões como o pagamento dos professores foram regulamentadas no final do século XIII, o que contribuiu para que, no início do século XIV, a cidade de Bolonha já assumisse esse ônus e, em conseqüência, diminuísse o poder dos estudantes e do próprio reitor. As nações, que chegaram a dezessete no século XV, já tinham seu poder reduzido.

Outra universidade, considerada como uma das primeiras, e até hoje um dos modelos de instituição universitária mais conhecidos, é a de Paris. Foi constituída oficialmente pelo imperador e pelo papa no século XIII, através da bula *Parens Scientiarum*, no ano de 1231, que a reconheceu como um estado de fato. Todavia, cartas pontifícias de 1208 a 1225 comprovam que a universidade já se organizara ao longo do século XII; a bula, então, só a homologou, reconhecendo, de direito, o que já existia. Sobre esse reconhecimento papal, Rossato (1998, p. 25) assinala:

> Diante de conflitos posteriores, sobretudo no ano de 1229, em 13 de abril de 1231, por meio da bula *Parens Scientiarum*, o papa Gregório IX confirmou as disposições anteriores: reforçou a autonomia da universidade, reconheceu oficialmente o direito de greve (*cessatio*) dos cursos e, no bojo, também se definiu o papel essencial da universidade — mãe de toda a sã doutrina, guardiã da fé, sementeira de pregadores e pastores, inspiradora do magistério romano. Essas concessões e atribuições seriam estendidas a outras universidades, com maior ou menor intensidade, dependendo das condições locais, da época e das necessidades eclesiásticas.

O caminho que a Universidade de Paris percorreu para chegar ao reconhecimento foi diferente do percorrido pela de Bolonha. Esta caraterizava-se pela

unesp

dominação dos estudantes, e a de Paris pela dos professores, os quais já haviam constituído sua própria organização, o Colégio de Doutores.

Na Universidade de Paris, diz Loureiro (p. 64)

> Os professores reconheciam o direito do chanceler conceder a *licentia docendi*, sem a qual não era permitido lecionar, mas negavam-se terminantemente a acatar suas ordens nas matérias regulamentadas pelo próprio grêmio: nível e forma de estudos, eleição do reitor, admissão de novos mestres. O chanceler pretendeu exigir um juramento de obediência à sua pessoa, de todos os mestres que haviam recebido a *licentia docendi*. Os mestres apelaram para Roma e ganharam o litígio.

Assim, para escapar à autoridade episcopal, mestres e estudantes formaram, em 1215, uma associação *Universitas Magistroirum et Scholarium Parisiensium*, que podia eleger um reitor para representá-los ante os poderes públicos, e que obteve privilégios: direito de ensinar e conferir diplomas, isenção de impostos etc.

A Universidade de Paris resultou de uma federação de escolas, cada uma conservando sua própria estrutura e autoridade: Escola de Notre Dame, Escola de São Vitor e Escola Santa Genoveva. O passo inicial foi o reconhecimento das escolas pelo imperador e o primeiro curso foi o de teologia. Como conseqüência tinha seu reconhecimento pelos cristãos. Esse ponto de vista é ratificado por Verger (*apud*, ROSSATO, 1998, p. 26) que diz: "Se a universidade era colocada sob a proteção e controle direta da Santa Sé, era porque ela era a auxiliar indispensável da doutrina do magistério romano." Le Goff (1988, p. 64) diversamente considera essa relação de dependência e controle por parte da Santa Fé:

> Sendo difíceis as relações entre universidades e cidades, as universidades procuram, como as ordens religiosas, proteções distantes, papado ou Estado, para evitar a tutela muito próxima das cidades. Assim, qualquer que tenha sido seu papel na história da instrução e do pensamento, eles se achavam, apesar de tudo, fortemente limitados pela subordinação à Igreja e uma sociedade muito controlada. Na Idade Média, para se subtrair à tutela muito próxima das cidades, eles dispunham apenas da proteção do papado, aparentemente vantajosa porque distante.

unesp

Dois nomes estão estreitamente ligados ao desenvolvimento e crescimento das escolas catedrais de Paris: Abelardo e Guilherme de Champeaux. O primeiro desenvolveu especialmente a dialética, com o seu tratado *Sic et non* (Sim e não, tese e antítese), e o segundo, utilizando os novos conhecimentos e redescobrindo o mundo grego, abriu o caminho para outros grandes mestres, como Santo Alberto Magno (1193-1289) e Santo Tomás de Aquino (1225-1274).

A Universidade de Paris também se organizava em nações, constituindo quatro delas: Francesa (Île de France), Normanda, Picardia e Inglesa (que incluía os estudantes germanos da Europa do Norte). Inicialmente, cada nação elegia seu reitor, mas já muito cedo, em 1245, havia um só reitor, normalmente um mestre, logo se tornando conhecida como Universidade dos Mestres. (ROSSATO, 1998, p. 27)

Em Portugal, as condições sociais e culturais, no século XII, decorriam da passagem da vida rural para a vida urbana e principalmente pelo aparecimento das escolas episcopais em lugar das monásticas, características do meio rural. Lá, uma das dificuldades de instalação da universidade estava na falta de condições sociais, pois, enquanto o resto da Europa urbanizava-se, Portugal continuava um país agrário. Durante muitos anos, a incipiente vida cultural era um apêndice da cultura européia. Quando tiveram início as transformações socioeconômicas e as cidades começaram a buscar a vida cultural mais intensa, os mosteiros, característicos das escolas monásticas, foram sendo paulatinamente esquecidos. Foi assim que, em 1290, D. Diniz fundou a primeira universidade portuguesa. Sobre essa nova situação de Portugal, escreve Janotti (1992, p. 122):

> Dentre todos esses fatos, reveladores de um maior contato de Portugal com a Europa, aquele que reputamos mais importante foi a fundação da Universidade: ela, superiormente a qualquer outro acontecimento, é que mais deveria estar em condições de integrar Portugal no quadro da cultura européia. Esta integração, no entanto, não se deu, pois se fôssemos analisar o papel que a Universidade desempenhou na história medieval da cultura portuguesa, facilmente chegaríamos à conclusão que ele foi insignificante, se não mesmo nulo. E a tal ponto que nunca, antes do século XVI, ela conseguiu ser um foco assinalável de cultura.

A universidade em Portugal, além de pouco influenciar nas questões nacionais, também desenvolvia suas atividades com algumas deficiências desde sua criação: havia um número reduzido de professores, o que levou D. Fernando a importar professores de outros

unesp

locais da Europa; o valor das rendas da universidade era pequeno; poucos também eram os funcionários; não existia biblioteca. Por esses motivos, acredita-se que ela não gozava de boa reputação acadêmica. Menciona-se inclusive que somente em 1503 ela passou a ter estatutos completos. A universidade portuguesa é considerada a que "mais migrou", sempre ficando no eixo Coimbra — Lisboa, o que dificultava as contratações de professores estrangeiros, já que a cidade pequena não era atrativo para desenvolver atividades acadêmicas.

Como uma das principais instituições, as universidades, com "sua organização e as suas tradições, os seus estudos e os seus exercícios, afetaram o progresso e o desenvolvimento intelectual da Europa mais poderosamente, ou (talvez se deva dizer) mais exclusivamente do que quaisquer escolas, com toda probabilidade, jamais estarão em condições de fazê-lo" (RASHDALL, 1936, p. 3). Nas cidades, Le Goff (1988, p. 62 - 3) ressalta que, apesar da importância dada às universidades, procurava-se reduzir sua autonomia. A comunidade ainda preferia perpetuar suas estruturas, suas nações, seus costumes e principalmente "sua faculdade de julgar a si mesma, de julgar seus resultados".

No início de suas atividades a universidade era conhecida como *studium generale*, ou local onde os estudantes de vários lugares estudavam. Para Claramunt (1997, p. 10) "esta nueva instituición docente surgió por la imperiosa necesidad de dar una formación adecuada a juristas, maestros y clérigos, que deambulaban por las administraciones cada vez más complejas de la Iglesia y del Estado." Segundo Rashdall (1936, p. 7) o termo *Studium generale* implicava três características:

1. escola que atraía estudantes de todas as partes e não apenas de uma região particular;
2. que era um local de educação superior: isto é, pelo menos uma das faculdades superiores (teologia, direito, medicina) ali era ensinada;
3. os assuntos eram ensinados por um número considerável de professores.

unesp

Somente no final do século XII e início do século XIII é que a expressão *universitas* passa a ser relacionada às corporações tanto de professores quanto de estudantes, mas ao mesmo tempo era utilizada para designar qualquer tipo de corporação; assim, toda vez que se utilizava a expressão universidade, que hoje conhecemos, tinha-se de especificá-la: "Universidade de Estudantes" ou "Universidade de Mestres" etc. Para essas corporações funcionarem não era necessária a autorização. No final daquele século o termo se modificou no seu significado quando a instituição teve uma liberdade mais limitada, devido à assunção da autoridade do papa e do imperador nessa área.

O termo universidade significava originalmente uma associação ou corporação. Isto porque, muitas das universidades medievais eram, de fato, semelhantes às corporações profissionais que preparavam e licenciavam professores.

Essas corporações assumiram formas e nomes diversos — "confraria", "associação de defesa de interesses comuns", *communio*, *consortium*, *studia generalia*, *universitas* — deixando nítido o caráter corporativo da palavra *universitas*, seguida do genitivo latino *magistrorum et scholarium*, este muitas vezes subentendido. A universidade, assim, retratava a corporação legal de mestres e estudantes. Em 1262, a palavra passou a ter o seu sentido atual, quando apareceram documentos registrando *Universitas Parisiensis*.

Por muito tempo, a designação de *studia generalia* diferenciava *studium particulare* ou *schola*. O *studium generale*, ou o seu plural *studia generalia*, serviu para designar aquelas instituições que possuíam as quatro faculdades: artes, teologia, decretos (direito canônico, direito romano, direito civil) e medicina. Atingia-se as três faculdades superiores após a passagem pela de artes. Poucas universidades possuíam um *studium generale* completo.

Segundo Rossato (1998, p. 19),

> chegar a um certo consenso do que era uma universidade nessa época: uma escola de fundação pontifícia (e, mais tarde, imperial) cujos membros, organizados em corporações ou não, gozavam de certos privilégios de caráter universal — *licentia ubique docendi* — e dos privilégios eclesiásticos. A *licentia ubique docendi* era a permissão concedida aos graduados para ensinarem em toda a cristandade; os privilégios eclesiásticos representavam o direito de ter rendas dos benefícios eclesiásticos, ainda que não em plenitude. O caráter de

> *studia generale* ou de universidade era dado, formalmente, pelo reconhecimento oficial do papa, normalmente por meio duma bula.

Os estudantes das universidades, ainda como acontece nos nossos dias, tinham certos privilégios negados aos outros cidadãos, o que, em inúmeras oportunidades, originava conflitos entre a cidade e a universidade, principalmente em função do barulho, das agitações e aumento de aluguéis. Os privilégios eram: a isenção de impostos da cidade, do serviço militar; o direito de greve (*cessatio*) ou de recessão, que, por vezes, deu origem a novas universidades ou reforçou uma universidade existente; a submissão dos estudantes a tribunais especiais (eclesiásticos), o que retirava da autoridade local o poder de intervenção sobre estes. Assim, o papado acabava intervindo e estabelecendo direitos especiais aos estudantes (tribunais especiais) para todos os delitos. Le Goff (1988, p. 63 - 4) acrescenta motivos que fizeram a importância da universidade para as cidades: o mercado inquilino, referente aos prédios para funcionamento das escolas e locais para moradia dos estudantes; o poder de compra dos estudantes. E observa: "A sensação de prestígio trazido à cidade pela universidade só foi percebida lentamente, salvo em Bolonha, onde, desde o século XII, a cidade se orgulhava de seus estudantes e de seus mestres vindos de muitos lugares da cristandade. Os grandes professores ali eram considerados "senhores das leis".

Esse procedimento, para Rossato (1998, p. 20),

> ao mesmo tempo em que reforçava a autoridade da Igreja, consolidava a autonomia das universidades face ao poder local. O papa tornou-se o árbitro e, por meio das bulas, enfatizava o poder da universidade ao mesmo tempo em que ampliava seu próprio poder, o que terminou por constituir uma sociedade homogênea, uma organização universal. A universidade adquiriu, então, características comuns, originando o fenômeno conhecido como peregrinação acadêmica (*peregrinatio accademica*), que permitia aos mestres e estudantes passarem duma universidade a outra sem obstáculos e sem dificuldades, pois encontravam em toda a parte a mesma estrutura e a mesma organização de estudos. A universidade adquiriu um caráter "internacional", e as peregrinações acadêmicas fizeram da Europa uma única universidade.

No século XIII o número de universidades na Europa cresce e devido à diversidade de suas origens; algumas são chamadas de *ex-privilegio*, pois foram fundadas por alguma autoridade (papa, rei, príncipe), de acordo com suas vontades pessoais. Essas

unesp

tinham uma origem mais política do que a decorrente da vontade de cidadãos. Exemplos dessas universidades são as de Nápoles (fundação imperial — 1224), Toulouse (fundação papal — 1229).

As primeiras universidades destacaram-se por atender às comunidades de diferentes formas. A Universidade de Paris caracterizou-se por ser uma instituição de opinião pública e junto com a de Oxford foi reconhecida como um grande centro da filosofia escolástica. A Universidade de Bolonha era reconhecida nos campos do direito e da medicina, e também influenciava na política italiana. Por último, a Universidade de Montpellier era importante por seu curso de medicina. No final do século XII, Oxford destacava-se naturalmente dos demais centros ingleses, mas não chegou a desenvolver propriamente Nações (grupos de estudantes que fundavam escolas) nem faculdades, naquela época.

Por sua vez, Montpellier só se constituiria como universidade no século XIII, pela bula papal que data de 1233, a partir das escolas de medicina que cresceram no século XII; mais tarde (século XIII) seria acrescida a escola de direito.

Devèze (1976, p. 10) aponta um entrave contemporâneo ao desenvolvimento das universidades, mas que provém de sua fundação:

> Desde o início falta à universidade um espírito prático, o ensino técnico destinado aos comerciantes — contabilidade, cálculo, línguas estrangeiras — é feito fora da universidade e a prática das artes propriamente ditas como a escultura, a pintura, arquitetura, lhe escapa ao controle e são outras corporações, urbanas agora, como a de São Lucas ou a dos ateliers de Florença onde trabalha Leonardo da Vinci, que formam os artistas.

Para a Igreja, as universidades poderiam ser centros a serviço de uma verdadeira teocracia intelectual, enquanto que para o Estado a visão era ter-se uma instituição que formasse um quadro de pessoal competente com condições de atender às suas necessidades. Assim, as universidades passavam a ter duas opções: a subordinação à Igreja ou o Estado para desvincular-se mais facilmente das cidades, ou seja, do poder local, o mais próximo.

As universidades continuavam ganhando espaço nas comunidades, tornando-se centros onde suas opiniões passavam a ser ouvidas. Mas, por outro lado, elas apareciam com os estudantes que mudavam a tranqüilidade das cidades. Tido como baderneiros, eles

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

levavam a agitação às cidades. Eis como essa situação de "ambivalência" ante a presença das universidades nas cidades é entendida por Le Goff (1988, p. 67) ao se referir ao comportamento ruidoso dos estudantes:

> Os estudantes constituem um mundo de jovens, e os jovens da Idade Média — talvez isto não tenha mudado tanto — são agitadores. Como se dizia nas abadias, eles tornam mais difíceis o consenso e o bom governo, que se buscava tão febrilmente tanto ontem como hoje. A inovação intelectual e social freqüentemente andava de mãos dadas com a agitação, como em todos os setores do viveiro urbano.

Outro aspecto importante a ser considerado é que o *Trivium* (instrução elementar que compreendia a gramática, a retórica e a dialética) e o *Quadrivium* (instrução mais avançada que compreendia a aritmética, a geometria, a astronomia e a música) já eram programas limitados para tudo que surgia como disciplinas mais especializadas, e que demandavam também um estudo ainda mais avançado. Gènicot (1951, p. 246), explica:

> As conquistas da lógica, da aritmética, da gramática e da astronomia se inserem sem dificuldade no *Trivium* e no *Quadrivium*. Mas onde colocar os direitos canônico, romano, consuetudinário ou a medicina ou as ramificações filosóficas, outras que a lógica, e como dar sua justa parte a uma teologia em pleno progresso? A solução será a Universidade do século XIII, com suas faculdades de artes, de teologia, de decretos ou direitos e de medicina.

Foi no final do século XIII que a instituição universitária teve sua consolidação e expansão. Naquela época, havia três tipos de universidades: as surgidas das migrações, as plantadas e as espontâneas.

As primeiras surgiram, em geral, de conflitos entre autoridades locais do ensino e civis e entre mestres e estudantes. Qualquer conflito no meio acadêmico podia ser motivo de migração de grupos para uma nova instituição. Outra forma também de iniciar essas universidades era através do *lobby*, feito por quem tinha poder para atrair professores e estudantes para seus domínios. Citam-se como universidades deste tipo: as de Vicenza, Arezzo e Padua, na Itália; a de Orleans, na França, e a de Cambridge, na Inglaterra.

A Universidade de Pádua originou-se das migrações dos estudantes de Bolonha, tendo, assim, a predominância do ensino jurídico.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

As universidades "plantadas" foram criadas por papas, reis ou príncipes para atender a objetivos que podiam ser até circunstanciais, como a de Toulouse, na França; a de Nápoles, na Itália; a de Palência, na Espanha; a de Cahors, na França. Nesse caso também enquadra-se a Universidade de Roma, em 1244, criada pelo papa, voltada para o estudo das línguas orientais com o objetivo de converter os judeus e turcos. Foi uma universidade "plantada", apesar da longa tradição de ensino de Roma. E, também, a já citada Universidade de Nápoles, criada com o intuito de fazer concorrência à Universidade de Bolonha. O sucesso não apareceu logo: ficou fechada por um período longo e só na reabertura conseguiu construir uma imagem mais positiva.

Por último, as universidades "espontâneas", que surgiam de uma longa tradição de ensino, algumas vezes provenientes do ensino secundário ou profissional. Oxford é um exemplo. Há indícios de que sua origem se deveu às escolas implantadas nas vizinhanças dos conventos de St Fridesweyde e da Abadia de Oseneu.

Ainda no século XIII, além do aparecimento das universidades espanholas, das quais a principal foi a de Salamanca, criou-se a Universidade de Lisboa (1290), transferida posteriormente para Coimbra em 1308.

No século XIV, novas universidades foram criadas; algumas, através de interesse político sem mudanças substanciais e sem condições de sobreviverem. O fato mais significativo foi sua expansão nos países germânicos.

No final do século XIV mais uma formalidade passou a ser exigida para a criação de uma universidade. Esta devia ter quatro faculdades tradicionais (Artes, Medicina, Direito e Teologia) e, por isso mesmo, muitas existiam apenas formalmente.

Três fenômenos aconteceram no final do século XIV até o século XVI que influenciaram os caminhos que as universidades percorreriam. O primeiro deles foi o enfraquecimento do poder da Igreja. As universidades aos poucos se constituíam como um terceiro poder diante dos conflitos entre a Igreja e o Estado (papas, soberanos e príncipes), de acordo com Rossato (1998, p. 32 - 7).

A cisão com a Igreja contribuiria, mais tarde, para a laicização da universidade. Com essa emancipação da universidade, houve uma perda de sua autonomia, pois o Estado demoraria a reconhecer esse direito.

unesp

Para Charle e Verger (1996, p. 21), isso servia para que, "[...] no próprio nascimento da instituição, já se desenhasse o primeiro limite para a autonomia universitária". Com o tempo, seu poder de controle político aumentou e passou a ter limitações no exercício das liberdades e privilégios, designação de professores e interferência no recrutamento de alunos. Em contrapartida, os universitários recebiam gratificações financeiras e promessas de carreiras. Todavia, apesar da resistência das universidades mais antigas, e diante dos problemas econômicos e da inércia dos universitários, a autonomia foi ficando relegada a segundo plano. Daí o fato de que as universidades mais novas iniciaram suas atividades já sob o manto do Estado.

Outro fenômeno a ser considerado foram os novos papéis da sociedade local destacando-se o crescimento do poder laico, representado pelos soberanos, príncipes e comunas. O crescimento do poder destas últimas foi inegável e propiciou a perda de uma das características das primeiras universidades: o recrutamento internacional. Com exceção das universidades de Paris, Bolonha, Oxford e Salamanca, as únicas a continuar o processo de recrutamento internacional, as demais passaram a fazer recrutamento local, para atender às demandas das respectivas comunas, mas terminaram com o *peregrinatio accademica*

Por último, tem-se a regionalização das universidades. No século XV, principalmente, a universidade passava a ser vista como a instituição que podia ser capaz de promover o impulso da modernização das localidades. Todavia, era necessário que houvesse um ambiente cultural desenvolvido. Assim, foram criadas as universidades de Saint-Andrews, em 1410, e Glasgow, em 1450, atendendo ao pleito dos escoceses. A Universidade de Saint-Andrews teve como modelo as universidades de Paris e Bolonha, enquanto que a de Glasgow foi criada por uma bula papal, mas sem suporte de colégios, teve um início difícil até ser restaurada em 1577.

No final da Idade Média os problemas das universidades começaram a intensificar-se, inclusive em função da atenção dirigida à sua "história externa", incluindo-se aí as relações com a sociedade, seus recrutamentos etc. Visto que a situação interna não era variável, os estatutos tendiam a ser mal-aplicados: programas estudados de maneira incompleta, não-observância da duração obrigatória dos estudos, e até mesmo os exames algumas vezes eram fraudados. O acesso rápido ao diploma, porque de baixo custo, constituía um dos grandes objetivos dos estudantes, que não mediam esforços para consegui-lo. A universidade não perdia o seu compromisso social, mas começava a ser

unesp

interpretada de outras formas, de acordo com o que melhor conviesse aos estudantes. Assim mesmo, as universidades não perdiam seu papel como agente de progresso (ainda que não incorporassem as artes práticas) de cada localidade ou região.

Como assinala Le Goff (1998, p. 65), as universidades resistiram às intervenções dos príncipes e das cidades enquanto puderam e cita o caso de Pádua, que, até o século XVI, foi um centro de difusão das idéias de Averróis, que julgaríamos muito avançadas, próximas do livre-pensamento. E conta que desde o século XIII, surgiu um slogan sobre o poder, afirmando que o verdadeiro poder, aquele que os juristas chamavam de *potestas* no direito romano, apresentava doravante três aspectos: *regnum*, a realeza, o governo, isto que chamamos de poder público; *sacerdotium*, dos padres, o clero e.... *studium*, o saber, isto é, a universidade.

O renascimento urbano implicou uma série de transformações socioeconômicas, políticas e culturais, o que favoreceu de modo significativo a vida das universidades. Foram cruciais, nesse sentido, fatores como concentração demográfica, existência de burguesia numerosa (classe integrada no direito romano), intensificação das relações com outras civilizações e concentração cultural.

Le Goff (1998, p. 119 - 20) considera que "o orgulho urbano é feito da imbricação entre a cidade real e a cidade imaginada, sonhada por seus habitantes e por aqueles que a trazem à luz, detentores de poder e artistas", acrescentando que, quando foi fundada a universidade de Toulouse, pediu-se a um mestre para redigir um convite que visava sobretudo, é verdade, o ambiente dos mestres e estudantes. Essa universidade foi criada a pedido do papado para combater a heresia depois da cruzada dos albigenses, em 1229. Confiou-se a redação desse texto a um célebre mestre universitário da época, John Garlande, um inglês que tinha lecionado em Paris. É muito interessante notar aquilo que, segundo Garlande, poderia atrair as pessoas para uma cidade.

Considerado esse conjunto de fatores, podemos concluir que as universidades conseguiram se desenvolver por causa de sue estreito vínculo com as cidades.

Nessa época as universidades que se destacavam eram as do Norte da Europa (caso típico — a de Paris) e as da Itália. Entretanto, havia diferenças entre elas. (Ver Quadro 1, na página 68).

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

As instituições universitárias da época ainda mantinham características comuns:

1. A relação entre professores e alunos tinha o objetivo básico de constituir universidades, as quais deviam estabelecer estatutos para regulamentar o exercício autônomo da atividade. Era necessário instituir a liberdade de ensino, que contribuía, sobremaneira, para a criação de novas visões dos assuntos normalmente já tratados.

2. Havia uma relação direta com os poderes constituídos. Em alguns países, o Estado incentivava a criação de universidades; em outros, mantinha-se alheio, nos quais a presença da Igreja era forte e, conforme já assinalado, atendendo a objetivos claramente definidos por ela.

3. Havia comunidade universitária, formada pela expressiva migração de estudantes para os grandes centros urbanos, o que, aos poucos, foi se modificando com o surgimento das universidades nacionais. Quanto à origem social dos estudantes, Charle e Verger (1996, p. 28) explicam que é difícil de reconstituí-la; porém, considera:

> É bem provável, portanto, que o maior número dos estudantes e dos graduados viesse das "classes médias", sobretudo urbanas (notários, comerciantes, artesãos abastados etc.). Se se tratassem de pessoas de alguns recursos, os diplomas significavam ainda um meio de ascensão social e também uma forma de obtenção de muitos rendimentos, ou, no mínimo, serviam para galgarem posições mais seguras e mais prestigiosas [...].

As universidades criaram um sistema completo de exames e de graus nos quais os mestres garantiam para si o domínio. Para realizar os exames, os estudantes pagavam altas taxas que se transformavam em recursos para as universidades e os professores.

Os graus criados eram: o bacharelado, a antiga licença e, por último, o mestrado ou doutorado. Instituiu-se, assim, uma hierarquia que, com algumas modificações, vigora até hoje, a fim de estratificar a comunidade acadêmica de acordo com o grau acadêmico conquistado.

unesp

Quadro 1 – Caracterização das universidades principais

Características	Universidades do Norte da Europa	Universidades da Itália
Concepção pedagógica	Eclesiástica, associada aos mosteiros e às catedrais e monopolizada por estas	Laica.
Natureza da universidade	Associações de mestres, federações de escolas	Prevaleciam associações de estudantes, das quais os mestres eram mais ou menos excluídos
Alunos	Vistos como clérigos, usavam tonsura e o hábito eclesiástico. Eram bastante jovens	Não necessariamente clérigos. Média de idade mais avançada e com nível social mais elevado
Professores	Estavam sujeitos às restrições da vida eclesiástica, inclusive à obrigação do celibato	Preponderavam os de orientação laica
Controle das autoridades eclesiásticas	Severo	Igual ao exercido em todas as esferas da vida medieval
Estudos preferidos	Teologia e filosofia	Direito romano
Disciplinas preferidas	Dialética	Gramática e retórica (como disciplinas básicas)
Cursos dominantes	Artes liberais e teologia	Direito e medicina
Condições sociopolíticas	Vida intelectual monopolizada pelo clero, porque, das duas grandes ordens — a militar e a clerical — que constituíam a classe dirigente, somente a última se preocupava com a cultura	Em lugar de um puro feudalismo, sobreviveu pelo menos a lembrança do antigo sistema municipal romano, e com ele, pelo menos, também, o germe e a possibilidade de uma livre e vigorosa vida municipal.
Característica da origem		Bastante ligada às cidades

Fonte: Guilherme Marback Neto (Elaboração) Referências sócio-históricas: JANOTTI (1992), CHARLE E VERGER (1996).

As universidades da Idade Média, em função da sua localidade, podiam apresentar como elementos comuns: *licentia ubique docendi* (licença para ensinar em toda a cristandade), atribuição de graus, privilégios reconhecidos aos estudantes (impostos, greves, tribunais), uniformidade de organização (estatuto próprio), método próprio (leitura, polêmicas), caráter internacional (*peregrinatio accademica*), ensino de disciplinas superiores (teologia, direito, medicina, artes liberais), autonomia (cedo se emanciparam da Igreja), o que assegurava a liberdade acadêmica. Por outro lado, estavam sob o controle da Igreja, que as reconhecia oficialmente (bula); tinham selo ou timbre próprio.

Os três graus que as universidades conferiam, eram:

— a licença para ensinar, donde se originaria a licenciatura;

— bacharelado, após cinco ou sete anos, na própria classe e que permitia a participação ativa nas *disputatio*; também assegurava leituras

> extraordinárias e permitia, após quatro ou cinco anos de exercício, a candidatura a licença e ao doutorado; e
>
> — doutorado, que era acessível aos licenciados e introduzia no colégio de doutores permitindo-lhes ensinar. (ROSSATO, 1998, p. 37)

Ainda segundo Rossato (1998, p. 39) , o ensino da universidade "era feito em latim, e o saber era hierarquizado como a própria universidade: no topo, estava a teologia, para a qual as demais ciências conduziam. Sem dúvida, foi o período de maior homogeneidade. A ordem social que presidiu a Idade Média também presidiu a organização da universidade"

Mesmo com a necessidade de galgar novos graus e com isso a necessidade de ler e estudar mais, o acesso aos livros era através das bibliotecas, disponíveis nos colégios e raramente nas universidades. O livro era caro e como conseqüência tinha-se o sucesso dos resumos e compilações (hoje apostilas) de todos os tipos.

A passagem do período medieval para a modernidade e todas as transformações trazidas pela expansão mundial, novas descobertas, avanço da ciência, foram incorporadas pela universidade. Sobre essa transição, escrevem Charle e Verger (1996, p. 40):

> [...] no final do século XV, a maioria das universidades italianas desenvolvia ensinamentos gramaticais e retóricos modernos. Vamos encontrá-los igualmente no norte dos Alpes, embora de maneira mais esporádica, muitas vezes facultativos e situados em determinados colégios (Sorbonne, em Paris; Magdalen, em Oxford).

Assim, vemos que a instituição universitária mantinha-se ativa apesar do crescente desnível na consecução de seus objetivos, principalmente no ensino.

Conforme Rossato (1998, p. 36), no mínimo, 32 novas universidades foram criadas entre 1400 a 1499.

Enquanto isso, em outras cidades da Europa, elas continuavam a não ser implantadas pelo receio dos governos e das elites burguesas. Como referido anteriormente, os estudantes eram vistos como agitadores.

unesp

3.1 Quantidade e qualidade: objetivos excludentes?

Na época moderna (séculos XVI e XVIII) as universidades não pareciam mais desempenhar o papel de organismos culturais de criação. Entretanto, seu número aumentava incessantemente. Por exemplo: em 1500, havia 60 universidades e, em 1790, chegavam a 143. No período entre 1651 e 1790, o número de implantações foi quase igual ao de fechamentos. Esse aumento do número de universidades verificava-se principalmente na Espanha, Itália e França.

Com a influência do humanismo e dos colégios, a universidade lentamente modificou-se, especialmente no que tange à sua autonomia, poder político e conteúdos ministrados. Houve um desgaste, em relação à resistência às mudanças, com o surgimento de novos métodos. A Universidade de Paris é um exemplo das que não aceitavam inovações.

Quanto aos colégios, no momento em que surgem, passam a constituir-se como uma concorrência às universidades. Aos poucos o ensino das artes passou a ser oferecido pelos colégios nos países católicos. Rossato (1998, p. 45) comenta que "nos países anglo-saxões, colocaram-se na raiz dos atuais *colleges*, e a ruptura entre *college* e a escola de gramática deu origem à noção de *undergraduate*".

Devido a esse desprestígio, o reconhecimento social das universidades era muito baixo. Rossato (1998, p. 46) refere que os estudos eram pobres e que a respeito fala-se em "esclerose, decadência ou até coma". E cita cinco fatores que caracterizavam as universidades surgidas no período:

a) perda do monopólio — com a criação dos colégios, o centro das atenções (tanto das teorias quanto das práticas) voltou-se para os colégios de diversas congregações;

b) a questão religiosa — se por um lado, em toda sua história, as universidades, em grande parte, vinculavam-se à Igreja Católica, por outro, com a Reforma e o novo momento das religiões, as universidades, principalmente na Alemanha, Suíça e Inglaterra, passaram a formar pastores;

unesp

c) a manutenção da estrutura e da pedagogia tradicionais — apesar das idéias do humanismo, o antigo ainda predominava: as nações, a organização administrativa, além do ensino tradicional baseado em leituras e disputas;

d) a abreviação dos estudos — com os colégios assumindo a base da formação do ser humano, as universidades passaram a ser a continuação desses estudos e, por isso, a duração dos cursos foi reduzida;

e) as raízes da universidade contemporânea – pluralista. A universidade começava, de forma espontânea ou não, a fazer algumas reformas que lhe dariam um caráter mais dinâmico com diferentes formas de verdade.

Enquanto as universidades perdiam sua hegemonia na Europa, passavam a se desenvolver na América.

O processo de colonização da América foi outro fator de contribuição para o aumento do número de universidades no mundo.

> Diversamente dos demais colonizadores, que só bem mais tardiamente permitiram o surgimento de universidades em suas colônias, a Espanha o fez precocemente. Os grandes impérios, como França e Inglaterra — os Estados Unidos constituem uma exceção com características bem próprias —, Holanda e Portugal, em nada favoreceram esse processo e, somente na segunda metade do século XIX ou no século XX, surgiriam universidades nas numerosas colônias da África, Ásia ou na Austrália. (ROSSATO, 1998, p. 70)

Nesses continentes a universidade só foi fundada pouco antes da independência ou logo após. Na África, por exemplo, as universidades tiveram papel preponderante na consecução dos objetivos da independência. Todavia, o processo adotado pela Espanha foi diferente, pois ela própria levou para as colônias a instituição universitária.

Ao comprovar esse fato, Rossato (1998, p. 70 - 71) ressalta que

> a primeira cátedra da Teologia na América foi criada em 1532, na cidade de Santo Domingo, atual Republica Dominicana, então denominada Ilha Hispaniola, que, na mente dos conquistadores, seria a cabeça da ponte no processo de colonização do Novo Mundo. Dessa cátedra, confiada aos dominicanos, surgiria, seis anos mais tarde, a Universidade de Santo Domingo, nome do fundador da ordem, em 1538, portanto, 46 anos depois do descobrimento.

unesp

Ainda no século XVI, em 1551, foram fundadas as universidades de San Marcos, em Lima, e da Cidade do México — onde se encontravam as civilizações mais avançadas astecas, maias e incas e onde os espanhóis tinham maior interesse econômico.

A implantação das universidades da América espanhola adotou a carta e os estatutos da Universidade de Salamanca.

> As matérias ensinadas em Salamanca eram gramática, artes, direito canônico e civil, medicina e teologia, as mesmas ensinadas nas universidades da América espanhola, com exceção de medicina, que só foi introduzida mais tarde. Fundamentalmente, eram universidades de humanidades, calcadas não somente no modelo de Salamanca, mas também no de Alcalá de Henares, que adotara mais integralmente o humanismo italiano e registrava crescimento significativo naquele momento. (ROSSATO, 1998, p. 72)

Nas colônias, apesar do avanço em que se constituíram as universidades, o âmago da questão era a expansão do cristianismo. Os missionários tinham grande atividade, o que confundia a catequese com a educação.

As novas universidades eram continuação dos colégios, trazidos para a América, que tinham como objetivo educar os nobres e senhores de terras e catequizar os nativos. Rossato (1998, p. 74) afirma que, "em algumas delas, chegou-se a introduzir o estudo de línguas nativas".

Na América inglesa, em 1636, surgiu Harvard — atualmente, uma das mais prestigiadas universidades americanas, implantada através de voto da Corte Geral da Colônia da baía de Massachusetts. O nome é proveniente de John Harvard, que deixou seu legado para a universidade. Essa tradição de doações continua existindo nos Estados Unidos e muito contribui para o crescimento de suas universidades. Houve uma grande influência inglesa em Harvard, até porque John Harvard estudara em Cambridge.

Somente em 1693 surgiu a segunda universidade americana: William and Mary College. No final do século já havia 12 universidades na América. Todavia, quando houve a independência dos EUA (1776) existiam apenas 10 instituições de ensino superior. Depois houve um crescimento do número de instituições, semelhantes aos modelos ingleses e, em 1789, foi fundada a primeira universidade estatal, na Carolina do Norte, com funcionamento efetivo apenas a partir de 1795. Mesmo com toda a expansão, a

unesp

dependência por níveis de titulação acadêmica ainda era com a Inglaterra. Os estudantes que desejassem níveis educacionais mais altos tinham que ir para a Europa; e os que retornavam como professores traziam a influência do modelo alemão centrado no aprofundamento e expansão dos estudos.

No Continente americano, verificam-se três estágios diferentes. O primeiro corresponde à criação de universidades como as de São Domingos (1538), a de Lima (1551) e a do México (1551),controladas por ordens religiosas e com o ensino predominante nas áreas de teologia e direito canônico. O segundo estágio seria o dos EUA, onde as universidades apareceram sob a forma de colégios que atendiam aos interesses locais. O objetivo correspondia ao já observado na Idade Média: o de formar profissionais, prioritariamente pastores e administradores, necessários àquele momento. Os primeiros colégios foram Harvard (1636), Williamsburg (1693) e Yale (1701). Por último, o estágio do Brasil, onde, só um século após a emancipação política, nasceu a primeira universidade (1922).

O século XVIII em toda a América caracterizou-se pelos movimentos de emancipação das colônias, aliados à laicização do ensino, com a criação de novas universidades.

Os movimentos europeus como o iluminismo, enciclopedismo e outros chegavam às colônias provocando mudanças principalmente na educação pública. Nesse processo libertário ocorreu a expulsão dos jesuítas e conseqüentemente o término da Companhia de Jesus, tão disseminada pelas colônias dos países ibéricos.

No final do século XVIII já havia 19 universidades na América Latina e 20 nos Estados Unidos. (Somente no século XIX o Canadá viria a ter universidades.).

Ainda nessa época, as universidades tradicionais continuavam a manter seu *status*, mesmo com inovações. Charle e Verger (1996, p. 43) explicam que "a tipologia e a terminologia das instituições tornam-se então muito complexas, fazendo com que a uniformidade aparente da *universitas* medieval perdesse decididamente o passo para a diversidade das práticas locais e das características nacionais". Havia universidades protestantes, católicas, as que eram organizadas por faculdades e ainda aquelas que se identificavam com um único colégio.



Uma das características marcantes do período foi a perda crescente da autonomia universitária. Até então, especialmente na Europa e na América Latina, as universidades, que estavam vinculadas à Igreja católica e/ou à Monarquia (poder central), passam a ter a influência de autoridades locais, o que vai significar a redefinição de seu perfil e, pois, de seu funcionamento. O conteúdo ensinado bem como a duração dos cursos tornam-se objeto de novas exigências.

Ao Estado competia gerir os salários de professores e despesas com infra-estrutura, além de reservar um certo número de empregos para os egressos das universidades.

Outro aspecto a destacar nesse período é que, com o crescimento dos Estados Nacionais, os governos faziam de tudo para evitar que os cidadãos fossem estudar em outros países, com o que reconheciam, cada vez menos, os diplomas de universidades estrangeiras.

Quanto ao nível social dos estudantes nessa época, há uma semelhança com o existente na Idade Média no que concerne à participação de plebeus. Todavia, a mudança acontece por causa dos nobres, de todos os tipos, que passam a freqüentar as universidades — os quais, embora não dessem importância de fato aos estudos, cultivavam seus valores de classe. Tal fenômeno aponta para a "aristocratização" das universidades.

As ocupações dos egressos das universidades eram praticamente os serviços públicos e o exercício clerical. O ensino era uma terceira opção, mas não se constituía ainda em profissão. O professor vivia de aulas nos estabelecimentos e de aulas particulares.

A distância que começava a existir entre a natureza do ensino nas universidades e o enfoque dos intelectuais de tendência inovadora reduzia o interesse dos jovens pela educação superior. Os indivíduos bem-formados eram necessários à sociedade, mas em número limitado.

Na condição de protetoras dos valores e objetivos determinados pelo Estado e pelo clero, as faculdades de Direito e de Teologia, as mais conservadoras, dificultavam a introdução de novas idéias no ambiente acadêmico.

Surge a discussão sobre o verdadeiro papel das universidades, já que se desequilibra a relação entre egressos e a demanda da sociedade. A nobreza procurava criar

unesp

uma rede própria de instituições de ensino, a fim de que seus filhos estudassem "disciplinas indispensáveis aos gentis homens".

Para Charle e Verger (1996, p. 56), a chamada "crise da universidade", situada no fim do Antigo Regime, "deve-se muito mais à imagem que dela se fazia e às funções que lhe atribuía a sociedade da época, que ao esclerosamento do seu ensino e à queda de sua clientela".

Ainda nos séculos XVI, XVII e XVIII os estudos passaram a realizar-se em menor tempo e com muitas facilidades para se obter o título/diploma. Até porque, como havia o esvaziamento de professores e alunos, isso prejudicava as aulas e disputas. Assim, muitas vezes o aluno obtinha o grau sem ter cumprido os estudos exigidos. As universidades mais tradicionais continuavam com suas exigências. Entretanto, outras como a de Avignon e a de Orange, chegavam a vender os graus a preços de liquidação e sem exame sério. Charle e Verger (1996, p. 60) citam as principais formas de fraudes: teses redigidas por autores profissionais, envio de um substituto em lugar do verdadeiro candidato, inscrições prévias feitas por correspondência etc. O próprio Estado resignava-se a isso, tanto que, em 1682, autorizou os alunos de Direito com mais de 24 anos, "em virtude da idade", a obter licença em seis meses (ao invés dos cinco anos exigidos)." Com tais problemas, muitas universidades foram fechadas.

O que hoje conhecemos como pacto da mediocridade já existia conforme depoimento do jurista francês Boucher D'Argis:

> [...] obrigaríamos os jovens a ir às escolas para obter aulas das quais não retirariam nenhum proveito? Que se comece a dirigir os talentos dos professores para objetos de instrução verdadeiramente úteis, assim os alunos correrão para ouvi-los....a verdadeira formação era adquirida fora da universidade, seja pela iniciação familiar, pelas conversas de salão, pelas conferências particulares, pelas leituras pessoais, seja pela própria prática, em começo de carreira. O grau universitário valia antes de tudo como alvará de integração social, gesto de subordinação à ordem política imposta. (CHARLE e VERGER, 1996, p. 61)

O século XVII foi considerado por alguns autores como o da "inércia institucional" pelo fato de em seu transcurso terem sido criadas poucas universidades, bem como pela qualidade dos serviços que elas ofereciam. Rossato (1998, p. 52) confirma essa informação:

unesp

> As universidades mais importantes nesse momento estavam surgindo fora da Europa. Nesse período, apresentavam um quadro caracterizado pela desorganização dos estudos, abreviação dos cursos, absenteísmo dos professores e uma certa retomada das ortodoxias; as seitas e dissidências eram menos toleradas. Em Cambridge, por exemplo, gradativamente, os puritanos foram afastados; por outro lado, a diminuição de chances de emprego civis e religiosos, a retomada dos ofícios desestimularam muitos estudantes.

A reação não tardou. Reformas implementadas no século XVIII tiveram por objetivo a modernização dessas instituições para atender às reais necessidades do Estado e da sociedade.

Dois exemplos dessas reformas foram as universidades de Halle e Gottingen, ambas na Alemanha. A primeira contribuiu com novos ensinamentos — filosofia, direito e medicina — e a segunda, que conseguiu destacar-se mais em relação à primeira, adotou as seguintes mudanças: 1) gestão universitária bem controlada pelo Estado, inclusive em relação à contratação de professores; 2) introdução de disciplinas extra-acadêmicas (dança, equitação e outras) que atraíam a clientela nobre; 3) introdução de disciplinas modernas (história, geografia, direito natural e outras), para assegurar a relação do ensino com a política e as profissões; 4) introdução de um "seminário" em lugar das leituras e disputas escolásticas.

As novidades da época foram a introdução do ensino de farmácia e de cirurgia, que completaram o de medicina; o de direito internacional ou direito das gentes; o de algumas cadeiras de ciências econômicas e o de línguas modernas, chamadas "vulgares".

Kerr (1982, p. 25) escreve que as universidades "permaneciam como castelos sem janelas, profundamente voltados para dentro. As marés da mudança, no entanto, têm o poder de provocar cortes". E cita o caso de como as universidades na França foram arrasadas pela Revolução.

Três fenômenos foram cruciais no século XVIII: a) crescimento das academias; b) criação das escolas técnicas; c) extinção de universidades em alguns países.

Na França, em 1760, tentou-se mudar alguns aspectos, entre os quais a contratação de regentes. Entretanto, qualquer reforma sofreria as resistências da Igreja católica e da Universidade de Paris. Somente em 1789 as transformações da universidade francesa tornam-se visíveis.

unesp

Como alternativa à falta de competência para abordar as novas conquistas das ciências nas universidades, alguns Estados resolveram criar estabelecimentos de excelência, com um cunho principalmente cultural, e também academias, associações particulares de ricos e eruditos que não ofereciam ensino, mas eram reconhecidas, pois, à medida que substituíam as universidades, tornavam-se "conselheiras do príncipe e de instâncias legitimadoras do saber" (CHARLE e VERGER, 1996, p. 65).

Destacam-se como academias: Royal Society de Londres (1660); Academia de Ciências de Paris (1666); Sociedade Real de Ciências de Berlim (1711); Sociedade Real de Ciências de Upsala; Academia de São Petersburgo e outras. As academias tornaram-se o ambiente propício às idéias de vanguarda.

Outra opção viria a ser a das escolas especiais e profissionais cuja principal preocupação era atender a demanda de uma população que já não acreditava nos títulos universitários. Charle e Verger (1996, p. 66) observam que "o progresso das ciências e das técnicas ampliou o campo das competências úteis, ultrapassando o antigo quadro das faculdades. Se não se pretendia abandonar a formação profissional à iniciativa privada, era preciso organizá-la".

A profissionalização comprometida com as necessidades da sociedade, laicização do pessoal docente, controle pelo Estado do recrutamento e da gestão, *numerus clausus* e internato para os alunos são características do novo paradigma do ensino superior

As modificações nas universidades só voltariam a acontecer no século XIX, principalmente em decorrência de sua expansão na América. Destacou-se a América do Norte, que criou uma nova forma de gestão universitária, constituindo-se depois o chamado modelo americano. Na Europa, o destaque ficava com a Alemanha.

De 1860 a 1940, os historiadores da educação consideram que houve um crescimento do ensino superior e a característica marcante, segundo Charle e Verger (1996, p. 93), é que

> o ensino superior torna-se um lance cada vez central para a promoção social dos indivíduos, para a afirmação nacional, para o progresso científico e econômico nacional e internacional, para a formação das elites e, além disso, dos quadros sociais e até para a evolução das relações entre os sexos com o início da feminização dos estudos superiores.

unesp

A Idade Moderna transforma as universidades — ao dotá-las de funções, objetivos e recursos bem definidos — em instituições pluralistas. Os modelos introduzem lógicas de funcionamento localizadas. Não há o "melhor", mas aquele que atende melhor à sua comunidade.

4 MODELOS DE UNIVERSIDADE

4.1 O passado próximo — A formação de modelos

O que conhecemos hoje do funcionamento de uma universidade pode ter sua expressão substituída por "multiversidade" (KERR, 1982, p. 19 - 24).

Enquanto a universidade nasce como uma "cidade", com forte espírito comunitário, confinamento, dominada por uma oligarquia intelectual que gera uma única natureza de produto, a multiversidade, como as atuais "metrópoles", não favorece a dominação intelectual: o que predomina é a variedade que decorreu da adequação às diversas subculturas, tal qual uma "amostra" da civilização. Nela encontra-se um insipiente sentido comunitário, a possibilidade de iniciativas isoladas, ainda que sob um único código legal.

No século XIX, as universidades mantinham a herança dos séculos anteriores; seu objetivo principal era formar profissionais para as diversas atividades, além de permanecer como um grande "palco" político para a eclosão de movimentos nacionais. Foi quando, apesar da constante resistência às mudanças, elas passaram a oferecer novas disciplinas (matemática, astronomia, clínica médica, física experimental, química). Algumas reformas foram impostas pela nova relação universidade-Estado — em particular, a alemã — o que propiciou o aumento do número de estudantes e teve como conseqüência imediata a melhoria de remuneração dos professores (recebiam uma parte dos direitos) que passaram a não mais dedicar seu tempo a outras atividades, ocupando-se mais de pesquisas. O ensino também passou por mudanças, principalmente com a implantação de seminários como disciplinas e o uso de laboratórios e clínicas que visavam a uma preparação docente mais especializada.

Tais transformações, originadas pela corrente neo-humanista de Humboldt (liberdade de aprender, liberdade de ensinar, recolhimento e liberdade do pesquisador e do estudante, enciclopedismo), foram experimentadas primeiro em Berlim, influenciando as universidades antigas e tradicionalistas. Daí surge o modelo universitário alemão, apesar das resistências e da "preocupação permanente dos soberanos alemães de preservar um

unesp

direito de supervisão política em 'suas' universidades" (CHARLE e VERGER, 1996, p. 71).

A seguir, examinaremos diferentes modelos com o intuito de perceber-se como cada um deles interferiu na formação do modelo universitário brasileiro. Em sua descrição apresentaremos as principais características, fontes de suas concepções, evolução e algumas contradições.

Para efeito de análise, vamos considerar os modelos alemão, inglês, francês, americano e socialista. Este, apesar de sua especificidade ideológica, mantém algumas características semelhantes aos mencionados.

4.2 Modelo alemão

A ênfase no binômio ensino-pesquisa, depois adotado em muitos países, foi o modelo de universidade concebido e implantado na Alemanha no período 1830-1840, início do anti-semitismo.

Para realizar esse modelo, a Alemanha reformou, inicialmente, algumas de suas universidades.

No final do século XVIII e início do século XIX houve um aumento do corpo discente nas universidades e conseqüente acréscimo na remuneração de professores, cujo número deveria ser proporcional ao de alunos. Dessa forma, eles passaram a dedicar-se mais à universidade, principalmente às atividades de pesquisa, deixando de trabalhar em profissões secundárias.

A migração de uma universidade para outra salientava a competência de alguns mestres que passavam a ser referência entre seus pares.

O ensino também modificou-se pois foram implantados seminários em novas disciplinas. Segundo Charle e Verger (1996, p. 71)

> os grandes cursos nos quais se cultiva a aspiração à unidade nacional e se desenvolvem os grandes sistemas filosóficos (como os de Hegel, Schelling ou Fichte) desempenham um papel atraente até a metade do século; todavia é o

> ensino mais especializado que funda, paulatinamente, da década de 1840 à de 1870, a reputação das universidades dominantes.
> As transformações estavam ligadas às idéias neo-humanistas, cujo representante principal era William von Humboldt que pregava a liberdade de aprender, liberdade de ensinar, recolhimento e liberdade do pesquisador e do estudante, e o enciclopedismo. Este movimento, devido às migrações de professores, influenciou as universidades antigas e veio a resultar no que conhecemos como "modelo universitário alemão".

A concepção desse modelo, de acordo com Dreze & Debelle (1983, p. 50) significa que

> a universidade inteira como centro de gravidade deste universo deve situar-se no universo dos conhecimentos e articula-se para representar a totalidade dos conhecimentos e para integrar cada pesquisador numa rede de relações que o aproxima da unidade e o confronta com a totalidade. A comunicação, as permutas intelectuais entre pesquisadores e estudantes de todas as disciplinas desempenham, a esse respeito, um papel essencial e devem ser favorecidas pela organização da universidade.

Na Universidade de Berlim, Humboldt conseguiu concretizar essas idéias. A ênfase na pesquisa era de tal ordem que, em função dela, deveria existir o ensino. Também mereceram prioridade a filosofia, a ciência, e os cursos de pós-graduação. De Berlim esse modelo espalhou-se por toda a Alemanha.

Para a consecução desse objetivo no contexto universitário, a liberdade acadêmica passou a ser um valor respeitado e requerido por todos, que se viam como uma "comunidade de pesquisadores", para a qual era imprescindível a tranqüilidade para produzir algo inédito e de acordo com a ambição de quem investigava. O professor era prestigiado dentro e fora da universidade.

Mesmo com a liberdade acadêmica sendo um dos pilares do modelo das universidades alemãs, Charle e Verger (1996, p. 71 - 2) escreve que

> em 1819, a Conferência de Karlsbad dos Estados alemães decide a nomeação de um representante do poder junto a cada universidade. Depois, em 1848, esses funcionários são substituídos por Kuratoren com poder mais limitado. A concorrência teórica do mercado acadêmico em um sistema multipolar único na Europa é falseada pela persistência de práticas nepotistas para o recrutamento, especialmente nas pequenas universidades como Kiel, Gissen ou Marburg.

unesp

Para poder lecionar, o indivíduo tinha que consultar os representantes da disciplina e ser aprovado por eles, tendo antes submetido à apreciação um texto escrito, e passado por um exame bastante formal na presença da congregação. Trata-se do *Privatdozent*, categoria dos docentes sub-remunerados e não-titulares, já que não recebiam salário regular. Sua remuneração tinha como base os cursos que os titulares não podiam ministrar e que houvesse público interessado. Por isso, quanto melhor o curso, mais recebiam, e, ao mesmo tempo, garantiam sua sobrevivência na instituição. Eis como Weber (1989, p. 136) descreve esse sistema:

> o *Privatdozent* tem menos a ver com o ensino do que gostaria. É bem verdade que tem o direito formal de lecionar qualquer assunto dentro de sua área. Contudo, exercer concretamente esse direito é considerado uma desleal falta de consideração para com os *Privatdozenten* mais antigos e, como regra, os cursos "principais" são dados pelos catedráticos, ocupando-se o *Privatdozent* com os cursos suplementares. A vantagem é que, mesmo que ele não pretenda que seja assim, seus primeiros anos estão disponíveis para o trabalho científico.

O investimento pessoal era grande, o que implicava condições financeiras para o auto-sustento na carreira docente. Tal sistema, devido ao início da concorrência com novos doutores, viria a ensejar o nepotismo.

As universidades alemãs, assim como as americanas, começaram a ter um público diferenciado daquele imaginado por Humboldt, que tinha como ideal universitário a formação de intelectuais oriundos da nobreza ou da alta burguesia.

> A primeira mudança é o rápido aumento do número de não-titulares que tendem, em alguns setores como as Ciências ou a Medicina, a ser majoritários, ao passo que nem sempre são associados às decisões coletivas de suas faculdades. Esse desequilíbrio entre o número de professores regulares e extraordinários ou dos P*rivatdozenten* torna a carreira mais lenta, mais difícil e alimenta um descontentamento que se revela antes da guerra de 1914 com o movimento dos *Nicht-ordinarien*. A multiplicação dos não-titulares não é explicada apenas pelo interesse financeiro dos governos em dispor de docentes mal pagos ou quase gratuitos; provém igualmente do prestígio crescente da função professoral que atrai cada vez mais postulantes, e da especialização cada vez maior das disciplinas, cujos novos ramos são confiados aos jovens não–titulares (...). Uma vez que essas diferenças de estatuto traduzem-se por desníveis financeiros importantes, os recém-chegados precisam dispor de recursos pessoais para esperar sua promoção; é um fator de fechamento social do meio professoral ao mesmo tempo que a população estudantil passa por uma evolução sociológica antes de tudo inversa. (...) Os docentes não-conformistas, aliás, sofrem represálias em suas carreiras no caso de se manifestarem demais, assim como o físico Arons, P*rivatdozent* em Berlim, excluído da universidade por ter aderido ao partido social-democrata. (CHARLE E VERGER, 1996, p. 108 - 9)

unesp

Humboldt e outros intelectuais faziam de tudo para que a universidade mantivesse seu objetivo principal de "formar o espírito e preparar condições essenciais para a compreensão e o avanço das ciências" (ROSSATO, 1998, p. 86). Eles insistiam na necessidade de liberdade do ensino universitário em relação ao Estado. Para Humboldt, a universidade era a alma da sociedade e da cultura, a unidade de todas as ciências para utilizar o ensino e a pesquisa a fim de atingir uma meta mais alta.

A grande característica desse modelo é, sem dúvida, a pesquisa. Com o aumento das matrículas, a universidade alemã se tornou referência para o Norte da Europa e depois para os Estados Unidos, Rússia e Japão.

> A nova universidade valorizou a erudição, acrescentando um novo elemento — a valorização da pesquisa; a universidade e uma comunidade, uma corporação de cientistas que devem desenvolver a pesquisa cientifica no contexto da universidade, e o ensino e uma ação complementar à pesquisa. A universidade alemã, mais que qualquer outra, abria o caminho para a universidade contemporânea (ROSSATO, 1998, p. 86)

Numa posição moderna, e que tem sido alvo de questionamentos entre o público e o privado sobre a condição de financiar a pesquisa, Dreze & Debelle (1983, p. 51) consideram que:

> é em razão da importância social das tarefas do ensino que a comunidade aceitaria financiar universidades; o cientista que ensina disporia, assim, de meios materiais aos quais a pesquisa desinteressada não lhe daria acesso; sua atividade de professor serviria de apoio financeiro a sua atividade de pesquisador (...). O princípio de unidade da pesquisa e do ensino, por iniciativa dos estudantes, dos professores e da instituição, é rico de conseqüências — somente o pesquisador pode, verdadeiramente, ensinar: qualquer um outro se limita a transmitir um pensamento inerte, — mesmo se estiver pedagogicamente ordenado — em vez de comunicar a vida do pensamento.

Atualmente, sabe-se que uma universidade com a unidade ensino e pesquisa é algo difícil de ser encontrado. Entretanto, para essa universidade, que, segundo Dreze & Debelle (1983, p. 57), seria um "centro de alta qualidade", para Jaspers, uma comunidade de pesquisadores e estudantes teria o caráter de uma "aristocracia intelectual".

> Eis aqui o que distingue o nobre intelectual do servo intelectual: o primeiro se absorve a perseguir, noite e dia, o objeto de seu pensamento; o outro exige a separação do trabalho e dos lazeres. O primeiro segue seu caminho com seus

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

> riscos e perigos, atento aos murmúrios de sua alma; o segundo quer uma direção, um programa de estudos e um plano de trabalho impostos do exterior. O primeiro ousa correr o risco do fracasso, o segundo exige a garantia de que sua aplicação será coroada de sucesso. (*apud* DREZE & DEBELLE, 1983, p. 57 - 8)

Com o modelo concebido devidamente e com uma base muito sólida, vários países começaram a importar o modelo alemão, ou a utilizar parte de suas características. Esse movimento é visto por Charle e Verger (1996, p. 106 - 12) como de "evolução e crise do modelo alemão", justificando que se trata de crise de crescimento e também de vocação. E cita três crises para explicitar sua posição:

a) *Crise de crescimento* — Caracteriza-se pelo aumento do número de estudantes aliado à mudança de opção para as áreas de letras e ciências em detrimento das de direito e teologia; criação de institutos técnicos que começaram a dar uma formação pragmática; conflito entre estudantes de camadas sociais diferentes. Havia o risco do chamado "proletariado dos bacharéis" (Bismark).

b) *Crise de vocação* — Resultante da primeira, visto que o ideal universitário de Humboldt era formar ilustres oriundos da alta burguesia ou da nobreza e a universidade começava a ter estudantes de perfis diferentes, principalmente no que dizia respeito à formação humanística no ciclo anterior. Por outro lado, havia professores que passavam a ser regulares ou não, gerando um descontentamento com relação a salários e ao prestígio que a atividade docente passava a ter na sociedade. Com a influência da Revolução Industrial as disciplinas passavam a ser mais especializadas; porém, a liberdade acadêmica (autonomia universitária) começa a ser ameaçada pela intervenção estatal, através das nomeações e da dependência financeira. Eis como Charle e Verger (1996, p. 110) conclui a explicação dessa crise:

> A "liberdade e a solidão" do professor humboldtiano ideal quase não tem mais sentido nos institutos nos quais se trabalha coletivamente e nas universidades onde se colabora com os industriais. A fundação do Physikalisch-Technische Reichsansalt em Berlim (1887) e em seguida da Kaiser-Wilhelm-Gesellschaft, em 1911, que congrega o Estado, os industriais e os pesquisadores no seio dos institutos independentes da universidade marca mesmo uma etapa suplementar na divisão do trabalho entre pesquisa e ensino (...).Um teólogo, Harnack,

unesp

> primeiro presidente da Kaiser-Wilhem-Gesellschaftm, refere-se mesmo à universidade como Grossbetrieb (grande empresa).

Se, de um lado, é imposta pela legislação a indissociabilidade entre o ensino, pesquisa e extensão e se reconhece sua importância, por outro, é difícil imaginar como gerenciar uma universidade em que todos estão preparados para se autogerenciar, como nobres intelectuais. Hoje, principalmente com a globalização da economia, em que os mercados são altamente competitivos, a universidade também já assimilou os novos fatores da cultura universal: autofinanciamento de pesquisas, direcionamento maior para pesquisas aplicadas à comunidade, prestação de contas (*accountability*) etc. Todavia, há um aspecto positivo no fato de se procurar adaptar-se às condições para sobrevivência, mas há também o aspecto negativo quando o espírito de integração multicultural, com suas diversidades, passa a tornar-se somente competitivo.

c) *Crise do período entre as duas guerras mundiais* — O crescimento de estudantes e a crise de vocação foram fatores que contribuíram para acirrar o momento vulnerável que o país passou entre 1918 e 1939. O conflito de interesses entre professores com ideais antigos e alunos voltados para a técnica e o pragmatismo, fez com que estes últimos começassem a ter grande influência nazista, ajudando na "caça aos indesejáveis". Os professores, numa posição de "quase-mutismo", abrem mão de decisões como a escolha de reitores, e de conquistas como a autogestão universitária, para aderir ao nacionalismo e ao novo regime. Por último, havia a submissão dos conteúdos das disciplinas à ideologia reinante.

Num quadro sinótico das concepções de universidades, Dreze & Debelle (1983, p. 29) caracterizam a universidade alemã como uma "universidade do espírito", isto é, sempre voltada para a busca da verdade, estruturada como uma unidade de pesquisa e ensino no centro do universo das ciências, e tendo como princípio fundamental a liberdade acadêmica.

Após a queda do muro de Berlim, e com a unificação da Alemanha, o sistema de educação superior vem sofrendo várias modificações. Para Pasternack (2000), ainda existe um "muro virtual".

unesp

No início da década de 1999, as preocupações direcionaram-se para as questões de reestruturação e renovação da educação superior do modelo oriental. Isto inclui a atualização de tecnologia, redução do excesso de pessoal, avaliação de desempenho docente e diminuição da separação entre o ensino e a pesquisa.

Por último, foram fechadas academias na Alemanha Oriental e implantadas universidades de ciências aplicadas.

As instituições de ensino superior que têm suportado estas novas idéias, todavia, rejeitam os rankings institucionais. Sobre isso Kehm (1999, p. 1) explica:

> A ambivalência entre os atores na educação superior deve ser baseada nestes fatores: a) conceitos de mercado e diferenciação de mercado não são familiares para a educação superior alemã; b) consenso sobre os indicadores que irão proporcionar a diferenciação ainda não foram definidos; c) pessoas estão relutantes em renunciar aos princípios da homogeneidade e igualdade básica entre as instituições de um tipo e preocupadas com o destino dos perdedores potenciais no sistema diferenciado e competitivo; e d) a construção do perfil institucional é ainda experimental porque o próprio marketing institucional e o marketing voltado para nichos de mercado são conceitos novos.

Estas mudanças têm afetado a tradição do sistema colegiado no que se refere a autonomia universitária. As medidas administrativas com o intuito de aumentar o profissionalismo gerencial são: planejamento estratégico, geração de receitas institucionais, políticas administrativas e organizações mais flexíveis.

Com isso, características do modelo de universidade empresarial estão sendo incorporadas pelo modelo alemão. As causas são a insatisfação com a qualidade do ensino, o alto índice de evasão, os estudos de duração longa e a estagnação de fontes de recursos.

Quanto à avaliação, os alemães estão preferindo criar e desenvolver seus modelos interinstitucionais a fim de evitar submeter-se a procedimentos dos governos estadual e federal. O Conselho de reitores da Alemanha tem contribuído no processo.

Para Khem (1999), três áreas problemáticas reforçam a percepção de que o sistema de educação superior na Alemanha está em crise: a) o questionamento da idéia de Universidade Alemã, a qual está baseada na reforma humboldtiana do início do século XIX; b) ainda não foi atingido o consenso a respeito dos indicadores nos quais deve

unesp

basear-se a diferenciação; c) problemas administrativos, centrados em dúvidas sobre a eficiência da gerência pela administração e do orçamento institucional.

Desta forma, vê-se que o modelo mais tradicional de universidades também já está sofrendo as influências do mundo globalizado.

4.3 Modelo americano

A universidade nos Estados Unidos foi implantada no século XVII, herdando características do modelo inglês, como efeito da colonização. Entretanto, procurou criar um modelo próprio, servindo atualmente de exemplo para muitos países. Os primeiros colonos pertenciam a povos europeus bastante progressistas, principalmente ingleses e holandeses. Para o Novo Mundo eles levaram as mais adiantadas idéias sobre educação.

Na época de independência havia dez instituições de ensino superior nos Estados Unidos, todas elas no Nordeste do país.

O desafio de alfabetizar toda a população, em pouco tempo, meta da religião protestante, levou o país a ultrapassar os percentuais da França (um dos principais padrões da época), chegando rapidamente às universidades. Em 1636 foi fundada a Universidade de Harvard, aparecendo somente em 1693 a Universidade de William and Mary College.

No século XVIII foram criadas inúmeras universidades; todavia, foi no século XIX que os EUA atingiram o apogeu com mais de 300 universidades implantadas.

Nesse período começa a ascensão americana na educação devido ao forte nacionalismo e também à importância dada a essa área. Surgem os cursos com caráter mais utilitário e pragmático, voltados para o setor econômico. Estes encontram grande objeção na Europa, que os considera não dignos de uma universidade. São exemplos a Wharton School of Finance (1881) na Universidade da Pensilvânia; e a mais conhecida de todas, a Harvard Business School (1908).

Esse crescimento do ensino superior decorreu da forma administrativa democrática do Estado americano, com descentralização e autonomia para cada unidade federativa. Rossato (1998, p. 95) comenta que "o espírito pioneiro, o desejo de progresso,

unesp

a preocupação com a formação do caráter e as numerosas doações levaram a um crescimento acelerado das universidades, baseadas no modelo inglês, inicialmente".

Sobre essas doações tão comuns até nos dias atuais, Charle e Verger (1996, p. 94) explicam:

> É igualmente o tempo do mecenato dos milionários em dólares que desejam oferecer ao seu país instituições científicas dignas da Europa, funcionando, em parte, baseadas no modelo alemão, ou seja, aliando ensino e pesquisa: Stanford na Califórnia, Johns Hopkins em Baltimore (fundada em 1876 segundo o padrão alemão), Cornell e Chicago (financiada por Rockfeller em 1892) rivalizam com as antigas universidades do Leste que, por sua vez, também se modernizam segundo as normas centro-européias.

Também esse mecenato impulsionará a atividade de pesquisa, que começava a despertar a atenção dos europeus pela sua infra-estrutura de bibliotecas, laboratórios e equipamentos científicos

Com essas idéias, Whitehead concebe a universidade americana como "núcleo de progresso".

Tendo anteriormente ensinado em Cambridge, Inglaterra, Alfred North Whitehead imprimiu em Harvard suas idéias de universidade. Eis o que pensava a respeito:

> O que importa para uma nação é a existência de uma relação muito estreita, entre seus elementos progressivos de todos os gêneros, de tal sorte que o estudo influencie o lugar público e reciprocamente. As universidades são os principais agentes desta fusão de atividades progressistas num instrumento eficaz do progresso. Elas não são, naturalmente, os únicos agentes, mas, hoje, é um fato que as nações progressistas são também aquela onde as universidades são florescentes. (WHITEHEAD *apud* DREZE & DEBELLE, 1983, p. 64)

Essa característica da relação da universidade com a comunidade originou o que hoje conhecemos como extensão: o terceiro vértice indissociável do triângulo simbólico ensino-pesquisa-extensão.

Com a criação da extensão explicita-se o pluralismo nas universidades e cresce sua importância. Chagas (1982, p. 8) escreve que

> o pluralismo se encontraria, igualmente, em concepções ou iniciativas relacionadas com as funções da própria universidade. A principal delas foi a

unesp

> extensão, que evolveu dos cursos extramuros para programas mais ambiciosos de prestação de serviços, numa projeção do ensino e posteriormente da pesquisa que chegou a ser confundida com uma "indústria do conhecimento.

Se não existe essa indústria — como o autor (Kerr) reconhece —, há uma "centralidade", o que faz da universidade atual um "novo tipo de instituição". Se antes ela existia para o aluno, agora tem dois destinatários — o aluno e o cliente; e como cliente privilegiado surgiu o próprio Estado, com a massa crescente de subsídios, a condicionar-lhe os programas e reduzir-lhe a autonomia.

Whitehead procurava conceber a universidade de forma pragmática, mas sem esquecer a ciência. Ele considerava que a pesquisa científica e a educação da juventude, objetivos da universidade, eram fatores primordiais de progresso para uma sociedade. Todavia, Dreze & Debelle (1983, p. 66) alertam que só isso não satisfaz a missão da universidade, visto que esta se distingue fundamentalmente de empresas e outros órgãos: "a originalidade das universidades reside mais numa maneira de conceber tarefas tradicionais e de prolongá-las, amanhã, no plano de novas tarefas". E explicam, à luz das idéias de Whitehead, que

> a universidade tem por razão fundamental ligar a imaginação à experiência, o entusiasmo criador à ciência adquirida reunindo jovens e adultos, estudantes e professores, pesquisadores e docentes para uma reflexão inventiva sobre todas as formas do saber.

O que significa não descartar a presença de professores experientes na vida prática para compor os quadros das universidades. Trata-se de uma questão de equilíbrio entre as duas forças.

Essa característica, concebida por Whitehead, apesar do sucesso internacional da universidade americana, ainda sofre muitas críticas, principalmente quanto à sua ênfase na pesquisa aplicada. Para alguns cientistas, a pesquisa pura é a única que tem validade e a que expressa a verdadeira produção intelectual — quando, na verdade, contribuir para o crescimento e o desenvolvimento social de um povo, deveria ser a preocupação fundamental de uma universidade.

unesp

Quanto a essa visão diferenciada de pesquisa, Dreze & Debelle (1983, p. 69), ao comentar as idéias de Whitehead, consideram que

> as universidades devem encorajar, muito particularmente, certos trabalhos: de um lado, a pesquisa fundamental nas disciplinas de base; é sobre ela que pesquisa e ensino, nos outros domínios, se apoiam para aprofundar e alargar seus fundamentos teóricos; de outro lado, a pesquisa interdisciplinar, mais difícil de organizar fora da universidade, é preciosa para renovar a reflexão dos pesquisadores universitários. O papel próprio da universidade, como centro de progresso, incita também a sublinhar a importância da pesquisa universitária sobre a própria sociedade.

Essa relação com a aplicabilidade de conhecimentos contribuiu para a expansão do sistema de educação americano, e de uma maneira bem específica, inteiramente distinta do que acontecera na Europa. Ribeiro (1978, p. 65) salienta que

> em vez de uma vasta burocracia nacionalizadora e civilizadora, o empreendimento educacional realizou-se nos Estados Unidos como um esforço coletivo de comunidades em busca da preservação dos valores coparticipados e tentando integrar neles a nova geração. Não tiveram Oxford e Cambridge por modelos, mas as escolas superiores utilitárias implantadas, sobretudo, nas províncias britânicas e facilmente adaptáveis às comunidades coloniais norte-americanas.

Os *colleges,* que se multiplicaram até 1860, passaram a ter dois modelos. O primeiro, relacionado com a Universidade de Harvard e a recém-criada John Hopkins, onde se deixou de lado o pragmatismo e priorizou-se a investigação científica e o ensino de alto de nível. Assim, voltou-se a valorizar também o humanismo alemão, elitizando o ensino, que se viu obrigado a oferecer um novo nível — a pós-graduação. Esse novo patamar no ensino superior seria responsável pela titulação de doutores da mesma forma que nas universidades alemãs.

O segundo modelo caracterizava-se por trabalhar com práticas experimentais. Assim, foram conhecidos os *junior colleges* e os *land grant colleges*, os quais tiveram um papel marcante na evolução do sistema educacional dos EUA, pois, com a generalização do ensino, tornaram o acesso mais democrático, inclusive, permitindo pela primeira vez, no mundo, a participação de mulheres nos seus quadros. Todavia, o segundo deles foi bastante

unesp

beneficiado com doações de terras feitas pelo governo para a instalação de colégios agrícolas e de artes mecânicas.

Esse movimento de doação de terras abriu espaço para novos cursos, permitiu aos filhos de fazendeiros e operários o acesso às universidades, criou estações experimentais etc. Para Kerr (1982, p. 49), a Lei Morril, de 1862, assinada por Abraham Lincoln, "deu o tom de desenvolvimento das universidades americanas, tanto públicas quanto privadas, por vários anos do século seguinte e foi uma das mais fecundas peças de legislação até então promulgadas".

Eis como Ribeiro (1978, p. 66) comenta a reação dos países dos outros continentes a essa modalidade de ensino superior nos Estados Unidos:

> Durante um século, a Europa e a América Latina ridicularizaram essas caricaturas de universidades. A reação era, até certo ponto, natural, dado o caráter inovador da experiência norte-americana. Logo vieram as revisões. Primeiramente os europeus e, recentemente, os latino-americanos (exceto o Brasil — grifo nosso) compreenderam que, também neste terreno, os norte-americanos se haviam adiantado ao resto do mundo, criando um modelo de educação superior com potencialidades imensamente maiores, tanto na elevação do nível acadêmico quanto na democratização do ensino superior.

Ristoff (1999b, p. 80) mostra que há muita clareza dos americanos com relação às duas modalidades de ensino, no sentido de que uma (*colleges*) não substitui a outra (universidades):

> Por mais importante que os *colleges* possam ser para a economia do país, uma nação soberana não pode prescindir de uma educação universitária desatrelada do imediatismo do mercado. Uma grande nação precisa de universidades preocupadas não só com o presente e o existente mas também com o futuro e o que ainda não existe. O aspecto admirável do sistema americano é que conseguiu valorizar a democratização do acesso ao conhecimento sem, no entanto, descuidar-se de suas atividades de elite.

Desta forma, seu modelo de universidade vai além do binômio ensino-pesquisa do modelo alemão, pois, de acordo com Rossato (1998, p. 131)

> pesquisa e ensino constituem os motores do progresso, mas não esgotam as tarefas da universidade contemporânea; esta deve, ainda, servir de agente à fusão

> de atividades progressivas de todo os gêneros, em um instrumento eficaz de progresso.

Tal modelo, que pressupõe o desenvolvimento da pesquisa em nível de excelência, é apoiado principalmente, nos dias de hoje, pelo governo federal, porque ao contrário do que se pensa, a participação da indústria é pouco significativa.

Sobre isso, Ristoff (1999b, p. 77) explica:

> [...] o ensino superior e a pesquisa avançada, pela sua importância, exigem a superação de localismos e regionalismos. Quando há alguns anos os republicanos, com maioria no Congresso, paralisaram o governo Clinton, exigindo dele que fizesse cortes nos investimentos na área social, entre eles, os investimentos em educação, Clinton foi categórico ao dizer à nação que o que os republicanos estavam a lhe pedir era equivalente a pedir a um presidente durante a Guerra Fria que parasse de investir no desenvolvimento de armamento bélico e em defesa nacional. A analogia de Clinton não deixa dúvida: o líder da nação americana, de hoje, a exemplo de Kennedy e outros, vê a educação como questão de segurança nacional.

Outra característica do modelo americano, desde o seu início, é a flexibilidade permitida aos estudantes de fazer combinações de disciplinas. Na Europa rejeitava-se essa prática por considerá-la que ia de encontro ao ensino universitário. Entretanto, foi o que proporcionou aos alunos uma formação técnica, profissional e geral, ensejando a formação de grupos heterogêneos sob a tutela de presidentes de empresas. O público universitário era formado principalmente por cidadãos de classe média, sem muitas condições intelectuais, mas cujo objetivo era ingressar no mercado de trabalho de maneira mais qualificada.

Podemos dizer que se trata de uma característica da universidade do capitalismo, que requer conhecimentos úteis e de aplicação imediata. Wanderley (1999, p. 31), referindo-se a este sistema econômico, escreve que "ele generaliza, em todos os lugares onde penetra, as suas relações, estruturas e processos ao mesmo tempo que as formas de pensar e agir dadas pela exigência da produção e reprodução do capital". Isso aconteceria especialmente na América do Norte, onde a universidade se aproximou da empresa; outras vezes, confundia-se com ela ou se colocava a seu serviço. Quanto ao direito facultado aos alunos de escolher as disciplinas Kerr (1982, p. 27) observa que

unesp

"também aos professores era dado oferecer suas 'mercadorias'". E justifica que esse critério

> veio mais para servir aos professores que aos estudantes, alvo das intenções iniciais, pois significava que o currículo não era mais controlado por plano educacional. [...] cada professor obteve a sua própria disciplina; e os catálogos das universidades chegaram a incluir 3.000 disciplinas. De qualquer maneira, liberdade de escolher para o aluno transformou-se em liberdade de inventar para o professor; e o amor do professor pela especialização transformou-se no ódio do aluno pela fragmentação. Surgiu então uma espécie de versão bizarra do laissez-faire acadêmico. O estudante, ao contrário do comprador idealizado por Adam Smith, é que terá de consumir — usualmente em uma média de 15 horas por semana. Nascia a universidade moderna.

Para Charle e Verger (1996, p. 95),

> essa força dos executivos universitários, a fraca intervenção do Estado e a posição subordinada dos professores, apesar de seus esforços para atingir o nível de qualificação europeu, diferenciam profundamente o modelo universitário americano dos modelos germânicos e franceses contemporâneos.

A influência alemã nos EUA ocorreu, principalmente, em 1837, com a criação da Universidade de Michigan. Os estudantes americanos que haviam feito cursos de pós-graduação na Europa começam a importar a idéia de aumentar os níveis acadêmicos, surgindo assim os *graduate* com padrões europeus.

Antes da adoção desses padrões, Charle e Verger (1996, p. 86) mostram o que havia:

> Os professores continuam submetidos a autoridades exteriores, conforme a dependência dos estabelecimentos às autoridades políticas, às congregações fundadoras ou aos fundadores privados. Os professores são inicialmente transmissores de um saber recebido e a pesquisa continua sendo, nessa época, muito marginal ou um simples prolongamento do ensino.

No século XIX, Loureiro (p. 245) refere que já havia três tipos de universidades nos Estados Unidos: 1) universidades mantidas ou sob o controle dos Estados; 2) universidades sob o controle privado; 3) universidades sob o controle de confissões religiosas.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

São características marcantes das universidades do primeiro tipo: criação e manutenção exclusiva dos Estados; ausência de qualquer controle privado ou sectário; competência única dos Estados na seleção dos administradores e o livre ou nominal ensino para estudantes residentes nos limites de cada Estado (LOUREIRO, p. 247).

As universidades privadas têm a mesma importância das controladas pelo Estado, sem qualquer tipo de preconceito. Nesse grupo situam-se as de Harvard, Yale, da Pensilvânia, da Filadélfia e a de Pittsburg.

As universidades confessionais são oriundas de religiões cristãs, de modo preponderante o protestantismo (ramos metodista, batista, episcopal, mórmons), depois o catolicismo e por último a Igreja dos Discípulos de Cristo. Uma semelhança entre essas universidades é que quase todas tiveram sua origem em escolas secundárias.

Além desses três tipos, Loureiro (p. 252) cita os institutos de tecnologia e ressalta sua importância:

> Não se deve negligenciar a categoria numerosa dos institutos de tecnologia, ou das artes agrícolas ou mecânicas: além de sua grande importância no plano técnico, servem uma parte à cultura geral, sancionada quase que em toda a parte pelo mestrado, mas às vezes também pelos doutorados, que são tão procurados como os das universidades.

Somente no início do século XX a pesquisa começa a aparecer com maior relevância nos Estados Unidos, o que se deve a dois fatores: 1) inserção de alunos que participaram de *graduate studies* (modelo germânico); 2) alunos que voltavam de sua formação na Europa, principalmente na Alemanha. Foi precursora desse movimento a Universidade de John Hopkins (1876), em Baltimore, quando se priorizou a melhoria do ensino e da pesquisa.

Ao caracterizar essas mudanças, Kerr (1982, p. 27) ressalta:

> A idéia de Hopkins trouxe consigo a pós-graduação em níveis acadêmicos excepcionalmente altos para uma civilização que ainda era bastante nova e inexperiente; a renovação do processo de formação profissional, particularmente em medicina; o estabelecimento da influência preeminente do departamento; a criação de institutos e centros de pesquisa, de imprensas universitárias e periódicos especializados de alto nível, além da "escada acadêmica", e também a grande proliferação de disciplinas.

unesp

Como conseqüência desse novo cenário, há uma redução do número de americanos que vão estudar na Europa e a intensificação da troca de professores de um lado para outro.

O papel do professor neste "núcleo de progresso" também é bastante enfatizado, pois é através dele, junto com alunos, que se fará a ciência na universidade. Todavia, como uma de suas preocupações, o importante é conseguir integrar as diferentes habilidades de cada profissional e fazer com que os resultados sejam alcançados. Afinal, a relação entre meios e fins na universidade faz parte de sua concepção.

Nesse aspecto vê-se uma relação direta entre os fins da atividade docente (ensino, pesquisa, extensão) e as atividades-meio (administrativas) pelas quais a gestão universitária tanto se prepara para otimizar seus recursos quanto para cumprir sua missão.

A posição de Whitehead (*apud* DREZE & DEBELLE, 1983, p. 73), no que se refere à qualidade desejada para o corpo docente, é muito transparente, porque, esclarece, o principal não é somente a forma de contratação e de testar os conhecimentos do professor:

> A preocupação essencial, nesta matéria, deve ser ajudar os professores a utilizar melhor seu tempo, principal recurso proporcionado pela universidade. Que se trate de fornecer aos professores e pesquisadores a ajuda de técnicos, empregados e secretários; de pôr à sua disposição os meios materiais desejados ou de procurar simplificar, ao máximo, suas tarefas administrativas. A universidade que tem essa preocupação pode fazer muito para valorizar o tempo de seus colaboradores. Isso supõe que toda a administração da universidade, até os escalões mais elevados, se ponha, deliberadamente, a serviço dos homens de ciência e se esforce para encontrar os meios mais eficazes para ajudá-los na realização de sua tarefa.

O modelo americano, que se tornava relevante para o resto do mundo, pelo menos no que concerne às condições de suas universidades, começava a evidenciar uma outra face: a competição acrescida ao individualismo. Passava a existir uma certa hierarquização das instituições de ensino. Para isso, as mais prestigiadas chegaram a publicar normas específicas a fim de diferenciar-se, cada vez mais, das outras. Após 1914, o sistema *tenure* (titularização depois de um período probatório como *assistant professor*) é finalmente introduzido. E com as perseguições do nazismo e fascismo aos professores, respectivamente na Alemanha e Itália, há uma migração para os Estados Unidos cujo governo cuida de modificar o estatuto dos *scholars* nas universidades do país. São elas

unesp

próprias que criam um outro modelo, existente ainda hoje. Charle e Verger (1996, p. 96) mostram o que isso pode significar:

> Em Harvard, Princenton e Colúmbia, por exemplo, nas décadas de 1920 e 1930, a administração universitária institui cotas discriminatórias contra os estudantes judeus, cujo número crescia a partir de 1900. Os professores sofrem por longo tempo com um estatuto social aviltado: os salários, com significativas variações de uma universidade para outra e segundo a reputação e a disciplina, são muito mais baixos que os dos membros das profissões liberais; não existe garantia de emprego e os professores que se atrevem a criticar a ordem social são perseguidos sem deferência pelos *boards of trutees* (conselhos de administração) dominados pelos homens de negócios.

Outro aspecto polêmico é a respeito da formação profissional. Whitehead (*apud* DREZE & DEBELLE, 1983, p. 75) comenta que

> [...] a formação verdadeiramente útil é a compreensão de alguns princípios gerais e o domínio completo da maneira como eles se aplicam a uma diversidade de particularidades concretas [...] a cultura não é senão um funcionamento harmonioso da inteligência posta em movimento [...]. É por isso que a oposição entre as exigências da ciência pura e as da competência profissional é muito menos clara do que se poderia pensar.

Comparando a concepção de universidade de Whitehead com a de Newman (inglesa) e a de Jaspers (francesa), Dreze & Debelle (1983, p. 76) consideram que

> a de Whitehead é menos "aristocrática", no sentido em que o serviço da sociedade é diretamente lembrado; o perigo de uma "torre de marfim" acadêmica é resolutamente afastado pela insistência sobre os aspectos múltiplos da obra em progresso, desde a concepção até a realização concreta, pela preocupação de fazer viver a teoria aplicando-a e de fazer desembocar a aventura do espírito na ação. Insiste em posicionar a universidade fora dos "perigos da existência", em conservar-lhe, integralmente, os privilégios de uma comunidade autônoma, que se organiza em virtude de suas próprias funções. A este respeito permanece "livre e solitária". Finalmente, as qualidades que deve desenvolver, entre as primeiras das quais figura a imaginação criadora, não podem pertencer senão a uma elite, a uma ínfima minoria.

Mas, é Kerr (1982, p. 29 - 30) quem mostra a verdadeira fragmentação que pode existir numa universidade ou, até mesmo, a criação de subculturas, ao considerar que

unesp

> de todos esses fragmentos, experimentos e conflitos, conseguiu-se chegar a uma espécie de consenso inesperado. A vida da graduação procura seguir os britânicos, que nesse campo conseguiram os melhores resultados e, ao mesmo tempo, uma linha histórica que volta a Platão; aqui os humanistas freqüentemente encontram afinidades. A vida da pós-graduação e da pesquisa segue os alemães, que em dada época já conseguiram os melhores resultados nessas áreas, e ao mesmo tempo uma linha histórica que volta a Pitágoras; isto tudo é apoiado pelos cientistas. As profissões "menores" (menores do que direito e medicina) e as atividades de prestação de serviços seguem o modelo americano, uma vez que os americanos têm sido os melhores neste setor e, ao mesmo tempo, uma linha histórica que volta aos sofistas; os cientistas sociais são os que provavelmente se identificam com essa linha [...]. Uma universidade, pouco importando onde ela se localize, não pode aspirar a ser mais do que tão britânica quanto possível, pelo bem dos seus alunos da graduação; tão alemã quanto possível, pelo bem dos seus alunos de pós-graduação e do pessoal de pesquisa; tão americana quanto possível, pelo bem do público em geral — e tão confusa quanto possível, pelo bem da preservação do incômodo equilíbrio social.

À luz dessas considerações, podem ser identificadas algumas características da universidade americana: 1) liberdade para investir recursos nos campos do saber considerados mais convenientes; 2) formação profissional geralmente feita em *colleges* e escolas especializadas de determinadas áreas, porém só os melhores estudantes chegam ao doutorado; 3) autonomia funcional através de gestão de comitês; 4) inexistência de burocracia e, para os professores, ausência de segurança e estabilidade no emprego.

Esses fatores evidenciam o ambiente altamente competitivo das universidades americanas, as quais conseguem atrair professores de diferentes lugares do país e também do exterior. Para Ribeiro (1978, p. 67),

> a característica diferencial do ensino superior norte-americano é, precisamente, esta diversidade que permite formar, ao mesmo tempo, quadros científicos e humanísticos do mais elevado nível, grande número de profissionais de muita competência e a massa de trabalhadores comuns com preparação de terceiro nível.

Kerr (1982, p. 49 - 50) considera que a maciça ajuda federal para desenvolver a pesquisa foi de extrema importância para o sistema universitário americano, o que começou durante a Segunda Guerra Mundial, a exemplo do Projeto Manhattan (construção das primeiras bombas atômicas). Logo depois e no curso da década de 1950 e das décadas seguintes, só fizeram aumentar os investimentos federais, tanto os direcionados para

unesp

sofisticação de novos e cada vez mais poderosos armamentos quanto para a exploração do espaço sideral (criação da NASA, com a seqüência de projetos de altíssimo custo).

Todavia já há uma reflexão de várias instituições universitárias, criando mudanças, sobre esta influência do Governo. Para Kerr (1982, p. 51), a conclusão principal era previsível:

> O colosso federal tinha o poder de influenciar as universidades, por mais inflexivelmente individuais que elas fossem. Surgiu um paradoxo: quanto melhor e mais individual a universidade, maiores eram suas possibilidades de ceder ao abraço federal. Washington não desperdiçava seu dinheiro com universidades de segunda categoria.

Vieira (2000, p. 123) assim caracterizou, atualmente, o ensino superior americano:

> (i) enorme diversidade e pluralidade de instituições; (ii) grande influência do mercado, como mecanismo regulador das ofertas pelas instituições de ensino; (iii) atuação do governo, notadamente em nível federal, como principal fonte de financiamento da pesquisa básica e crédito estudantil; (iv) concorrência entre instituições em termos de docentes, financiamentos para pesquisa e estudantes.

Sobre essas características, observa-se que o financiamento estatal de pesquisas tem contribuído ao longo das últimas décadas para o ensino da pós-graduação, o mesmo não acontecendo com o ensino de graduação. Este vem decaindo e Kerr (1982, p. 61) aponta várias causas:

> A carga horária de ensino e as horas/aula do estudante foram reduzidas. Os professores estão mais freqüentemente de licença ou temporariamente ausentes do campus; alguns nunca estão no campus mais do que temporariamente. Uma carga maior de ensino recai sobre professores que não são membros do corpo docente regular. Os melhores alunos de pós-graduação preferem as bolsas de pesquisa às de ensino. Os cursos de pós-doutorado, que poderiam preencher a lacuna, geralmente não exercem as atividades de ensino. O tamanho médio das turmas está aumentando.

Quanto ao quarto item, Kerr (1982, p. 68) comenta que

> o apoio à "excelência" e "equilíbrio" é quase obrigatório nos ciclos educacionais de hoje. Essas são as duas palavras mágicas. Todavia, "excelência" e "equilíbrio"



> às vezes tomam direções diferentes. É também necessário prestigiar a "integridade institucional" e ser contra o "controle federal". Entretanto, as subvenções federais que ajudam o que favorecemos (a integridade) podem também ajudar o que combatemos (o controle). Atribuindo a "integridade" ao reitor, pode-se também estar colocando o "controle" nas mãos do governo federal.

Assim, o sistema universitário americano, conforme Ristoff (1999b, p. 79), apresenta três grandes modalidades:

1. universidades de pesquisa;
2. universidades de ensino;
3. *colleges* ou pós-secundários profissionalizantes.

Entretanto, ao retornar a análise da concepção de Whitehead e comparando-a com a de Humboldt, Ristoff (1999b, p. 80) observa:

> [...] há quatro anos atrás uma Comissão suprapartidária do Senado da Califórnia concluiu, trinta e quatro anos após a implantação do plano, que a grande meta da democratização do acesso ao conhecimento fora atingida. O problema passou a ser de qualidade. Neste sentido, o relatório faz uma ressalva importante: a divisão tripartite do sistema é excessivamente rígida e arbitrária, prejudicando a qualidade do ensino. Embora a Comissão tenha tido o cuidado de propor que a pesquisa de ponta permaneça função exclusiva das universidades do sistema UC, recomenda que todas as instituições, inclusive os *colleges*, façam algum tipo de pesquisa, pois todo bom ensino depende diretamente da atividade de pesquisa a ele associada.

Além desse problema, há outro, e mais grave: o fato de se considerar a graduação desvalorizada ante a pesquisa e a pós-graduação. — o que afasta os cientistas e grandes professores das salas de aula. No Relatório Boyer (RISTOFF, 1999b, p. 82 - 3), lê-se: "A pesquisa avançada e o ensino de graduação têm existido em planos muito distintos — o primeiro, uma fonte de prazer, reconhecimento e recompensa; o segundo, um fardo sobre os ombros, carregado de forma relutante apenas para manter a viabilidade da instituição."

De forma bastante sintética e contundente, Kerr (1982, p. 19) define a universidade americana moderna:

unesp

> não é Oxford nem Berlim: é um novo tipo de instituição no mundo. Como um novo tipo de instituição, ela não é efetivamente privada nem efetivamente pública; não é totalmente do mundo nem totalmente dele isolada. É inconfundível.

Eis a perspectiva que vê ao final do século XX:

> [...] haverá uma universidade verdadeiramente americana, uma instituição singular na História Universal, uma instituição que, ao invés de copiar outros modelos, servirá ela própria de modelo para universidades de outras partes do globo terrestre. Dizer isto não significa vangloriar-se. Acontece simplesmente que os imperativos que moldaram a universidade americana estão atuantes no mundo inteiro. (KERR, 1982, p. 79)

4.4 Modelo francês

A França, que sediou de uma das primeiras universidades do mundo, foi também o país onde houve maior descontinuidade na consolidação dessas instituições.

A Convenção de 15 de setembro de 1793 aboliu as universidades sob a justificativa de serem representantes da aristocracia. O Estado manteve, porém, alguns estabelecimentos e, em 1806, Napoléon criou a Universidade Imperial.

O entendimento do que deveria ser uma universidade chegou a ser assim expresso metaforicamente pelo próprio Napoléon: "Eu quero um corpo que esteja ao abrigo das pequenas febres da moda, um corpo que marche sempre, quando o governo descansa" (ROSSATO, 1998, p. 127).

Entretanto, foram os enciclopedistas franceses que construíram uma nova visão do mundo e de um novo ideário político para a burguesia rebelde e comprometida com o progresso. Durante, aproximadamente, cem anos o sistema de ensino francês foi composto por autarquias, organizadas como órgãos estatais.

O papel ideológico da educação era assim visto pelo referido imperador francês: "Enquanto não se ensinar, desde a infância, que é preciso ser republicano ou monárquico, católico ou irreligioso, o Estado não formará uma nação; ele repousará sobre

bases incertas e vagas; estará, constantemente, exposto às desordens e às mudanças." (DREZE & DEBELLE, 1983, p. 85)

A reforma napoleônica adotou os seguintes princípios:

a) *Monopólio estatal* — Tinha como objetivo básico, transformar a universidade em um aparelho ideológico do Estado, a serviço, portanto, dessa instância e sob seu controle.

b) *Laicização da universidade* — Significava o cumprimento estrito de tudo que refletisse os valores e a visão de mundo do imperador, o qual, para isso, contava com o zelo inexcedível de seus "jesuítas".

c) *Faculdades* — Sua criação foi necessária para manter o ensino superior. Havia a intenção de se criar cinco faculdades. Logo apareceram as de direito e medicina e com maior dificuldade as de ciências e letras.

d) *Requisito do diploma* — Estabeleceu-se essa exigência para o ingresso no mercado profissional, o que foi adotado pela maioria dos países na implantação de suas universidades.

De acordo com Charle e Verger (1996, p. 76) houve três preocupações predominantes: "oferecer ao Estado e à sociedade pós-revolucionária os quadros necessários para a estabilização de um país conturbado; controlar estritamente sua formação em conformidade com a nova ordem social; e impedir o renascimento de novas corporações profissionais". As pesquisas estavam concentradas em Paris, onde se criaram ilhas de excelência, o que mais tarde (século XX) passou a ser conhecido como "Paris e o deserto francês".

Napoleão mudou o conceito da universidade medieval enquanto instituição autônoma para criar a Universidade Imperial (lei de 10 de maio de 1806) — uma corporação à qual estava reservada o monopólio da instrução pública.

Críticas severas foram feitas por Dreze & Debelle (1983, p. 89) a Napoleão, pois afirmam que, se ele

> sabia o que esperava do ensino superior e a quem desejava confiar a realização de seus projetos, em compensação, não sabia o que é uma universidade. Não se

> encontra, em seus escritos, nenhuma reflexão sobre a vida acadêmica, a ciência, os métodos de ensino [...]. A orientação profissional do ensino, o desaparecimento da universidade, em proveito das faculdades, são exemplos chocantes.

O corpo de professores era considerado como um "exército", onde todos cumprem ordens. A esse respeito, dizia Napoléon: "Não haverá Estado político fixo se não houver uma corporação de professores com princípios fixos". (DREZE & DEBELLE, 1983, p. 87)

O núcleo básico do ensino superior, conforme Ribeiro (1978, p. 52),

> ficou constituído de escolas autônomas de direito, medicina, farmácia, letras e ciências. Separadamente, foram estruturadas a Escola Politécnica, voltada à formação dos quadros técnicos, e a Escola Normal Superior, encarregada de criar educadores destinados a atuar como difusores, em toda a nação, da nova cultura erudita de base científica.

Apesar do que aparentemente fosse transformar-se num período de insucesso para a França, esse foi um dos grandes períodos de crescimento intelectual do país, com base nas mudanças provocadas pela Revolução Industrial.

O modelo dessa época mostra-se distante daquele idealizado por Humboldt, visto que as atividades de pesquisa concentravam-se em algumas "ilhas de excelência", como a Sorbonne e o Collège de France. O humanismo conhecido foi trocado por um humanismo centrado nas ciências e com objetivos voltados para as questões nacionais.

Paris era o centro e as principais províncias tornavam-se centros secundários. Além disso, o investimento em laboratórios e bibliotecas era reduzido, o que contribuía para uma estagnação e até mesmo atraso do sistema francês, em comparação principalmente com o germânico. Vigorava uma burocracia tão excessiva que empobreceu a criatividade acadêmica.

Apesar de toda essa rigidez com o sistema educacional tendendo somente ao ensino, a Escola Normal Superior e a Politécnica começaram a se preparar para a investigação científica. Com o tempo, outras instituições autárquicas passaram a fazer o mesmo, ao criar centros de estudos especiais sempre vinculados às cátedras da universidade.

unesp

Como conseqüência desse período, Ribeiro (1978, p. 53) sublinha:

> Jamais foi restaurada a antiga universidade corporativa e organicamente integrada, nem criado qualquer órgão coordenador. Ainda hoje, vigora esta estrutura federativa em que têm vida e vigor as faculdades isoladas e não a universidade. O reitor é um simples representante do governo a supervisionar o funcionamento das escolas.

O modelo francês, no período de 1868-1904, passou por uma reforma a fim de rever os problemas advindos do sistema napoleônico. Como preocupações básicas, havia o incentivo à pesquisa e a busca do reequilíbrio do sistema universitário.

Essa reforma começou a ocorrer na Escola Prática de Altos Estudos, fundada em 1868. Foram criados laboratórios ligados ao ensino, visou-se ao aumento do número de professores e houve empenho por mais recursos financeiros. Para aumentar o número de alunos nas áreas de letras e ciências sociais, criaram-se bolsas para licenciatura, o que viabilizou a proposta.

De todas as idéias, a mais difícil de implementar foi a de ordem administrativa, pois, de acordo com a lei de 1896, as faculdades deviam ser reunidas em universidades. As novas universidades não apenas tinham conselhos eleitos com competência sobre o orçamento, como podiam criar cadeiras ou suprimi-las e também receber doações.

Como toda reforma, essa teve pontos positivos e negativos. Citam-se como positivos o critério de diversificação das disciplinas e o que permitiu diversas categorias ao corpo docente. Porém, a forma de seleção de professores ainda era diferenciada por cursos. Para Charle e Verger (1996, p. 99)

> isto impede o verdadeiro nascimento de um espírito de corpo universitário, além das diferenças entre as faculdades. Outras transformações sociais, do público e da função social das universidades, aumentam os conflitos internos no ensino superior francês.

Quantos aos aspectos negativos, destaca-se a descentralização — o que na realidade não houve, continuando assim o poderio parisiense. Depois, a opção de transformar todos os grupos de faculdades em universidades impediu que outros grupos emergissem e rivalizassem com Paris. Por último, as doações dos mecenas a Paris eram

unesp

muito superiores às destinadas a outras províncias. Os recursos privados ajudavam a permitir a criação de novas cadeiras e institutos de pesquisa somente na capital francesa.

Houve, então, um descontentamento por parte dos professores de províncias que, como conseqüência, criaram, em 1906, as associações profissionais por faculdade. As principais reclamações visavam à redução dos privilégios financeiros recebidos pelos professores de Paris.

Naquela época foi muito comum a perseguição a professores que criticavam a política educacional, os quais, para os conservadores, constituíam uma grande oposição porque interferiam na formação da opinião pública.

Com a criação do Centre National de la Recherche Scientifique, em 1936, a França volta a se desenvolver cientificamente. Essa foi uma forma encontrada pelos intelectuais para "burlar" a estrutura burocrática da universidade. A contratação de professores, implantação de laboratórios e bibliotecas passaram a ser feitas diretamente pelo Centro.

Instituiu-se concurso público para a admissão de professores. Para Ribeiro (1978, p. 54),

> o conjunto destes intelectuais constitui uma aristocracia que contribui para a integração do ensino médio com o superior e permite elevar o nível do primeiro. Isto é conseguido, porém, à custa de graves inconvenientes para a atividade científica. Primeiro, porque desgasta, em anos de trabalho docente, jovens cientistas de talento criador. Segundo, porque só encaminha diretamente à investigação jovens de menor talento que, não podendo triunfar no concurso, profissionalizam-se precocemente como cientistas.

Na França e em vários países, a hierarquia de cursos, sua duração e custo, assim como os benefícios da carreira docente, mostram-se nitidamente discriminatórios do ponto de vista social, de tal modo que há uma escala de prestígio. Charle e Verger (1996, p. 78) refere que, para a obtenção de uma licença no curso de direito (três anos de estudos) o custo era de 570 francos, enquanto que a licença em letras (um ano de estudos) era de 140 francos. Num nível mais elevado, o doutorado em medicina custava 1.300 francos e, em ciências, 140 francos. As origens dos estudantes também retratam a hierarquia das profissões, na qual os mais abastados escolhem as áreas de direito e medicina, enquanto

unesp

que os das camadas média e média baixa optam pelas áreas de letras e ciências. No caso dos professores, o que acontece também em outros países, os de direito e medicina, principalmente, acumulam cargos com rendimentos profissionais, enquanto que os de letras e ciências, buscam rendimentos complementares, atuando em outras funções administrativas e com isso utilizam de forma excessiva o recurso da substituição ou da suplência contribuindo para a perda da qualidade do ensino.

Ao criticar o modelo recém-implantado, Ribeiro (1978, p. 54) esclarece:

> [...] a forma de preparação dos altos quadros da universidade francesa parece basear-se em dois pressupostos: a) que os cientistas são sábios, o que não corresponde aos fatos, pois, embora devam ser pessoas de grande talento, [...] podem ser treinados em poucos anos para operar criativamente nas fronteiras do conhecimento, porém a sabedoria só pode advir de esforços persistentes realizados durante muitos anos de estudos e reflexão; e b) que o concurso público, como processo seletivo essencialmente democrático, é o sistema ideal para o acesso à universidade mas, na verdade, tais certames demonstram mais as qualidades retóricas e de versatilidade polêmica do que a capacidade criadora aplicável ao progresso do saber. Por esta razão, os concursos talvez sirvam para eleger intelectuais de perfil humanístico, mas não para selecionar cientistas.

Dreze & Debelle (1983, p. 93) mostram que, atualmente, o professor francês é um funcionário público

> cuja liberdade é mais negativa que positiva. Se ele pode fazer a pesquisa que quiser e publicá-la como entender, por outro lado, a estrutura dos estudos, os programas e os métodos de ensino são fixados em escala nacional. Ele não se integra numa estrutura acadêmica, ativa, responsável pelo ensino e pela pesquisa [...] a administração estática das universidades tem por conseqüência enfraquecer a autoridade de cada faculdade sobre seus membros. Funcionário do Estado, o professor titular de uma cátedra é o único senhor de sua vontade depois de Deus.

Com todo esse formalismo e rigidez do modelo, a partir da segunda metade do século XX os franceses começam a discuti-lo, priorizando os problemas da universidade, como o seu papel social e a expansão de vagas.

Eis os principais reivindicações:

> a) cogoverno pelas comissões paritárias de estudantes e professores; b) a exigência de implantar uma universidade crítica, incorporadora dos contra-cursos aos programas ordinários de atividade universitária; c) a proposição

> do direito dos estudantes julgarem seus professores quanto à sua eficácia docente, assim como são julgados em seu desempenho estudantil; e d) o desmascaramento dos sistemas tradicionais de exames e concursos. (RIBEIRO, 1978, p. 56).

Atualmente a França dispõe de um sistema de ensino superior no qual as instituições são públicas, as universidades comprometidas com o desenvolvimento social através da pesquisa e com objetivo de reduzir as desigualdades. Há independência em relação a outras organizações. A universidade francesa tem autonomia administrativa e financeira. São mantidas as escolas especiais, as *Grandes Écoles* e as escolas normais. A formação profissional é feita ao mesmo tempo que a formação científica. A situação de participação da comunidade acadêmica é grande após as inúmeras reformas por que passou o sistema, desde a primeira, a de 1822, até a de 1984. As principais foram a de Edgar Faure, em 1968 (após amplas reivindicações estudantis que se disseminaram por vários países) e a Lei Alain Savary (1984), que define a missão da universidade e seus objetivos.

Questionando o modelo francês, Dreze & Debelle (1983, p. 83) o consideram como um "modelo intelectual", já que "essas pesquisas bibliográficas muito sumárias talvez não nos fizeram descobrir nenhuma reflexão sistemática de autor francês sobre a natureza e a missão da universidade".

No que concerne a essa preocupação, Gusdorf, (*apud* DREZE e DEBELLE, 1983, p. 84) sublinha:

> A sombra do grande imperador intimida as memórias e paralisa as imaginações. Por mais liberais que pretendessem ser, os governos sucessores, até à hora presente, não admitiram nunca a possibilidade de restaurar a alta cultura na plenitude de seus direitos. Jamais lhe restituíram sua inteira personalidade e sua autonomia.

Sobre a administração, Rossato (1998, p. 128) informa que a universidade:

> é dirigida por um presidente e por três conselhos superiores — Administração, Científico e Estudos e da Vida Estudantil. Em todos os conselhos, participam estudantes, funcionários e professores, com ponderação diferente dependendo do Conselho; no Conselho Científico e da Vida Estudantil, também há participação de membros exteriores. O processo de decisão caracteriza-se por uma certa democratização interna dos diferentes segmentos — estudantes, funcionários, professores, membros externos — dependendo dos objetivos.

unesp

Quanto à gestão, a influência napoleônica foi grande e, até hoje, o poder decisório é bastante centralizado, compreendendo desde a elaboração ou reformas de programas até nomeação, remuneração de professores etc.

A respeito do magistério superior na França, Balbachevsky (1999, p. 39) explica:

> [...] a escolha para o preenchimento do cargo de professor é feita em três instâncias: localmente, pela Commission de Specialité da universidade, que seleciona e classifica três ou quatro candidatos (dos quais exige-se que tenham completado o Doctorat d'Etat). Após a confirmação dada pelo Conselho Universitário, a lista é encaminhada para a seção nacional do Conseil Supérieur des Universités na disciplina, que avalia a escolha e confirma um dos nomes (usualmente o primeiro nome da lista) para ser nomeado pelo ministro da Educação. Nesse processo, a seção nacional do CSU pode recusar a lista produzida localmente, na instituição, considerando que os candidatos não apresentam as credenciais acadêmicas necessárias.

Às características permanentes da universidade francesa (poder central, faculdades isoladas, orientação profissional, uniformidade) acrescentou-se a criação dos institutos de tecnologia (semelhantes aos *colleges* americanos), os quais conferem diploma após dois anos de estudos, direcionados principalmente para a área técnica profissional industrial, com habilitação de nível superior. Essa é uma das alternativas para resolver o problema da pressão pelo ensino superior de massa.

Atualmente a França dispõe de 87 universidades públicas e 92 institutos universitários tecnológicos, aos quais 61,5% dos jovens que concluem o segundo grau (*bac*) têm acesso direto. Há, ainda, as *Grandes Écoles*, em que o ingresso é mais seletivo e rigoroso, além de elitizado.

De acordo com o Rapport Attali (TRINDADE, 1999a, p. 88), recente estudo realizado sobre o ensino superior francês, acredita-se que o país respondeu bem às demandas da sociedade; todavia, "tornou-se, com o tempo, confuso, burocrático e gerador de desigualdades".

O citado relatório alerta que, com o advento das tecnologias da informação e as demandas criadas com uma rapidez muito maior, é necessário que o ensino superior reveja, e logo, seus objetivos e simplifique sua organização. E, numa visão bastante social, ressalta que, para atingir novos objetivos, o sistema deverá responder

unesp

> às necessidades da formação permanente, da incorporação de novas tecnologias e da criação de instituições eficazes e parcimoniosas com o uso de recursos públicos. Será preciso também aceitar uma competição *maitrisée*, uma emulação científica e pedagógica entre estabelecimentos de ensino. Será sobretudo preciso reduzir a extraordinária separação que se estabeleceu recentemente entre os grupos sociais cujos filhos monopolizam o melhor do ensino superior e os outros que serão cada vez mais irreversivelmente excluídos. (TRINDADE, 1999a, p. 88)

Conforme esse documento, delineia-se, também, uma total sincronia entre as sugestões propostas e as idéias do Banco Mundial para os países em desenvolvimento. As modificações deverão acontecer, inclusive, visando à compatibilização do ensino superior na União Européia.

É o que fica evidenciado em sete objetivos específicos:

> 1) permitir a cada estudante encontrar seu domínio de excelência (inclusive utilizando-se dos seus fracassos para descobrir suas capacidades, evitando assim que alguém abandone o ensino superior sem obter um diploma); 2) fazer progredir os conhecimentos, ou seja, o saber coletivo através da pesquisa; 3) preparar novos profissionais, o que implica em se adaptar às profissões do futuro e ao espírito empresarial; 4) manter o saber através da formação permanente; 5) fazer progredir a justiça social, fazendo com que os estudantes dos bairros periféricos possam obter os meios para desenvolver estudos superiores de longa duração; 6) acentuar a abertura ao mundo exterior, acolhendo mais estudantes e pesquisadores estrangeiros; 7) criar um modelo europeu significa que cada reforma deve ser pensada em sua dimensão internacional e, em particular, européia. (TRINDADE, 1999a, p. 91)

No esboço apresentado do modelo francês, observa-se que ele, com toda a herança napoleônica, vem tentando se transformar ao longo do tempo, principalmente face às participações docente e discente, cujo Movimento de 68 foi um dos mais representativos.

Continuam em pauta as discussões no sentido de exercer grande pressão sobre o sistema, não apenas para melhorar significativamente a qualidade do ensino, mas também para que este se articule com a pesquisa e atenda a uma demanda cada vez maior de alunos.

unesp

4.5 Modelo inglês

O conhecido modelo universitário inglês retrata basicamente a realidade de duas universidades, Oxford e Cambridge — que, além de ser voltadas para uma sociedade aristocrática, foram inicialmente eclesiásticas. Criadas nos séculos XII e XIII, respectivamente, elas formam o chamado Oxbridge. Organizadas sob a forma de *colleges*, tinham autonomia em relação à própria universidade. Nesses *colleges* os estudantes tinham os tutores pessoais. Ribeiro (1978, p. 57) escreve que

> [...] esta organização bipartida permitia combinar a orientação tutorial na formação pessoal de cada estudante com a freqüência a cursos regulares, onde recebiam sua formação em leis, medicina, biologia, se pretendiam alcançar um diploma acadêmico. A maior parte dos professores eram clérigos, obrigados ao celibato.

A base desse modelo está nas idéias do cardeal Newman, ex-aluno de Oxford (tendo lá trabalhado entre 1820 e 1845) que imprimiu sua percepção como a própria concepção do modelo de universidade inglesa. É a partir do livro *The idea of the university* que os estudiosos do modelo inglês procuram entendê-lo e explicá-lo.

Newman *(apud* ROSSATO,1998, p. 130), assim o explica:

> A visão de universidade neste discurso é a seguinte: este é o local onde se ensina o conhecimento universal. Isto implica por um lado que o seu objetivo é intelectual e não moral, e por outro, que o seu objeto é a difusão e a extensão dos conhecimentos e não tanto o seu desenvolvimento. Se o seu objeto fosse a descoberta científica e tecnológica, eu não vejo por que a universidade teria estudantes; se fosse preparação religiosa, não vejo qual seria o lugar da literatura e da ciência.

Para Newman, a busca do saber é inerente ao homem; e por isso dizia:

> a constituição do espírito humano é tal que toda espécie de saber, se realmente digno desse nome, traz, em si, sua própria recompensa", mesmo "se ele não faz disso nenhum uso posterior e se não contribui para nenhum fim imediato". (DREZE & DEBELLE, 1983, p. 34)

unesp

Essas universidades compõem, com algumas outras, o sistema universitário de elite da Inglaterra. Além delas, fazem parte do sistema instituições de vários tamanhos e estruturas diferentes. Tal diversificação, conforme a considera Ribeiro (1978, p. 57), pode ser entendida como a inexistência de um modelo inglês de universidade.

Sobre a autonomia, Rossato (1998, p. 129) refere que

> as universidades inglesas são instituições autônomas estabelecidas por carta real com ato do Parlamento, cada uma com o seu próprio sistema de governo; não há uma lei nacional que imponha uma estrutura única. Oxford e Cambridge têm um sistema colegiado e são administradas pelos seus próprios membros; as demais têm liberdade para escolher os seus administradores e determinar as condições de trabalho.

O governo financia grande parte dos estudos superiores, apesar de, como veremos adiante, a forma vir sendo modificada ao longo dos anos. Há um Conselho (University Funding Council) que é o responsável pelas finanças públicas aplicadas às universidades.

A fundamentação do modelo está na formação da personalidade do aluno, o que fez com que, ao longo dos séculos, a filosofia humanista — ao enfatizar a moral do indivíduo —viesse a ser a missão da universidade.

Nesse modelo o ensino tornou-se uma atividade fundamental, principalmente na relação professor-aluno. A vida acadêmica, com as imposições de Oxford e Cambridge de os alunos terem de viver no campus, fez com que Newman valorizasse a convivência acima de qualquer outra coisa:

> ainda que não possam estudar todos os temas que lhes são oferecidos (era contrário ao enciclopedismo); eles lucram em viver entre os mestres e sob a influência dos mesmos, que representam o círculo completo (dos conhecimentos). Eis aqui como concebo o benefício de um centro de saber universal, considerado como lugar de ensino: agrupemos homens eruditos, cheios de zelo por sua própria ciência e discípulos uns dos outros; por permutas habituais e no interesse da paz de espírito, eles são levados a resolver, juntos, os litígios e as afinidades de seus respectivos assuntos de estudos [...]. (DREZE & DEBELLE, 1983, p. 36).

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

Sobre a relação docente-discente vivida no sistema conhecido como *tutors,* J. S. Fulton (*apud* DREZE & DEBELLE, 1983, p. 42-3) ressalta: a criação do poder de argumento do estudante; o hábito regular de trabalho, independentemente da assiduidade ao curso, e por último a relação especial entre *tutor* e estudante.

Grande importância é dada à pesquisa nos dias atuais; mas esta aparecia em segundo plano, como uma conseqüência do ensino, o que foi assim explicitado por Newman (*apud* DREZZE & DEBELLE, 1983, p. 34).

> [...] universidade é lugar do ensino do saber universal. Implica que seu objeto seja a difusão e extensão do saber antes que o seu avanço. Se uma universidade tem por objeto a descoberta científica e filosófica, não vejo por que ela deva ter estudantes.

E com essa visão da investigação científica, da descoberta, argumentava Newman: "Descobrir e ensinar são funções distintas; são também dons distintos que estão raramente reunidos numa mesma pessoa." (DREZE & DEBELLE, 1983, p. 35).

Durante muito tempo, a universidade inglesa, regida pelas idéias de Newman, não considerou a pesquisa como relevante — o que só veio a ocorrer a partir de 1794, quando Cambridge instituiu uma cátedra denominada "investigação científica".

> o problema e a tarefa especial de uma universidade não é fazer avançar a ciência, nem fazer descobertas, nem formar novas escolas filosóficas, nem inventar novos modelos de análise, nem efetuar trabalhos de medicina, de direito ou mesmo de teologia, mas, muito mais, formar espíritos, religiosamente, moralmente e intelectualmente [...] (BUSEY *apud* DREZE & DEBELLE, 1983, p. 35)

Contrapondo-se a essa idéia de Newman, Flexner (*apud* KERR, 1982, p. 21) diz que a universidade se tornou "uma instituição conscientemente dedicada à busca do conhecimento, à solução de problemas, à apreciação crítica do desempenho e à formação de homens em um nível realmente superior". Já não era possível, para um único indivíduo, "dominar qualquer assunto — o homem universal e liberal de Newman havia desaparecido para sempre".

unesp

Para Newman, a universidade era um "centro de educação", mas, principalmente, de reprodução de conhecimentos. Porque até mesmo a relação com a sociedade, que fez tanto crescer o modelo americano, em nenhum momento é destacada por Newman.

Conforme Rossato (1998, p. 130) a essência do pensamento de Newman é assim expressa: "É bom ser um *gentleman,* ter uma inteligência cultivada, um gosto refinado, um espírito leal, justo e severo, uma conduta nobre e cortez, pois estas qualidades acompanham um vasto saber. Elas são objeto duma universidade."

Também se negava a concepção de universidade como um centro de preparo profissional (tarefa relegada a níveis mais baixos na Inglaterra). A educação universitária, segundo Newman, não devia centralizar-se na formação profissional:

> [...].Pensar que a melhor maneira de *preparar* uma pessoa para distinguir-se em alguma atividade [...] consiste em entravar seus estudos desde o começo e a encerrar o primeiro desenvolvimento de seu espírito com referência às únicas necessidades desta atividade é uma noção diferente, que é preciso desacreditar e não aceitar (DREZE & DEBELLE, 1983, p. 39) .

Quanto a isso, concordava o renomado economista Stuart Mill:

> Os homens são homens antes de ser advogados, médicos, comerciantes ou industriais; se vocês fizerem deles homens capazes e sensatos, eles se transformarão por si mesmos em advogados ou médicos capazes e sensatos. Ao sair da universidade, os recém-formados não devem levar consigo conhecimentos profissionais, mas, aquilo que é necessário para guiar o uso desses conhecimentos, para esclarecer os aspectos técnicos de seu trabalho à luz de uma cultura geral (*apud* DREZE & DEBELLE, 1983, p. 39) .

Não por acaso, com todo o prestígio conquistado, as universidades de Oxford e Cambridge viveram um período de estagnação durante o século XVIII. Para Charle e Verger (1996, p. 80) um dos motivos da baixa procura era a obrigatoriedade de residência dentro dos colégios, o elevado custo dos estudos e a proibição de matrícula aos não-anglicanos. Todavia, enquanto a pesquisa não era difundida, no ensino buscavam-se formas de melhor preparar os cidadãos profissionalmente, através de instituições especializadas.



Outro incremento de vanguarda foi a adoção e crescimento de cursos por correspondência e de cursos *sandwiches*, nos quais os alunos tinham aulas num período e, em outro, trabalhavam na área em que se formariam.

Com o tempo, e o desenvolvimento da pesquisa na Alemanha, a Inglaterra viu-se obrigada a modificar seu sistema: instituiu a investigação científica e estratificou os cursos e universidades, em que no topo estavam Oxford e Cambridge, no meio, universidades de algum prestígio e, na base, cursos destinados a formar profissionais para o mercado. Sobre essa divisão, Ribeiro (1978, p. 58) comenta: "Assim, simultaneamente, surgiram pensadores e cientistas de alto padrão e um número muito grande de profissionais competentes e operários altamente qualificados."

Mesmo com essas mudanças, Dreze & Debelle (1983, p. 35) mostram que, em 1943, ainda havia defensores das idéias de Newman e cita Jacques Maritain, como um deles: "Segundo a natureza das coisas, as universidades têm por objetivo ensinar a juventude e não reproduzir livros, artigos e contribuições sem fim, ou fazer alguma descoberta científica, filosófica ou artística."

Registre-se também o que, em 1961, numa conferência em Oxford, afirmou J.S. Fulton:

> Quando eu aqui era estudante (e penso que acontecia o mesmo quando era tutor) as prioridades eram claras. Nossos mestres eram sábios notáveis. Muitos dentre eles figurarão, permanentemente, no quadro da ciência em seu domínio: mas eram, em primeiro lugar, e antes de tudo professores. Devotavam-se a seus estudantes, durante toda a semana — e mesmo no fim de semana — durante o ano acadêmico. Muitos dentre eles organizavam sessões de leitura para seus alunos durante as férias. Não creio que nos teriam influenciado tanto quanto o fizeram se não tivessem feito progredir suas disciplinas; mas creio que jamais duvidamos do fato de que sua responsabilidade principal era a de se ocupar conosco. (*apud* DREZE & DEBELLE, 1983, p. 35)

Apesar do tempo, as universidades inglesas continuam buscando formar o homem do saber universal: o *gentleman* idealizado por Newman.

Somente em 1963, a partir da publicação do *Inform Robbins* é que, segundo Perellon (*apud* SGUISSARDI, 1999a, p. 97-8), começa um processo de mudança no ensino superior inglês, o qual, de elitista, passa a ser mais aberto a outras camadas sociais:

unesp

> Sin embargo, esta transformación no fue efectuada dentro del marco universitario, como lo recomendaba el Informe sino por la creación de uma estructura paralela, los Politécnicos (Polytechnics). Este segundo fue puesto bajo la responsabilidad y el control de diferentes Autoridades Locales de Educaión (Local Educacional Authorities) hasta 1988, fecha a la cual las autoridades politicas centrales les concedieran su autonomía.
> [...] las universidades y los antiguos Polytechnics forman ya parte de la misma estructura, disponen de los mismos derechos y, también, son financiados bajo um lema común.

Mais recentemente, quando Dreze & Debelle (1983, p. 44) questionaram os autores contemporâneos ingleses sobre essa concepção de universidade, receberam do Lord James of Rusholmes a seguinte resposta:

> [...] nenhuma definição pode ser rígida e a linha que separa a universidade dos outros estabelecimentos de ensino superior não terá jamais uma clareza que a torne fácil de traçar e impossível de atravessar. Para atender à demanda crescente de educação superior, preservando sempre seu caráter nas próprias universidades, é preciso criar novas instituições e considerá-las como os elementos de uma rede de ensino, cujas partes são ligadas entre si e no seio da qual as instituições mais eminentes pela qualidade de seus estudantes, suas exigências e a originalidade do trabalho que elas estimulam — isto é, as universidades experimentam uma solicitude autêntica para com os outros.

Na Inglaterra do final da década de 1990, a divisão entre antigas e renomadas universidades e as novas (antigos *Polytechnics*) continua, inclusive, no que diz respeito à origem de seus alunos. Estas últimas têm passado por dificuldades financeiras até no que se refere ao pagamento dos salários de professores.

Em conseqüência dos problemas nos serviços públicos ingleses (1979-1997), como em várias partes do mundo, e até com a nova ordem econômica mundial, a medida drástica é única: cortar gastos públicos.

Para as universidades, a solução foi procurar outras fontes de recursos. E o governo, segundo Williams, muito contribuiu para

> encorajar universidades e polytechnics a assinarem contratos de pesquisa e consultoria com a indústria e a buscarem doações privadas. Dois Education Acts (Education Act — 1988 e Further and Higher Education Act — 1992), teriam apressado o ritmo da mudança: a maior parte das instituições de educação superior foram redesenhadas como universidades com conseqüências importantes na própria idéia ou concepção de universidade. (*apud* SGUISSARDI, 1999a, p. 99)

unesp

Esse momento representou para os ingleses o que o governo de vários países vêm fazendo: massificar a universidade, na maior parte das vezes sem critérios, e sem medir as conseqüências para a qualidade do ensino.

Peterson (1997) já mostra a necessidade de várias transformações nas universidades e ressalta a idéia do planejamento estratégico, principalmente contemplando o ambiente no qual a instituição está inserida.

As reformas educacionais basearam-se numa expressão usada por Williams (*apud* SGUISSARDI, 1999, p. 99) de "quase-mercado", ou seja, as instituições de ensino fazem com que suas prioridades coincidam com as do governo, além de as orientarem mercadologicamente para que consigam subsídios necessários à sua sobrevivência, reduzindo assim os incentivos públicos. Como isso não acontecia antes, tem-se como conseqüência imediata a perda da autonomia universitária.

A luta de professores e alunos na Idade Média, para que a instituição universitária não se vinculasse, ao clero ou aos príncipes, ressurge agora com novos ingredientes.

Os critérios para distribuição de recursos passaram a ser outros, tais como: quantidade de alunos por instituição; avaliação, por pares, dos projetos de pesquisa realizados; alocação de fundos especiais para ensino e pesquisa em bases competitivas.

A reação das universidades e *polytechnics* foi rápida. Sguissardi (1999a, p. 100) ressalta que

> as mudanças nesta direção foram de tal monta que muitos *polytechnics* — habituados a se utilizar autonomamente de todos os recursos advindos de fontes externas privadas e dos fundos vinculados governamentais — criaram verdadeiras agências geradoras de renda, muitas vezes verdadeiras empresas comerciais subsidiárias.

O modelo até então autônomo, e com recursos sem maior controle, começou a desmoronar, inclusive criando estruturas com membros externos às universidades e *polytechnics (Universities Funding Council — UFC e Polytechnics and Colleges Funding Council — PCFC)*. Além disso, a burocracia, que até esse período não havia sido mencionada pelos autores, como característica da universidade inglesa, passou a ser referida.

unesp

Sguissardi (1999a, p. 101) explica o novo processo:

> Segundo Williams, para a definição de prioridade na alocação de recursos, mais importante que a composição dos Conselhos é a existência de uma cláusula técnica prevendo que nenhuma alocação financeira possa ser feita a qualquer universidade se o pedido não se fizer acompanhar de memorando financeiro, especificando o retorno esperado de cada alocação.

Outra medida, para acompanhar o modelo neoliberal adotado por Thatcher, foi reduzir o programa de bolsas para alunos de graduação de tempo integral, passando-as para empréstimos reembolsáveis. Em 1989 foram instituídos também os *Quality Assessment Committees,* que tinham como objetivo alocar os fundos para as universidades e *colleges*. Nesse aspecto, a preocupação era com a eficiência do sistema.

No que concerne à autonomia universitária e ao defender a competitividade das instituições, Williams adverte:

> [...] criar mecanismos de mercado não é o mesmo que estabelecer o livre mercado. Não existe livre mercado na educação superior britânica: em alguns casos ela se tornou menos livre. As universidades são hoje menos livres para tomar suas próprias decisões acadêmicas e financeiras do que o eram no início dos anos 80. (*apud* SGUISSARDI, 1999a, p. 103)

Em maio de 1996 criou-se uma comissão encarregada de sugerir soluções alternativas para o desenvolvimento do sistema nos vinte anos seguintes. O relatório, conhecido como *Dearing Report*, por causa do presidente da comissão, Sir Ron Dearing, contém 1.700 páginas, 24 capítulos, 122 recomendações.

Sguissardi (1999a, p. 105-9) analisa com bastante propriedade vários aspectos cruciais desse documento, alguns dos quais mencionamos:

> ***Princípios:***
>
> 1) Enfatiza-se que o ensino deve responder crescentemente às necessidades do emprego e incluir o desenvolvimento de habilidades gerais, que seriam amplamente valorizadas no mercado de trabalho[...].
> 2) Defende-se o princípio de que os planos de apoio ao estudante devam ser claros e transparentes[...].

unesp

3) Quanto aos docentes: defende-se que a educação superior deva ser capaz de recrutar, reter e motivar um corpo docente e de pesquisa com apropriada qualificação [...].

4) Enfatiza-se o princípio da eficiência ou busca da melhor relação custo/benefício na educação superior a ser obtida no uso dos recursos disponíveis.

Análises e recomendações:

1) Preocupação com o tema "massificação da educação superior no Reino Unido".
2) Aumentar o número de concluintes de graduação: pretende-se passar dos atuais 32% de diplomados, em relação aos concluintes do ensino secundário, para 45%.
3) Para garantir a qualidade das formações e diplomas em nível nacional são propostas Agências de Qualidade.
4) Necessidade de um leque de formações de nível superior muito mais diversificado e adaptado ao mercado de trabalho. Há uma clara orientação no sentido de que os estudantes possam ter durante sua formação uma primeira experiência profissional.
5) A maior flexibilidade dos currículos universitários é uma das principais metas a serem atingidas. Dever-se-ia permitir ao estudante poder entrar e sair da universidade em diferentes momentos do desenvolvimento de um currículo. Propõe-se a convivência entre cursos de longa e curta duração (sub-degree diplomas) e qualificações específicas.
6) Necessidade de serem tomadas medidas visando envolver cada vez mais as IES no esforço de diminuição do atual apartheid social.
7) Sobre a pesquisa: diante do decréscimo dos investimentos no curso dos últimos anos em infra-estrutura e laboratórios e na melhor remuneração dos pesquisadores, assim como em face das previsões orçamentárias do novo governo, propõe-se, entre outras medidas, formas de parceria entre o setor público e a iniciativa privada.

O premiê trabalhista Tony Blair tomou decisões imediatas sugeridas por esse relatório, o que consagrou a lógica neoliberal adotada por Thatcher.

Quanto ao problema do pagamento de anuidades, o que houve, na realidade, foi uma mudança de valores com base em cortes de verbas do governo. Em relação a outros aspectos como autonomia universitária, concepção de universidade e qualidade do ensino, as mudanças foram efetivamente drásticas, porém, só ao longo do tempo será possível considerá-las eficientes ou não

De todo modo, essa nova concepção de universidade serve muito de reflexão para o presente estudo.

O que nos leva a perguntar: como ficam as idéias do cardeal Newman? Como se pode caracterizar o modelo universitário inglês? Pode-se considerar que houve um

unesp

modelo e hoje há outro? E talvez, por fim, possa se indagar: será que, com a globalização, haverá um único modelo universitário, e padronizado pelo Banco Mundial?

4.6 Modelo Socialista (Russo)

A universidade soviética passa a constituir um modelo a partir da Revolução Socialista de 1917.

Antes disso, com características muito semelhantes a vários outros modelos, já existiam algumas universidades, das quais a primeira foi a Estatal de Irkust (1198) e as que mais se destacaram foram as de Moscou (1755) e São Peterburgo (1819).

Em 1860 havia nove universidades, com 5 mil estudantes; em 1914, 27 mil, chegando a 216 mil em 1922.

No período compreendido entre 1860 e 1910, aproximadamente, houve vários movimentos estudantis que denunciavam os problemas então existentes no setor. O primeiro deles foi a proibição de acesso ao ensino superior de estudantes da pequena burguesia, das camadas médias e os de origem judaica. Estes saíram do país a fim de conseguir diplomas no exterior, principalmente em Berlim e Paris. O segundo problema foi a não aceitação dos movimentos associativos estudantis, o que resultou em greves e movimentos de protesto.

Charle e Verger (1996, p. 121) assinalam:

> O ponto culminante da agitação é atingido quando da Revolução de 1905 na qual as universidades servem de centro para a mobilização revolucionária que resulta na greve geral de outubro. A repressão conduz ao fechamento das universidades em 1905-1906. Novas confusões seguiram-se ao funeral de Tolstói provocando a intervenção da polícia na Universidade de Moscou e a demissão de uma centena de professores, em 1910.

Com a nova ideologia, a formação da aristocracia deu lugar à de homens para a direção superior do Estado. No caso, todos os jovens, sem nenhuma distinção, deviam ser preparados para se tornar revolucionários. Prokofiev (*apud* DREZE & DEBELLE, 1983, p. 103), escreve que "a universidade, no país do socialismo é, antes de tudo, uma escola

superior que forma quadros de especialistas, altamente instruídos, educados no espírito do devotamento à causa do povo, *construtores da sociedade comunista*". Sob essa nova ótica, a instituição passa por mudanças drásticas. Uma delas foi não matricular estudantes provenientes das classes abastadas. Era uma forma de mudar o "*status quo*", mas que trouxe como conseqüência um novo padrão acadêmico. Os alunos mais preparados, até então, eram aqueles a quem as matrículas haviam sido negadas. Com a guerra e a emigração em massa, as universidades perdem muitos acadêmicos, principalmente professores. Todavia, a vontade de mudar resulta em iniciativas que demonstram a firmeza do novo governo em renovar os valores nas universidades. Charle e Verger (1996, p. 122) mostra que, "com 4,3% da faixa etária nos estudos superiores, a Rússia soviética teria assim, retomado, em 1939, o nível de formação superior dos países ocidentais ao transformar completamente as origens dos quadros do regime". E Prokofiev (*apud* DREZE & DEBELLE , 1983, p. 112), assim explica a forma de ingresso no ensino superior:

> A acessibilidade da instrução superior tem relação também com sua gratuidade. Os estudantes soviéticos não pagam seu curso, a freqüência aos laboratórios, os trabalhos práticos, os exames. Têm direito à assistência médica gratuita. Utilizam, gratuitamente, os manuais, os objetos escolares, os livros, os instrumentos de música, etc. Os estudantes dispõem de refeitórios e de hotéis a preço reduzido. Uma parte das despesas, nesse caso, é coberta pela administração das escolas superiores.

Com base em Ribeiro (1978, p. 74) e Rossato (1998, p. 135), eis algumas características do novo sistema de ensino superior: a) todo o sistema é estatal (a educação é obrigação e monopólio do Estado), razão pela qual o Estado intervém e determina as prioridades para as universidade, além de nomear o reitor; b) não há oposição entre a universidade e o Estado; c) separação entre o ensino e a investigação profissional de alto nível — a pesquisa só existe com objetivos bastante determinados e em comum acordo com as necessidades do Estado; d) separação em três tipos de instituições de ensino superior: 1 — as dedicadas ao ensino das ciências e de jurisprudência; 2 — institutos tecnológicos formadores de engenheiros da mais alta qualificação; 3 — escolas de medicina, agronomia, pedagogia e administração (preparação de pessoal para os quadros do Estado), [Além destes três tipos de IES, havia instituições de ensino ideológico, ligadas e dirigidas diretamente pelo PCUS (Partido Comunista da União Soviética), pelo Comitê Central da Juventude Comunista, pelos sindicatos e pelo Exército].e) caráter competitivo para que o aluno produza ao máximo, do que dependeria sua carreira; f) unidade ideológica

unesp

do ensino adotando o marxismo-leninismo como método de investigação e como teoria geral explicativa da sociedade e da história. Se de um lado contribuía perfeitamente para a transmissão da ideologia, de outro inibia o desenvolvimento das ciências e o florescimento de um marxismo crítico; g) o desafio constante de ser superior aos norte-americanos impulsionou as ciências experimentais [depois do XXI Congresso do PCUS, o objetivo de alcançar e ultrapassar os EUA na economia, tecnologia, padrão de vida foi apontado como meta para a construção da sociedade comunista] ; h) ensino que tenta abranger toda a população; i) uso do sistema educativo como mecanismo de triagem a ser utilizado, no futuro, a fim de legitimar o mando nos estratos superiores.

A autonomia universitária não existe porque o Estado é totalitário. Grant (*apud* DREZE & DEBELLE, 1983, p. 108), diz como funciona a estrutura universitária e comprova a sua falta de autonomia:

> O diretor de uma VUZ (IES na Rússia) se chama reitor e é assistido por um vice-reitor ou pró-reitor. Todos são nomeados e demitidos pelo ministro do Ensino Superior da URSS. São responsáveis, perante o ministro, pelo bom funcionamento do estabelecimento. O órgão responsável pelo planejamento e pela administração é o Conselho Acadêmico que equivale ao Senado de uma universidade britânica. Este é presidido pelo reitor e é composto de vice-reitores, de diretores de faculdades e departamentos, de alguns professores, de representantes do Partido Comunista, do Konsomol (ramo mais velho do movimento que agrupa os jovens de 15 a 27 anos), do Sindicato e do ministro.

Uma das metas que se queria alcançar naquela época, era tornar equivalentes os trabalhos manual e intelectual, além de difundir nos estratos superiores um sentimento de responsabilidade social e de valorização do trabalho produtivo. Quanto ao primeiro item, cujo objetivo é combinar trabalho produtivo com intelectual, havia três procedimentos principais: "cursos diurnos intensivos para estudantes de dedicação exclusiva; cursos alternados com períodos de trabalho — sempre em áreas afins ao que está estudando —; cursos noturnos e ensino por correspondência, simultâneos com o trabalho". (RIBEIRO, 1978, p. 75)

A cada ciclo de estudos concluído, o estudante obtém uma qualificação, tendo direito a exercer um ofício. Além disso, todos os cursos e exames devem contemplar conhecimentos da teoria política marxista-leninista.

unesp

Grant, citado por Dreze & Debelle (1983, p. 106), explica que, durante os dois primeiros anos, esses cursos têm por objeto a história do Partido Comunista na União Soviética: uma visão de conjunto da história da URSS e dos acontecimentos do século XX, sob uma ótica aprovada. Os cursos de economia política e de materialismo dialético e histórico são introduzidos no 3° ano. A ordem e a colocação das disciplinas no currículo variava com o decorrer dos anos.

Nos anos 70 foi incluída a cadeira, e a prova estatal da disciplina "Comunismo Científico", nos últimos períodos de todas as universidades e escolas técnicas superiores. Para a conclusão do curso, os alunos defendiam publicamente sua monografia e, além disso, faziam no mínimo, quatro provas de conclusão de curso, na presença de uma comissão estatal, em sua própria IES, em disciplinas consideradas como centrais na sua área de profissionalização, mais uma disciplina da área ideológica (nos anos 70 "Comunismo Científico").

Ribeiro (1978, p. 76) comenta que

> apenas os estudantes de ciências, e certa proporção de estudantes dos institutos politécnicos, dedicam-se exclusivamente aos estudos, deixando seus períodos de trabalho para após a graduação ou realizando-os na qualidade de auxiliares de investigação, até o fim de sua preparação acadêmica. Graças a tais procedimentos, a União Soviética pôde orientar para carreiras científicas e tecnológicas 43% de seus estudantes (1959) enquanto que a proporção dos Estados Unidos não ultrapassava, então, os 22,7%.

Uma das particularidades interessantes do modelo soviético é que os estudantes de carreiras tecnológicas fazem pós-graduação conforme os campos. Devem elaborar um projeto original, referente a um problema concreto de sua especialidade. Isso demonstra a importância da pesquisa tanto em sua forma pura, ou básica, quanto em sua forma aplicada.

Os demais países socialistas, em sua maioria, absorveram o modelo russo, hoje, também, conhecido como modelo soviético. Para Ribeiro (1978, p. 78),

> a grande lição da experiência universitária soviética, e, mais ainda, a da China consiste em que uma planificação cuidadosamente elaborada permite elevar, em poucas décadas, o nível de ensino e de investigação, do mais profundo atraso às mais altas culminâncias, preenchendo, assim, os requisitos culturais indispensáveis ao desenvolvimento pleno e autônomo.

unesp

Um outro aspecto a ressaltar é a relevância à educação de adultos, permanente, generalizada e que atende aos diferentes tipos de públicos. No dia 24 de dezembro de 1958, o Soviete Supremo adotou uma lei segundo a qual "as tarefas da edificação comunista exigem que a escola superior seja aproximada da vida, da produção; que a formação teórica dos especialistas seja melhorada, de acordo com as realizações recentes da ciência e da técnica". (TCHLIKINE *apud* DREZE & DEBELLE, 1983, p. 111)

Conforme Shokoly (*apud* DREZE & DEBELLE, 1983, p. 102), a lei do ensino superior na URSS, aprovada pelo Conselho de Ministros, em 1961, define em sete pontos as finalidades das universidades e colégios:

> 1) Formar especialistas altamente qualificados, educados na doutrina, a par das realizações científicas e tecnológicas mais recentes no país e no exterior e dos aspectos práticos da produção. 2) Dominar bem as pesquisas que contribuirão para resolver os problemas colocados pela edificação da sociedade soviética. 3) Produzir manuais e equipamentos didáticos de alta qualidade. 4) Formar professores e pesquisadores. 5) Assegurar uma formação avançada de especialistas graduados e ocupados nos diversos setores da economia nacional, nas artes, na educação e nos serviços de saúde. 6) Repartir os conhecimentos científicos e políticos entre a população. 7) Estudar os problemas ligados à utilização dos diplomados e o melhoramento de sua formação.

Nos anos de 1980, tem início uma reforma do sistema de educação, quando são introduzidos novos elementos, como cursos de extensão, de computação e de reciclagem profissional, além de outras formas mais flexíveis de ensino. O sistema de ensino começa a se modernizar, tentando se adaptar à revolução tecnológica e às necessidades do crescimento econômico. Estão oficializadas, por exemplo, cooperativas de ensino pago, que ofereciam cursos de preparação para o vestibular, ensino de línguas estrangeiras, enfermaria, artesanato, artes, desportos etc. Justamente nesta época, surgem as primeiras escolas particulares.

O modelo russo — que pode ser caracterizado como aquele em que a atividade prática e/ou profissional atrelada à investigação científica, para determinados alunos que conseguiam chegar a um grau mais alto — vinculava-se diretamente à ideologia do Estado.

Na década de 1990 aconteceu a desideologização das instituições de ensino na Rússia. De acordo com a lei federal sobre a educação, de 1992, foram consagrados

unesp

princípios como o humanismo na educação, a unidade de espaço federal e cultural, a defesa da cultura nacional e da língua, o acesso à educação, o caráter secular, a liberdade e pluralismo na educação, a gestão democrática das instituições de ensino e, sobretudo, a autonomia.

Segundo Schetinin (1997, p.129), "muitas instituições de ensino superior na Rússia são hibrídas, combinando o ensino gratuito e o pago. Pela legislação de 1992 (a lei sobre a educação), o ensino pago é autorizado nas instituições de ensino superior estatais para serviços educacionais complementares, não previstos no currículo."

Nestes últimos dez anos, já há mais de duzentas instituições privadas, com mais de sessenta mil estudantes. O ensino passou a ser pago, exceto para estudantes aprovados no exame de seleção (espécie de vestibular) e que devem ser no número adequado ao orçamento do Estado. Em 1991, para a área da educação eram destinados 10% do orçamento total. No ano de 1996, o montante destinado à educação correspondia somente a 2% do orçamento governamental. Com isso não há mais fundos para a manutenção de prédios, aumento do acervo de livros para as bibliotecas, compra de equipamentos e pagamentos de despesas de infra-estrutura. Assim, tornou-se comum o aluguel de prédios dos *campi* para diferentes fins, como bares e lojas, o que tem provocado o aumento do número de crimes e da violência.

Prevê-se que muitas instituições fechem suas portas em função da falta de subsídios do governo para sua sustentabilidade. Esta situação ainda não chegou nas famosas universidades de São Petersburg e Moscou, que continuam com o melhor corpo docente, além de uma boa infra-estrutura. Todavia, estão deixando de ter incremento no seu número de alunos oriundos de outras províncias (o governo tem incentivado criação de centros científicos regionais) e de estudantes estrangeiros, principalmente das novas repúblicas.

Com a dissolução da URSS e a mudança radical ocorrida em outros países socialistas (exceto Cuba e China), esse modelo, se por um lado foi o de maior alcance social, por outro foi o que suprimiu totalmente a liberdade em seu mundo acadêmico, por ter sido a reprodução dos valores de um regime político fundado na tirania.

unesp

4.7 Considerações

Ao longo da história todos estes modelos foram sendo elaborados e ao mesmo tempo modificados por pressões da sociedade, por novos pensadores, pelos vínculos criados com o Estado, com a Igreja e, no caso das instituições privadas, com seus mantenedores.

A universidade, hoje, precisa atender ao segmento dos estudantes, cuja população aumenta a cada dia, ao das empresas, em que o intercâmbio e a parceria para a execução de pesquisas tornam-se fundamentais, além de refletir as novas tendências do pensamento contemporâneo.

Como já referido no início deste capítulo, independentemente do modelo, uma multiversidade como perspectiva implica características diversas da universidade.

Kerr (1982, p. 30 - 1) ressalta:

> O nome da instituição representa certo padrão de desempenho, certo grau de respeito, certo legado histórico, uma qualidade de espírito característico. Isto é da maior importância para o corpo docente e para os estudantes, para as agências do governo e as indústrias com as quais a instituição tem relações. Proteção e aumento de prestígio do seu nome são fundamentais para a multiversidade. É boa a sua reputação, isto é, o que John J. Corson chamou de seu "caráter institucional".

Entretanto, esse mesmo autor (1982, p. 23-4) verifica que a idéia de universidade de Newman

> ainda tem os seus devotos – principalmente os humanistas, os generalistas e os alunos de graduação. A idéia da universidade moderna, de Flexner, ainda tem seus defensores — principalmente os cientistas, os especialistas e os alunos de pós-graduação. A idéia de multiversidade tem seus praticantes — principalmente os administradores, que agora entre eles contam com muitos docentes, e os grupos de liderança da sociedade em geral. As controvérsias ainda persistem nas associações de docentes e nas cantinas de estudantes; e os modelos de Oxford, de Berlim e da Harvard moderna, todos vitalizam segmentos da outrora "comunidade de mestres e estudantes", com uma visão singular de sua natureza e de seu propósito. Estas óticas diversificadas e conflitantes do real propósito — cada uma relacionada a uma diferente camada da História, a uma diferente teoria de forças — causam grande parte do mal-estar existente nas comunidades

unesp

universitárias de hoje. A universidade é tantas coisas para tantas pessoas diversas que não pode deixar de estar parcialmente em conflito consigo mesma.

5 UNIVERSIDADE NO BRASIL

O Brasil foi um dos últimos países do mundo (excetuando-se os africanos) a implantar a instituição universitária. Isto deveu-se, principalmente, à predominância do regime colonial e ao desinteresse em fazer do país um habitat permanente.

No contexto étnico e cultural da miscigenação não havia sentimento nacional, nem os horizontes apontavam para a intelectualidade. Para os nobres estrangeiros que conheciam o valor social da educação superior, havia a saída européia.

De 1500 a 1808 manteve-se a deficiência na educação, em todos os níveis, e a inexistência de cursos superiores. Para aqueles que terminavam o curso de letras e artes (ou o de filosofia e ciências) e que tinham interesses eclesiásticos, os estudos podiam continuar no Colégio Central da Bahia, nos Seminários Maiores ou na Faculdade de Teologia, em Coimbra, Portugal. Para os que tinham interesse nas leis e na medicina, também Coimbra, ou Montpellier, na França.

Face às posições divergentes sobre cursos superiores na própria Companhia de Jesus, em 1583 o jesuíta Pe. Miguel Garcia enviou um documento a Roma dizendo:

"Com darem-se neste Colégio graus em letras parecem que querem meter ressaibos de universidade." (LEITE, 1938, p. 38)

A divergência a esse respeito continuou durante um tempo longo até que, em 1597, o Pe. Pero Rodrigues (que antes era contrário à idéia) enviou relatório a Roma e conseguiu autorização para conceder o grau acadêmico de mestre em artes.

A América colonizada pelos espanhóis avançava implantando várias universidades. Só com a chegada de D. João VI, em 1808, e o Brasil elevado à categoria de Reino Unido, tomou-se a iniciativa de criar o ensino superior no país, através de cursos isolados. Ainda assim, a maior preocupação era com a formação de profissionais, distanciando-se do modelo principal exercido pelas universidades européias. Os cursos iniciais eram de medicina, direito ou engenharia.

Apesar da idéia de universidade ter sido, inicialmente, relegada, alguns fatos evidenciam que, em alguns setores sociais, a semente começava a germinar.

unesp

Um dos fatos que manifestam propósito de criação do ensino universitário foi a Inconfidência Mineira, a qual, em seus Autos, dispõe de dados que mostram o desejo de seus participantes de proclamar a república e também fundar uma universidade. Essas idéias tinham origem quando alguns dos inconfidentes estudaram em Coimbra.

Com o objetivo de melhor entender o ensino superior no país, dividimos este estudo em quatro fases, de acordo com suas características e fatos marcantes, sobretudo no que tange à legislação: a 1ª fase, que vai de 1808 a 1930; a 2ª, de 1931 (Reforma Francisco Campos) a 1968, antes da promulgação da Lei da Reforma Universitária (já contendo os ditames da LDB de 1961); a 3ª, de 1968 a 1996, quando é promulgada a LDB atualmente vigente, e a 4ª, de 1996 (pós-LDB) a 1999, com as conseqüências da LDB de 21/12/96.

Ainda que os períodos não tenham regularidade cronológica, guardam afinidade nas características do ensino superior das respectivas épocas. O que se nota, entretanto, é que, à proporção que o tempo vai passando, os períodos de mudança vão ficando menores, como a própria caracterização da sociedade em que vivemos.

Os autores que estudam a história do ensino superior costumam caracterizar as fases de forma diferente. Para Sampaio (1991, p. 1),

> [...] é possível identificar em sua história cinco datas-chave: 1808, 1889, 1930, 1968 e 1985.
> Esses anos, referidos ao próprio processo de transformação político-institucional do país, definem, em linhas gerais, os períodos de mudanças de formato do sistema de ensino superior ao longo de seus quase duzentos anos de existência.

5.1 1ª Fase — 1808 a 1931

Essa fase teve início com a vinda da Família Real para o Brasil, quando foram criadas as escolas de Cirurgia e Anatomia em Salvador e outra igual no Rio de Janeiro. Tais escolas atualmente pertencem à Universidade Federal da Bahia e à Universidade Federal do Rio de Janeiro, respectivamente.

unesp

Nessa época a educação superior caracterizava-se pelo pragmatismo (herdado da reforma na Universidade de Coimbra) e pouca relação entre ensino e pesquisa, à semelhança do modelo universitário alemão.

O Estado mantinha os cursos e ao mesmo tempo direcionava a educação para formar profissionais, o que já havia sido feito no início da época moderna em outros países. Essa também era a forma de não se permitir que a Igreja Católica participasse da educação. Os jesuítas, que desde a descoberta do Brasil eram os responsáveis pela educação, tinham sido expulsos de Portugal e das colônias em 1759 pelo então marquês de Pombal. O que se dizia é que a Companhia de Jesus perdera o espírito de seu fundador e se tornara ambiciosa, procurando monopolizar riquezas e honras.

A expulsão dos jesuítas do Brasil é um fato marcante na evolução da educação no país, pois para muitos houve, na realidade, uma ruptura com tudo que já se tinha conseguido de melhoria. A Companhia de Jesus contava com 25 residências, 36 missões e 17 colégios e seminários.

Ao comentar a influência, na educação brasileira, da Reforma realizada na Universidade de Coimbra, Paim (1981a, p. 14) escreve:

> A Reforma Pombalina da Universidade de Coimbra, levada a cabo em 1771, e a maneira pela qual se deu início à organização do ensino superior com a mudança da Corte para o Rio de Janeiro parecem haver marcado em definitivo a posição que a cultura brasileira iria adotar em relação à universidade. Pombal pretendeu desfechar um golpe de morte contra o verbalismo da cultura portuguesa e fez da universidade, voltada para a ciência aplicada, seu principal instrumento. Os homens que cercavam D. João VI e tiveram a missão de implantar as instituições de cultura, inexistentes na Colônia, haviam sido formados na nova mentalidade e prescindiam de todo da universidade. O menosprezo pela instituição, subjacente a semelhante atitude, iria finalmente explicitar-se com a ascensão do positivismo.

Como assinala Fávero (1977, p. 21), as escolas superiores implantadas no início do século XIX tinham duas características marcantes:

> apresentavam um nítido "caráter profissionalizante", e, em segundo lugar, foram criadas e organizadas como um "serviço público", mantido e controlado pelo governo, visando à preparação de pessoal para desempenhar diferentes funções na Corte.

unesp

Sobre o caráter utilitarista e de relação custo/benefício, Azevedo (1958, p. 70 - 1) comenta que as escolas criadas por D.João VI

> visavam antes de tudo as formações especializadas e a preparação de um pessoal capaz de atender ao serviço público. Sobre as ruínas do velho sistema colonial, limitou-se D.João VI a criar escolas especiais, montadas com o fim de satisfazer o mais depressa possível e com menos despesas a tal ou qual necessidade do meio a que se transportou a corte portuguesa. Era preciso, antes de mais nada, prover à defesa militar da Colônia e formar para isso oficiais e engenheiros, civis e militares: duas escolas vieram atender a essa necessidade fundamental, criando-se em 1808 a Academia da Marinha e, em 1810, a Academia Real Militar, com oito anos de curso [...] os cursos destinavam-se a suprir a deficiência absoluta de técnicos que satisfizessem às necessidades do meio brasileiro em transição para um tipo de vida mais urbana e industrial e para uma melhor organização da economia agrícola do país.

Com essas características, assim surgiram as escolas:

1808 — Academia Real da Marinha, Cirurgia (na Bahia), Cirurgia e Anatomia (no Rio de Janeiro)

1809 — Medicina (acrescido aos dois cursos de cirurgia)

1810 — Academia Real Militar

Os cursos da área médica tinham como objetivo formar pessoal qualificado para o Exército e a Marinha.

Depois, foram criados na Bahia:

1812 — Agricultura (estudos de botânica)

1817 — Química (Química industrial, geologia e minerologia)

1818 — Desenho industrial

1808 — a cadeira de economia

No Rio de Janeiro:

1812 — Laboratório de Química

1814 — Agricultura

1816 — Escola Real de Ciências, Artes e Ofícios, em 1820 transformada em Real Academia de Pintura, Escultura e Arquitetura Civil

unesp

As exceções ao ensino "utilitário e imediatista" foram criadas as cadeiras "de caráter mais desinteressado" fora do eixo Rio—Bahia:

1809 — Matemática Superior — Pernambuco

1817 — Desenho e História — Vila Rica

Retórica e filosofia em Paracatu, Minas Gerais.

O nível superior estava voltado somente para o ensino, principalmente o aspecto técnico-profissional, por cujo diploma esperava-se mobilidade social ou econômica. Adorno (1988, p. 236) explica essas características quando se refere aos cursos de direito implantados em São Paulo e Olinda, em 1827:

> Nasceram ditados muito mais pela preocupação de se constituir uma elite coesa, disciplinada, devota às razões do Estado, que se pusesse à frente dos negócios e pudesse, pouco a pouco, substituir a tradicional burocracia herdada da administração Joanina, do que pela preocupação em formar juristas que reproduzissem a ideologia política do Estado Nacional emergente.

Tais características dos cursos de direito também podem ser estendidas às outras áreas, pois sabe-se que não havia intenção de criar um sistema que favorecesse à cultura brasileira.

O ensino superior brasileiro nessa época era estatal e religioso.

Mesmo com a Independência do Brasil, os planos de se fundar uma instituição universitária ficavam restritos aos papéis. Ao discordar do entendimento segundo o qual a culpa de o Brasil não ter universidade devia-se aos portugueses, Paim (1981a, p. 16) escreve: "Considero não ser correta a suposição de que não tivemos universidade, com a mudança da Corte, devido à oposição da administração portuguesa. Basta ver que, com a Independência, a situação permaneceu inalterada."

Como um dos projetos mais importantes, Moacyr, (1936, p. 89 - 90), comenta a resposta da Assembléia Geral Constituinte e Legislativa (agosto de 1823):

> A Assembléia Geral Constituinte e Legislativa decreta:
>
> 1°) haverá duas universidades, uma na cidade de São Paulo e outra na de Olinda, nas quais se ensinarão todas as ciências e belas artes; 2°) estatutos próprios regularão o número e ordenado dos professores, a ordem e o arranjamento dos

> estudos; 3°) em tempo competente se designarão os fundos precisos a ambos estabelecimentos; 4°) entretanto, haverá desde já um curso jurídico na cidade de São Paulo, para o qual o governo convocará mestres idôneos, os quais se governarão provisoriamente pelos estatutos da Universidade de Coimbra com aquelas alterações e mudanças que eles, em mesa presidida pelo vice-reitor, julgarem adequadas às circunstâncias e luzes do século; 5°) sua Majestade o Imperador escolherá dentre os mestres um para servir interinamente de vice-reitor. Assinaram este projeto os Srs. Martin Francisco Ribeiro de Andrade (Rio de Janeiro), Antônio Rodrigues Veloso de Oliveira (São Paulo) ; Pe. Belchior Pinheiro de Oliveira (Minas); Antônio Gonçalves Gomide (Minas); Manoel Jacinto Nogueira da Gama (Rio de Janeiro).

Após a inclusão de várias emendas, esse projeto foi aprovado, mas não promulgado porque o imperador dissolveu a Constituinte.

As discussões sobre o tema "universidade" permaneciam nesse patamar.

Uma nova proposta foi encaminhada, em 1824, para estudo do Conselho de Estado sugerindo uma universidade na Corte. Somente em 1827 foram criados os cursos jurídicos.

Em 1837, através de um relatório do visconde de Abaeté (1798-1883), pode-se comprovar que o interesse, às vezes manifesto, em relação à criação de uma universidade era de caráter centralizador, controlador e até autoritário, como citado por Paim (1981a, p. 17):

> A conveniência de fundar os estabelecimentos de ensino de que tenho tratado e de formar, com outros já existentes, uma só corporação científica com o título de Universidade, foi-nos largamente demonstrada em um dos anteriores relatórios da repartição interinamente a meu cargo.
> Não repetirei, pois, aqui, o que então se disse sobre este assunto, deixando a vossa prudência e sabedoria darem o justo valor às razões expedidas; é, porém, de meu dever o lembrar-vos a absoluta precisão de criar-se uma autoridade, individual ou coletiva, a quem não só se incumba a tarefa de vigiar sobre as doutrinas ensinadas à mocidade, mas também se dê mais influência a respeito dos lentes e certa jurisdição correcional para compelir o aluno ao cumprimento de suas obrigações escolásticas e manter a necessária decência, respeito e subordinação.

À luz dessa declaração percebe-se o caráter controlador do Estado sobre a educação superior no Brasil. O papel do Estado, na época, era muito mais de fiscal do que de promotor de um ensino superior de qualidade.

unesp

Novamente em 1843 volta-se a discutir o assunto quando uma Comissão Especial faz um substitutivo ao projeto, ao qual opõem-se, dois anos depois, professores da Faculdade de Medicina da Bahia. Com essas negativas o assunto volta a ser esquecido.

Foi quando, um grupo, do qual fazia parte Justiniano José da Rocha, sugeriu que todo o controle do ensino deveria ser feito pela universidade, como refere Cunha (1980, p. 81):

> [...] em 1843 ele propôs um projeto de reforma onde, ao lado do estabelecimento de normas reguladoras da liberdade de ensino, instituía uma universidade para controlar todo o sistema de ensino, tanto o setor público quanto o privado, conforme o paradigma da Universidade de Paris, no governo de Napoleão. Assim justificativa a criação da universidade: "Eu confio muito na criação da universidade brasileira, porque entendo que universidade significa centralização e governo em toda a sua universalidade, abrangendo todas as doutrinas, todos os estudos, desde a mais humilde escola primária até a mais sublime academia.

Com argumentos assim era difícil para o país iniciar seu ensino universitário naquele momento. Essa idéia de universidade destoa completamente de todas as que, e de vanguarda, já existiam na Europa, além de desconsiderar as reformas que Napoleão fazia na França.

O que termina se verificando, por falta de articulação dos órgãos públicos, é o adiamento da criação da universidade.

Em 1870 o ministro Paulino José Soares de Souza propõe a criação de um Conselho Superior de Ensino, uma faculdade de teologia e um curso de ciências sociais e jurídicas, sugerindo, para isso, a junção das Faculdades já existentes. Desta forma, não acrescia uma nova missão que a diferenciasse do modelo anterior. No ano seguinte, após o ministro ter deixado o cargo, o projeto foi arquivado.

Em 1874, a Igreja e o Estado iniciam a "questão religiosa" na qual a liberdade de ensino é um dos objetos do conflito. A Igreja filiou-se aos liberais e positivistas com o fim de desligar-se do Estado e ficar mais livre para competir com as instituições privadas.

Para Cunha (1980, p. 83 - 4),

unesp

> a liberdade de ensino se estenderia, também, ao ensino propriamente dito no interior das faculdades estatais. Inspirando-se na situação dos livre-docentes das universidades alemãs, imaginava-se que o ensino superior no Brasil ganharia em qualidade e em flexibilidade se professores habilitados perante as faculdades pudessem dar cursos (livres) no seu interior, independentemente do currículo do curso regular. Esta proposta não representava, de fato, uma novidade no ensino superior brasileiro, mas a sua generalização. Desde 1854, pela reforma Pederneiras, as faculdades de medicina estavam autorizadas a abrir "cursos particulares" para "ampliação e auxílio de matérias obrigatórias.

Em 1879, em vigor a reforma de Leôncio de Carvalho, o ensino superior brasileiro continuava marcadamente estatal, com poder centralizado e forte oposição à criação de universidades.

> [...] todo esse ensino acadêmico a que se acrescentava apenas o de belas-artes, era, como justamente observou Max Leclerc, "um frontão rico e pesado demais para o edifício frágil e mal construído que devia suportá-lo. O estudante, insuficientemente preparado, sem fundo sólido, assimila mal a ciência que lhe é prodigalizada nas faculdades. Nem por isto tem menos pretensões e a chusma dos falsos doutores, dos "bacharéis" transbordou naturalmente das profissões liberais entulhadas, sobre a política. (AZEVEDO, 1958, p. 87) .

Enquanto alguns acreditavam que o Brasil só devia mesmo oferecer cursos com caráter pragmático, outros consideravam os cursos hoje chamados liberalizantes, aqueles que formam o cidadão, como "fúteis e ultrapassados", o que refletia a reforma da Universidade de Coimbra, onde o modelo tradicional de universidade não tinha mais espaço. A reforma Leôncio de Carvalho aconteceu a partir da publicação do Decreto 7.247 e preconizava a liberdade de ensino para todos os níveis, além de: a) conceder às escolas particulares os mesmos direitos das estatais para conceder diplomas; b) instituir a freqüência livre nos cursos superiores; e c) assegurar liberdade de crença para toda a comunidade acadêmica.

Ao considerar a Escola de Minas de Ouro Preto (1875) como uma exceção, Azevedo (1958, p. 90 - 1), criticando o ensino superior do período, escreve que

> [...] à base desse ensino acadêmico não se encontrava nem uma educação suficiente da massa, nem escolas profissionais especializadas, de diversos graus e ajustadas aos diferentes meios agrícola, comercial ou industrial, será fácil compreender que as escolas superiores daquele tipo, montadas sobre um ensino literário, e dominando todo o sistema, não podiam contribuir senão para desarticular as elites que preparavam, das realidades profundas da vida econômica do país, e para acentuar todo um mecanismo de pensamento, a que

unesp

> nos habituara a forma retórica e livresca do ensino colonial [...]. Elas concorreram notavelmente para elevar o nível intelectual do Brasil e transportar por toda parte um elemento de cultura, de urbanidade e de civilização; e, além de funcionarem como verdadeiras instituições de seleção e de classificação social, foram fatores de mobilidade no sentido horizontal e, portanto, de democratização, atraindo de meios sociais diversos e congregando, na mesma sociedade escolar, ricos e pobres, brancos e mestiços [...].

Rui Barbosa também fez considerações sobre a criação da universidade no Brasil, ressaltando a concepção de instituição de cultura e moral:

> A idéia da universidade não se reduz em sua realização objetiva à concentração, em certo e determinado local, de três, quatro ou cinco estabelecimentos de ensino superior. Deve ser a tradução da síntese do saber, ligadas entre si as partes integrantes das instituições de que ela há de se compor, e relacionadas estas umas, com as outras, de modo que constituam um todo harmônico, animado do mesmo espírito, e tendendo ao mesmo fim; deve ser um foco luminoso, cuja irradiação se propague por todo o Império; deve ser o centro pedagógico, e o motor da inspeção que promoverá e realizará, como convém, a uniformidade, sem importar a compressão; é a um tempo garantia da ordem, condição da unidade moral da nacionalidade e expressão de grandeza. (*apud* FAVERO, 1977, p. 25)

Todavia, outros brasileiros, a exemplo de Bernardo Pereira de Vasconcelos, citado por Sampaio (1991, p. 5), continuavam a pensar de outra forma sobre as vantagens de uma universidade: "a de colocar docentes e alunos 'debaixo' das vistas imediatas do governo geral".

Os positivistas eram os que mais se opunham à criação de uma universidade. Consideravam que o papel do governo era dar educação básica à população; vinculavam a idéia — para eles, ultrapassada — de universidade à Igreja. Sobre esse conflito de interesses, Sampaio (1991, p. 6) cita Miguel Lemos, chefe do positivismo no país:

> [...] o Brasil possui um número mais do que suficiente de escolas superiores para satisfazer às necessidades profissionais e a fundação de uma universidade só teria como resultado estender e dar maior intensidade às deploráveis pretensões pedantocráticas de nossa burguesia.

A oposição dos positivistas à criação da universidade foi assim explicada por Teixeira Mendes:

unesp

> A ciência não lucra com semelhante criação; porque a ciência nasceu sem privilégios, e perseguida; cresceu e desenvolveu-se igualmente sem privilégios, e perseguida também. A proteção só serviu para profaná-la, aplicando-a contra os interesses sociais e em proveito de retrógrados e anarquistas. O país também não lucra: primeiro porque a universidade vai consumir um capital enorme, melhor aplicado na elevação dos proletários; segundo porque vai dificultar a propagação da doutrina regeneradora, seja ela qual for; terceiro porque ataca a liberdade de pensamento; quarto porque aumenta o parasitismo burguês. (*apud* CUNHA, 1980, p. 90)

Como última iniciativa do Império, houve o projeto de Homem de Melo, em 1881, o qual também resultou em vão. A esse respeito, diz Paim (1981a, p. 19):

> Ainda que na última Fala do Trono se haja afirmado que "entre as exigências da Instrução Pública sobressai a criação de escolas técnicas e de duas universidades, uma no Sul e outra no Norte do Império", extinguiu-se a monarquia sem que tivesse dado nascimento à instituição. Ao longo de todo o período, mantém-se a convicção de que o ensino superior acha-se vinculado à formação profissional. A universidade que chegou a ser cogitada jamais teve outra incumbência além da agregação de faculdades isoladas. Não se logrou, assim, superar o modelo pombalino.

Somente em 1889, logo após a proclamação da República, verificam-se algumas mudanças no ensino em geral, a começar pela descentralização do ensino superior, e permitindo-se a criação de instituições privadas, o que contribuiu para a expansão do sistema. Todavia, a legislação continuava a ser federal.

Mesmo sem a criação da universidade, o ensino superior se expandia e, de alguma forma, era subsidiado pelo governo para que pudesse receber mais alunos provenientes dos cursos secundários. Foi assim que, em 1896, as escolas particulares foram liberadas para realizar os exames de madureza (forma de ingresso no nível superior). Esses procedimentos são especificados por Cunha (1980, p. 156) ao observar que "o Código dos Institutos Oficiais de Ensino Superior, do ministro do Interior Epitácio Pessoa, admitia a equiparação de escolas secundárias particulares às federais, como Benjamim Constant estipulava para as estaduais".

Se por um lado tentava-se a expansão liberando as condições de ingresso, por outro exigiam-se condições para que os cursos das instituições particulares fossem equiparados aos das escolas do mesmo grau, já existentes. Entretanto, torna-se interessante saber que no Brasil do final do século XIX, havia duas escolas que trabalhavam com

unesp

modelos de ensino superior importados e, por isso não cumpriam as exigências do Congresso. A primeira delas foi a Escola de Engenharia do *Mackenzie College* (presbiteriana, 1896), que seguia o modelo da *Union University* americana. Em função disso, somente em 1923, por uma lei do Congresso Nacional, os diplomas conferidos aos alunos dessa escola foram reconhecidos em âmbito nacional. A outra foi a Escola de Engenharia de Porto Alegre, também privada, criada no mesmo ano. Seu modelo didático era o utilizado pela *Technische Hochschule* de Berlim.

As conseqüências dessa expansão não planejada são analisadas por Cunha (1980, p. 157):

> O resultado de todo esse movimento expansionista foi a alteração quantitativa e qualitativa do ensino superior. Os estabelecimentos de ensino se multiplicaram e já não eram todos subordinados ao setor estatal nem à esfera nacional: os governos estaduais abriram escolas, assim como pessoas e entidades particulares. As estruturas administrativas e didáticas se diferenciavam, quebrando a uniformidade existente no tempo do Império.

Desde esse período pode-se perceber a tendência, por parte de todos os estabelecimentos de ensino superior, de obedecer a um determinado padrão. Ao que tudo indica, esse pode ter sido um dos grandes problemas para se organizar um sistema de ensino superior no Brasil.

Mesmo com toda a oposição dos positivistas, persistia a idéia de se criar uma universidade, o que para alguns era a melhor solução, ainda que elitizasse bastante o ensino superior.

Depois de proclamada a República, as tentativas de criação da primeira universidade no Brasil continuaram. Em 1892, o deputado Pedro Américo, da Paraíba, propôs criar três universidades: uma na capital, Rio de Janeiro, a segunda em São Paulo e a terceira no Norte do país — Bahia, Pernambuco ou Pará. Em 1895, novo projeto surge para uma única universidade no Rio de Janeiro; em 1903, o ministro J. J. Seabra solicita ao professor Azevedo Sodré um projeto para a criação de quatro universidades: no Rio de Janeiro, São Paulo, Recife e Salvador. Nesse projeto, Sodré considera como função da universidade a instrução secundária e superior por intermédio das faculdades, em que o ensino teria um direcionamento prático e profissional. Em 1904, o deputado Rodrigues Lima sugere a criação de uma universidade na capital federal; em 1908, o senador Érico

unesp

Coelho propõe a implantação de cinco universidades: no Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Bahia e Pernambuco. Mas não vinga nenhum desses projetos.

Com essas tentativas pode-se observar que a universidade continuava a não ser uma prioridade para o Estado brasileiro.

No final da primeira fase considerada no presente estudo, teve início um incremento do setor industrial, o que estimulou as atividades de pesquisa em instituições não-universitárias cuja missão era prestar serviços à comunidade tanto no campo agrícola (Instituto Agronômico de Campinas, SP — 1842) quanto no da saúde (Instituto Vacinogênico de São Paulo — 1892, hoje Butantã, Instituto Soroterápico de Manguinhos, RJ — 1900, hoje Fundação Oswaldo Cruz).

Instalado o governo republicano, algumas iniciativas de criação de universidades foram realizadas no país, independentemente da chancela federal, nos Estados do Amazonas, São Paulo e Paraná. Tais universidades, porém, pelo seu caráter provisório, ficaram conhecidas como Universidades Passageiras.

Como já havia acontecido na Idade Média, o desenvolvimento urbano ou regional demanda a criação de instituições de nível superior, pois promove a cidadania. Numa ação isolada, mas considerando-se o desenvolvimento de Manaus e da Região Amazônica, resolveu-se criar uma escola militar, a qual mais tarde se ampliou, vindo a originar a Universidade de Manaus, com a oferta dos cursos de formação de oficiais das três armas, engenharia civil, agrimensura, agronomia, indústrias e outras especialidades; ciências jurídicas e sociais; medicina, farmácia e odontologia; e ciências e letras, de nível secundário.

Findo o ciclo da borracha, que determinou a ausência de alunos, a Universidade de Manaus foi extinta. Todavia, os cursos com maiores demandas continuaram como escolas isoladas.

A segunda instituição desse grupo surgiu em São Paulo, de forma diferente da Universidade de Manaus. Originou-se de um grupo de 20 profissionais de nível superior que se uniram a Luis Antônio dos Santos, "sócio capitalista", e fundaram a Universidade de São Paulo, em 1911, que tinha

unesp

> [...]o objetivo de oferecer ensino de todos os graus: primário, secundário, superior e "trancendental". Para isso, previa-se a existência de uma escola primária e uma escola secundária, que pouca vida tiveram; uma escola de cultura física, para todos os graus; dez escolas superiores profissionais; e uma curiosa escola superior de filosofia, história e literatura. Esta última deveria promover, por conferências, "a cultura mental transcendente", abrangendo assuntos de interesse geral. (CUNHA, 1980, p. 180)

Um aspecto relevante citado por Cunha (1980, p. 182) é que a Universidade de São Paulo, através da Universidade Popular, foi a primeira instituição de ensino superior no Brasil a oferecer atividades de extensão. Esta ação, que estabelecia um relacionamento direto com a comunidade, existia em função de conferências e seminários gratuitos sobre diversos temas.

Sempre buscando o uso de novos métodos de ensino para aplicação em seus cursos, a Universidade de São Paulo combatia o tradicional. No discurso do reitor, citado por Cunha (1980, p. 183), é o que fica transparente:

> A nossa é a nação dos doutores. Eles saem às mancheias das faculdades; entretanto, não são muitos os que vencem, apenas com seu esforço pessoal, a luta pela vida. E prova disso temos em que, a despeito de vivermos numa atmosfera de doutorice, mandamos buscar, no estrangeiro, arquitetos para reformarem as nossas cidades, agrônomos para cultivarem nossos campos, químicos para garantirem a pureza dos nossos alimentos, bacteriologistas para dirigirem nosso laboratórios, e até banqueiros para segurarem nossas finanças. É verdadeiramente fenomenal!... Mas a culpa não é nem dos doutores nem do Brasil, a culpa é do péssimo ensino que todos nós recebemos e da rotina que o perpetua.

Apesar de todo o espírito de vanguarda, com a concorrência de uma escola de medicina oficial e a oposição do governo do Estado de não reconhecer os diplomas emitidos por universidades livres, a Universidade de São Paulo deixou de existir em 1917.

A última instituição que compôs esse grupo de universidades temporárias foi a Universidade do Paraná, fundada por profissionais liberais e altos funcionários do governo do Estado, com recursos próprios e públicos. Formalmente, sua implantação foi em 19 de dezembro de 1912. Diferentemente das dos outros Estados, principalmente a de São Paulo, a do Paraná tinha total apoio do governo do Estado, que a colocava em primeiro plano.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

O ensino era pago pelos estudantes apesar de haver exceção para aqueles que não tinham condições financeiras, os quais, em função disso, tinham de apresentar bom desempenho acadêmico.

Essa universidade foi impedida de continuar suas atividades pela reforma Carlos Maximiliano, com efeito retroativo, que impedia a criação de escolas superiores em cidades com menos de 100 mil habitantes, como era o caso de Curitiba. Após algum tempo, as escolas de direito, engenharia e medicina foram reconhecidas, voltando a integrar-se e formando a Universidade do Paraná somente em 1946.

Ao examinar a peculiaridade dessas universidades, Cunha (1980, p. 188 - 9) diz que "foi importante para o ensino superior no Brasil a chancela governamental aos diplomas, condição necessária aos privilégios ocupacionais procurados pelos estudantes".

A Lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental, redigida pelo ministro do Interior, o deputado Rivadávia da Cunha Corrêa (nome pelo qual ficou sendo conhecida a reforma) e promulgada pelo presidente da República, marechal Hermes da Fonseca, teve como aspectos principais: a) autonomia didática, administrativa e financeira às instituições; b) criação de exames de admissão para entrada no nível superior; c) autonomia das escolas privadas e estatais para criar seus currículos independentemente de fiscalização do governo federal; d) criação de um Conselho Superior de Ensino cuja principal atribuição seria dirigir o ensino superior até sua completa independência do governo federal; e) criação do livre-docente. Esse "novo professor" deveria cumprir determinados procedimentos semelhantes aos previstos no modelo universitário alemão. Até em relação à remuneração havia semelhança.

Uma das razões dessa lei foi a necessidade que se impunha de melhoria do ensino secundário e do superior. Pois, como sublinha Cunha (1980, p. 164),

> se no curso fundamental não se estudava, muito menos se fazia no superior, onde a única preocupação era de fazer correr o tempo o mais depressa possível com o menos de matéria dada; daí as constantes greves, as férias extraordinárias que reduziam o período letivo [...] os resultados [referindo-se à liberdade profissional] foram a avalanche de matrículas nos cursos superiores e as imensas levas anuais de doutores e bacharéis.

A oferta aumentou entre 1911 a 1915 e assim se apresentava o quadro de escolas criadas:

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

Quadro 2 – Oferta de escolas no Brasil entre 1911 e 1915

Nome do curso	Nº de Escolas
Medicina, odontologia e farmácia	06
Direito	01
Engenharia	01
Agronomia	01
Total	**09**

Fonte: CUNHA (1980)

Sobre a criação dessas escolas e sua relação com o Brasil da época, Azevedo (1958, p. 142) ressalta:

> Em todo esse aparelhamento cultural, o Instituto Agronômico, destinado ao estudo dos problemas ligados à agricultura; a Escola Superior de Agricultura Luís de Queiroz, preposta à formação de administradores agrícolas, técnicos para serviços agronômicos e agrônomos, e o Instituto Biológico que, nascendo de uma comissão destinada a dar combate à broca de café, se transformou, em 1928, numa instituição permanente de defesa agrícola e animal, representam um esforço verdadeiramente notável para ligar estreitamente o ensino e a pesquisa à produção agrícola do Estado e à economia nacional.

De 1910 até 1918 foram implantadas 56 novas escolas de ensino superior, a maior parte particular.

Já começam então a surgir interesses conflitantes entre o público e o privado no ensino superior. Sobre isso, Cunha (1980, p. 166) cita a posição do escritor carioca Lima Barreto, que assim se manifesta na imprensa:

> Imaginem que já se falou numa Academia Livre de Odontologia! É o cúmulo! Um curso difícil e caro, que exige cadáveres, aparelhos, bons professores, como é que particulares poderão mantê-lo? Se o governo mantém mal...

No que se refere aos interesses de classe embutidos no sistema educacional brasileiro, eis o que Cunha (1980, p. 166) ressalta:

> Além da função de produzir (em parte) e dissimular a discriminação social, o ensino, em particular o ensino superior, é o processo de produzir agentes dotados do saber dominante, em diversos campos, capazes de produzir e reproduzir as práticas que correspondem aos interesse (materiais e ideológicos) das classes

> dominantes. Daí os privilégios ocupacionais . Mas, para que esses agentes sejam capazes de produzir e reproduzir aquelas práticas, é necessário que o ensino seja eficaz. Não só que seja capaz de selecionar os destinatários dotados da formação prévia que assegure um aprendizado satisfatório mas, também, e principalmente, que o ensino seja capaz de produzir nos destinatários as transformações esperadas.

Trata-se de uma antiga questão, ainda pendente: a de que o ensino superior, mais do que os outros níveis de ensino, até pela idade com que os alunos chegam a ele, reproduz o modelo da classe dominante.

A história da universidade no mundo demonstra como uma das características do ensino superior, sobretudo nas grandes instituições, a tendência a eleger alunos com boas condições financeiras e que tivessem condições de acompanhar os cursos. A própria escolha de curso evidencia desigualdade social, visto que ou a Igreja, ou o Estado ou grupos do setor privado asseguram e controlam a instituição. A universidade pública, hoje no Brasil, tende cada vez mais a dificultar o acesso de alunos egressos de escolas secundárias públicas, onde o ensino é muito ruim. No caso dos que logram aprovação no ferozmente competitivo exame vestibular, parcela significativa deles não dispõe de meios para acompanhar os cursos. Se com o modelo soviético foi diferente, isso deveu-se ao fato de a ideologia marxista-leninista ter vigorado. Assim mesmo, o sistema de ensino superior obedecia ao princípio "a cada um de acordo com sua capacidade". Cada aluno só chegava até onde suas condições permitiam.

Considere-se ainda, no contexto da economia globalizada, o que o Banco Mundial entende por perfil profissional dos egressos das universidades. Trata-se do que se vincula muito mais ao modelo tipicamente francês, do que ao "gentil homem" do modelo britânico de Newman.

A reforma do ministro Carlos Maximiliamo, sugere, em um dos artigos, "quando achasse oportuno", criar-se uma universidade com a fusão de escolas; o governo dispensaria taxa de fiscalização e daria um edifício para o funcionamento. Assim pensava o governo.

Carlos Maximiliano, que em 1914 sucedeu Rivadávia Corrêa, promulgou o Decreto nº 11.530 no qual procurava reorganizar o ensino secundário e superior. Deu continuidade a alguns aspectos da reforma anterior, como o que dizia respeito à manutenção dos privilégios aos cursos secundários, sem restringi-los ao Colégio D. Pedro

unesp

II, e também aos exames de admissão para o ensino superior, agora chamados de vestibulares.

Entretanto, a organização devia, principalmente, criar mecanismos que restringissem a expansão do ensino. Foi quando o Estado reassumiu seu papel de controlador, determinando que, para a escola privada ser equiparada à escola federal, vários pré-requisitos seriam fiscalizados *in loco*, o que envolvia desde a inspeção do currículo até a qualificação do corpo docente.

Sobre as restrições e a política de reter, principalmente, a expansão do setor privado, Cunha (1980, p. 168) escreve:

> Foram colocadas barreiras à multiplicação das escolas que postulavam equiparação. Essa possibilidade seria negada às que funcionassem em cidades de menos de 100 mil habitantes, a não ser no caso de serem capitais de estados de mais de um milhão de habitantes. Não podiam ser equiparadas às federais mais de duas escolas de direito, engenharia ou medicina, em cada unidade da federação. Onde houvesse uma escola oficial, apenas uma particular podia a ela ser equiparada, na mesma área de ensino.

Com essa posição oficial, pode-se inferir que os critérios garantiam uma reserva "de mercado" para o governo, ao mesmo tempo em que restringia a criação de novas escolas, ainda que pudessem apresentar qualidade. Os critérios básicos a ser estudados eram a quantidade e a proporcionalidade, os quais inviabilizam qualquer melhoria da qualidade num sistema de ensino superior.

Quanto aos professores, a livre-docência foi mantida, acrescida de uma comprovação de competências mais rigorosa através de prova oral e exame de teses. Com esse decreto, nasceu a figura do professor catedrático. O cargo era vitalício, o que em princípio não significa a melhor forma de se elevar o nível de ensino. A estabilidade no emprego, na maior parte das vezes, torna-se um obstáculo ao bom desempenho profissional, principalmente quando quer se modificar alguma coisa. A seleção dos catedráticos era por concurso, com tese escrita.

O processo de seleção dos alunos tornou-se mais rigoroso. Além de ser aprovado no vestibular, o aluno tinha que apresentar um certificado de aprovação das disciplinas do curso ginasial, realizado no Colégio D.Pedro II ou nos colégios a ele equiparados.

unesp

O resultado dessa mudança foi drástico e pode ser observado no seguinte quadro:

Quadro 3 – Nº de alunos selecionados para o ensino superior entre 1915 e 1916

Escolas	1915	1916
Escolas superiores federais (exceto a Escola de Minas de Ouro Preto e as duas faculdades livres de direito do Rio de Janeiro	1.302	144
Medicina do Rio de Janeiro	283	2

Fonte: Cunha (1980)

Tudo indica que o plano do governo estava dando certo. O número de alunos excluídos do nível superior começava a aumentar. As universidades passageiras tinham sido extintas e com isso o governo mostrava seu papel de fiscalizador do ensino.

Com o desenvolvimento, principalmente do Estado de São Paulo (chegada de imigrantes e crescimento dos setores industrial e comercial), e a promoção de um novo padrão de vida através da divisão social do trabalho, começa a surgir no país uma nova classe média. Tinha impulso o processo de urbanização no Brasil e o crescimento das empresas, públicas e privadas, criou uma demanda ante a oferta de cursos voltados para a formação de novos profissionais. Assim, priorizou-se a habilitação profissional na área tecnológica, o que foi atendido pelas instituições de ensino superior (IES), ou seja, o investimento em educação passou a ser visto como uma das formas de permitir ascensão social através de novas ocupações nos setores público e privado.

Com a permanente necessidade de pesquisas, voltaram à tona as discussões a respeito da criação da universidade, mas como um "espaço neutro" e ideal para o desenvolvimento de trabalhos mais elaborados. Dessa forma, previa-se que o local de trabalho dos cientistas devia ser a universidade, contrariamente ao que defendiam os positivistas, para quem a prioridade era assegurar a educação básica e profissional à população em geral. É o que mostra Paim (1981a, p. 23):

> [...] eles lograram influenciar a maioria dos componentes dos órgãos decisórios e por isso mesmo são responsabilizados diretamente pelo abandono sistemático da idéia de implantar-se a universidade, nos decênios iniciais da República, pelo conhecido educador Isaías Alves. [Este, ao abordar o assunto] na década de vinte, escreveria:
> "Já é deveras um pouco tardio o movimento em prol da universidade [...]. Tivéssemos instituído as universidades no começo do século e já teríamos passado o tempo de prova dos regulamentos e estaríamos com o serviço cultural

> iniciado. Foi mais um prejuízo que nos trouxe o positivismo ortodoxo pela voz de Miguel Lemos, que foi um dos espíritos dominadores do seu tempo em nosso país. Agora, emendando o erro, é urgente realizar essa reforma de extraordinárias conseqüências para a vida do país."

Finalmente, em 1920, foi criada a Universidade do Rio de Janeiro pelo Decreto nº 14.343 do presidente Epitácio Pessoa. A primeira universidade do Brasil foi formada por três faculdades já existentes: a de medicina, a de direito e a Escola Politécnica.

Criação essa que se deveu unicamente à necessidade de conferir ao rei Alberto I, da Bélgica, o título de *Doctor honoris causa*, por ocasião de sua visita para a comemoração do centenário da Independência. Sem universidade, essa honraria — que, à época, era entendida como símbolo da mais alta expressão acadêmica — não poderia ser prestada. Ato risível por sua decisão provinciana.

Como assinala Oliven (1989, p. 50),

> a primeira universidade brasileira nasceu, pois, sem oferecer questionamento aos objetivos e a forma de funcionamento do ensino superior existente: ela conservou a orientação meramente profissional dos cursos oferecidos, o caráter elitista do ensino, manteve-se alheia às necessidades da maior parte da população brasileira e não oferecia incentivo ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia.

A universidade começou então como um aglomerado de escolas que continuavam a ter interesses e objetivos distintos. Não se cuidou de desenvolver um espírito acadêmico, aberto, pois, à recepção e discussão de novas idéias e tendências do pensamento em curso no país e no mundo. É o que confirma Nagle (1974, p. 129) ao citar um trecho do relatório do primeiro reitor da Universidade do Rio de Janeiro, Benjamin Franklin Ramiz Galvão, em 1921:

> Não errarei afirmando, pois, que a Universidade do Rio de Janeiro está, apenas, criada *in nomine*, e, por esta circunstância, se acha, ainda, longe de satisfazer o *desideratum* do seu regimento: estimular a cultura das ciências; estreitar, entre os professores, os laços de solidariedade intelectual e moral, e aperfeiçoar os métodos de ensino. Constituída pela agregação das três faculdades preexistentes, de Engenharia, de Medicina e de Direito, do Rio de Janeiro, nem ao menos têm elas a sua localização comum ou próxima; vivem apartados e como alheios uns dos outros os três institutos que a compõem, sem laço de ligação além do Conselho Universitário, cujos membros procedem das três faculdades.

unesp

Essa forma de iniciar o ensino universitário no Rio de Janeiro já delineava o caminho que, mais tarde, iria ser copiado em outros estados, tornando-se uma característica do nosso ensino superior: a criação de universidades a partir da fusão de escolas isoladas. Com o Decreto nº 16.782-A (Reforma de Rocha Vaz) o governo federal autorizou a incorporação de mais duas faculdades (farmácia e odontologia) e outros institutos à universidade.

A reforma de Rocha Vaz (1925), que não era ministro mas professor catedrático da Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro, teve como objetivo principal ratificar o controle da educação pelo governo.

Foi então criado o Departamento Nacional de Ensino (DNE) para "gerir a educação escolar e equiparada". O Conselho Superior de Ensino deixou de existir, sendo substituído pelo Conselho Nacional de Ensino, como órgão de assessoria. Sua atividade seria a de dar pareceres para posteriores decisões do DNE.

Os critérios para o funcionamento das faculdades foram modificados e passaram a ser mais rigorosos: a) havia um "teto" financeiro relativo a patrimônio; b) deveriam já estar funcionando há três anos para obter autorização; c) deveriam ser fiscalizadas durante dois anos e se igualar às faculdades oficiais e equiparadas; d) exigência de freqüência obrigatória dos alunos; e) a seleção de alunos dependia do número de vagas estabelecido pelo diretor de cada faculdade; f) a aprovação passava a ser classificatória.

No artigo 260 desse decreto, o governo vê perspectivas para a criação de universidades em outros Estados da federação, como a Bahia, São Paulo, Minas Gerais, Pernambuco e Rio Grande do Sul . Todavia, para que isso acontecesse, seria necessário:

a) seguir o modelo da Universidade do Rio de Janeiro;

b) possuir patrimônio em edifícios e instalações das faculdades não inferior a três contos de réis;

c) acordo com os governos dos Estados a fim de que estes participassem com o patrimônio.

Foram criadas duas associações que muito contribuíram para fortalecer essa primeira universidade nos moldes que "os profissionais da educação" imaginavam: a Associação Brasileira de Educação e a Academia Brasileira de Ciência.

unesp

A forma encontrada pela Associação Brasileira de Educação, para a realização de debates a respeito da educação nacional foram os "inquéritos" — discussões entre líderes nacionais — e as Conferências Nacionais de Educação.

Um dos inquéritos (1928) tratou de temas relacionados à universidade, tendo sido convocado pela Seção de Ensino Técnico e Superior. Conforme citação de Paim (1981b, p. 41), eis os seus quesitos:

> I. Que tipo universitário adotar no Brasil? Deve ser único? Que funções deverão caber às universidades brasileiras?
> II. Não conviria, para solução de nosso problema universitário, aproveitar os elementos existentes como Observatórios, Museus, Bibliotecas; promovendo a sua articulação no conjunto universitário?
> III. Não é oportuno realizar, dentro do regime universitário, uma obra concomitantemente nacionalizada do espírito de nossa comunidade?
> IV. Não seria de todo útil que os governos estaduais auxiliassem ao governo federal na organização universitária?
> V. Não convém estabelecer mais íntimo contato entre o professor e o aluno?
> VI. Não convém a adoção, onde possível, do livro texto (sistema norte-americano) em substituição gradual do ensino oral?
> VII. É satisfatória a situação financeira do professor universitário? Não se impõem medidas reparadoras?

Como resultado das discussões e sugestões dos inquéritos, Fávero (1977, p. 32 - 3) menciona as principais idéias:

> a) criação de universidades localizadas nos diferentes pontos do país, que se preocupariam com a transmissão de conhecimentos, com a pesquisa e formação profissional, atendendo às necessidades do meio;
> b) rejeição à idéia de um modelo único de universidade;
> c) necessidade de formação de corpo docente tanto para a curso secundário, como para o curso superior;
> d) necessidade de integração das universidades que fossem criadas com os institutos de pesquisa existentes no país;
> e) instituição do regime de tempo integral, como única forma de trabalho compatível com o trabalho universitário;
> f) a autonomia universitária como uma exigência acadêmica e administrativa.

Observa-se que os problemas atuais do ensino superior no país datam de sua origem e permanecem na legislação educacional brasileira.

As conferências nacionais tiveram início em 1927, em Curitiba, com continuidade em 1928 e 1929, ano em que o tema universidade foi discutido no que concerne a três aspectos: sua função, a autonomia e sua estrutura interna.

unesp

Nessas discussões um aspecto sempre debatido era a posição entre o Estado frente à universidade. Azevedo Sodré, (*apud* SAMPAIO, 1991, p. 9), numa posição de equilibrar as forças, acreditava que a autonomia universitária absoluta em relação aos poderes públicos é uma aspiração incompatível com o conceito de Estado. A universidade brasileira deve viver de subvenções concedidas pelos poderes públicos, da renda de patrimônios que se for constituindo e de uma contribuição moderada e diferencial fornecida pelos alunos.

A Academia Brasileira de Ciências, criada em 1916, foi a responsável pela sugestão de inserir na reforma do ensino (1923) o direcionamento da instituição universitária para o desenvolvimento da ciência pura, distante da idéia pragmática que existia. Com base nisso sugeriu-se ao ministro do Interior a criação de uma Faculdade Superior de Ciência. Amoroso Costa, (*apud* PAIM, 1981b, p. 35), comenta:

> [...] opinião quase unanimemente admitida entre nós: a ciência é útil porque dela precisam os engenheiros, os médicos, os industriais, os militares; mas não vale a pena fazê-la no Brasil porque é mais cômodo e mais barato importá-la da Europa, na quantidade que for estritamente suficiente para o nosso consumo. Tal a mentalidade dominante entre aqueles que nos educam, e, por mais forte razão, entre aqueles que nos governam. Não admira que assim seja; é a mentalidade de que só hoje, no fastígio da riqueza e da força, se começam a libertar os Estados Unidos. [...] O apelo da Academia de Ciências é uma declaração de princípios, a que ela estava moralmente obrigada. Mas, por minutos ainda, a ciência oficial será entre nós uma tecla utilitária, e nada mais.

Além dos eventos organizados pelas associações, o governo federal realizou, em 1922, um encontro que teve como principal objetivo tratar sobre como melhorar o ensino secundário e superior. Em outro evento, Congresso de Ensino Superior, em 1927, discutiu-se e sugeriu-se a reformulação da Universidade do Rio de Janeiro e a revisão dos cursos jurídicos existentes no país. Paim (1981a, p. 27) sublinha:

> [...] finalmente, o problema universitário é discutido no Congresso de Ensino Superior, realizado no Rio de Janeiro, de 11 a 20 de agosto de 1927, em comemoração ao centenário dos cursos jurídicos. Foi o movimento coordenado pela ABE que ensejou a adoção da universidade como forma de organização do ensino superior, após a Revolução de 30. Embora a universidade oficial daí resultante não tivesse correspondido às expectativas depositadas na instituição, a ciência e o ensino desinteressado encontraram guarida em duas iniciativas comandadas diretamente por educadores: a Universidade de São Paulo e a Universidade do Distrito Federal.

unesp

5.2 2ª Fase — 1931 a 1967

Essa fase caracterizou-se pela criação de várias universidades no país, amparadas por grande número de leis, portarias e reformas, o que significou até então o máximo de cartorialismo no ensino superior brasileiro.

5.2.1 A reforma Francisco Campos

No governo provisório de Getúlio Vargas foi criado o Ministério da Educação e Saúde cujo ministro, Francisco Campos, promoveu uma reforma que inicia uma política educacional autoritária. Através desta, foi estabelecido que o ensino superior deveria ser ministrado na universidade, a partir da criação da Faculdade de Educação, Ciências e Letras, e ter duas modalidades: o sistema universitário (oficial — federais e estaduais; privado) e os institutos isolados (IES). Essa reforma deu formato legal às universidades ao tempo em que reconheceu a condição da iniciativa privada para implantar estabelecimentos próprios sob a supervisão do governo. Tal legislação, bem detalhista, afirmava o caráter centralizador, visto que o governo federal tinha o poder de autorizar e legislar sobre tudo no âmbito do ensino superior. O reitor seria escolhido por uma lista tríplice e seu exercício, junto com um conselho universitário, tinha vigor pelo prazo de três anos. Nessa época, havia no Brasil somente três universidades: a do Rio de Janeiro (1920); a de Minas Gerais (1927) e a Escola de Engenharia de Porto Alegre, criada em 1896, sem o nome de Universidade. No final do primeiro período Vargas (1945) foram criadas a Universidade de São Paulo (1934), as Faculdades Católicas, no Rio de Janeiro (1940), e a Universidade do Distrito Federal (1935), assimilada pela Universidade do Brasil (1939).

O projeto da reforma do ensino superior foi regulamentado por três decretos: o de nº 19.850, de 11 de abril de 1931, pelo qual foi criado o Conselho Nacional de Educação; o segundo, de nº 19.851, considerado o primeiro estatuto da Universidade brasileira; e o terceiro, de nº 19.852, que versou sobre a reorganização da Universidade do Rio de Janeiro e o ensino superior brasileiro. (FAVERO, 1977, p. 34).

unesp

A reforma introduziu conceitos e práticas ainda vigentes em nossos dias, tais como autonomia universitária, organização administrativa, concurso para professores. E ainda que tenha sido combatida, contribuiu para o avanço do ensino superior universitário, ainda incipiente no Brasil. Foi por essa reforma que a Igreja Católica conseguiu instituir o ensino religioso nos cursos primário e secundário.

O Conselho Nacional de Educação (CNE) foi criado com o intuito de assessorar o Ministério da Educação na formulação de suas políticas. Quando conquistou poder de decisão quanto a credenciamentos, diz Klein (1992, p. 3),

> [...] ganhou uma esfera de jurisdição própria e passou a funcionar como uma arena de representação e negociação dos interesses dos principais grupos ligados à educação, cujas decisões envolveram questões-chave daquele período como a relação entre os setores público e privado de ensino e autonomia das IES em relação aos governo central e estaduais.

No Decreto nº 19.851 fica explícito o poder do CNE, posto que no Art 5º lê-se "...a juízo do Conselho Nacional de Educação" e, no Art 7º, "...devendo ser ouvido o Conselho Nacional de Educação".

Quanto ao Estatuto da Universidade, havia uma certa contradição entre a liberdade (Art. 3º) e a autoridade (Art. 9º). Cunha (1980, p. 263) observa:

> O Estatuto continha um modelo único apesar da ressalva de admitir certas variações regionais, pois estas deveriam ser julgadas pelo Ministério da Educação. Ao contrário da liberal, a política educacional autoritária tinha especial predileção por concepções únicas, horror à pluralidade, associada à divergência, tida como principal inimiga da ordem.

Como pontos importantes dessa legislação, Fávero (1977, p. 34) destaca:

> a) equipar elites profissionais e contribuir para a formação da cultura nacional;
> b) a finalidade social da universidade além da didática;
> c) necessidade de existirem pelo menos três estabelecimentos de ensino superior para a constituição de uma universidade;
> d) concessão de relativa autonomia administrativa e didática das universidades como preparação gradual para a autonomia plena;
> e) previsão de algumas medidas referentes a organização administrativa das universidades;
> f) introdução do concurso de títulos e regulamentação do papel do livre-docente;
> g) manutenção do regime de cátedra;

unesp

h) introdução de algumas medidas relativas à organização acadêmica;
i) vida social universitária;
j) reorganização da Universidade do Rio de Janeiro.

A lei contemplava as demandas da década anterior e priorizava a criação da Faculdade de Educação, cujo objetivo era formar professores para o grau secundário. Assim, mais uma vez a área de pesquisa foi esquecida, mantendo-se a prioridade do ensino. Porém, as discussões a respeito da organização universitária tiveram grande ênfase, acabando por moldar o ensino universitário à Universidade do Rio de Janeiro, constituída como fusão de faculdades.

Em 1931 aconteceu a IV Conferência Nacional de Educação, a qual criou as condições para que, em 1932, fosse elaborado o "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova", assinado por 25 educadores e escritores brasileiros, em que expressaram posições quanto aos problemas educacionais brasileiros. Quanto ao ensino superior, esse documento recomenda

> a criação de universidades que pudessem exercer a tríplice função que lhes é essencial – elaborar ciência, transmiti-la e vulgarizá-la – e que por meio de seus institutos estivessem voltados para a investigação científica, para a elaboração de cultura, para a formação de professores nos diferentes níveis e de profissionais em todas as profissões de base científica. (AZEVEDO *apud* FÁVERO, 1977, p. 37).

Na visão sociológica de Graciani (1982, p. 59), o Movimento da Escola Nova,

> em última instância, almejava que a Universidade criasse o conhecimento e o concretizasse, cultivasse a pesquisa que subsidiaria a formação profissional, além de formar quadros de docentes para todos os níveis escolares, através de uma ação planejada e coordenada segundo novos ideais pedagógicos e sociais. Este movimento foi fruto do processo de transformação capitalista acelerado por que passou o Brasil, por volta de 1930, e que se configura como substituição de um modelo capitalista dependente (agrário-exportador) por outro igualmente capitalista e dependente (urbano-industrial).

Como aconteceu em países da Europa, no Brasil não foi diferente a disputa entre o Estado e a Igreja para o domínio do ensino universitário. Com a Constituição de 1937, o ministro Francisco Campos conseguiu aliar o Estado (sob o regime ditatorial conhecido como Estado Novo) à Igreja Católica, dando a esta o controle do sistema educacional.

unesp

No entanto, a despeito do crescente conflito entre o ensino público e o confessional, criou-se em 1944, com ajuda do Estado, a primeira universidade católica no Rio de Janeiro.

No período constitucional de 1934 a 1937, não houve muitas mudanças no nível superior de ensino. Todavia, Azevedo (1958, p. 185) ressalta:

> [...] o impulso que tomaram o antigo Instituto Agronômico de Campinas, o Instituto de Higiene e o Instituto Biológico de São Paulo, criado por iniciativa de Artur Neiva, e que se tornou, sob a direção de Rocha Lima, um dos maiores centros científicos prepostos, na América, à investigação de problemas de biologia vegetal e animal, como a criação de novas instituições culturais e científicas, quais a Escola de Sociologia e Política (1932), em São Paulo, e a Escola Nacional de Química (1934), no Rio de Janeiro, constituíam sinais dos progressos que fazia a penetração do espírito científico na cultura nacional. O ensino superior continuava, porém, reduzido ao ensino dirigido no "interesse da profissão" não no interesse intelectual do indivíduo nem em proveito da ciência, cujo desenvolvimento se realizava antes nos institutos de ciência aplicada, onde a necessidade de enfrentar problemas urgentes ligados à economia nacional orientava os trabalhos para a indagação científica original, em vários domínios [...]. É que a camada intelectual, recrutada através de mais de um século, nas escolas profissionais (direito, medicina e engenharia) e que desfrutava, numa sociedade estática, o monopólio na formação tanto das elites como da concepção de cultura, apresentava um pensamento "escolástico", isto é, acadêmico e sem vida, que se opunha, pela indiferença ou pela hostilidade às transformações profundas do sistema de cultura e do ensino superior no país.

5.2.2 Mudanças no ensino superior

5.2.2.1 A USP, um novo modelo?

A Universidade de São Paulo (USP) foi criada em 1934, em conformidade com a reforma de Francisco Campos, sendo constituída pelas escolas de Direito, Politécnica, de Medicina, Escola Superior Luiz de Queiroz, Instituto de Educação e a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras (novidade do projeto). A expectativa dos intelectuais da época era de que esta última faculdade, dependente do governo estadual, fosse a "linha mestra" da nova universidade.

Quanto a seus objetivos, Tramotin (1998, p. 50) comenta:

unesp

> Suas origens estavam nas lutas empreendidas pelos paulistas ao longo dos anos vinte contra a República Velha e no modo como as elites do Estado reagiram à derrota militar de 1932, quando o governo Getúlio Vargas debelou a Revolução Constitucionalista. Políticos e intelectuais, reunidos em torno do jornal "O Estado de S. Paulo", de Júlio de Mesquita Filho, pretendiam não só a derrubada da oligarquia e a instalação de um regime democrático como também orientar as mudanças sociais. Nessa perspectiva, a universidade era considerada um elemento vital, pois por meio dela "tratava-se de definir quem educaria os educadores, quem formaria as novas elites intelectuais e dirigentes da sociedade em trânsito para sua nova fase". Por isso visava à composição de uma intelectualidade onde também o especialista estivesse impregnado pela cultura humanista.

A USP passava assim a ser uma instituição diferente da universidade do Distrito Federal e das demais já existente no país, pois oferecia todos os campos do saber e realizava investigações científicas independentes das necessidades do mercado de trabalho. Com esse perfil, ela implantou a característica fundamental do modelo alemão: a pesquisa. Tinha maior autonomia e procurava refletir o ideário do Movimento Modernista (1922). Tornava-se um centro de produção do conhecimento.

Nessa época, as novas universidades estavam sendo criadas principalmente em função dos ideais dos intelectuais e políticos, e não das demandas do setor produtivo, especialmente o segmento industrial, que começava a se implantar no país, mormente em São Paulo, e precisava de mão-de-obra especializada. Por isso, seus objetivos eram bem distintos dos que até então existiam. De acordo com Sampaio (1991, p. 11),

> a universidade se implanta através de confrontos, negociações e compromissos, que envolviam intelectuais e setores dentro da própria burocracia estatal. Este processo é extremamente complexo, pois se dá em um momento de mudança de regime político de tal forma que os proponentes da reforma se encontram ora integrados nos grupos dominantes, ora em oposição a ele.

Essa afirmação é ratificada por Azevedo (*apud* FÁVERO, 1977, p. 39):

> No entanto, apesar dos objetivos e da função integradora da Faculdade de Filosofia na Universidade de São Paulo, ela nasceu — como assinala Fernando de Azevedo, um de seus fundadores — numa atmosfera desfavorável e cheia de contradições, num ambiente em que "os problemas suscitados continuavam sendo tratados por práticos sem uma formação científica", dominando um interesse pragmatista e utilitário do "profissionalismo", cultivado há mais de um século pelas escolas superiores brasileiras.

unesp

Por tais razões, a missão da Faculdade de Filosofia de agregar as disciplinas básicas nas suas instalações, criando um ambiente acadêmico melhor, não teve muita aceitação, inclusive do Conselho Universitário. Em conseqüência, essa faculdade, a partir de 1938, assumiu a mesma postura das demais, voltando-se para a formação de professores do ensino secundário, sendo extinto o Instituto de Educação e seus professores deslocados para a unidade de Filosofia, Ciências e Letras. Cada curso se isolou dos demais, formando professores de sua área específica.

A grande diferença da USP foi começar a institucionalizar a pesquisa como um projeto independente de todo o sistema tradicional de ensino superior. A idéia de contratar professores em outros países (principalmente da Europa) e instituir a docência com regime de dedicação de tempo integral foram de importância crucial para lhe dar feição de universidade moderna. Sobre a implantação da pesquisa na universidade, Sampaio (1991, p. 11) cita Durham, que salienta:

> por não fazer parte das demandas imediatas articuladas pelos segmentos da sociedade, a pesquisa só se institucionalizou e sobreviveu em lugares onde foi possível uma aliança entre grupos intelectuais emergentes, abertos à influência da comunidade científica internacional, e setores da classe dirigente e do Estado, sensíveis à influência desses grupos.

5.2.2.2 A Universidade do Distrito Federal

Como parte também dessa mudança no domínio universitário, surge em 1935, através do Decreto Municipal nº 5.513, a Universidade do Distrito Federal, criada por Anísio Teixeira. Foi formada pela Faculdade de Filosofia e Letras, Faculdade de Ciências, Faculdade de Economia e Direito, Faculdade de Educação e o Instituto de Artes, e tinha como principal objetivo dar amplitude ao ensino superior no Brasil, até então vinculada à formação profissional.

Cunha (1980, p. 245) escreve que

> a preocupação com a autonomia dessa universidade foi muito grande. O decreto de criação previa a autonomia econômica da instituição e que, o reitor, antes

> nomeado pelo prefeito, deveria ser eleito pelos organismos competentes da própria universidade.

Os objetivos dessa universidade estavam calcados nas idéias dos pioneiros da Escola Nova e tinham como principais aspectos: desenvolver a pesquisa científica nas suas diferentes áreas; promover a cultura; propagar as ciências e as artes através de atividades de extensão; e formar profissionais e pessoal para o magistério de todos os níveis.

Apesar do projeto, quanto à liberdade acadêmica, assemelhar-se ao da USP, os seus fundadores não tinham a mesma força política daqueles que implantaram aquela universidade.

É interessante conhecer a missão daquela universidade, nas palavras do seu criador, Anísio Teixeira:

> A função da Universidade é uma função única e exclusiva. Não se trata somente de difundir conhecimentos. O livro também os difunde. Não se trata somente de conservar a experiência humana. O livro também a conserva. Não se trata somente de preparar práticos ou profissionais, de ofícios ou de artes. A aprendizagem direta os prepara, ou, em último caso, escolas muito mais singelas do que universidades.
> Trata-se de manter uma atmosfera de saber, para se preparar o homem que o serve e o desenvolve. Trata-se de conservar o saber vivo e não morto, nos livros ou no empirismo das práticas não intelectualizadas.
> Trata-se de formular intelectualmente a experiência humana, sempre renovada, para que a mesma se torne consciente e progressiva.
> Trata-se de difundir a cultura humana, mas de fazê-lo com inspiração, enriquecendo e vitalizando o saber do passado com a sedução, a atração e o ímpeto do presente.
> O saber não é um objeto que se recebe das gerações que se foram, para a nossa geração; o saber é uma atitude de espírito que se forma lentamente ao contato dos que sabem. (PAIM, 1981a, p. 31)

Em 1937, a Universidade do Distrito Federal formou sua primeira turma. O reitor em exercício, Afonso Penna Júnior, considerava o ótimo resultado e, assim distinguiu a UDF de outras instituições da época:

> Esta Universidade não é certamente um conjunto de escolas de tipo profissional distribuindo anualmente diplomas em maior número que o país pode consumir; é precisamente um centro de intelectualidade, de orientação da inteligência e do saber, de formação de professores, escritores, jornalistas, artistas e políticos, não unicamente no preparo restrito e prático de médicos, bacharéis e engenheiros. Nela será preparado o homem culto, o que difere do homem diplomado. (PAIM, 1981, p. 35).

unesp

O fato deveu-se principalmente ao clima político da época. Após o levante militar de 1935 no Rio de Janeiro, surgiram suspeitas de que a instituição agrupava pessoas que estavam contra o sistema e, em 1938, o governo federal resolveu extinguir a UDF. Os alunos e professores foram transferidos para a Faculdade Nacional de Filosofia, criada em 1939, e incorporada à Universidade do Rio de Janeiro. A importância da Universidade do Distrito Federal para a educação superior deveu-se, em grande parte, à nova proposta pedagógica fundamentada no ideário dos intelectuais que formavam a Associação Brasileira de Educação. Um dos diferenciais da instituição era a Faculdade Nacional de Filosofia, que, para Paim (1981, p. 44),

> deu forma nova a uma tradição existente, escoimando-a dos defeitos denunciados por sucessivas gerações, em especial o autodidatismo e a improvisação. No caso específico das ciências exatas, os novos docentes que se haviam formado freqüentando laboratórios espalhados pela cidade, pertencentes a diversos órgãos, contavam com essas instalações implantadas na própria faculdade. A pesquisa, que era igualmente privilégio de umas poucas instituições, passa a integrar a formação curricular. O intercâmbio com instituições estrangeiras, a coleta sistemática de bibliografia e a realização de simpósios e seminários se incorporam ao estilo de trabalho dos cientistas e pesquisadores, já agora de forma institucional.

O Brasil começava então a desenvolver seu sistema universitário associando-o aos modelos americano (pragmático e voltado às demandas do mercado), alemão (da relação ensino-pesquisa) e francês (profissionalizante), além de tipos de dependência administrativa bastante diversificado, já que passaram a existir IES públicas — federais, estaduais e municipais — religiosas e laicas.

5.2.3 As décadas de 1940, 50 e 60

Ao longo desse período o sistema universitário cresce com a implantação de universidades federais em vários Estados e a expansão das instituições de ensino superior (IES) privadas, juntando-se a estas as universidades católicas. Para Sampaio (1991, p. 12), "a criação da primeira Universidade Católica assinala a falência do pacto entre o Estado e a Igreja, estabelecido a partir de 1931, o que leva a Igreja a buscar seus próprios caminhos".

unesp

Quadro 4 – Expansão do Sistema de Ensino Superior

Período	Número de Escolas de Ensino Superior
Até 1900	24
1900 – 1910	13
1910 –1920	34
1920 – 1930	86
1930 – 1945	95
1945 – 1960	223

Fonte: Elaborado a partir de dados fornecidos por Teixeira,1989 in Sampaio (1991, p. 7)

A idéia era que cada Estado tivesse direito a uma universidade federal. Essa fase também foi marcada pela participação dos estudantes em movimentos em prol do ensino público e gratuito e defendendo a criação de universidades e não de escolas isoladas, característica esta que, aos poucos, se tornou a marca do ensino superior brasileiro.

Azevedo (1958, p. 201) comenta:

> [...] é uma fase de crescimento numérico, realmente perturbador, em que as universidades brasileiras, reduzidas a quatro em 1937, chegam a quinze, em 1953, ameaçando atingir a duas dezenas, entre oficiais e particulares, e as faculdades que eram então apenas duas, já orçam por sete no Estado de São Paulo e se calculam em 40 ou perto disso, espalhadas pelo país. Sem prédios e instalações adequadas, sem bibliotecas e sem laboratórios, a maior parte delas.

A necessidade de se criar espaços concentrados (*campus*) para as universidades iniciou-se com o planejamento de cidades universitárias.

Sobre a organização do ensino superior baseado ainda no Estatuto das Universidades Brasileiras de 1931, Cunha (1980, p. 16) escreve:

> A faculdade (de medicina, de direito, de engenharia etc.) era a célula do ensino superior. As universidades eram compostas de faculdades, as quais podiam manter autonomia jurídica. A faculdade era composta de cátedras, cada qual correspondendo a uma certa área do saber. A reunião de certas cátedras compunha a série e a seqüência destas, o curso. A cátedra tinha no professor catedrático o titular vitalício, somente substituído por morte, afastamento ou jubilação (aposentadoria). Ao catedrático estavam vinculados os professores

> assistentes, livre-docentes e auxiliares, aos quais estavam atribuídas as tarefas docentes das disciplinas ou das turmas que resultavam da subdivisão da cátedra. Os auxiliares de ensino eram indicados pelo próprio catedrático, pois deveriam ser pessoas de sua confiança.

O ensino superior oficial era pago, mediante taxas de inscrição no vestibular, de matrícula e outras, desde o século XIX. Somente com a Constituição de 1946 passou a ser gratuito e, apesar de algumas instituições ainda demorarem para cumprir a lei, o Estado de São Paulo usou de sua autonomia e estabeleceu a gratuidade do ensino em todos os níveis para todas as camadas da população.

No que se refere ao processo de expansão, Cunha (1980, p. 94 - 5) observa:

> A organização das novas universidades foi bastante facilitada pelo Decreto-lei nº 8.457, de 26 dezembro de 1945, promulgado pelo presidente provisório José Linhares. As exigências ficaram bem mais flexíveis do que as determinadas pelo Estatuto das Universidades Brasileiras de 1931 [...].Com este novo decreto "passava a ser possível instalar-se uma universidade a partir de uma faculdade de filosofia (até mesmo com apenas uma seção), uma faculdade de direito e a terceira de economia ou serviço social, por exemplo, sem as custosas faculdades de engenharia ou medicina.

O anteprojeto de lei, encaminhado em 1948, levou 13 anos para ser promulgado como a primeira LDB. Isso deveu-se principalmente a posição do deputado Gustavo Capanema que recomendou seu arquivamento. Cunha (1980, p. 117) comenta que este ato se deu

> por ser "incorrigível", já que defendia princípios incompatíveis com o da unidade nacional, como os da descentralização dos sistemas educativos, da variedade de cursos e flexibilidade de currículos, da autonomia estadual para completar a legislação do ensino. No seu entender, o princípio da unidade nacional exigiria a centralização do poder no campo do ensino, como se previa no Estatuto das Universidades Brasileira, de 1931 e nas "leis" orgânicas elaboradas de 1942 a 1946 pelo próprio Capanema.

Ao Conselho Federal de Educação competia decidir sobre a autorização de IES oficiais e privadas, como também reconhecer seus cursos e outras atividades.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

5.2.4 Universidade de Brasília

Em 1961, diferentemente da USP e da Universidade do Rio de Janeiro, surge a Universidade de Brasília, um projeto considerado pelos educadores como ousado e fundamentado na negação de todos os problemas até então debatidos. Assim, ela nasce como uma instituição integrada, onde os cientistas encontrariam um ambiente acadêmico promissor, principalmente pela idéia de se implantar um ensino interdisciplinar. Sobre esse projeto, um de seus fundadores, Darcy Ribeiro, comenta:

> Foi também no CBPE [Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais] que armei todo o processo de planejamento e criação da Universidade de Brasília. Lá realizei várias reuniões com a cúpula da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência — SBPC — e com os principais intelectuais brasileiros, para examinarmos as linhas que se abriam para a criação de uma universidade que não repetisse o modelo existente, mas que inovasse o ensino superior brasileiro. Eu dizia que até então só se tinham feito universidades-fruto, inspiradas nos velhos modelos. Cumpri, dali, em diante, uma universidade-semente. (RIBEIRO, 1997, p. 236)

Sobre os objetivos da UnB, o próprio Ribeiro (1997, p. 238) acrescenta:

> [...] o projeto da UnB empolgou a intelectualidade brasileira, a comunidade científica principalmente. Os principais cientistas aceitaram postos de coordenadores dos departamentos básicos da universidade. Eu argumentava sem descanso que Brasília, para funcionar bem como capital do país, necessitava ter uma assessoria autônoma, independente, cobrindo todos os campos do saber, que só uma universidade pública poderia dar. Essa universidade deveria, simultaneamente, dar ao Brasil o domínio, em nível doutoral, de todas as ciências e das principais tecnologias. Esses eram os propósitos fundamentais da UnB, cuja tarefa seria diagnosticar criteriosamente os problemas brasileiros e procurar soluções concretas para eles.

Nessa universidade ainda podiam-se destacar como diferentes:

a) uma estrutura formada por institutos centrais de ensino e pesquisa, por faculdades responsáveis pela formação profissional e por órgãos complementares que dariam ênfase à extensão. Os institutos centrais seriam os responsáveis pelo oferecimento de cursos básicos das áreas de conhecimento e também seriam centros de pesquisa e de formação de pessoal qualificado tanto na graduação quanto na pós-graduação;



b) extinção da cátedra e criação do departamento como unidade universitária, havendo também representação do corpo discente nos órgãos colegiados. O corpo docente passou a ter uma carreira cujas bases estavam na titulação acadêmica.

A UnB, apesar de todo o consenso, e desejo de ser uma universidade diferente, não conseguiu ser como foi projetada. Um dos motivos foi a pressão de estudantes para que ela logo passasse a oferecer cursos de cunho profissionalizante. Mas, como se sabe, o fato mais grave foi o golpe militar de 1964, que, ao implantar no país um regime obscurantista e de arbítrio e repressão, determina a demissão de muitos professores. Cabe ainda mencionar que a UNE (União Nacional dos Estudantes), no documento final do 2º Seminário Nacional da Reforma Universitária, a Carta do Paraná, diverge do caráter inovador da UnB (FAVERO, 1977, p. 49):

> [...] embora esta Universidade fosse apontada como iniciativa concretizadora da luta pela Reforma Universitária, um exame mais detido de sua estrutura levava, no entanto, a conclusões menos otimistas sobre os resultados a que se propunha. A crítica se prendia, principalmente, ao fato da Universidade de Brasília pretender ser a fonte de uma elite educacional do país, enquanto toda a luta estudantil consistia na supressão do caráter aristocrático da educação brasileira.

Com a criação de várias universidades e instituições de ensino superior, o número de alunos matriculados, de 1940 a 60, cresceu três vezes e o de matrículas em instituições privadas passou a representar 44,3% do total. A década de 1950 é considerada como um período de preparação para as transformações que iriam acontecer na década seguinte. Sobre o cenário que se apresentava do ensino superior na época, Sampaio (1991, p. 14) comenta:

> [...] três críticas fundamentais recaíam sobre a estrutura universitária vigente: a primeira se dirigia à instituição da cátedra; a segunda, ao compromisso efetuado em 30 com as escolas profissionais, que criara uma universidade compartimentalizada, isolando professores e alunos em cursos especializados em escolas diferentes; e a terceira era quanto ao aspecto elitista da Universidade, que continuava atendendo a uma parcela mínima da população, sobretudo dos estratos altos e médios urbanos.

unesp

Quadro 5 – Evolução das Matrículas em Estabelecimentos Públicos e privados – Brasil 1940-1960

Ano	Total de matrículas	% de Crescimento	Matrículas em Instituições Privadas	% das Matrículas Privadas sobre o total
1940	27.671	-	-	-
1950	48.999	-	-	-
1954	64.645	-	26.905	41.6
1955	72.652	12	30.755	42.3
1956	78.659	8	38.362	48.8
1957	79.505	1	38.051	47.9
1958	84.481	6	37.570	44.5
1959	87.603	4	38.562	44.0
1960	93.202	7	41.287	44.3

Fonte: Levy, 1986 in Sampaio (1991, p. 13)

A cátedra passou a ser considerada como algo rígido e antigo. O que se queria era uma universidade democrática e organizada por departamentos, os quais teriam ampla autonomia para suas decisões, transformando-as em instituições ágeis.

No início do decênio de 1960 a insatisfação com a educação no Brasil era geral. Esse clima levava a discussões e análises que, como nos anos de 1920, contribuíram para a criação de idéias que culminaram com a LDB de 1961.

Romanelli (1987, p. 172) ressalta que

> o ponto central das discussões estava na questão da organização dos sistemas de ensino. O objeto propunha, embora sem muita veemência, a descentralização. O deputado Capanema, em parecer baseado numa interpretação bastante parcial do texto constitucional, opusera-se a essa descentralização, porque entendia que a competência da União para traçar as diretrizes e bases não se restringia tão-somente ao campo das idéias, mas também ao campo da administração.

Assim se evidencia a posição de um Estado centralizador, que quer se preocupar com a execução de determinada atividade, mas não fornece condições para isso. Um dos aspectos que destoam completamente dessa posição é o que não considera a dimensão continental do país e o problema, tanto na época quanto hoje, das disparidades regionais.

unesp

5.2.5 A Lei de Diretrizes e Bases (1961)

Essa lei foi aprovada após 13 anos de sua apresentação como anteprojeto na Câmara Federal. Os diversos interesses que disputavam a supremacia na educação provocavam longas disputas, as quais se consolidariam em substitutos. Foi assim uma lei que, na sua versão final, mostra claramente a educação dividida entre os setores público e privado (Art. 3º).

Quanto à administração do ensino (Art. 9º), o governo volta a dar plenos poderes ao Conselho Nacional de Educação, cabendo-lhe tantas atribuições que são enumeradas da letra "a" à "q". Entre elas conferia ao Conselho poder de deliberar sobre a criação, expansão e funcionamento das IES. Somente a partir de sua aprovação nessa instância é que o processo chegava ao Ministro para homologação.

Sobre a LDB de 1961, Medeiros (1993, p. 40) considera que esse é o segundo grande momento pelo qual passou a Universidade e destaca:

> — a liberdade de ensino;
> — a autonomia didático-administrativa, financeira e disciplinar;
> — representação do corpo discente nos órgãos colegiados;
> — ensino superior em estabelecimentos agrupados ou não em universidades;
> — diferentes ofertas de cursos (graduação, pós-graduação *stricto* e *lato sensu*) como aspectos diferenciais.

Em 1962, o Conselho Nacional de Educação passava a ser Conselho Federal de Educação, mantendo as mesmas funções. Seus membros, pessoas de reconhecimento no mundo acadêmico, eram nomeados pelo presidente da República. Isso contribuiu para que o órgão tivesse grande autonomia e o MEC, geralmente, ratificasse suas decisões. A esse respeito, diz Klein (1992, p. 15):

> A verdade é que, nos anos setenta, a atuação simultânea do CFE como principal órgão de formulação e execução da política de expansão do ensino privado encerrava uma contradição entre sua eficácia enquanto instância de credenciamento e sua baixa eficiência na formulação e aplicação de critérios para a autorização de novos cursos. Essa contradição acarretou um certo desgaste para o próprio CFE, que abdicou de sua função de elaborar estudos especiais e se tornou alvo de críticas sobre a sua atuação excessivamente liberal no credenciamento, com efeitos negativos sobre a qualidade do ensino. O argumento central era o de que a rápida expansão de novas IES conduzira a uma

> proliferação de pequenos estabelecimentos isolados incapazes de atender a requisitos mínimos em termos de titulação de docentes, infra-estrutura e carga horária, concorrendo para uma deterioração da qualidade do ensino superior em geral.

Apesar de apoiada amplamente, a LDB, como se discutia nas assembléias acadêmicas, em quase nada mudou o ensino brasileiro, principalmente no que se referia ao de nível superior. Para alguns, ela é um retrocesso para o sistema universitário. Para Fávero (1977, p. 53), "[...] além de não inovar, estabeleceu diretrizes para o ensino superior apoiada em 'clichês' e normas ultrapassadas". Campos (*apud* FAVERO, 1977, p. 53 –4), critica-a:

> [...] o art. 67 dispunha que o ensino superior seria ministrado em estabelecimentos agrupados ou não em Universidades, com a cooperação de Institutos de pesquisa e centros de treinamento de pessoal, tomando como regra o que trinta anos antes (Reforma Campos) havia sido aceito como exceção.

Mantiveram-se a cátedra e o velho critério da junção de faculdades isoladas para constituir universidades, além de persistir o descaso em relação às atividades de pesquisa.

Com o regime político autoritário instaurado em 1964, a LDB de 1961 ficou praticamente restrita ao plano formal, não tendo sido possível verificar contribuições ou mudanças dela decorrentes.

Em 1965, o Plano Nacional de Educação, de 1962, foi revisto pelo CFE e mantiveram-se os objetivos do ensino superior.

5.2.6 As prévias da reforma de 1968

O período populista (1945/64) para o ensino universitário foi caracterizado como uma época de integração de escolas isoladas em universidades. Além disso, aumentou a demanda pelo ensino superior, já que a chamada "lei da equivalência" facultava aos egressos de cursos técnicos o mesmo direito dos que concluíam o secundário de ingressar, permitindo-lhes o ingresso no ensino superior mediante o exame vestibular. Oliven (1989, p. 52) mostra que, "à medida que o ensino superior se expandia e se

unesp

integrava, aumentava o potencial político dos universitários. A criação da UNE foi, também, muito importante neste processo de politização estudantil".

Nesse período a matrícula no ensino superior cresceu 12,5%, enquanto que, de 1932 a 1945 tinha sido apenas de 2,4%.

Todavia, fatos ocorridos antes da reforma devem ser considerados como precursores das mudanças que sobrevieram.

O 1º Seminário Nacional de Reforma Universitária, promovido pela UNE e realizado em Salvador, entre 20 e 27 de maio de 1961, pode ser considerado um dos momentos importantes de participação dos estudantes em prol da reforma. Desse evento nasceu a "Declaração da Bahia", na qual os estudantes definem bases para uma reforma universitária contextualizada no cenário político-econômico-social da época. Fávero (1977, p. 46) comenta-a:

> [...] as diretrizes propostas pelo Seminário são apresentadas num plano bem geral, sem se estruturarem ainda num projeto; os pontos considerados fundamentais são colocados de forma bastante vaga e sem explicitações. Apesar das críticas que possam ser feitas, no entanto, chama a atenção o fato de conceber a Universidade como uma instituição profundamente comprometida com a realidade da qual faz parte.

Quanto ao papel da universidade, em cuja crítica consideravam que a instituição ainda se mantinha como um privilégio, situada no topo do processo discriminatório do ensino brasileiro, diziam os estudantes (FAVERO, 1977, p. 46):

> [...] a instituição universitária estava falhando em sua missão cultural, profissional e social. Culturalmente, por não ser repertório da cultura nacional e por não se preocupar com a pesquisa; profissionalmente, por não formar profissionais para atender às exigências da realidade do país; socialmente, pelo caráter antidemocrático do acesso ao ensino superior, bem como por formar profissionais individualistas, sem maior preocupação com os problemas da sociedade.

A Declaração da Bahia constitui-se de três partes: a realidade brasileira, a universidade brasileira e a reforma universitária. Nesta, os estudantes sinalizam, entre outras, algumas soluções: a) autonomia universitária: didática-administrativa e financeira; b) regime de dedicação integral dos docentes; c) abolição da cátedra vitalícia; d) melhoria



da formação de professores; e) ampliação do número de vagas nas escolas públicas, especialmente na área tecnológica, f) participação dos corpos docente e discente e de grupos de ex-alunos (profissionais), mediante critério de proporcionalidade, na administração da Universidade.

Desde então já era insuficiente o número de vagas no ensino superior. A luta pela autonomia universitária e dedicação integral dos docentes já estavam em curso havia algum tempo.

Com objetivos semelhantes aos do 1° Encontro da Reforma Universitária, foram realizados o 1° Encontro da Região Sul cujo resultado foi o documento "Diretrizes para uma Universidade Sulina"; o Encontro, em 1962, da UNE, em Curitiba, do qual resultou a "Carta do Paraná", e o de 1963, em Belo Horizonte.

Para Martins (1981, p. 51), a "Carta do Paraná" difere da "Declaração da Bahia" por preconizar as reformas de base, ou seja, "os estudantes passavam a compreender os nexos entre a reestruturação da vida acadêmica com os fenômenos políticos e econômicos".

Também como fruto do 2° Encontro da UNE, ratificou-se a idéia da participação estudantil (1/3), com direito a voto, nos órgãos colegiados da administração universitária. Como isso já estava previsto na Lei 4.024, de 1961, mas ainda não implantado, os estudantes resolveram fazer o movimento conhecido como "Greve de 1/3". Apesar de não terem conseguido o que queriam, a greve movimentou bastante o ambiente universitário.

Para apreciar as funções docente e administrativa, por convocação do então ministro da Educação, os reitores das universidades federais realizaram em Brasília uma reunião, na qual foi aprovada a "Declaração de Princípios", citada por Fávero (1977, p. 53), onde foram apresentados os seguintes itens:

> a) objetivos da Universidade, vista sob tríplice aspecto: ensino, pesquisa e elaboração cultural; b) autonomia universitária, do ponto de vista econômico, financeiro, didático, administrativo e disciplinar; c) criação de institutos universitários encarados como órgãos destinados à pesquisa nos diversos campos do saber, devendo entrosar-se com os departamentos e cátedras, voltar-se para a promoção da carreira do pesquisador e a formação de especialistas em alto nível; d) colégio universitário, como forma de encaminhamento vocacional e adequado preparo dos candidatos ao concurso de habilitação às faculdades e escolas; e) aumento de matrículas; f) articulação das faculdades e escolas com os institutos

> universitários; g) agrupamento das cadeiras nos departamentos, visando maior eficiência do ensino; h) manutenção da cátedra vitalícia, devendo seu preenchimento ser feito mediante concurso de títulos e provas; i) remuneração e regime de trabalho docentes — incentivo ao tempo integral; j) cidade universitária, vista como um meio indispensável para a Universidade atingir seus objetivos.

Tais itens, abordados pelos reitores, têm quase o mesmo teor das sugestões dos estudantes, acrescentando-se um maior detalhamento das questões institucionais. Todavia, o básico referente à autonomia e ao aumento de vagas repete-se nas sugestões dos estudantes.

Outro movimento que, apesar de esquecido, também contribuiu para a Reforma de 1968, foi a Reforma da Universidade do Brasil. Essa instituição pretendia modernizar sua estrutura, vigente desde 1937, o que teve início em março de 1962, através de uma Comissão Especial designada pelo Conselho Universitário. Foram consultados os corpos docente e discente e até estudiosos não pertencentes à instituição, mas do meio acadêmico. Como resultado final do trabalho, a comissão apresentou um documento, "Diretrizes para a Reforma da Universidade do Brasil", citado por Fávero (1977, p. 55), em que os pontos principais são:

> a) os fins da universidade; b) o problema da autonomia, salientando-se a autonomia financeira, administrativa e didática; c) a estrutura organizacional, compreendendo os órgãos fins e meios da Universidade; d) a constituição e as características do corpo docente; e) o corpo discente, no que se refere: ao acesso e preparo prévio, à assistência ao estudante, à representação e participação em órgão deliberativos, aos direitos e deveres dos estudantes; f) a política relativa aos cursos de graduação e pós-graduação, à pesquisa, à criação literária e artística, à responsabilidade e cooperação com a comunidade local, nacional e internacional; g) o aproveitamento e a mobilização dos recursos da Universidade.

Com a implantação do regime militar, em 1964, a palavra de ordem na educação brasileira era "acabar com o atraso", e para isso a expansão do ensino superior seria crucial, como preconizava a chamada teoria do capital humano.

Para Schultz, um dos precursores dessa teoria, e cujos idéias foram difundidas no Brasil através de seu livro *O capital humano*, a educação formal e a pesquisa organizada são formas de investimento no homem para que ele aumente ou desenvolva suas capacidades para produzir mais e melhor. Trata-se de ver o homem como um

unesp

"recurso". Essas capacidades, juntamente com o conhecimento técnico, resultam em uma eficiente economia; através delas, aprendidas na educação formal ou em treinamento, o indivíduo gera o aumento de produtividade. Segundo essa teoria, diz Schultz (1973, p. 53):

> A característica distintiva do capital humano é a de que é ele parte do homem. É humano porquanto se acha configurado no homem, e é capital porque é uma fonte de satisfações futuras, ou de futuros rendimentos, ou ambas as coisas. Onde os homens sejam pessoas livres, o capital humano não é um ativo negociável, no sentido de que possa ser vendido. Pode, sem dúvida, ser adquirido, não como elemento ativo, que se adquire no mercado, mas por intermédio de um investimento no próprio indivíduo. Segue-se que nenhuma pessoa pode separar-se a si mesma do capital humano que possui, Tem de acompanhar sempre o seu capital humano, quer o sirva na produção ou no consumo.

Essa teoria foi e continua sendo bastante contestada, pois, além de considerar o homem como um recurso, ao invés de sujeito dos processos, ainda trata a educação como um fator de consumo.

O conceito de capital humano é considerado falacioso por Arapiraca (1982, p. 20), "as habilidades humanas são vistas como uma forma de existência do capital, ou seja, todo indivíduo é capitalista 'pela aquisição de conhecimentos e de capacidades que possuem valor econômico'".

Eis o que acrescenta Arapiraca (1982, p. 21) para demonstrar o engodo que constitui essa teoria:

> Como se vê, dizer-se que o capital também porque se acha configurado no homem e, por isso mesmo, é uma fonte de satisfação futura e de futuros rendimentos denota uma tendência ideológica de estabelecer uma dimensão equivocada do conceito de capital. A educação, por exemplo, é um tipo de investimento para a sociedade e não para o indivíduo. O que nos leva a dizer que o que é capital não é o valor de uso da força de trabalho enquanto tal para o indivíduo, mas sua dimensão de valor de troca, quando ela é transformada em mercadoria por alienação.

5.2.7 Documentos precursores da Reforma de 1968

Logo após o golpe de 1964, a educação brasileira passou a ser controlada diretamente pelo Estado. Nessa época especialistas norte-americanos desempenham a

função de consultores nessa área, no Brasil. É verdade que, desde a década de 1950 havia acordos de cooperação entre o Brasil e os Estados Unidos, mas com o objetivo de intercâmbio cultural.

Os convênios eram tantos — e sem controle — que em 1963, o então governador de Pernambuco, Miguel Arraes, denunciou ao Conselho Deliberativo da Sudene, que essa prática era lesiva à soberania nacional. Cumpre esclarecer que, instaurada a ditadura, os especialistas norte-americanos no Brasil eram tecnocratas, alguns dos quais no papel infame de *experts* em repressão e tortura, de que foram alvo os grupos políticos clandestinos e o movimento estudantil

5.2.7.1 Os convênios MEC-Usaid

Com o golpe militar foram sufocadas as reformas de base, entre as quais a da educação, que o governo Jango ia implementar no país.

O que se delineia para a Universidade é assim descrito por Rosas (1992, p. 27):

> Os especialistas competentes do CFE, fiéis ao novo poder, foram muito úteis ao governo, não se opondo ao afastamento de importunos, como Anísio Teixeira e Durmeval Trigueiro Mendes. Impunha-se, no entanto, para pôr em prática medidas mais eficazes e rápidas, com o objetivo de chegar a uma universidade produtiva, bem administrada, a baixo custo e politicamente não questionadora, com o apoio de especialistas mais experientes e confiáveis.

Antes de 1964, os acordos com a agência norte-americana Usaid eram firmados pelos governos estaduais e objetivavam inicialmente a melhoria do ensino secundário; depois, a do primário. Tratava-se de amplo e intensivo treinamento de técnicos brasileiros em educação. Para Arapiraca (1982, p. 120), esse treinamento

> foi todo dimensionado, como se pode constatar, a partir da perspectiva ideológica-cultural e sob o ângulo da filosofia social norte-americana. Foi essa, portanto, a forma de ajuda que nos proporcionaram, com financiamento da Usaid, a fim de implementarmos o atual modelo de educação.

unesp

Em 1963 o governador de Pernambuco criou um Grupo de Trabalho (GT) para analisar os acordos então em curso entre aquele Estado e a Usaid-Brazil. Eis o que se constatou: 1) os acordos eram feitos sem a interveniência da União, o que feria a Constituição Federal; 2) havia interferência estrangeira na formulação e controle do programa educacional de Pernambuco. Daí a já mencionada denúncia de Arraes na reunião da Sudene, presente o embaixador norte-americano no Brasil. Mas, assim que os militares chegaram ao poder, os acordos passaram a ser celebrados entre a Usaid e o MEC, com validade para todo o território nacional, sobre os quais diz Rosas (1992, p. 32) o que é curioso:

> corrigia-se com veemência o emprego de nomes feios, que alguns incautos "subversivos" teimavam em repetir: nomes feios, como "dominação" e "dependência", deveriam ser substituídos por palavras mais amenas e até envaidecedoras, como "cooperação" e "intercâmbio".

Foi assim que, no governo Castelo Branco, os especialistas norte-americanos circularam em todas as instâncias da área educacional, consultando documentos, treinando pessoas e ajudando-as a formular princípios que orientariam todo o sistema nacional de ensino, o que provocou grande insatisfação. Por isso, no governo seguinte, o marechal-presidente Costa e Silva resolveu mandar analisar todos os acordos.

Em 1965 foi firmado o primeiro convênio entre o MEC e a Usaid, relacionado ao ensino superior. É fato, porém, que dois anos antes Higher Education Team estivera no país para sondar como o ensino superior brasileiro assimilaria as estratégias da Usaid.

Após a primeira visita o grupo fez um diagnóstico que Cunha (1988a, p. 169) assim retrata:

> As instituições de ensino superior existentes estavam, com poucas exceções, dessintonizadas com a moderna sociedade brasileira. A não ser no Instituto Tecnológico de Aeronáutica e na recém-inaugurada Universidade de Brasília, os padrões de ensino diferiam muito dos vigentes nos EUA. Os currículos eram rígidos; a maioria dos professores só dedicava umas poucas horas por semana à universidade; faltavam equipamentos nos laboratórios; as bibliotecas eram pequenas, inadequadas e mal organizadas; os edifícios eram mal utilizados; as condições de ingresso eram tão severas que não se chegava a completar as vagas; a grande maioria dos estudantes só freqüentava a universidade uma parte do dia, como se trabalhassem em regime de tempo integral; os livros e outros materiais didáticos eram escassos. Por outro lado, o Brasil precisaria ter 540 mil estudantes universitários (e não os 100 mil existentes) para alcançar os padrões da

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

> Argentina e do Uruguai. O efetivo do ensino superior brasileiro foi considerado irrisório, pois só na cidade de Nova York havia mais estudantes nesse grau do que em todo o Brasil.
> Diante disso tudo, dizia o grupo não ser difícil entender por que os estudantes brasileiros estavam tão freqüentemente em greve, e mais dedicados à política do que aos estudos, assim como os professores brasileiros estavam procurando emprego nos EUA e em outros países.

Esse primeiro convênio, cuja meta era a elaboração de planos para equacionar os problemas já detectados, passou mais de um ano sem ser divulgado. A grande questão desse acordo foi o que o caracterizou. A dependência do Brasil era completa e isso pode-se comprovar quando se observa que, caso houvesse uma intenção menos ideológica, o objetivo deveria ser explorar as condições de ensino brasileiras e melhorá-las. De fato, o que se fez foi uma cópia do modelo educacional dos EUA, país em que, de acordo com a análise de Arapiraca (1982, p. 27), há "uma marcante dimensão ideológica na solução dos seus problemas sociais", o que significa: lá, sendo reconhecidas as desigualdades sociais, procura-se "dissimulá-las através de práticas políticas capazes de manter a hegemonia da classe dirigente. É a política de mudar para continuar".

Nos convênios realizados para a melhoria do ensino superior incluía-se uma assessoria para a modernização da administração universitária e seria iniciada em 18, das 37 universidades existentes na época; a meta era a de que em 1970 as primeiras (25%) já tivessem a estrutura organizacional e a de pessoal necessárias à reforma. A expansão do ensino superior deveria ocorrer com contenção de despesas.

O MEC custeou viagens, intérpretes, secretárias, transporte e diárias dos técnicos da Usaid no Brasil e, em contrapartida, estes conduziriam seminários sobre os temas atinentes à consecução dos objetivos.

Como refere Fávero (1977, p. 59), a equipe mista constituída de cinco técnicos de cada país deveria:

> a) fazer uma análise em profundidade da situação desse nível de ensino no país e determinar o que constituiria um sistema de ensino superior ideal para o Brasil; b) estabelecer confrontos entre as características ideais e as necessidades constatadas; c) apresentar, de modo a chegar a um plano de longo alcance para o desenvolvimento, medidas necessárias à execução do plano, mediante reformas consideradas necessárias ao sistema; d) e, finalmente, desenvolver todo um esforço de planejamento a fim de garantir um equilíbrio essencial entre análise e ação.

unesp

Em março de 1967 foi feito um aditivo ao convênio, ampliando o prazo dos trabalhos e estabelecendo uma relação de 16 projetos de atividades. Dentre estes, em relação à gestão universitária destacamos:

1. Projeto de treinamento, abrangendo todas as universidades brasileiras, sobre operações e funcionamento na administração centralizada, nos moldes das atualmente em uso na Universidade Federal de Santa Catarina, com a plena cooperação dessa universidade em Florianópolis.

2. Projeto de coordenação visando à assistência a todas as universidades, no que diz respeito ao melhor preparo e controle de seus orçamentos anuais.

3. Projeto de pesquisa e treinamento, em escala nacional, sobre técnica de planejamento universitário.

4. Projeto de estudo sobre a política nacional de salários visando à formulação de meios e métodos para assegurar a justa remuneração para os professores no ensino de tempo integral, bem como para pessoal de pesquisa. (ROSAS, 1992, p. 40 - 1).

Tais planos, juntamente com outros, comprovam a determinação dos convênios de modificar tudo o que fosse possível no sistema universitário brasileiro, a fim de enquadra-lo na perspectiva que interessava aos EUA.

Sobre o ensino privado considerava-se que era oportuno expandir-se o seu nível superior. Martins (1989, p. 28) cita um trecho do relatório em que a comissão executiva dos convênios revela:

> deve ser estimulada a criação de universidades particulares, prestando-lhes o governo auxílio, a fim de assegurar vagas para os alunos pobres. Mas, somente em casos extremos, deverá o governo encampá-las assumindo os seus encargos financeiros.

Esses convênios, bastante criticados pelos educadores brasileiros, preconizavam que a universidade deveria ser vista como uma variável do desenvolvimento econômico. Ao analisar a ideologia predominante na época, Martins (1981, p. 60), referindo-se a um artigo de Ted Goertzel, escreve:

unesp

> Segundo ele, os autores que orientam este pensamento são os teóricos da economia da educação, tais como Frederick Harbison, Charles Myers, Clark Keer e Theodore Schultz.
> Concebem estes educadores o ensino superior como uma variável fundamental ao desenvolvimento econômico, pois o sistema de ensino constitui uma fonte de formação de recursos humanos para o incremento das atividades industriais. Nesta concepção sobre o processo educacional, tal ensino define-se claramente a favor dos interesses dos grupos dominantes da sociedade. Conforme Ted Goertzel, o traço mais característico dessa posição com relação à educação constitui a ênfase dada pelas carreiras específicas em vez do desenvolvimento da formação de forças intelectuais mais amplas, concebendo a educação como uma parte do treinamento de indivíduos para aplicação de conhecimentos especializados em suas profissões [...].

Para Cunha (1988a, p. 202),

> [...] se é possível suspeitar que a assessoria da Usaid à reforma do ensino superior no Brasil pode não ter sido muito eficaz, por essa via, não significa a inexistência de um canal mais aberto. Ele existiu, de fato, na assessoria à modernização da administração universitária, feita através do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras.

5.2.7.2 Relatório Atcon

Além dos convênios MEC-Usaid, cumpre mencionar o trabalho de Rudolph Atcon, então professor da Universidade de Houston. Daí, o que ficou conhecido como Relatório Atcon. Ao criticar o que isso representou para o ensino superior no Brasil, Chauí (*apud* FAVERO, 1991, p. 15), mostra:

> A universidade liberal ficara ultrapassada, tornara-se inadequada. Era urgente modificá-la, modernizá-la e discipliná-la. Se, antes, no projeto liberal, a escola era o lugar de reprodução da estrutura de classes, das relações de poder e da ideologia dominante, e a escola superior se distinguia das demais por ser um bem cultural das elites dirigentes, com as medidas oficiais parciais que antecederam a reforma de 1968, e com a própria reforma, a educação passou a ser encarada como formação de mão-de-obra para o mercado; concebida como capital, era um investimento e, portanto, devia gerar lucro social.



O trabalho do Prof. Atcon, realizado entre junho e setembro de 1965, teve por objetivo orientar um novo modelo de administração universitária baseado na administração de empresas, onde a produtividade fosse a preocupação básica. Martins (1989, p. 23) observa que, para Atcon, o sistema de ensino superior deveria se expandir "não só no que se referia ao número de estudantes e de docentes, mas também à rede física dos estabelecimentos".

Os estudantes opuseram-se a Atcon por seu empenho em separar a universidade das questões políticas. Nesse aspecto, eis o que diz o professor norte-americano:

> A política não tem nada que ver com a reforma estrutural e administrativa da universidade, assuntos estes que são técnicos da pesquisa educacional ou sociológica e não matéria inflamável para alimentar a demagogia. Os que querem a sua pátria, os que desejam o seu progresso, crescimento e melhoria das condições humanas de toda a Nação — independentemente de suas ambições pessoais — reconhecerão que a reforma estrutural pode ser decretada, permitida ou forçada por pressões políticas, mas jamais por estas definidas. Isso só cabe aos técnicos e não aos promotores. (*apud* CUNHA, 1988, p. 205)

Como sugestões ao final do trabalho, Atcon apresentou: a) substituição de institutos centrais por centros universitários de estudos gerais; b) plano de reformulação das universidades, com base no que tinha sido elaborado pela Universidade do Brasil; c) aproveitamento de experiências positivas das universidades e escolas isoladas a fim de propor nova legislação; d) limitação de poderes do CFE em relação às universidades, deixando para aquele somente a condição de revisar estatutos e não de criá-los; e) divulgação de trabalhos científicos; f) constituição de um conselho de reitores.

Nessa perspectiva, ele visava à criação de uma estrutura universitária flexível que satisfizesse apenas as necessidades do mercado (formação de um número suficiente de profissionais), organizada em forma de departamentos, para ser gerenciada como uma empresa privada.

O que Atcon propôs não teve boa aceitação na comunidade acadêmica. Para Rosas (1992, p. 42),

unesp

> os textos elaborados pelo Prof. Atcon demonstram competência técnica de seu autor. No entanto, conduzem a uma estrutura artificial, marcada pelo autoritarismo e tecnocratismo internos. Atcon deixa sempre no ar a suposição de desinteresse ideológico, de centralização nas idéias de modernização da estrutura e organização e de eficiência administrativa.

Ora, mais do que um relatório sobre o ensino superior brasileiro, o que afinal Atcon propôs foi um modelo a ser adotado pelas universidades, e mesmo antes de concluir seu trabalho, já fazia algumas considerações sobre o que deveria ser implementado. Pois, com esse propósito, após já haver esquadrinhado a universidade brasileira, tinha o aval do governo.

Em alguns trechos de seu trabalho *The Latin American University*, é possível observar-se, bem claramente, suas idéias sobre o público e o privado na educação superior, como quando afirma, por exemplo:

> a universidade latino-americana deve consolidar sua autonomia e adquirir um grau maior de independência real. O melhor sistema legal para alcançar este grau de liberdade é a transformação da universidade estatal em uma fundação privada. (ATCON *apud* FÁVERO, 1991, p. 21 - 2)

Recomenda, também, a criação de um Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, em substituição ao Fórum de Reitores. O CRUB, criado em 1966, como instituição de direito privado, teve como primeiro presidente o então reitor da Universidade Federal da Bahia, Miguel Calmon, e o próprio Rudolph Atcon assumiu o posto de secretário executivo.

Como crítica direta à universidade brasileira, Atcon (*apud* FÁVERO, 1991, p. 24), afirma no seu relatório: "Na América Latina e, em especial, no Brasil, gastava-se muito com a formação de pessoas sem a menor garantia efetiva de elas exercerem a correspondente profissão".

Sobre o papel da universidade, Marcovitch (1998, p. 23), além de mencionar a importância da preparação de indivíduos para o mercado de trabalho, ressalta a construção da cidadania: "talvez seja essa a sua principal função [...]. Espera-se que cada jovem que integra a universidade se torne, para o meio onde vive, uma fonte de energia para as transformações históricas".

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

Após inteirar-se de informações em vistas a universidades de Norte a Sul do país (UFPA, UFC, UFRN, UFPb, UFPe, UFBa, UFMG, UFSC, UFSM, UFRS e PUC/RS), Atcon destaca:

a) A angústia dos dirigentes com a situação da universidade ao mesmo tempo que expressa seu apoio à substituição de alguns reitores antigos por novos líderes que precisavam de orientação na gestão universitária.
b) A "política salarial suicida" do governo reforçando a necessidade de adoção do regime de tempo integral.
c) A idéia de que a universidade brasileira teria que se desvincular-se do serviço público, constituindo-se numa empresa privada.

Na Universidade Federal de Santa Catarina, Atcon encontrou a solução administrativa para as universidades brasileiras. Cunha (1988a, p. 208 - 9) comenta:

> A implantação da administração central, retirando das unidades (faculdades e institutos) boa parte de suas atribuições, estaria seguindo a racionalização administrativo-financeira das "boas empresas privadas", com a "cooperação" de uma companhia sueca e a utilização de máquinas eletrônicas, cuja adoção foi enfaticamente recomendada. O sucesso da UFSC na adoção de uma administração privatista foi tão prontamente reconhecido que o consultor recomendou que lá fosse treinado o pessoal administrativo das demais universidades. Apesar de tudo isso, Atcon não se deixou abalar pela crítica que o acusava de levar à privatização da universidade. Do mesmo modo que propunha a "despolitização" da universidade pela adoção de um controle político tecnocrático-empresarial dizia que "administração eficiente, com bases empresariais, tampouco significa a 'privatização' do ensino superior e muito menos a entrega da universidade a 'interesse alheios'.

Este modelo privatista de educação não se generalizou e nem parecia tão recomendável. Caso fosse assim, todas as IES privadas seriam um modelo de eficiência administrativa.

Nessa época, começava-se a discutir o problema da autonomia universitária, que implica a liberdade acadêmica e a de ordem administrativa-financeira. Entretanto, sem a geração de receita, provavelmente a universidade pública não teria — e não tem — condições de exercer essa tão reivindicada autonomia, pelo menos no que se refere à área administrativa-financeira.

Sobre isso, Fávero (1977, p. 12) escreve:

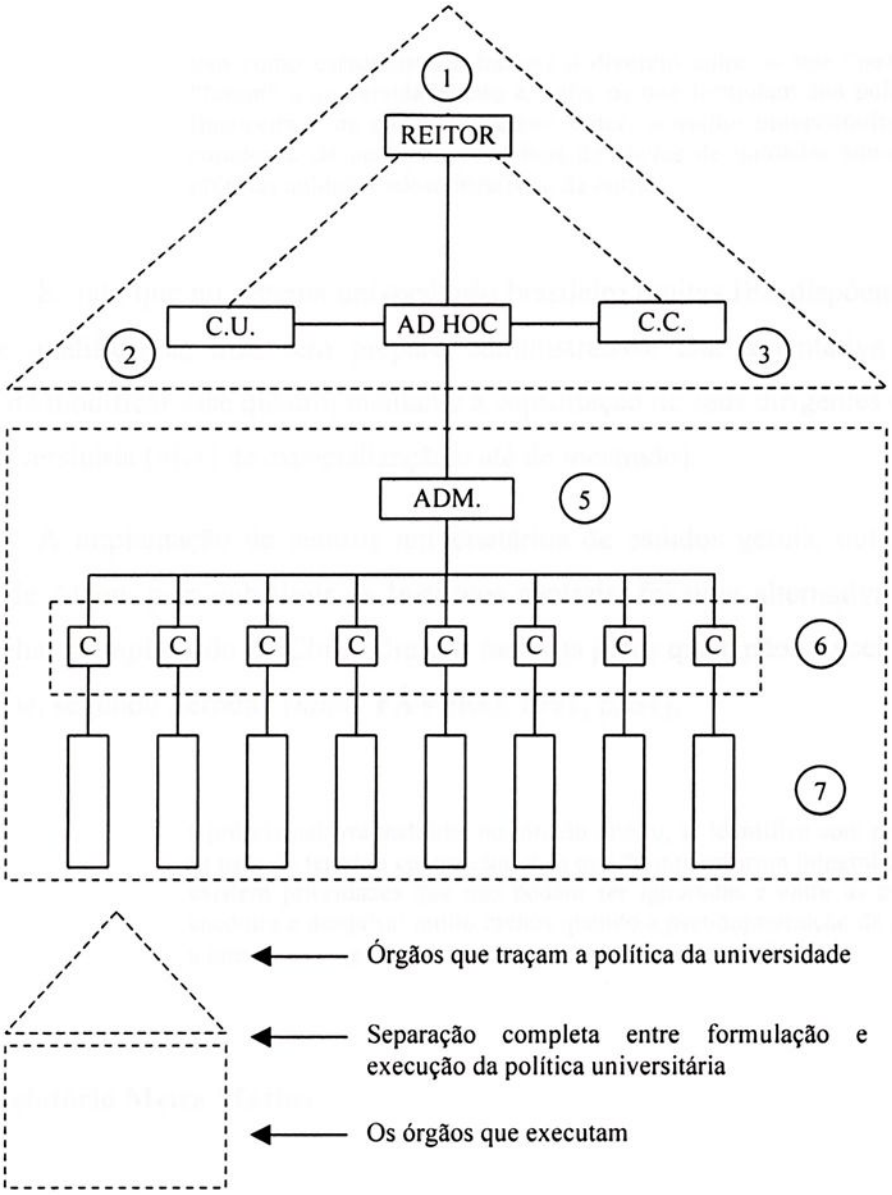
> Faz-se necessário, sobretudo, um confronto do que deveriam ser as duas expressões da síntese nacional: uma, o Estado, como expressão máxima da

unesp

> estrutura do poder e a outra, a Universidade, como expressão da estrutura do saber. Não obstante, é preciso não esquecer que a autonomia desejada pela Universidade varia em função do estágio de desenvolvimento da sociedade de que faz parte e do projeto político do país.

No organograma a seguir é possível visualizar-se que a única pessoa na instituição que circula entre os que "pensam" e os que "fazem" é o administrador que também será o centro das decisões. Sobre esta estrutura de poder proposta, Fávero (1991, p. 27) comenta que

> o discurso do "especialista tecnocrata", desde que se imbua da "verdade absoluta" contida em suas proposições, adequa-se aos regimes autoritários, exigindo para sua efetivação um aparelho de Estado forte, que impeça a contestação de qualquer grupo que venha a pôr em dúvida sua pseudo-autoridade técnico-científica.



a) *1* preside *2* e *3* e tem responsabilidade executiva
b) *2* Conselho universitário – tratando de assuntos de política universitária
c) *3* Conselho de curadores – tratando de assuntos financeiros
d) Nenhum membro de *2* deve ser membro de *3*
e) *4* Comissões *ad hoc* para resolver divergências entre *2* e *3* e sempre presididas por *1*
f) *5* Administrador
g) *6* Conselho de chefes de unidades administrativas
h) *7* Unidades administrativas em número variável para cada universidade

Fonte: Rudolph P. Atcon. Rumo à Reformulação Estrutural da Universidade Brasileira (p. 83)

Figura 1 – Estrutura de poder sugerida por Atcon

Outra idéia de Atcon, ainda em relação à gestão, era de que não deveria haver pró-reitor, e sim "um administrador forte: homem de confiança do reitor; não deveria ser membro do corpo docente, mas, sim, um técnico em administração, de preferência contratado da indústria" (ROSAS, 1992, p. 46). De acordo com a análise de Fávero (1991, p. 25), o modelo concebido por Atcon

> tem como características básicas o divórcio entre os que "pensam" e os que "fazem" a universidade, isto é, entre os que formulam sua política essencial e financeira e os que a executam: reitor, conselho universitário e conselho de curadores, de um lado; conselhos de chefes de unidades administrativas e as próprias unidades administrativas, de outro.

É fato que no sistema universitário brasileiro muitas IES dispõem de docentes altamente qualificados, mas sem preparo administrativo. Daí a tentativa de algumas unidades de modificar esse quadro, mediante a capacitação de seus dirigentes em cursos de gestão universitária (nível de especialização e até de mestrado).

A implantação de centros universitários de estudos gerais, outro aspecto da proposta de Atcon, para substituir os Institutos centrais, foi uma alternativa de mudança que ele já havia implantado no Chile. Um dos motivos pelos quais não se aceitou essa idéia foi o de que, segundo Serrano, (*apud* FÁVERO, 1991, p. 31),

> a própria palavra instituto, no mundo inteiro, se identifica com pesquisa. [...] não se trata de ter algo contra esta, mas que "numa reforma integral da universidade, existem prioridades que não podem ser ignoradas e entre as primeiras não se encontra a pesquisa: muito menos quando a pseudopromoção da ciência obedece a interesses e egoísmos pessoais deste ou daquele professor" .

5.2.7.3 Relatório Meira Mattos

Outro documento elaborado sobre o ensino superior brasileiro, após 1964, foi o Relatório Meira Mattos, escrito, segundo Rosas (1992, p. 51), "por brasileiros especialistas em repressão".

Os jovens contestavam a Lei Suplicy — que extinguiu as entidades estudantis — a qual era policialesca. Foi quando o presidente Costa e Silva, preocupado com a "subversão" acadêmica, criou uma comissão especial para propor medidas relacionadas com a "modernização" da universidade e a expansão do ensino superior. Para presidir essa comissão — instalada oficialmente em janeiro de 1968 e cujos trabalhos foram desenvolvidos até abril do mesmo ano, quando se apresentou o documento conclusivo — cujo objeto era assunto de "segurança nacional", foi indicado o coronel Carlos de Meira Mattos. Daí o nome do relatório.

unesp

Nos termos do relatório, como observa Martins (1989, p. 28 - 9),

> a educação constituía um "instrumento de aceleração do desenvolvimento", um "instrumento de progresso social", devendo, neste sentido, "adaptar os cursos e os currículos às imposições do desenvolvimento nacional". [...] além de conectar-se às necessidades do sistema econômico vigente, a educação deveria também formar uma "mentalidade democrática", inculcando nos educandos "fé nos valores espirituais e morais da nacionalidade".

Tratava-se de expandir o ensino superior de acordo com o princípio da "racionalização" das atividades acadêmicas, a fim de se alcançar, através dela, o "máximo de rendimento com a menor inversão". Martins (1981, p. 63) diz ainda:

> tais como no Relatório Meira Mattos, a criação do Ciclo Básico, a institucionalização dos departamentos, do regime de tempo integral e parcial, colocavam-se na lógica de maior rendimento do sistema de ensino, dentro do espírito de contenção de investimentos

E cita um trecho do documento:

> a Reforma tem objetivos práticos e visa conferir ao sistema universitário uma espécie de racionalidade instrumental em termos de eficiência técnico-profissional que tem por conseqüência o aumento da produtividade dos sistemas econômicos.

O relatório foi composto de três partes: a primeira faz um histórico da comissão, refere suas normas e funcionamento, estudos e contatos realizados; a segunda discute os pontos críticos do sistema educacional; a terceira apresenta as conclusões.

No segundo capítulo do relatório, são considerados como pontos críticos:

1) inadequabilidade estrutural do MEC; 2) crise de autoridade; 3) insuficiência da remuneração atribuída aos professores; 4) conceito equivocado da liberdade de cátedra; 5) ausência de uma política de ampliação de vagas; 6) implantação lenta e desordenada da reforma universitária; 7) inexistência de uma liderança estudantil democrática autêntica e combativa; 8) insatisfação dos estudantes; 9) fiscalização da aplicação das verbas e novas formas de funcionamento.

unesp

Quase dois meses depois de concluído o relatório, o coronel Meira Mattos (*apud* FÁVERO, 1991, p. 37) foi solicitado a prestar esclarecimentos, sobre os trabalhos da Comissão Especial, à Comissão Parlamentar de Inquérito, criada pela Câmara dos Deputados, através da Resolução nº 37/67, com o objetivo de "investigar, entre outras coisas, a estrutura atual do sistema de ensino superior no país, abrangendo universidades federais, estaduais e particulares, bem como faculdades isoladas". Considerando-se impedido, Meira Mattos alegou:

> [...] por dever de ética profissional, devo esclarecer a priori aos excelentíssimos membros desta Comissão que os assuntos relacionados com as conclusões do relatório final elaborado pela Comissão Especial que presidimos, os quais, dados os seu caráter sigiloso e em face de nossa condição de encarregados de um estudo para o Executivo, não poderemos mais divulgá-los e, sim, às autoridades superiores que nos incumbiram da missão.(*apud* FÁVERO, 1991, p. 38)

Quanto à cobrança de taxas e anuidades nas IES públicas, Fávero (1991, p. 40) destaca o que há na segunda parte do relatório: "aqueles que estivessem em condições de arcar com a responsabilidade do custeio de seus cursos superiores deveriam fazê-lo". Assim, diz o referido autor, pretendia-se introduzir o pagamento do ensino superior nos estabelecimentos oficiais, "problema até hoje não totalmente equacionado".

No relatório, lê-se:

> insiste-se, demagogicamente, em querer que o Tesouro Público, principalmente o federal, arque com todas as despesas educacionais. Só por utopia ou má fé pode-se defender, num país de economia fraca como o Brasil, a gratuidade do ensino em todos os graus. O princípio de igualdade só seria válido quando aquele que puder pagar pelo ensino o fizer a fim de que os recursos restantes possam ser empregados em benefício do maior número possível dos desfavorecidos (MARTINS, 1989, p. 30).

Uma das tarefas da Comissão era propor medidas para controlar os movimentos estudantis. Do lado dos estudantes, era crucial resolver o problema dos excedentes, alunos que, egressos do nível secundário, não tinham acesso aos cursos superiores por falta de vagas. A comissão, com sutileza autoritária, recomenda duas formas de resolver o problema: uma, a curto prazo, seria reunir o Fórum de Reitores e solicitar-lhes o aumento de vagas para as áreas em que houvesse maior demanda e que fossem prioritárias ao desenvolvimento do país; a segunda, também através do Fórum de Reitores,

unesp

organizar um novo vestibular em 1968, visando ao ingresso de novas turmas naquele ano. (FAVERO, 1991, p. 41).

Mas a questão também tinha outra vertente, ou seja, áreas em que não havia candidatos para preencherem as vagas. Cunha (1988a, p. 90) comenta:

> Era este o caso dos estabelecimentos de ensino agrícola, alguns dele de grande porte.
> Para articular a pretensão dessas escolas, de aumentar o número de estudantes, com a política governamental (e da Usaid) de aumentar a produção de alimentos e, ainda, com a difusa procura por ensino médio e superior da parte de jovens oriundos da zona rural, surgiu uma das mais curiosas medidas de política educacional, que veio a ser conhecida como "lei do boi" (Lei nº 5.465 de 3/7/68). Dizia essa lei que os estabelecimentos de ensino agrícola de 2º grau e as escolas superiores de Agricultura e Veterinária, mantidos pela União, destinariam, de preferência, a metade de suas vagas a "candidatos agricultores ou filhos destes, proprietários ou não de terras", que residissem com suas famílias na zona rural; e outros 30% das vagas aos candidatos nessas condições, mas que residissem em cidades ou vilas que não possuíssem estabelecimentos de ensino do 2º grau.

A comissão também propõe que, através de decreto, caiba ao presidente da República nomear reitores e diretores, independentemente de lista tríplice, e demiti-los; e antes, em conseqüência, deveriam assumir a inteira responsabilidade de disciplinar professores e estudantes.

O relatório atinge o CFE ao se referir a "órgãos inoperantes e excrescentes no MEC, muitos dos quais, dobrando e desdobrando atividades que poderiam ser centralizadas e integradas, resultam num desperdício de verbas e numa fonte injustificável de empreguismo", conforme citação feita por Fávero (1991, p. 45). Além de mencionar a falta de poder do ministro devido aos poderes dados ao CFE pela Lei de Diretrizes e Bases.

Outro aspecto objeto do relatório era a "insuficiência da remuneração atribuída aos professores gerando deturpações de toda a ordem no exercício da profissão". Para a comissão, o problema residia no baixo valor acrescentado aos vencimentos dos professores com dedicação exclusiva e que, assim, não podiam assumir outros compromissos.

Fávero (1991, p. 51) observa que,

unesp

> entre as medidas apontadas no relatório para satisfazer a curto prazo não só a demanda, como também as necessidades do desenvolvimento sócio-econômico e técnico-científico e de um suporte financeiro, destacam-se:
> a. redução de currículos;
> b. diminuição da duração dos cursos de formação profissional;
> c. adoção do regime de créditos, implicando a matrícula por disciplina e a substituição do ano escolar por semestre ou trimestre, o que permitiria a entrada de mais de uma turma por ano em cada curso, e possivelmente contribuiria para aumentar a produtividade das instituições de ensino superior.

Conforme se pode observar no texto dos convênios MEC-Usaid e dos relatórios Atcon e Meira Mattos, havia falhas em vários aspectos do sistema educacional superior brasileiro. Entretanto, quando se analisa o conjunto de todas essas proposições, que, ao fim e ao cabo, apontam para o que veio a ser a reforma universitária, consubstanciada na Lei 5.540/68, fica evidente não o desejo de se conceber e materializar um projeto de melhoria efetiva do ensino superior no país, mas a intenção governamental de modelar autoritariamente o setor.

Somente em 1966, através do Decreto-lei nº 53, o governo edita as primeiras normas para a reorganização da universidade. Trata-se, em substância, do que havia sido recomendado por Rudolph Atcon, ou seja, as universidades deviam viabilizar os meios para o atingimento dos fins propostos e, para isso, reorganizar-se em "sistemas de unidades próprias". Previa-se, ainda, a criação de órgãos centrais, junto à administração superior das universidades, para a supervisão do ensino e da pesquisa, e a implantação de cursos para a formação de professores do ensino secundário e especialistas em educação.

Criticou-se a adoção da política expansionista porque a exceção veio a ser a regra: os estabelecimentos isolados passaram a significar a característica principal do ensino superior brasileiro. Cunha (1988a, p. 103) observa:

> Se o relatório Meira Mattos preocupou-se, primeiramente, em definir medidas repressivas do movimento estudantil e, depois, em medidas propiciadoras do movimento da expansão e da modernização do ensino superior, buscando eliminar as razões objetivas para aquele movimento, não ficou nestas providências defensivas. Ele procurou definir, também, meios e modos de tomar das esquerdas a hegemonia do movimento estudantil.

Ao analisar a relação de cursos superiores autorizados e negados pelo Conselho Federal de Educação, Martins (1981, p. 71) mostra que

unesp

> entre 1968 e 1969 foram baixados dois decretos (nº 63.341, de 1º de outubro de 1968, e nº 464, de 12 de fevereiro de 1969) que estipulavam que a expansão de vagas e a criação de novas instituições para as profissões suficientemente atendidas fossem evitadas. No entanto, desde que a iniciativa apresentasse alto padrão, contribuindo para o desenvolvimento do ensino e pesquisa, seria concedida a autorização. No entanto, o que ocorreu na realidade foi uma avalanche de autorizações para funcionamento de estabelecimentos de ensino superior isolados. As autorizações ocorreram com maior volume no momento da eclosão da crise que provocara a pressão pelo aumento de vagas ou seja, por volta de 1968 [...].

Como documentos legais diretamente relacionados à Reforma de 1968, foram publicados:

Decreto-lei nº 53, de 08 de novembro de 1966. Tinha como objetivos principais: proibir a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes; determinar a unidade ensino-pesquisa; separar o ensino visando à formação profissional e a pesquisa aplicada em unidades distintas, uma para cada área ou conjunto de áreas profissionais afins; fragmentar as faculdades de filosofia, ciências e letras e criar uma unidade voltada para a formação de professores do ensino secundário e de especialistas em educação — a Faculdade (ou Centro) de Educação.

Decreto-lei nº 252, de 28 de fevereiro de 1967. Tratava da distribuição de docentes e pesquisadores por cadeiras e laboratórios de atividades afins; determinava que as unidades universitárias devessem se organizar em departamentos, entendidos como a menor fração da estrutura universitária para todos os efeitos de organização administrativa, didático-científica e de distribuição de pessoal, compreendendo as disciplinas afins, os professores e os pesquisadores com objetivos comuns; transformava a extensão como obrigatória para as universidades.

5.3 3ª Fase - 1968 a 1996 (antes da publicação da nova LDB)

5.3.1 O início da reforma de 68

Ao longo desse período — grande parte do qual sob regime de ditadura militar — a política universitária, segundo a estratégia desenvolvimentista do Estado, enfatizou a relação com o mercado de trabalho.

O ensino passou a ser visto como um "negócio": tinha, portanto, um custo e um retorno previsto de capital.

Nas décadas de 1960 a 80, principalmente na de 70, houve uma insatisfação generalizada com os governos diante da promoção do ensino superior privado.

A implantação e expansão do setor privado contou com inúmeros atos de resistência das comunidades acadêmicas. O Decreto-lei 53/66 fixou princípios e normas de organização para as universidades federais, o que se verificou pela primeira vez desde a Reforma Francisco Campos. No seu capítulo primeiro determina:

> As universidades federais organizar-se-ão com estrutura e métodos de funcionamento que preservem a unidade de suas funções de ensino e pesquisa e assegurem a plena utilização dos seus recursos materiais e humanos, vedada a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes.

Assim, fica expressa a idéia de implantar um padrão de funcionamento atrelado a uma condição de eficiência para as universidades. Para a comunidade acadêmica, era a visão empresarial, principalmente importada dos EUA, sendo incorporada na estrutura da universidade.

Em 28.02.67 foi publicado um outro Decreto-lei (nº 252), para complementar o de nº 53/66, determinando a criação de departamentos. Estes seriam "a menor fração da estrutura universitária e congregariam professores pesquisadores com objetivos afins em

unesp

ensino e pesquisa." Com esta medida, começava a desaparecer a figura do professor catedrático, pelo menos, formalmente.

A decisão de criar um modelo brasileiro de universidade, importando idéias de vários modelos, com histórias diferentes, fez com que, na Reforma de 68, o pragmatismo americano (de base taylorista) fosse associado ao ideal germânico da indissociabilidade ensino-pesquisa, acrescentando-se a extensão. Se no ensino superior americano adotara-se o sistema de créditos, o departamento e a ênfase na não duplicação de meios, o modelo alemão previa a pesquisa com as áreas de conhecimento bem definidas e, em conseqüência, as matérias ao invés de disciplinas.

Este decreto-lei formaliza a área de extensão no art. 10, que determina: "A universidade em sua missão educativa, deverá estender à comunidade, sob a forma de cursos e serviços, as atividades de ensino e pesquisa que lhe são inerentes." Os decretos-leis referidos, juntamente com o de nº 200, de 25.01.1967, que trata da organização administrativa federal, contribuíram para a preparação da reforma que viria em seguida.

O estabelecimento da tríade ensino-pesquisa-extensão, como novo formato de educação superior, suscita esta observação de Peixoto (1992, p. 127):

> Historicamente sabe-se que, dentre suas três funções específicas — ensino, pesquisa e extensão —, o ensino desempenhou sempre um papel preponderante na universidade brasileira. A reorientação dessa situação não dependeria, portanto, apenas de uma lei ou decreto, mas muito mais de uma vontade política em nível de governo, e de uma intenção real de construir essa nova forma de atuar, no nível da universidade.

Sobre o essencial da Reforma Universitária, Sucupira (1968, p. 84), que assim comenta os decretos-leis 53/66 e 252/67:

> A universidade, em certo sentido, deve ser considerada como verdadeira empresa cuja finalidade é produzir ciência, técnica e cultura geral. Como toda empresa moderna, há de racionalizar seu processo de produção para atingir o mais alto grau de eficiência e produtividade. Certamente se trata de empresa *sui generis*, cuja produção intelectual, em muitas de suas modalidades, não poderia ser aferida por critérios estritamente econômicos. De qualquer maneira, a universidade como forma de organização do saber que se define em termos de serviço e eficiência prática, promovendo sua comunidade de técnicos e cientistas, não pode fugir ao imperativo de racionalização que é uma das características maiores das sociedades industriais. Em princípio, a universidade, por ser o lugar onde se elabora e se transmite o saber racional, deveria ser a mais racionalizada das instituições.

unesp

O ensino superior brasileiro até a década de 1960 constitui-se, para Braga (1989, p. 6), como o primeiro momento da vida universitária no país e reproduz o elitismo da universidade européia: poucos alunos, todos jovens e do sexo masculino, de origem aristocrática ou burguesa. Além disso, "tudo girava em torno de 3 cursos nobres: medicina, direito e engenharia. O produto dessas escolas, muito homogêneo, constituía a 'elite dos bacharéis', cujo papel era o de servir de sustentáculo para a elite política a serviço da classe dominante".

A Lei 5.540/68 foi elaborada com base nos três relatórios amplamente descritos na 2ª fase da história da educação superior no Brasil, neste capítulo.

A reação popular, principalmente de estudantes, levou o governo investir em soluções para que o clima de insatisfação não aumentasse. Através do Decreto-lei nº 62.937, de 02 de julho de 1968, foi criado um Grupo de Trabalho (GT) formado por onze membros, entre eles o ministro da Educação e dois estudantes, a fim de propor alternativas para a crise da universidade.

Os estudantes foram convidados mas não aceitaram fazer parte deste grupo, apesar do empenho do ministro para obter essa representação. O grupo iniciou suas atividades em 10.07.1968 e após um mês e pouco encaminhou o relatório ao presidente da República e a ministros de Estado.

O principal propósito do governo era esvaziar o movimento estudantil. Isso fica evidente assim que o presidente Castelo Branco, ao assumir o cargo, direciona a política educacional para a formação de mão-de-obra qualificada para o desenvolvimento do país. Essa estratégia, como assinala Martins (1989, p. 15),

> manifestava-se ainda contra a "perigosa tendência" de infiltração de temas e preocupações políticas na vida universitária, sobretudo entre o corpo discente, e neste sentido, entendia que a formação intelectual da juventude universitária deveria ser guiada pelo "espírito de disciplina". O término dos cursos anuais e a conseqüente implantação do sistema de créditos conduzia à maior flexibilidade do sistema, enquanto extinguia a "turma" de alunos (conjunto de alunos que cursam juntos desde o ingresso até a conclusão).

unesp

Cunha (1988a, p. 243) mostra que "os membros do GT subordinaram a função da universidade de propulsora do desenvolvimento à de constituir a 'liderança espiritual' desse processo", e transcreve as palavras do GT:

> O Grupo vê a universidade como o lugar onde a cultura de um povo e de uma época tende a atingir a plenitude de sua autoconsciência. Assim, é uma de suas finalidades essenciais promover a integração do homem em sua circunstância histórica, proporcionando-lhe as categorias necessárias à compreensão e à crítica de seu processo cultural. Vista sob essa luz, a reforma [...] tem por objetivo elevar a universidade ao plano da racionalidade crítica e criadora, tornando-a a instância de reflexão sobre as condições e o sentido do desenvolvimento. É a etapa em que a universidade transcende o momento da instrumentalidade para afirmar-se em sua gratuidade criadora e assumir o papel de liderança espiritual.

Sobre a participação e a atitude dos estudantes, Cunha (1988a, p. 247) ao analisar o relatório, observa:

> Referências ao movimento estudantil surgiram em várias passagens do Relatório, redigidas cuidadosamente para evitar o acirramento das posições. Em nenhum lugar tirava razão dos estudantes em seus movimentos de protestos [...]. O Relatório dizia que a participação do estudante no "contexto universitário", longe de ser apenas tolerada, passou a ser "explicitamente solicitada". Isto, porque "cabe, com efeito, ao estudante, uma permanente função crítica, seja do sistema no qual se processa a sua formação, seja da estrutura social global na qual ela se desenvolve".

O relatório foi composto por uma definição de princípios na qual o GT deixa transparente que a reforma universitária "perde sentido se for dissociada do processo global das reformas sociais". A educação passava a ser considerada como um fator-chave no processo de desenvolvimento econômico e o grupo de trabalho incorpora essa posição, de que o ensino superior é investimento prioritário, ressaltando sua alta rentabilidade econômica e sua valorização dos recursos humanos.

Ainda em relação aos princípios, o grupo considerava que a reforma deveria atender aos aspectos instrumental e cultural enquanto metas da universidade. Para cumprir o papel instrumental, seria necessário ampliar o número de vagas oferecidas pelas IES e a concessão de incentivos fiscais pelo governo, "com o fim de estimular a indústria a transferir para a própria universidade a criação do know how, através da pesquisa tecnológica". Para o segundo papel (cultural), "a reforma deveria ter por meta, objetivos

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

críticos e criadores, promovendo a integração do homem em sua circunstância histórica" (ROSAS, 1992, p. 74) .

O grupo considerou como pontos mais importantes para a elaboração da reforma universitária: regime jurídico e administrativo, estrutura, articulação entre a escola média e a superior, regime escolar, corpo docente, implantação da pós-graduação, corpo discente, expansão do ensino superior e recursos para a educação. Além de propor a nova lei, sugere projetos de leis especiais, decretos e recomendações. Algumas metas, para promover uma reorganização acadêmico-administrativa do ensino superior, são citadas por Fávero (1977, p. 65 - 6), dentre as quais destacamos:

> a) elevação da universidade ao plano da racionalidade crítica e criadora, pela integração do homem em determinado momento histórico, tornando a própria Universidade instância de reflexão sobre as condições e o sentido do desenvolvimento;
> b) delegação ao sistema universitário de uma espécie de racionalidade instrumental em termos de eficiência técnico-profissional;
> c) criação de estruturas orgânicas e flexíveis em lugar de cátedras e unidades autônomas.
>
> Entre as medidas práticas sugeridas pelo Grupo de Trabalho, salientam-se:
> a) organização das universidades sob a forma de autarquia, fundação ou associação, ficando assegurada em qualquer um dos regimes adotados a autonomia universitária;
> b) estruturação de um primeiro ciclo geral na graduação, com tríplice função: recuperar falhas evidenciadas pelo vestibular, orientar para a escolha das carreiras e proporcionar estudos básicos para os ciclos ulteriores;
> c) substituição do regime seriado pelo de matrícula por disciplina, introduzindo o sistema de créditos;
> d) expansão do ensino superior, mediante a definição de metas e critérios para um crescimento integrado do sistema de ensino;
> e) atenção à integração e participação dos estudantes na universidade por meio de efetiva representação nos órgãos acadêmicos e administrativos;
> f) instituição do sistema departamental. [...]

O relatório faz uma "autópsia" do ensino superior brasileiro. Apresentou, mais uma vez, a diferença entre discurso e prática. E chega até mesmo a dizer o que é a prática em função de quem a faz.

Ao criticar as recomendações do Grupo de Trabalho, Graciani (1982, p. 71) escreve:

> [...] o relatório do Grupo de Trabalho, apesar de seus méritos, possui algumas contradições, uma vez que defende a postura de uma universidade crítica e

> atuante e, ao mesmo tempo, faz a apologia da organicidade estrutural, que levará necessariamente a uma visão de controle automatizado e instrumentalista do ensino superior, marcadamente como uma "agência de ensinos" cumprindo, como um dos segmentos do sistema de ensino, a função de aparelho ideológico.

Outros autores comentam os resultados a que chegou o GT sobre a reforma. Para Fávero (1977, p. 88), "a universidade pluriversal, criadora e crítica, de que fala o Grupo de Trabalho, continua uma utopia entre nós". Visão essa que é também a de Graciani (1982, p. 19):

> [...] sentimos que a reforma universitária não se consolidou totalmente, embora a lei contivesse explícita ou implicitamente as exigências do movimento estudantil; acreditamos que a explicação para este fato esteja na inércia inerente à estrutura burocrática incorporada pela universidade brasileira nestes últimos anos e ao próprio sistema capitalista que lhe dá retaguarda. Percebe-se uma estrutura universitária autoritária, não flexível, concretizada por mecanismos institucionalizados de centralização de poder, através da burocratização do processo decisório evidenciado principalmente pelo alijamento do corpo docente e discente da maioria das deliberações fundamentais.

De acordo com Braga (1989, p. 5),

> o resultado de tudo isso é hoje bastante polêmico: deu-se uma pulverização de disciplinas; os cursos desarticularam-se por não terem algum órgão colegiado responsável por sua unidade e conjunto; o conceito de especialização encareceu a docência e a possibilidade de oferta regular semestral de disciplina; o tempo médio de realização dos cursos aumentou sensivelmente; a carga burocrática sobrecarregou os departamentos, com ônus para o processo ensino-aprendizagem. [...] nos cursos noturnos sobretudo, introduziu-se o regime facilitário, com suas três leis, hoje repetidas em tom jocoso pelos alunos: 1. "quanto menor esforço acadêmico para tirar o diploma, melhor"; 2. ":quanto maior velocidade e menor tempo para formar-se, melhor; 3. "quanto maior garantia de alto emprego e remuneração à saída da universidade, melhor".

Esse tom jocoso dos alunos de então ainda pode ser ouvido hoje por parte daqueles que vêem a universidade somente como um "trampolim" para o mercado de trabalho.

Oferecer um curso de qualidade é algo inquestionável, pois isso é o que buscam as IES atualmente, ou por decisão própria ou por pressão do governo e da sociedade. Aliar as demandas do mercado à ciência é um grande desafio para haver

unesp

equilíbrio no ensino universitário. Há espaço também para o acadêmico, o pesquisador, aquele que quer fazer ciência.

Ainda sobre as recomendações do GT, consideremos alguns aspectos que, hoje, se apresentam com uma configuração diferente:

a) A autonomia universitária no Brasil vem sendo buscada e debatida desde sua origem. Entretanto, sabe-se que, em relação às universidades públicas, não no plano filosófico, mas administrativo-financeiro, elas dependem de recursos liberados pelo governo, o que exige eficiência nos termos da avaliação procedido pelo MEC. Portanto, a autonomia durante um longo tempo ainda será discutida. Algumas universidades públicas criaram, atualmente, fundações para obter receita própria, o que ajuda mas não cria a autonomia por completo. No caso das universidades confessionais e comunitárias, a filosofia do ensino e a missão ditam a forma de trabalhar da instituição, e assim a autonomia fica atrelada ao grupo religioso ou comunitário a que pertencem. Quanto às universidades particulares, no aspecto administrativo-financeiro, elas dependem das decisões dos mantenedores. No que se refere à subordinação das IES privadas às determinações legais, Trindade (1999b, p. 29) afirma o que parece muito discutível:

> O grande paradoxo brasileiro, porém, é que o princípio da autonomia universitária, inscrita na Constituição de 1988, tornou-se letra morta para as instituições públicas federais submetidas a controles kafkianos, enquanto que as universidades privadas, uma vez reconhecidas pelo governo, passam a gozá-la plenamente imunes a qualquer controle governamental.

Já a pretendida e afinal implantada "racionalidade", eis o que significa na análise de Romanelli (1987, p. 233):

> [...] a modernização acabou criando uma complexidade administrativa e uma intricada teia de mecanismos de controle dentro e fora da universidade, que a tornou mais conservadora na sua estrutura geral do que a do antigo modelo [...]. A racionalidade só veio acarretar um poderoso aumento do esquema de dominação dentro e fora da universidade, do que resultou a perda total de sua autonomia.

unesp

b) A interação estudantil, entre outras questões de natureza política, social e física (seu tempo de circulação no campus) diminui muito com a implantação do regime de oferta de disciplinas (créditos) por semestre. Assim, os alunos não constituem turmas, por causa da flexibilidade de cursar as mesmas disciplinas em horários diferentes e com professores diversos.

Segundo Tramotin (1998, p. 81), os aspectos principais da Lei 5.540/68, que instituiu a reforma universitária, são: a) o ensino superior tem por objetivo a pesquisa, o desenvolvimento das ciências, letras e artes e a formação de profissionais de alto nível; b) o ensino superior, indissociável da pesquisa, passa a ser ministrado em universidade e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados, organizados como instituições de direito público ou privado; c) as universidades dispõem de autonomia didático-científica e disciplinar, administrativa e financeira, exercida na forma da lei e dos seus estatutos; d) as universidades organizam-se, quando oficiais, em autarquias de regime especial ou em fundações de direito público e, quando particulares, sob a forma de fundações ou associações; e) a organização e funcionamento das universidades devem ser disciplinados em estatutos e regimentos aprovados pelo Conselho de Educação competente; as universidades organizam-se diretamente ou mediante a reunião de estabelecimentos já reconhecidos com as seguintes características: 1- unidade de patrimônio e administração; 2- estrutura orgânica com base em departamentos reunidos ou não em unidades mais amplas; 3- unidade de funções de ensino e pesquisa, vedada a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes; 4- racionalidade de organização, com plena utilização dos recursos materiais e humanos; 5- universalidade de campo, pelo cultivo de áreas fundamentais dos conhecimentos humanos; 6- flexibilidade de métodos e critérios com vistas às diferenças individuais dos alunos, às peculiaridades regionais e às possibilidades de combinação dos conhecimentos para novos cursos e programas de pesquisa; f) o departamento, base da organização da universidade, pode assumir funções de unidade; na administração superior da universidade haverá centrais de supervisão do ensino e da pesquisa, com atribuições deliberativas; g) eliminou-se a cátedra, por incompatível com a filosofia da organização departamental; h) unificou-se o concurso vestibular com funções classificatórias.

unesp

A nosso ver, são também aspectos novos da referida lei a implantação de institutos básicos, o estabelecimento dos currículos básico e de formação profissionalizante e a dupla hierarquia organizacional: vertical (departamentos, unidades e reitoria) e horizontal (colegiado de cursos).

Vários autores assinalaram sobre a influência taylorista na concepção da reforma, entre os quais Uhle (1984, p. 91):

> A reforma universitária de 68 trouxe em seu bojo o espírito da produção em massa. Implantou nas escolas superiores brasileiras o modelo Taylorista de produção: dividindo as universidades em institutos e estes em departamentos. Os alunos foram desagregados das turmas para o sistema (já famoso) de créditos. Com estas medidas o poder central tinha em mente otimizar os recursos destinados às universidades e, por outro lado, dividir os estudantes e professores para melhor controlar a ambos.

Examinemos alguns aspectos problemáticos da reforma, a começar pela criação de departamentos. Trata-se do que *a priori* deveria tornar a universidade mais democrática; entretanto, veio demonstrar que a burocracia e o corporativismo, cultura típica das instituições universitárias, já estavam sedimentados. Visava-se à necessidade de redução de custos através da eliminação de excessos, como a sobreposição de disciplinas e a duplicação de recursos humanos e materiais. No caso dos professores, por exemplo, passaram a trabalhar por "áreas de conhecimento", o que não elimina a fragmentação de conteúdos, mas minora razoavelmente o problema.

O departamento, como menor unidade da universidade, foi planejado para substituir a cátedra, para Chagas (1977, p. 14) caracteriza-se como:

> [...] um órgão de ensino e pesquisa que se estrutura para cultivo de uma determinação do campo do saber. Como tal, ele reveste um tríplice aspecto: é uma congregação de professores que atuam e deliberam com objetivos comuns de ensino e pesquisa (Decreto-lei nº 252/67 art. 2º, parágrafo 2º); é um conjunto de disciplinas afins (Lei nº 5540/68 art. 12 parágrafo 3º), isto é, conjunto daqueles subcampos em que, para efeitos didático-científicos, se desdobra o campo mais amplo, com o qual se identifica; e também é uma unidade administrativa dotada de meios-serviços e instalações – que tornam possível o exercício de suas funções.

A Constituição de 1946 contempla os princípios imperativos do regime de cátedra em todas as escolas de nível superior, oficiais ou particulares: o concurso, a

unesp

vitaliciedade e a liberdade de cátedra, como se fossem uma engrenagem, onde um princípio está intimamente ligado a outro.

De acordo com a visão empresarial, Oliven (1989, p. 56) assim critica o modelo universitário implantado:

> O desrespeito à pluralidade cultural e à possibilidade da crítica atrofiou o desenvolvimento da universidade brasileira nos últimos anos. A reforma universitária ao almejar pôr em prática os princípios da racionalidade, próprios da empresa capitalista, procurou moldar todas as instituições universitárias, que eram diferentes na sua organização e tradição, a um padrão único. Neste afã de tornar a universidade uma "empresa rentável", que absorvesse um maior número de alunos sem elevar muito os custos, é que surgem várias medidas, entre elas a departamentalização.

Conforme a análise de Cunha (1988b, p. 105), há dois efeitos positivos da reforma de 1968, os quais, entretanto, não são os de maior relevância:

> Em primeiro lugar, a articulação entre as diferentes unidades que nasceram isoladas, mal se reconhecendo nas universidades em que foram inseridas, para o que muito contribuíram a instituição do ciclo básico, o vestibular não especializado e a construção dos *campi* universitários.
> Em segundo lugar, pode ser creditado como efeito positivo da implantação da reforma universitária a instituição da pós-graduação, do que resultam a formação de professores qualificados para o ensino superior e o desenvolvimento da pesquisa, um e outro elementos fundamentais para a própria construção da universidade. Mas, a despeito desses efeitos positivos, os elementos mais importantes da reforma apresentam fortes efeitos negativos.

Houve um grande crescimento do ensino superior privado nas décadas de 1960 e 70, no que tange à oferta de cursos. A área que mais se expandiu foi a de ciências sociais e humanas, que exigia um investimento baixo para o início das atividades. Nessa época os órgãos de classe como o CREA, ABM, CRO e OAB não atuavam, como hoje, quando se empenham, inclusive, para verificar as condições de criação dos cursos.

Segundo Martins (1989, p. 35), esse crescimento vertiginoso do ensino superior privado

> estava no horizonte dos seus representantes, que iriam atribuir-lhe um papel "complementar" ao ensino público, uma vez que, de acordo com eles, a rede pública "não poderia por si só atender a todas as necessidades" educacionais. A expansão dos estabelecimentos privados teria a função, na perspectiva

> governamental, de "desafogar" o orçamento público e de viabilizar a absorção da demanda reprimida.

Foi o que começou também a acontecer nas cidades do interior, onde havia interesse político. No geral, o crescimento deveu-se principalmente ao aumento de estabelecimentos isolados. O quadro seguinte ilustra o fenômeno:

Quadro 6 – Ensino Superior: Evolução das principais variáveis no período 1968-1974

Especificação	1968	1974
Cursos	1.712	3.254
Vagas	88.588	356.264
Matrículas	278.295	937.593
Instituições	382	835

Fonte: Tramotin (1998, p. 84)

Cumpre notar que, os "professores titulares" das escolas isoladas de então eram profissionais engajados em outros setores do mercado de trabalho. Por causa dessa experiência davam uma espécie de credencial às IES. O salário não era interessante; entretanto, lecionar dava-lhes status de professor de nível superior ou professor universitário, como na maioria das vezes se intitulavam. Hoje, a situação não é muito diferente: há professores que, com base em sua experiência fora da universidade, detêm grande poder nos departamentos.

É evidente que o regime departamental propiciou maior participação de docentes e discentes, através dos órgãos colegiados, e também a própria eleição (direta em universidades públicas) do chefe do órgão além da economia de recursos quando uma disciplina passava a ser oferecida somente num local, evitando a duplicidade de meios. De acordo com Ruas (1978, p. 146), proporcionou as seguintes vantagens: a) possibilidade de espírito de equipe; b) facilidade de desempenho de atividades de natureza interdisciplinar e, até, interdepartamental; c) desnecessidade de multiplicação de instalação e equipamentos; d) maior facilidade de concentração de recursos humanos".

Por outro lado, os departamentos carecem de autonomia. Os currículos de graduação, como outras decisões, inclusive de caráter financeiro, competem aos

unesp

colegiados. Com isso, as atividades de ensino continuam tendo ênfase na rotina; em conseqüência, o departamento deixa de cumprir um de seus objetivos, que é incrementar a indissociabilidade ensino/pesquisa. Sobre a atividade do órgão nesta nova estrutura, Oliven (1989, p. 61) mostra que o departamento:

> passa a ser um agente controlador sem autonomia. Ele controla seus professores através de indicadores apontados pela administração central e é controlado por esta mesma administração. A falta de autonomia universitária, sobretudo em nível de departamento, desenvolve uma certa apatia entre professores e alunos no que diz respeito à tomada de decisões em assuntos de interesse geral.

Quanto ao que inviabiliza a indissociabilidade ensino/pesquisa Paoli (1989, p. 98) ressalta:

> Em primeiro lugar, essa dissociação fica patente na separação de funções entre a graduação e a pós-graduação [...]. Em segundo lugar, dentro da própria pós-graduação há uma separação entre ensino e pesquisa, na medida em que a estrutura dos programas, sendo articulada na base de disciplinas obrigatórias, tem criado um percurso (em 99% dos casos) onde as atividades relacionadas à pesquisa sobre a produção de tese ou dissertação excepcionalmente acontecem num tempo concomitante e integrado com obtenção de crédito de cursos. Em geral esse trabalho de investigação tem começado somente após a obtenção de todos os créditos relativos a disciplinas e outras exigências.

Na análise de Schwartzman (1981 e 1986),

> o postulado da união ensino-pesquisa não é auto-evidente, sofrendo a realização da indissociação impedimentos decorrentes, historicamente, de diferenças estruturais e de tamanho da universidade brasileira, comparativamente às universidades européias e americanas. E não é auto-evidente, também, considerando-se as formas como se desenvolveram no Brasil as funções que desempenham os sistemas. (*apud* PEIXOTO, 1992, p. 128),

Ainda sobre a questão de que compete ao docente desenvolver atividades de pesquisa, Marques e outros ponderam:

> a autonomia e a complementariedade de que as atividades de pesquisa e ensino se revestem têm levado ao pressuposto de que há uma identificação entre os dois

unesp

> papéis. No entanto, a prática da investigação deve ser entendida não como uma obrigação de todo professor, e sim como uma possibilidade, desde que a maioria das universidades brasileiras não oferece condições de organização, administração e estrutura política interna para a produção de pesquisas. (PEIXOTO, 1992, p. 134)

A implantação dos Institutos básicos veio contribuir para o crescimento da pesquisa no país. Nos primeiros anos da reforma, os departamentos ainda ficaram ligados aos institutos ou faculdades. Hoje, aproximadamente, 90% das pesquisas feitas no Brasil são realizadas em universidades públicas e já há institutos independentes que competem, nesse domínio, com as universidades de educação superior: a formação profissional, a educação geral e a produção de novos conhecimentos, com ênfase nas duas primeiras.

A flexibilização do currículo, se por um lado permitiu reduzir custos, já que os departamentos é que ofereciam as disciplinas, por outro pode ter contribuído para uma parte da evasão do ensino superior. Somente a partir do 3° ou 4° semestres os alunos passam a conhecer um pouco mais da profissão que haviam escolhido. Todavia, essa mudança contribuiu para que houvesse uma formação mais geral.

Pode-se observar que, para se obter e incrementar a indissociabilidade ensino-pesquisa, ainda há muito por fazer. Para desenvolver pesquisas há de se considerar o alto custo que a maioria implica, o que remete à questão da qualidade. E, como se sabe, poucas universidades chegam a esse patamar de excelência. Os cursos de pós-graduação, principalmente *stricto sensu*, continuam sendo o fator de desenvolvimento da pesquisa. Nesse nível, os cursos *lato sensu* focalizam a chamada iniciação científica, que é imprescindível para promover a pesquisa estudantil na instituição.

É fato, porém, que o pesquisador continua sendo um grande batalhador, e nas universidades privadas já passa a ser também um "cavador", pois é necessário que se disponha a captar recursos, o que nas universidades públicas é mais acessível pelo fomento proporcionado por órgãos como a Capes, o CNPq e o Finep, entre outros, inclusive fundações estrangeiras.

Observa-se que nas duas últimas décadas aumentou, e muito, o número de IES mas deteriorou-se a qualidade do ensino. O professor hoje, não é bem capacitado, visto que os cursos de pós-graduação *stricto sensu* priorizam a formação de pesquisadores. Disciplinas como didática do ensino superior e até tirocínio docente são ministradas somente em alguns cursos. Daí a contradição quando se considera o que implica a

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

produção do saber: há bons doutores que, sem ser raridade, não conseguem dar boas aulas, porque mal capacitados como docentes.

Sobre esta fusão de papéis num único ator acadêmico, Souza (1945, p. 39), escreve:

> Além dos conhecimentos necessários ao exercício do magistério, é preciso que o professor possua boa cultura geral, seja pesquisador, bom expositor e, principalmente, disponha de inclinação natural para formar escola, saiba atrair discípulos e constituir equipe auxiliar de alto nível .

Registre-se a aberração que houve para se cumprir o decreto de implantação dos departamentos. Como em sua maioria os estabelecimentos eram isolados (em 1981 havia 65 universidades com mais de 20.000 alunos no país e 800 IES isoladas, 250 das quais com menos de 300 alunos), chegou-se até a fazer junção de áreas como a de ciências exatas e a de ciências humanas no mesmo departamento, somente para cumprir a determinação legal.

Outra conseqüência também do novo sistema foi que, em função da importância dada à qualidade na pós-graduação, as universidades relegaram a segundo plano os cursos de graduação, o que também favoreceu o crescimento da iniciativa privada cuja ênfase vem sendo esse nível de ensino, principalmente no âmbito das escolas isoladas.

A reforma de 68 pretendeu elevar a qualidade da educação superior ao unir, formalmente, ensino, pesquisa e extensão, o que não se verificou na prática. Souza, (1979, p. 109) entende que

> a universidade deve enfrentar três desafios: o da expansão, o da qualificação e o da funcionalidade. A contenção do crescimento que houve, recentemente, no ensino superior, foi no sentido de orientar e planejar a expansão futura, já que continua crescendo a demanda [...]. Em 1974 a relação de inscrição por vaga foi de 1,97 e, em 1979, de 4 [...]. Não há como descartar a necessidade de crescer para suportar essa pressão social, [...]. A questão da qualificação terá de ser apoiada no professor e no fortalecimento do corpo docente. E a funcionalidade terá de ser tratada pela adaptação aos objetivos da universidade e aos anseios e necessidades da sociedade nacional .

O terceiro aspecto da tríade ensino-pesquisa-extensão é mencionado no parágrafo único do artº 10 da Lei, ao facultar essa atribuição às instituições de ensino

unesp

superior. Entretanto, sabe-se que a grande dificuldade não é manter uma estrutura de extensão, e sim precisar legalmente sua abrangência.

Carvalho (1992, p. 78) lembra que a idéia da extensão já existia no projeto de organização universitária desde 1945, em discurso do então recém-eleito presidente Dutra:

> [...] a forma normal que o ensino superior deve assumir é de centros universitários [...] núcleos onde ao redor de institutos centrais, em que se pesquise, estejam articuladas escolas onde se ensine. Universidades deverão ser focos da mais ampla difusão cultural, por cursos de disciplinas avulsas, ciclos de conferências ou cursos de extensão e centros populares de estudos.

A área de extensão é a que tem melhor possibilidade de gerar receita para as universidades, sejam elas públicas ou privadas. À luz de experiência observada na USP, Braga (1989, p. 14) mostra que

> o dinheiro da universidade pode aumentar mais rápido revisando a pulverização de disciplinas, respectivos departamentos e inovando em concepções mais modernas de cursos. Atividades não-escolares não estão sob a prescrição constitucional da gratuidade.

Algumas IES públicas já oferecem outros serviços à comunidade, às vezes até com preços maiores que os das IES particulares.

Na maior parte das vezes a extensão é mais conhecida através de cursos e seminários; todavia, Barros (1980, p.1-7) ressalta a pluralidade de objetivos dessa função, quais sejam: a) educação continuada; b) prestação de serviços; c) mecanismo de formação de opinião pública; d) ação cultural; e) desenvolvimento da comunidade.

Mesmo com todas as mudanças implementadas, a reforma não resultou em melhoria significativa da gestão universitária. Persistem instituições rígidas, "pesadas", onde os conflitos, em potencial ou reais, estão relacionados com a busca ou a manutenção do poder.

Cabe ainda sublinhar que, nesse período, começou o crescimento do ensino superior brasileiro, sobretudo o privado, devido à demanda crescente da classe média urbana que via no diploma uma forma de ascensão socioeconômica. O governo resolveu

unesp

atender a essa demanda de duas formas: aumento de vagas no ensino público e estímulo à criação de novas IES privadas.

O crescimento do ensino, para Fonseca (1992, p. 42) deveu-se a várias causas:

> A primeira delas situa-se na própria política do Estado que, no pós-64, desestimula o projeto de uma universidade crítica de si mesma e da sociedade, em prol de instituições universitárias comprometidas com o projeto econômico dos governos militares. Outras causas, não menos importantes, seguem-se a essa: a demanda reprimida, representada pelos excedentes, o deslocamento dos canais de ascensão social das classes média e média-baixa, que, excluídas da participação político-econômica, buscam através da educação o simbolismo da ascensão social. A expansão dos quadros burocráticos e a necessidade de mão-de-obra qualificada para o mercado de trabalho também são fatores condicionantes de demanda ao ensino de 3° grau.

Sobre o crescimento do ensino superior brasileiro, Braga (1989, p. 12) diz que

> o modo como isso foi realizado, com ensino de elite e ilhas de excelência sobretudo no interior do setor público e ensino de massa, sobretudo no interior do setor particular, dá margem a muitas interrogações. Essa dicotomia entre público e particular seria mais eficiente que a experiência argentina ou mexicana, de grandes universidades públicas de massa? Se a diversificação existe de fato, porque não reconhecê-la legalmente e racionalizar uma melhor distribuição do trabalho educacional? Por que não localizar melhor a pesquisa, o ensino profissionalizante, a cultura geral e a prestação de serviços? Por que discriminar o privado a favor do público, o pós-secundário a favor do universitário, o ensino a favor da pesquisa, sem critérios outros de qualidade e eficiência?

Quanto aos interesses público e privado na expansão do ensino superior, Nunes (1984, p. 257) contrapõe-se a vários autores:

> As escolas particulares sempre estiveram e continuam na incômoda posição de ser menos iguais que suas congêneres públicas, para usar uma imagem "orwelliana". E isto porque não houve, até o momento, uma definição precisa do Ministério da Educação e Cultura a respeito do papel que elas devem desempenhar no processo educacional do país. No momento, a realidade está aí para quem quiser ver: a escola particular superior é um fato inconteste, e ela sozinha não consegue arcar com todos os gastos que um ensino superior de qualidade aceitável requer. A escola particular veio para ficar porque ela atualmente representa 65% das matrículas totais (1980) e ela sozinha não consegue fazer face a todas as despesas. Qualidade custa caro e a estrutura socioeconômica prevalente no Brasil reforça este comportamento. Mesmo nos EUA, como demonstrou Schultz, o estudante não arca com o custo total de sua educação. Muito pelo contrário, ele é responsável por cerca de 3/5 do total, cabendo à sociedade o restante.

unesp

Além disso, um problema decorrente do aumento das IES isoladas foi a tendência de se considerar todas elas como universidades, o que ocorre até os dias atuais, alimentado inclusive pela utilização do nome fantasia, como o prefixo UNI, que conota a idéia de universidade. A comunidade não tem informação para entender essa diferença.

Tramotin e Braga (1984, p. 38) esclarecem que

> [...] a observação mais óbvia que se pode fazer sobre o universo das IES particulares é a de profunda heterogeneidade, sobretudo, como foi demonstrado, no segmento das IES isoladas. Sob a vala comum dessa denominação, entram instituições de natureza totalmente distintas, assim como diferentes no porte, tipo e objetivos. As generalizações neste universo, portanto, tornam-se perigosas, difíceis e desaconselháveis e, conseqüentemente, as imagens formadas são freqüentemente distorcidas dependendo do prisma com que são vistas as IES.

No quadro a seguir, vê-se que o ensino superior em 20 anos (1961-1980) cresceu, em número de matrículas, aproximadamente 1360%. Esse crescimento (ou inchamento) deveu-se a fatores como expressivo aumento do PIB durante o chamado "milagre brasileiro" (1967-1973), desenvolvimento da indústria, urbanização acelerada, participação maior da mulher no mercado de trabalho e mobilidade social por parte dos estratos médios da sociedade.

unesp

Quadro 7 – Evolução das Matrículas em Estabelecimentos Públicos e Privados — Brasil 1961-1980

Ano	Total de matrículas	% de crescimento	Matrículas instituições privadas	% das matrículas privadas sobre o total
1961	98.892	6	43.560	44.0
1962	107.299	9	43.275	40.3
1963	124.214	16	47.428	38.2
1964	142.386	15	54.721	38.4
1965	155.781	9	68.194	43.8
1966	180.109	16	81.667	45.3
1967	212.882	18	91.608	43.0
1968	278.295	31	124.496	44.7
1969	342.886	23	157.828	46.0
1970	425.478	24	214.865	50.5
1971	561.397	32	309.134	55.1
1972	688.382	23	409.971	59.6
1973	772.800	12	472.721	61.2
1974	937.573	21	596.565	63.6
1975	1.072.548	14	662.323	61.8
1976	1.044.472	-	648.862	62.1
1977	1.137.070	9	708.554	62.3
1978	1.267.559	11	779.592	61.5
1979	1.298.331	2	808.253	62.3
1980	1.345.000	4	852.000	63.3

Fonte: Sampaio (1991)

Nesse período considerado cabia ao Conselho Federal de Educação (CFE) analisar e deferir sobre os pedidos de credenciamento. O CFE teve seu papel reforçado na LDB de 1961 quando passou a deliberar sobre autorização e reconhecimento de cursos de instituições de nível superior. Fávero (1977, p. 71) mostra a interveniência do CFE no período de 1962-72, visto que

> de um total de 1.136 pedidos para criação de novos cursos, 897 (79%) foram deferidos e apenas 239 (21%) indeferidos. E mais, cerca de 55% do total desses pedidos deram entrada no CFE no triênio 1970-72, quando foram autorizados mais de 60%. Quanto aos indeferimentos, estão concentrados no período 1967-69. Os índices mais baixos de autorização ocorreram entre 1964 e 1967: 0,23 e 0,52, respectivamente.

Fonseca (1992, p. 57) sublinha:

> O Conselho Federal de Educação, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei 4.024/61, passou a ser um local de poder, especialmente na condução da política de ensino superior, cabendo-lhe, por exemplo, decidir sobre o funcionamento e reconhecimento dos estabelecimentos isolados [...] federais e particulares, promover sindicância ou propor medidas que visassem à expansão do ensino. O Conselho exercia por vezes funções que se sobrepunham, em importância, às do próprio ministro da Educação, que lhes deveria homologar as decisões.

Com um crescimento assim, o sistema de ensino superior brasileiro passou a ter como característica principal estar estruturado em estabelecimentos isolados, e não em universidades, como determinava a lei. Ou seja, o que deveria ocorrer só em casos excepcionais, tornou-se a regra. Outra característica dessa expansão foi a interiorização do ensino superior, principalmente no Sudeste/Sul do país, onde já havia um corpo docente mais qualificado. Para Braga (1989, p. 2), "essa não é uma expansão pela lógica do mercado. É uma expansão de demanda de vida urbana, de status, de melhor colocação no emprego público". Em 1989 havia 53 universidades no interior (353.233 matrículas) e 36 nas capitais (408.003 matrículas). Em relação às escolas, 853 no total, sendo 366 nas capitais e 517 no interior. Como conseqüência natural, não se incrementou a área de pesquisa. A tônica das IES isoladas era — e é — enfatizar o ensino técnico-profissional, deixando a pesquisa para universidades e institutos não-acadêmicos.

Esse crescimento do setor educacional privado tem sido objeto de muita polêmica. De acordo com Sampaio (1991, p. 17 - 8),

> a expansão de estabelecimentos privados em não-universitários é governada pelas leis do mercado e está, portanto, condicionada aos elementos mais imediatos da demanda social, que se orienta no sentido da obtenção do diploma. Cria-se, assim, um sistema empresarial de ensino no qual a qualidade da formação oferecida é secundária e a pesquisa totalmente irrelevante.

Uma das dificuldades para o desenvolvimento da pesquisa, segundo Martins (1989, p. 39) é que

> as novas instituições privadas, surgidas na década de setenta, passariam a organizar suas atividades acadêmicas objetivando de forma prioritária a obtenção

> do lucro e da acumulação do capital [...]. Na ausência de uma ideologia educacional própria, que justificasse a sua existência no campo pedagógico, estas instituições, captando com aguçado oportunismo político a ideologia do "desenvolvimento e segurança", forjada pelo autoritarismo da época, se autoproclamariam como instituições voltadas para "a formação de recursos humanos", buscando atender sem hesitação as demandas profissionais e intelectuais esboçadas pelo regime político vigente.

À luz dessa análise percebe-se o que veio a prevalecer no ensino superior no Brasil. De resto, como fortalecer a indissociabilidade ensino-pesquisa?

Nas instituições públicas o crescimento requereu um aumento do número de professores e de cursos, o que favoreceu a formação de uma heterogeneidade, no corpo docente que se formava, em termos de remuneração e competência acadêmica. Apesar disso, junto com as instituições confessionais, procuraram reforçar a "produção do saber crítico e questionador".

Como é sabido, as IES privadas, principalmente as não-universitárias, têm dificuldades para manter um bom nível de pesquisa por causa do alto investimento que esta requer. Entretanto, muitas oferecem um ensino de qualidade e bastante aceito pelo mercado de trabalho. Num país de acentuadas desigualdades como o Brasil, dificilmente serão alcançados índices de ensino superior semelhantes aos dos países desenvolvidos. É imperioso que haja melhoria significativa nos níveis fundamental e médio. Péssima alfabetização, baixa qualidade da alimentação desde a infância, desemprego familiar, além de mecanismos de exclusão próprios da escola, são fatores gritantes; no entanto, é como se não existissem quando se discute a qualidade do ensino superior brasileiro. Eis o que diz Sampaio (1991, p. 25) sobre as IES privadas:

> existe [...] grande diversidade de instituições neste conjunto — universidades confessionais, comunitárias, técnicas, empresariais — que nunca foram objeto de maior pesquisa e estudo. Apesar da idéia generalizada de que elas não têm qualidade, e podem ser até mesmo prejudiciais, o fato é que elas vendem um serviço que é consistentemente procurado e comprado, e isto deve ter algum valor para os compradores.

As diferenças de natureza administrativa acabaram gerando conflitos e retaliações mútuas. Quando as IES privadas demonstraram que seus custos eram menores que os das IES públicas, estas argumentaram que em termos de competência acadêmica

unesp

estavam bem além daquelas, as quais passaram a criticar as IES confessionais, verberando sua incompetência administrativa, posto que têm receita.

A esse respeito, Martins (1989, p. 44) considera que

> gradativamente, porém, o que se pôde observar foi um fortalecimento não apenas quantitativo do "novo" ensino privado, mas, concomitantemente ao seu crescimento, a passagem da hegemonia, em termos de organização dos interesses do ensino privado, dos grupos confessionais para as entidades vinculadas aos empresários do ensino.

Para Sampaio (1991, p. 17),

> as diferentes faces desse processo contribuíram para desvalorizar ainda mais os critérios acadêmicos: pela absorção de pessoal pouco qualificado; pela manipulação de influências clientelísticas e políticas nas contratações; e pela introdução de diferenciais de remuneração e de condições de trabalho que nada tinham a ver com exigências de competência e desempenho. As bases da carreira universitária, instituídas pela reforma, foram solapadas. A regularização dessa situação, em 1980, feita em termos de atender as demandas mais corporativas do corpo docente, acabou por destruir, na prática, todo o sistema de mérito fundado na titulação.

Todavia, tende-se a não considerar que os cursos de pós-graduação stricto sensu que dão essa titulação, já não estão mais preocupados em formar docentes-professores e, sim, docentes-pesquisadores. Estes passaram a ter um status maior que o daqueles. Ora, a qualidade dos cursos de graduação não visa somente à maior produção de conhecimento na pós-graduação, mas também à forma como o conhecimento é transmitido aos alunos. O que parece razoável, no caso, é adotar-se um equilíbrio, ou seja, a opção de ser professor ou pesquisador deve ser do docente. Caberia às IES, por sua vez, atender ao que seria pertinente a ambas as escolhas.

Quanto ao fato de a instituição privada fazer pesquisa, Martins (1989, p. 40) assinala que as confessionais, ao se valer da reforma de 68, principalmente no que concerne à contratação de professores em tempo integral, confirmaram ter desenvolvido um padrão de qualidade acadêmica cuja manutenção representava "um serviço público" ao país. Ao mesmo tempo, reforçaram a idéia de que o Estado deveria lhes dar alguma complementação, pois, apenas com os recursos oriundos das anuidades dos alunos, não poderiam sobreviver.

unesp

Dado o conflito permanente, entre o público e o privado, Marcovitch (1998, p. 129) observa e sugere o que deveria ser objeto de reflexão:

> Universidades privadas e públicas apresentam-se, no Brasil, como instituições concorrentes. Esta é uma visão que contraria os interesse nacionais. Opor os dois sistemas constitui um grosseiro erro estratégico. É preciso que se discuta a complementaridade entre eles. E se use, para tal fim, os espaços institucionais existentes no setor público, entre estes os conselhos de reitores.

Na visão de Martins (1989, p. 41) "o saber crítico", característico do nível superior, deixou de ser ministrado e cobrado nas IES privadas. Mas, será que isso pode ser generalizado?

Conforme a avaliação de Braga (1989, p. 3), há

> [...] um gradiente de status das instituições: no topo as universidades públicas paulistas, a PUC do Rio e algumas das autarquias federais. Vêm em seguida as demais universidades federais, vários cursos profissionalizantes das grandes universidades particulares das capitais; na vala comum do ensino de massa estão as escolas isoladas públicas municipais e particulares.

Dois aspectos relevantes — a qualificação docente e o tempo de dedicação ao trabalho — são objeto das seguintes considerações de Martins (1981, p.155, 169):

> [...] o docente vem para o magistério trazendo em sua trajetória um conjunto de experiências de funções organizativas desempenhadas junto aos grupos dominantes. Ao contrário do que sugerem alguns autores, o intelectual, no caso específico o professor, não constitui uma intelligentsia sem vínculos que os possibilitariam cumprir uma missão de "defensores predestinados dos interesse intelectuais do todo", conforme imaginava Mannhein [...]. Os dados levantados na presente pesquisa indicam que o professor já chega na instituição exercendo funções intelectuais em conexão com o grupo dominante, desempenhando tarefas subalternas na consolidação da hegemonia deste grupo.
>
> Se uma das intenções do grupo que delineou a Reforma Universitária era estabelecer o princípio de dedicação exclusiva, percebe-se que o real distanciou-se desta intenção. A adoção do sistema de tempo integral para professores vai sendo implantada, embora em ritmo lento, na rede oficial. Nas instituições particulares, são raros os estabelecimentos que implantaram esta modalidade de trabalho. No entanto, para se transformar em "centros de excelência acadêmica" os estabelecimentos de ensino necessitam de adequadas condições de trabalho. Conforme assinalou corretamente Evaldo M. Oliveira, não é possível pensar em manter um clima intelectual quando o professor se restringe à mera transmissão de conhecimentos acumulados e o aluno apenas assimile suas lições para posterior verificação em exames e provas.

unesp

A fim de limitar o poder das IES isoladas, Cunha (1988b, p. 118) propõe uma restrição que, no país, já havia sido utilizada na época imperial: a de que os alunos egressos do curso secundário só teriam seus diplomas reconhecidos aos ser aprovados nos exames do Colégio D. Pedro II. Assim, argumenta:

> A universidade e a faculdade (isolada) apresentam uma diferença essencial. A universidade, como entendo, não é um mero agregado de faculdades e institutos. A universidade há de ter responsabilidades maiores, a que correspondem competências especiais, como a de outorgar diplomas de cursos superiores para os concluintes que visem exercer profissões regulamentadas em lei. (De passagem, quero dizer que sou favorável ao menor número possível de profissões regulamentadas.) Já as faculdades (isoladas) devem ter a outorga de diploma para esse tipo de curso dependente do exame dos concluintes de seus cursos pelas universidades. Para evitar as artes e as manias costumeiras, proponho que esses exames sejam realizados anualmente na universidade pública mais antiga do Estado onde se localiza a faculdade (isolada) em que o curso foi concluído. Se não houver, em Estado vizinho que tenha a universidade pública mais antiga.

O Estado capitalista traz, em seu sentido de "público", a contradição de administrar política e juridicamente relações de trabalho cujo modo de produção é privado. Nele, a escola " pública", considerando os mecanismos de exclusão e as possibilidades de acesso ditadas pelas condições econômicas da população — vide trabalho — também guarda falácia em seu sentido de "pública".

Controlado pelo capital privado, as decisões deste Estado são guiadas por interesse da camada dominante. Erige-se, estrategicamente, numa estrutura hierarquizada, em que poucos tomam decisões para muitos (sem nenhum acesso aos níveis mais altos).

Toda documentação para ser instrumental dessa natureza de poder, acaba sendo " secreta" e intensamente burocratizada.

Com o advento da crise econômica internacional de 1973 (considerável elevação do preço do petróleo), o que determina o fim do chamado "milagre brasileiro", a partir do governo Geisel (1974-79) a expansão do ensino superior começa a apresentar índices de variação menores. Por sua vez, o Departamento de Assuntos Universitários (DAU) do MEC passa a priorizar a qualidade para a formulação e execução de suas políticas.

unesp

Quanto ao crescimento das IES no país, Rossato (1989, p. 85) demonstra que o índice dobrara entre 1965 e 1969, bem como entre 1970 e 1974, o que chega a ser inédito. Até 1970 havia 323 IES; entre 1970 e 1974 são criadas mais 322, das quais 270 (83,8%) são particulares e somente 52 públicas. É o auge da expansão e da privatização. As IES particulares se expandem cinco vezes mais que as IES públicas nesse período, quando — cabe lembrar — a dotação orçamentária destinada pelo governo para a educação atinge seus índices mais baixos

Conforme Castro (1984, p. 287),

> [...] há abuso do poder econômico, ou "está se vendendo gato por lebre"? Em segundo lugar [...] qual o interesse social que pode haver pelo somatório das decisões individuais de matricular-se no ensino superior? Tal impacto seria nocivo ou benéfico? Vale a pena examinar com algum cuidado cada uma dessa considerações.

De acordo com Klein (1992, p. 16),

> em 1974, o ministro [da Educação] pediu ao CFE que examinasse a possibilidade de suspender, temporariamente, as autorizações para o funcionamento de novos cursos e instituições. Em resposta, o CFE decidiu realizar um estudo com o objetivo de dimensionar as necessidades do sistema de ensino superior e de reformular os critérios para sua expansão e aprimoramento. A expansão prosseguiu, embora com maior rigor seletivo, na medida em que as autorizações foram limitadas às áreas prioritárias estabelecidas pelo MEC (formação de professores e especialistas e curso nas áreas de saúde — excluída a medicina —, tecnologia e ciências exatas e naturais).

Essa veio a ser a demanda do mercado de trabalho, e um dos objetivos do ensino superior era atendê-las.

Em 1975 surgiu o I PNPG (Plano Nacional de Pós-Graduação — 1975-1979) com os seguintes propósitos: qualificar o corpo docente, formar pesquisadores, preparar profissionais para as demandas solicitadas pelo mercado de trabalho e mão-de-obra para o serviço público, o qual se expandia com um Estado intervencionista e tecnoburocrático.

Entre 1972 e 1978 a proporção de mestres e doutores aumentou de 18 para 30% e de professores, em regime de tempo integral, de 11,6 para 44,9%, segundo indicadores referidos por Tramotin (1998, p. 86).

unesp

Em 1978, medida mais severa (Parecer nº 1.621/78 do CFE) foi adotada para reter os processos de autorização. Houve, também, um comunicado ministerial para suspender até que nova sistemática fosse elaborada. Neste clima, entre 1978 e 1980 somente 10% dos pedidos foram autorizados. Quanto aos pedidos de reconhecimento, para mais da metade se exigiu diligência — 93% dos quais por falta de qualificação do corpo docente, 64% por bibliotecas inadequadas e 18% por carência de laboratórios.

Para Klein (1992, p. 17),

> [...] na prática, as políticas de contenção produziram um impacto bastante grande, que se fez sentir de diversas formas: a) em termos de uma interrupção no fluxo de demanda por novas autorizações; b) através de cerceamento da ação do CFE que, a cada período de recrusdecimento dos mecanismos de contenção, se viu tolhido — ou, até, temporariamente privado — de sua função de credenciamento. Desse modo, tanto o conteúdo como a forma pela qual eram decididas as políticas de contenção traziam implícita a possibilidade de um enfrentamento entre o CFE e o ministro da Educação.

Em 1981, o ministro da Educação voltou a suspender as autorizações e solicitou estudos, por parte do CFE, para redefinir o assunto. Tramotin (1998, p. 85), que, à época, fazia parte do CFE, diz:

> [...] ao analisar os processos de reconhecimento face às normas vigentes, constatei que havia um impasse pois a grande maioria das universidades, inclusive as mantidas pelo poder público, não cumpria os requisitos essenciais da Resolução 07/78 principalmente em relação a docentes, biblioteca e pesquisa. Se esses requisitos fossem obedecidos, grande parte das universidades existentes deveria ser extinta, sendo seu número reduzido em, no mínimo, um terço.

O CFE, através da Indicação 06/81, era favorável ao término do modelo padronizado de universidade brasileira. O país, por causa de sua extensão continental, dificilmente poderia ter um modelo único, pois eram (são) bem distintas a situação socioeconômica e principalmente a realidade educacional das localidades. Sobre esse documento, Tramotin (1998, p. 87) escreve:

> Constava-se que o conceito de indissociabilidade entre pesquisa e ensino não se operacionalizara na grande maioria das universidades. Melhor seria que a pesquisa estivesse subordinada ao conceito de universidade que se pretendesse implantar numa determinada comunidade e em dado momento histórico. A

unesp

> exigência da mesma intensidade de pesquisa em cada universidade e, dentro dela, nos vários ciclos de ensino, sem dúvida, não seria medida acertada.

Somente com a LDB de 1996 são consideradas diferentes formas de organização de universidade no Brasil.

Em 1983, os pedidos de autorização de faculdades isoladas passaram a ser protocolados nas Delegacias Regionais do MEC, que davam o parecer inicial sobre o processo. Pressão nesse sentido foi exercida por associações de classe de médicos, advogados e engenheiros. Neste mesmo ano foi criado o Paru (Programa de Avaliação da Reforma Universitária), do MEC. Tal iniciativa, segundo Cunha (1999a, p. 126), "trataria de dois grandes temas: a gestão das IES (poder e tomada de decisões; administração acadêmica; administração financeira; financiamento e política de pessoal) e a produção e a disseminação do conhecimento (ensino e pesquisa; e interação com a comunidade)". Um ano depois, por causa de desentendimentos no Ministério da Educação, o programa foi extinto.

Ao retratar o modo como a universidade refletia a sociedade no início da década de 1980, Fávero (1983, p. 43 - 4) escreve:

> Com a distensão, novas perspectivas de debate, de crítica e mobilização ressurgiram na sociedade brasileira e começaram a ocupar um espaço cada vez maior, apesar de resistências e de controles mais atuantes. Em decorrência, a universidade apresenta as mesmas relações de poder existentes na sociedade; mas, graças ao movimento de confronto de opiniões, de pontos de vista, das oposições e contradições entre os diferentes grupos que constituem a comunidade universitária, passa a existir, por parte de seus membros, consciência de sua realidade concreta, assim como dos diferentes problemas e contradições que permeiam a realidade universitária e a sociedade brasileira em geral.
> E, por sua função, a democratização da universidade passa a adquirir, neste momento, relevância particular.

O II PNPG (1982-1985) tinha por objetivo incrementar a pesquisa e todo o sistema de pós-graduação. Sobre a ênfase à pesquisa, Sobral (1989, p. 70) considera que "as modalidades e as especialidades [...] deveriam se dar de acordo com a sua posição no processo de avanço do conhecimento científico, a importância que determinadas especialidades têm em função do atual estágio de desenvolvimento do país e a visão da própria comunidade científica".

unesp

Para a elaboração do II PNPG, muito contribuíram os programas de pós-graduação existentes, os quais definiram, como uma das metas para o Brasil, a obtenção da independência econômica, científica e tecnológica, sublinhando, porém, que isso só poderia acontecer com o desenvolvimento da pesquisa, principalmente aplicada. Cumpre ressaltar que esses programas foram um dos instrumentos principais para a melhoria da titulação acadêmica no país.

O que salta aos olhos, quando se examina a expansão desenfreada do ensino superior no Brasil, é o excesso de leis, como Franco (1984, p. 179) assinala:

> [...] não são as normas estatuídas, alteradas, mudadas e reformuladas, de quando em vez, que vão conduzir, nem à adequada expansão do ensino superior e, muito menos, à qualificação do que é praticado nesse grau de ensino. Se as normas se bastassem por si mesmas, nem a eventual expansão teria acontecido e nem o ensino de terceiro grau estaria se ressentindo da indesejável qualidade em que ainda se encontra.

Um dos pontos críticos focalizados por Uhle (1984, p. 92) é o isolacionismo no âmbito universitário da produção científica:

> A necessidade de se produzir, sempre em quantidade maior, mais pesquisas, [...] publicações, que são julgadas pelo seu tamanho e não pela qualidade e muito menos pela utilidade que terão, faz com que haja certa dissimulação entre os pesquisadores. Os trabalhos não são debatidos enquanto o pesquisador não chegou a uma conclusão sobre o seu problema, pois teme que seu colega possa se apropriar de sua pesquisa e publicá-la antes dele.

Essa situação só veio a melhorar — e pouco — a partir dos diversos encontros das associações de pós-graduação, quando os pesquisadores e seus assistentes apresentam trabalhos e assim se expõem aos colegas. Outra contribuição diz respeito à quantidade de comunicações científicas em eventos e de textos em periódicos especializados. Trata-se de critérios, entre outros adotados pela Capes, para avaliar os cursos de pós-graduação *stricto sensu*, o que é bastante respeitado no meio acadêmico e por diversos organismos internacionais. Esse procedimento se instituiu em 1976 e foi até 1981, tornando-se, a partir daí, bianual.

O III PNPG (1986-1989), referido por Sobral (1989, p. 71), estabeleceu como diretrizes gerais:

unesp

> Estimular e apoiar as atividades de investigação científica e tecnológica que devem transcender o processo de capacitação de pessoal de alto nível e se constituir em condição necessária para a realização da pós-graduação.
> Entretanto, para que essas propostas sejam realizadas, algumas medidas devem ser tomadas:
> a) recursos orçamentários específicos para as atividades de pesquisa, ainda que possa haver diversidade de fontes de financiamento;
> b) reestruturação da carreira docente universitária para valorizar a produção científica tanto para o acesso e promoção como para remuneração específica;
> c) institucionalização da licença sabática para atividades de pesquisa;
> d) ampliação dos quadros universitários, reforçando os grupos de pesquisa existentes e possibilitando a absorção de egressos da pós-graduação;
> e) procedimentos de auto-avaliação dos cursos de pós-graduação para seu aperfeiçoamento.

Dessa forma, observa-se que os três planos priorizam a pesquisa, sendo que os dois primeiros estão mais voltados para a qualificação de pessoal e o segundo, para a produção científica e tecnológica.

De 1980 em diante, principalmente, uma outra modificação no cenário da expansão do ensino superior foi a qualificação do corpo docente. As exigências aumentaram e, ao mesmo tempo, verifica-se que, de 1970 a 1985 no país, foram criados 736 cursos de mestrado e 385 de doutorado, contribuindo para a formação de pesquisadores e incremento da produção intelectual.

Apesar dessa mudança quanto à formação de pesquisadores, com a elaboração dos Planos Básicos de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDCT), o primeiro em 1973-74 e o segundo no período 1975-1980, percebe-se uma certa separação da universidade em relação à produção de conhecimento. Nessa época, dado o interesse crescente de empresas ou instituições governamentais pela criação de tecnologia, são instalados vários centros de pesquisa e desenvolvimento (P&D), em que mais tarde houve a participação da iniciativa privada. No primeiro plano, o papel da universidade ficou mais voltado para a formação de mão-de-obra, já no segundo começam a existir as parcerias entre as empresas privadas e órgãos estatais com vistas ao desenvolvimento tecnológico. Muitas empresas passaram a ter seus centros de P&D, com a maior parte dos pesquisadores formados pelas universidades, ou fazendo trabalhos em parceria, nos quais as universidades forneciam, como ainda hoje, os recursos humanos.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

No I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (PND), referente aos anos de 1986 a 89, no tópico à ciência e tecnologia, é enfatizado o papel da universidade, conforme citação de Sobral (1989, p. 74):

> São necessários esquemas de financiamento que garantam fluxos regulares e estáveis para o desenvolvimento científico, assim como a criação de mecanismos de planejamento e decisão, acompanhamento e avaliação, com efetivo concurso da comunidade científica...As universidades carecem de estrutura política e gerencial que valorize e apóie, inclusive financeiramente, as atividades de pesquisa.

A Constituição em vigor (1988) mantém a gratuidade do ensino superior nos estabelecimentos oficiais — exceção feita às IES municipais que já cobravam anuidades e aumentam substancialmente as receitas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino — ao fixar os recursos para a educação em 18% da receita de impostos da União.

Braga (1989, p. 6) ressalta como um dos momentos da história da universidade no Brasil a crise que surge no início da década de 1980, conhecida como "a década perdida". Com os problemas advindos da crise do petróleo (1973) e o aumento do déficit de financiamento do setor público, houve sensível diminuição das verbas destinadas às universidades oficiais, o que desde então vem se refletindo dramaticamente na qualidade do ensino.

Sobre isso, Tramotin (1998, p. 87) comenta:

> O país, depois de décadas de lutas, dispunha de boas universidades dentre as mais de sessenta instituições de ensino superior que portavam esta denominação. Mas havia muitas centenas de instituições isoladas que não passavam de simulacros ou de escolas médias "promovidas" a superiores (embora algumas poucas desse tipo desenvolvessem funções de universidade, aliando ensino e pesquisa em áreas específicas).

Com a criação do Geres (Grupo Executivo para a Reformulação do Ensino Superior) em 1986, o governo brasileiro empenhou-se para levar a cabo mudanças significativas. Na realidade, esse processo havia se iniciado com a criação da Comissão Nacional para a Reformulação do Ensino Superior, em 1985. Trata-se, no essencial, como refere Tramotin (1998, p. 89) de um "anteprojeto de lei que dispunha sobre a natureza



jurídica, a organização e o funcionamento dos estabelecimentos federais de ensino superior, além de alterar dispositivos do Decreto-lei nº 200/67 e dar outras providências".

Nessa fase da história do ensino superior no Brasil nota-se que, apesar de toda a expansão, em relação aos países desenvolvidos e até outros, considerados em desenvolvimento, o que aqui se verifica é melancólico: apenas 13% da população na faixa de 18 a 24 anos têm acesso à escolaridade superior. Países latino-americanos de economia inexpressiva conseguem apresentar índices melhores.

O financiamento do ensino em todos os níveis no Brasil sempre foi visto como deficitário pela população e pelos educadores. De um lado, as instituições públicas que reclamam das verbas que lhes são repassadas; de outro, as IES privadas, que se queixam da falta de ajuda por parte do governo.

Dado que o ensino público nunca mereceu prioridade no país, o que já faz parte da história da educação brasileira, terminou sendo um dos fatores responsáveis pela inserção das IES privadas no nível universitário.

Para Klein (1992, p. 3), nesse

> contexto de contenção de gastos e de competição acirrada por recursos, a estratégia de financiamento do ensino superior evoluiu a partir de duas vertentes principais: a) alocação de recursos visando ao aperfeiçoamento dos docentes, à melhoria das instalações e à expansão de matrículas da rede pública, com ênfase nas instituições federais de ensino superior (IFES); b) criação de modalidades diversas de repasse de recursos públicos às instituições da rede privada, como forma de assegurar um fluxo de recursos relativamente estável para aquele setor.

Para as IFES houve duas formas de ajuda: aumento da contratação de professores em tempo de dedicação exclusiva e concessão de bolsas, através da Capes e CNPq, para pós-graduação. Assim, o governo esperava contribuir para o desenvolvimento da pesquisa no país, reforçando características do modelo universitário alemão.

Como resultado desse esforço governamental o quadro docente cresceu em torno de 10% no decênio de 1960; depois, aproximadamente 60% até 1975, índice esse que duplicou até 1980. Mas, contraditoriamente, ao mesmo tempo em que se investia em pós-graduação (no Brasil as bolsas triplicaram e no exterior quadruplicaram) não se sustentava o retorno dos pesquisadores às suas atividades, pois faltavam recursos financeiros e de

unesp

infra-estrutura. Nos anos de 1970 o FNDCT foi o responsável pela consolidação da pesquisa em algumas universidades, consideradas "ilhas de excelência". Na década seguinte, a Emenda Calmon determina que 13% do orçamento da União e 25% do de Estados e municípios sejam aplicados no ensino superior. Klein (1992, p. 7) observa que a década de 1980 "foi marcada pela penúria orçamentária e pelo peso crescente das reivindicações salariais do movimento docente, cujo atendimento foi viabilizado, em parte, pelo afluxo expressivo de recursos trazidos pela Emenda Calmon".

Apesar da "penúria orçamentária" sabe-se que o MEC (entre 1978 e 1984) sempre suplementou verbas às que estavam orçadas, numa variação de 40 a 120% do discriminado no orçamento inicial. Essa defasagem vinculava-se à dificuldade na liberação retardada do orçamento e à presença de uma inflação de taxa variando de 35 a 120% ao ano.

Ao analisar a política de financiamento do ensino superior no período 1970-90, Klein (1992, p. 9) mostra que houve

> alterações importantes no padrão de gastos com o setor. À política conjugada de aperfeiçoamento do pessoal docente das IFES e de apoio maciço à pesquisa universitária — executada pelos governos Médici e Geisel — contrapunha-se a imprevisibilidade orçamentária do governo Figueiredo, que inviabilizava a definição e, sobretudo, a implementação de uma política para o ensino superior. A expansão de recursos para pessoal, no governo Sarney, sintetizava, por sua vez, um estilo de fazer política (*politcs*) do qual, paradoxalmente, as políticas (*policies*) estavam ausentes, na medida em que predominou o atendimento a demandas salariais de grupos com forte poder de mobilização e vinculações partidárias estratégicas, independentemente de seus efeitos inflacionários.

As IES não federais (privadas, confessionais, estaduais e municipais) tinham duas fontes de recursos vindos do governo federal: uma, através do Programa de Crédito Educativo e auxílios de outras naturezas; outra, através do Programa de Auxílio às Instituições Não-Federais (PANF) cujos recursos destinavam-se a cobrir gastos com construção, equipamentos, biblioteca e material permanente. Os recursos eram reduzidos e havia uma escala de prioridades, estabelecida pela SESU para o atendimento. Em primeiro lugar, apareciam as universidades, preferencialmente as católicas, depois as que ofereciam cursos nas áreas de saúde, ciência e tecnologia e agronomia e por último as IES isoladas das áreas de ciências humanas e sociais.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

Entre 1960 e 1980 a participação do setor privado no ensino superior passou de 44,3% para 63,3%, principalmente no Sudeste do país.

O Programa de Crédito Educativo foi criado, sob pressão das IES privadas, no governo Geisel (1975) com o objetivo de viabilizar o ensino superior para alunos sem capacidade de pagamento das matrículas e mensalidades. Os valores emprestados deveriam ser devolvidos um ano após a conclusão do curso. A base de avaliação era a renda familiar do solicitante. O programa chegou a financiar 25% dos alunos das IES privadas, passando depois a 10%.

Com o tempo, os problemas de inadimplência apareceram devido principalmente à dificuldade de inserção dos recém-formados no mercado de trabalho. Em 1989 o programa quase foi extinto e desde 1991 vem sendo modificado, como refere Klein (1992, p. 11), a fim de atender às demandas dos alunos matriculados em instituições de bom nível "credenciadas pelo MEC depois de submetidas a uma avaliação — e localizadas em regiões carentes de ensino público e gratuito".

Segundo a análise de Schwartzman (1984, p. 293),

> a disputa entre o ensino público e o ensino privado dava-se no passado, ao redor de três grandes questões: o conteúdo ético do ensino, o papel do Estado na educação, e a eqüidade. Ela se confundia, quase que inevitavelmente, com a questão do ensino leigo versos ensino religioso.

Entre 1988 e 1998, as IES passaram de 871 para 973. Nesse período a distribuição aumentou de 10 para 16% de universidades, 8 para 10% de faculdades integradas, registrando-se porém uma redução de 82 para 74% de estabelecimentos isolados. Por mais um período observa-se que o modelo brasileiro de ensino superior continua caracterizando-se principalmente pela presença forte de estabelecimentos isolados.

Ao longo de 1988 a 98, quanto à dependência administrativa, os índices são os seguintes: instituições federais representaram 6%; estaduais, passaram de 10 para 8%; municipais, de 11 para 8%, e as particulares, de 73 para 78%.

unesp

Nas regiões Sul e Sudeste localizam-se 75% das IES do país, enquanto no Norte e Nordeste, apenas 15,7% no período considerado.

Nesse contexto histórico em que se globaliza a economia, tem início no Brasil, com o governo Collor (1990), a reforma do Estado, a qual é enfatizada no primeiro governo Cardoso (1995-99), quando Bresser Pereira assume o MARE (Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado).

Sobre o assunto, Silva Júnior e Sguissardi (2001, p. 31) citam o livro de Bresser Pereira, *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*:

> A proposta de reforma do aparelho do Estado parte da existência de quatro setores dentro do Estado: (1) o núcleo estratégico do Estado, (2) as atividades exclusivas do Estado, (3) os serviços não-exclusivos ou competitivos, e (4) a produção de bens e serviços para o mercado.[...] Na União, os serviços não exclusivos de Estado mais relevantes são as *universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa, os hospitais e os museus*. A reforma proposta é a de transformá-los em um tipo especial de entidade não-estatal, as organizações sociais. A idéia é transformá-los, voluntariamente, em organizações sociais, ou seja, em entidades que celebrem um contrato de gestão com o Poder Executivo e contem com a autorização do Parlamento para participar do orçamento público.(Grifos de Silva Júnior e Sguissardi)

Entretanto, nenhuma IFES foi transformada em organização social, o que se deveu principalmente à reação de docentes e funcionários que, organizados, fizeram greves e divulgaram documentos.

Hoje, nos discursos do ministro da Educação Paulo Renato de Souza e também do presidente Fernando Henrique Cardoso fica transparente (por enquanto) a posição de que não haverá privatização das universidades federais.

Aqui, dois aspectos devem ser considerados: o primeiro, a elitização do ensino superior brasileiro, que sofre grande pressão da população, quando os concluintes do ensino médio aumentaram em 52% de 1991 a 96; o segundo, a concepção única de universidade com base no modelo alemão (ensino-pesquisa) que todos vêm preconizando depois da reforma de 68. Silva Júnior e Sguissardi (2001, p. 48) observam:

> Como conseqüência, critica-se o princípio da associação ensino-pesquisa ou ensino, pesquisa e extensão que, no parecer desses críticos oficiais, deveria estar restrito a apenas algumas instituições e não à maioria delas, que poderiam



> dedicar-se prioritária, senão exclusivamente, ao ensino. Estas idéias de uma distinção entre universidades de pesquisa e universidades de ensino vêm sendo defendidas por alguns estudiosos dos problemas de educação superior no país desde meados dos anos 80 [...]. À época essa proposta sofreu enérgica rejeição tanto dos movimentos organizados de docentes do ensino superior federal, quanto de dirigentes de universidades públicas federais e estaduais paulistas, além da SBPC, e acabou por ser abandonada.

Um outro momento importante dessa fase (pelo menos no que se refere à transparência de qualidade das IES) foi a criação pelo MEC, 1992, do Paiub (Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras), o que já havia sido proposto por vários estudiosos do setor e até pelo Banco Mundial e a Cepal.

Registre-se, porém, que antes da Constituinte os atores acadêmicos começaram a se movimentar para propor uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Essa iniciativa começou em agosto de 1986, na IV Conferência Brasileira de Educação, quando se redigiu a "Carta de Goiânia", com vistas ao capítulo da Constituição sobre a educação. Dessa data até 20 de dezembro de 1996, o anteprojeto da LDB incorporou vários substitutivos e emendas, ao tramitar na Câmara e no Senado, obtendo, por fim, aprovação unânime. Saviani (1999, p. 162) comenta:

> Uma vez aprovado no Senado o projeto retornou à Câmara dos Deputados na forma do Substitutivo Darcy Ribeiro. Ali foi designado relator o deputado José Jorge (PFL-PE). Depois de mais de sete meses de seu ingresso na Câmara o projeto ganha o noticiário da imprensa no início de outubro de 1996: "Constituição do ensino vai à reta final" (*Folha de S.Paulo*, 06.10.98, Caderno 3:4). Nessa reportagem se informava que o relator estava ultimando o seu parecer e que o governo esperava ver a lei aprovada até o mês de dezembro. De fato, em sessão realizada em 17 de dezembro de 1996 era aprovado na Câmara dos Deputados o relatório apresentado por José Jorge (PFL-PE) contendo o texto final da LDB. Indo à sanção presidencial o texto foi mantido sem vetos sendo promulgada em 20 de dezembro de 1996 a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

A nova LDB começou a ser trabalhada no início de 1988, quando se criou um fórum específico para a discussão das diferentes propostas, formalizando a participação dos atores empenhados em influir em sua elaboração. Tratava-se da Comissão da Lei de Diretrizes e Bases, que funcionou no âmbito do Legislativo, e era composta, em sua maioria, por parlamentares conhecedores do setor educacional brasileiro. Para Klein (1992, p. 21), a comissão funcionava com duplo papel: "o de arena da política formal e o de uma espécie de câmara de ressonância dos debates que se realizavam em outras arenas. Dentre

unesp

os temas de destaque nas discussões havia: ampliação da participação, democratização da universidade, autonomia universitária e avaliação".

Foi neste último aspecto que o Cruesp passou a querer definir uma política de qualidade em que a diferenciação salarial e mobilidade inter-institucional ocupam um lugar central. A viabilização dessa política requer uma ampla margem de autonomia universitária, em especial, na área de gestão financeira — cuja contrapartida é a avaliação institucional. Na perspectiva da comunidade acadêmica, a avaliação é a forma através da qual a universidade presta contas à sociedade da utilização dos recursos públicos e o critério básico para o credenciamento — e recredenciamento periódico — das IES.

As divergências entre o Crub e o Cruesp concorreram para situar a avaliação institucional como um novo eixo em torno do qual a discussão sobre a LDB passou a gravitar. Enquanto o Crub se inclinava pela auto-avaliação, delegando a si próprio a função de coordenar o processo global de avaliação, o Cruesp era a favor da avaliação externa, através de comitês formados por representantes da comunidade científica.

Ligado ao tema da avaliação ressurgiu a discussão sobre o CFE e suas funções. O movimento docente defendia extinção do CFE. Em seu lugar, propunha-se a criação de um novo órgão, o Conselho Nacional de Educação — CNE — composto por representantes de todo os setores vinculados à educação.(KLEIN, 1992, p. 23)

Outro fato de relevância no período pré-LDB 1996 foi a transformação do Conselho Federal de Educação em Conselho Nacional de Educação, através da Medida Provisória nº 661, de 18 de outubro de 1994. Essa mudança aconteceu após uma crise entre o ministro da Educação e Conselho Federal de Educação na qual o primeiro acusava esse órgão burocrático, não preocupado com os problemas educacionais do país, além de deixar em dúvida a integridade de seus membros.

Com a publicação da nova LDB, em 23 de dezembro de 1996, no Diário Oficial da União, tem início uma nova fase da educação superior brasileira.

Entretanto, no que se refere às decisões do MEC e MARE, Sguissardi e Silva Júnior e (1999, p. 34) mostram que está

> Em ação uma reforma da educação superior que se efetiva de modo fragmentário, isto é, através de uma multiplicidade de instrumentos legais, como

> leis ordinários (9.394/96, v. g.), decretos, (2026, de 10/10/96; 2.306 de 1997), portarias (637, 638, 639, 640, 641, de 13/05/97), emendas constitucionais (PEC-370, por exemplo) e diversas medidas provisórias, sem uma explícita linha diretriz que as articule. Por outro lado, trata-se de um conjunto significativo de alterações pontuais políticas, legais, estruturais e gerenciais da educação superior no país sem a esperada e ampla discussão (em regime de alardeada democracia político-social) com os segmentos envolvidos e diretamente interessados nesse processo.

As mudanças produzidas pela nova LDB no sistema nacional de ensino superior, bem como suas conseqüências, é o de que trataremos na 4ª fase (1996 a 1999).

5.4 4ª Fase — dezembro de 1996 até 1999

Quando foi promulgada a mais recente Lei de Diretrizes e Bases, ou Lei nº 9394, em 1996, a situação da educação superior no Brasil era a seguinte:

1) Pouco mais de 1% da população freqüentava os cursos de graduação, o que correspondia, na idade de 18 a 24 anos, a 11% de jovens matriculados.
2) Das 900 IES existentes, 150 eram universidades, 91 faculdades integradas e centros universitários e 659 faculdades isoladas. Segundo essa distribuição, o Norte tinha 3,7% das IES do país; o Nordeste, 11,22%; o Centro-Oeste, 10,22%, o Sul 13,33% e o Sudeste, 61,44%.
3) Das 900 IES existentes, 56 eram federais, 74 estaduais, 81 municipais e 689 particulares.
4) Havia 1.945.615 alunos dos quais 1.326.459 cursavam universidades; 192.667, faculdades integradas e centros universitários, e 426.489, estabelecimentos isolados.

Estes dados mostram que em termos quantitativos e no que se refere à distribuição entre público e privado e, também, entre as regiões, o ensino superior no país, em 1996, mantinha a tendência de épocas anteriores.

Eis então o que determina a nova LDB: a) criação de cursos seqüenciais (já existentes em vários países); b) freqüência de alunos; c) maior abrangência das IES de fato e de direito; d) maior abertura ao setor privado; e) diretrizes curriculares, f) novas formas

unesp

de acesso; g) criação de centros universitários; h) avaliações periódicas para fins de recredenciamento de cursos e de instituições.

Os cursos seqüenciais por campo de saber (art. 44, inciso I da LDB/96) constituíram-se em nova oportunidade para os alunos que não pretendem seguir o bacharelado. Por estes, aumenta-se o número de vagas e tem-se uma relação que procura ser mais equilibrada entre oferta e demanda para o ensino superior. Essa modalidade de cursos pretende dar uma visão profissional mais pragmática para quem deseja ingressar rapidamente no mercado de trabalho. Há duas formas de cursos seqüenciais: formação específica e complementação de estudos. Para ambos, num primeiro momento, é necessário o diploma do ensino médio. Em seu primeiro formato o curso deverá ter duração de 400 dias úteis e 1600 horas e, ao final, direito a diploma. No segundo, já houve uma restrição com a Portaria 514, de 22.03.2001, de acordo com a qual o aluno que optar por essa modalidade deve estar cursando ou já ter cursado o nível superior. A duração é igual ou inferior a 200 dias úteis ou 1600 horas e só dá direito a certificado. Nesse aspecto, assemelha-se ao conceito de universidade experimental de Tubino (1984, p. 178), que esclarece:

> O importante nesse tipo de universidade será o estudante ser envolvido na sua afetividade para uma perspectiva experimental, isto é, aprender sabendo que aquele conhecimento é passageiro, [...] é o conhecimento de um determinado momento histórico, e que as novas adaptações do conhecimento dependerão da consciência do estudante no sentido da educação permanente. Ao constatar-se que a sobrevivência do homem de hoje como força de trabalho de nível universitário está ligada à capacidade de adaptação aos empregos, será fundamental a universidade ajustar-se a isso, preparando os jovens que a freqüentam nessa concepção [...].

Na realidade, esses cursos, como proposta inovadora — entre outras — de Darcy Ribeiro, sofreram várias alterações através de portarias e resoluções. Contudo, principalmente no eixo Rio-São Paulo já existem instituições oferecendo tais cursos com grande sucesso, pois bem acolhidos pelo público e pelo mercado de trabalho.

Os órgãos de classe, porém, tendo em vista a reserva de mercado, ainda são muito reticentes a essa alternativa, por sinal já adotada há muito tempo em numerosos países.

Para Ristoff (1999a, p. 206), os cursos seqüenciais, juntamente com a abertura franca ao comércio educacional e a exigência de ampliação de vagas no sistema federal,

unesp

foram as três medidas que o governo vêm tentando para democratizar o ensino superior. Todavia, sobre os seqüenciais, considera que "têm boas chances no setor privado, mas serão um fracasso no setor público, a se manter a atual política". Isto porque exigem uma dinâmica própria que a maior parte das IES públicas não consegue ter, em relação ao mercado de trabalho, além de atualização constante do projeto pedagógico.

A freqüência de alunos, que obrigava a 75% de presença, torna-se mais flexível porque a lei não especifica o percentual de limite; entretanto, permite maior flexibilidade de conduta aos professores e exige dos alunos mais responsabilidade por suas ações. Sobre esse problema, Cavalcanti (1984, p. 89) lembra:

> no Brasil, ao se debater a liberdade de ensino, no século XIX, deu-se tanta ênfase à liberdade de aprender (aqui confundida com a liberdade de não ir às aulas) que a liberdade de freqüência tornou-se o centro das discussões, chegando mesmo a resumir, em si, a aplicação do decreto de 1879 [...] Na França, a freqüência era obrigatória, mas não se verificava na prática. Na Inglaterra, o sistema "tutorial" em Oxford e Cambridge. Na Bélgica, em 1871, os alunos podiam estudar em qualquer lugar, não se exigindo deles certificado algum. Nos Estados Unidos, tanto a freqüência, quanto o prestar contas do estudo através de lições, era obrigatório. Em Harvard, tentou-se freqüência livre, em 1886, nos moldes brasileiro, mas logo foi revogada.

Com a LDB/96, o ensino superior que antes deveria ser excepcionalmente ministrado por IES isoladas, passa a ser mais flexível, admitindo diversos tipos de IES, inclusive no que se diz respeito à sua natureza jurídica (pública ou privada). Nesse aspecto, houve um avanço em considerar-se as universidades por campo do saber, aceitando-se que cada uma possa ter sua missão vinculada às características regionais. Tornam-se aceitos legalmente os centros universitários, classificação que antecede a de universidade. A grande diferença entre esses dois tipos é que do primeiro não é exigida a indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão.

Os centros universitários são assim definidos no art. 12 do Decreto 2.306: "instituições de ensino superior pluricurriculares, abrangendo uma ou mais áreas do conhecimento e se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, comprovada pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico ofertadas à comunidade escolar, nos termos das normas estabelecidas pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto para o seu credenciamento".

unesp

Os centros universitários, que gozam de autonomia para a criação de seus próprios cursos, constituem para Maranhão (1999, p. 37)

> uma forma de diversificar as modalidades das instituições brasileiras de ensino superior, a exemplo do Politécnico Europeu e do *Community College* norte-americano. Caracterizam-se pela excelência do ensino oferecido, pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho oferecida à comunidade escolar.

Finger (1999, p. 31) levanta, porém, o que parece pertinente:

> A legislação deixa transparecer que os centros universitários seriam uma barreira para as instituições privadas conseguirem o credenciamento como universidade. Surge a pergunta: os centros universitários vieram para ficar ou apenas constituem um modelo "de passagem" para as instituições que se preparam para ser universidades? Em outras palavras, o governo estaria barrando a transformação das instituições particulares em universidade, e dando como "prêmio de consolação" centros universitários, até que estas instituições adquiram "maturidade" suficiente, dentro dos critérios definidos pelo MEC, e então passariam para universidade?

No art. 52 da nova LDB as universidades são definidos como

> instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por: I — produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional; II — um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado; III — um terço do corpo docente em regime de tempo integral.

De acordo com essa definição procurou-se melhor caracterizar as universidades. Todavia, a idéia de universidades especializadas em campos do saber pode representar uma dificuldade em qualificar boa parte dos professores, principalmente da área profissional empresarial, onde há muitos cursos de graduação pelo país e o número dos de pós-graduação é inferior à demanda do mercado docente. Ainda em relação ao referido artigo da LDB, como viabilizar a consecução das metas previstas nos dois últimos itens? É claro que se torna imperioso melhorar a qualidade do ensino superior. Mas, poderão as IES particulares manter 1/3 dos professores em regime de tempo integral, caso eles não tenham atividades produtivas auto-sustentáveis. Impõe-se considerar as diferenças

unesp

entre salários pagos pelas IES públicas e privadas e também as relativas às condições de trabalho oferecidas.

Ao comparar a LDB/96 com a reforma universitária de 1968, Tramotin (1998, p. 95) mostra que a nova lei "indica também a opção pela liberdade de organização, a exigência da produtividade intelectual sistematizada, a diversificação da oferta de serviços, o maior rigor com a qualificação e regime de trabalho dos docentes e, principalmente, a necessidade de avaliação da qualidade".

Porém, apesar dessa liberdade, o próprio Tramotin (1998, p. 96) assinala:

> a euforia inicial da conquista de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional ampla e geral foi temporária, pois, no início de 1997, o Executivo não se conteve e começou a regulamentá-la, através de decretos e portarias, criando novamente um novo arcabouço técnico-burocrático, concentrando os poderes no Ministério da Educação e do Desporto, fazendo do Conselho Nacional de Educação um mero órgão de assessoramento e de concordância com suas recomendações.

Houve de fato a abertura ao ensino privado, ao se aceitar que as IES particulares possam ter fins lucrativos. Essa flexibilidade prevista no art. 209 da Constituição teve, no Decreto nº 2.306/97, em seu artigo 1º, a seguinte regulamentação: "as mantenedoras de IES poderão assumir qualquer das formas admitidas em direito, de natureza civil ou comercial". Assim, as mantenedoras tornam-se de direito privado, com ou sem fins lucrativos, e, em conseqüência, passam a ter tratamento diferente pelos órgãos públicos.

No art 7º desse mesmo decreto há uma definição mais clara dessa mudança: "As instituições privadas de ensino classificadas como particulares, em sentido estrito, com finalidade lucrativa, ainda que de natureza civil, quando mantidas e administradas por pessoa física, ficam submetidas ao regime da legislação mercantil, quanto aos encargos fiscais, parafiscais e trabalhistas, como se comerciais fossem, equiparados seus mantenedores e administradores ao comerciante em nome individual."

Mesmo diante dessa nova possibilidade, várias IES particulares permanecem com sua natureza jurídica definida como anteriormente.

Sobre as diretrizes curriculares, Frauches (2000, p. 17) comenta que

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

> os cursos de graduação estavam sujeitos ao cumprimento dos mínimos de conteúdo e duração fixados pelo MEC para os cursos correspondentes a profissões reguladas em lei e "outros necessários ao desenvolvimento nacional". E os currículos mínimos eram, na realidade, "máximos" pelos detalhes das matérias obrigatórias e pela duração. Pouco restava às instituições de ensino, tendo em vista a "duração mínima" de três ou quatro mil horas!

A esse respeito, eis o entendimento de Diniz (2000, p. 25):

> É determinante que os cursos de graduação refaçam seus currículos com o enfoque sistêmico, e que as lâminas disciplinares sejam substituídas por uma prática na qual os professores e suas disciplinas sejam obrigados a agir em equipes dedicadas à solução de questões que exijam a mobilização do conhecimento das várias disciplinas permanentemente.

Com essa política de curriculum mínimo tolhia-se a criatividade dos dirigentes das IES, obrigados a padronizar conteúdos para todo o Brasil. Apesar dessa abertura e da proposta dos parâmetros curriculares que seria o mínimo para atender aos conhecimentos de cada área, a queixa hoje dos mantenedores deve-se principalmente aos trabalhos realizados pelas comissões de consultores *ad hoc* do MEC. Cabe a estes a autorização e reconhecimento de cursos, o que foi descentralizado; mas, se de um lado houve esse ganho, de outro houve perda, pois os projetos pedagógicos apresentados, muitas vezes não são aceitos pelas comissões que querem fazê-los como espelho de sua experiência, negando o caráter regional do documento. Isso tem sido alvo de inúmeras críticas, a ponto de já existir um projeto segundo o qual as avaliações de autorização devem passar para a jurisdição do INEP, que mudará as comissões, preparando-as de outra forma. Importa observar, ainda, que as comissões de especialistas, às quais as comissões *ad hoc* estão vinculadas, atualmente são formadas por cerca de 90% dos docentes das IES públicas, enquanto que, em 1998, as IES privadas correspondiam a aproximadamente 80% das IES do país. E também que elas participam das avaliações periódicas para fins de recredenciamento, reconhecimento e verificação das condições de oferta, nos termos do Decreto 2.026, de 10.10.1996.

Quanto à autorização e reconhecimento de cursos, o MEC vem modificando a forma de proceder, através de comissões de especialistas da comunidade, incumbidos de fazer auditoria nas IES para verificar indicadores de qualidade. O CNE e o próprio MEC só cuidam de homologar as sugestões das comissões. Porém, se isso vem contribuindo para



descentralizar tais processos no MEC, há o risco de uma expansão desenfreada em função da demanda criada. Na realidade, o governo não tem bloqueado muitas autorizações. Assim, cresce o número de IES que atendem, pelo menos no princípio, aos critérios das comissões, restando, porém, na fase de reconhecimento observar-se o que realmente foi cumprido. Na visão do governo, a própria sociedade está se encarregando de credenciar, ou não, as IES.

Os processos de autorização, reconhecimento e recredenciamento de instituições (art. 46 da LDB) amparam-se em várias regulamentações a fim de disciplinar e controlar a expansão do ensino superior (decretos 2.026/96, 2.306/97 e 2.561/98; portarias 637/96; 639, 640, 641, 752, 877, 2.040 e 2.041 de 97.)

As novas formas de acesso prevêem alternativas (flexíveis) ao exame vestibular. Nesse aspecto, várias IES privadas foram pioneiras ao criar novos processos seletivos visando principalmente a mensurar as competências e habilidades dos alunos, a fim de eliminar em parte, ou totalmente, o processo estressante do vestibular. Trata-se do que dispõe o art. 44, inciso II.

Com relação às políticas de ensino superior da década de 1990 pode-se observar que apesar do tempo (desde a implantação desse grau de ensino), muitas questões antigas ainda continuam sendo discutidas, tais como o antagonismo público x privado, autonomia universitária, autorização e reconhecimento de cursos.

A questão do público e do privado está diretamente relacionada ao financiamento deste último. Para os pesquisadores em educação, um dos grandes problemas é que o governo tem fornecido verbas para o ensino particular que poderiam estar no ensino público. Um dos pontos-chave nessa questão é o crédito educativo, que facilita o ingresso de alunos em IES privadas. Essa foi a forma que o governo encontrou para não se responsabilizar tanto pelo aumento da oferta de cursos e vagas, tão solicitado desde a década de 1960. Porém, tal sistema vem sendo modificado em razão da inadimplência. Delors (1998, p. 140 - 1) observa:

> o ensino superior não escapou à força e urgência com que, em nível político, se afirma a necessidade de uma reforma da educação, como resposta aos imperativos econômicos. As universidades já não têm o monopólio do ensino superior. De fato, os sistemas nacionais de ensino superior são tão variados e complexos, no que se refere a estruturas, programas, público que os freqüenta e financiamento, que se torna difícil classificá-los em categorias distintas.

unesp

Realmente, Delors tem razão, pois a comunidade, de uma maneira geral, precisa de mais opções e de qualidade, independentemente de a oferta ser pública ou privada.

Um aspecto que tem sido muito discutido nos últimos anos é a qualidade do ensino superior, o que depende, em grande parte, da capacitação dos professores. Delors (1998, p. 153) ressalta:

> para melhorar a qualidade da educação é preciso, antes de mais nada, melhorar o recrutamento, a formação, o estatuto social e as condições de trabalho dos professores, pois estes só poderão responder ao que deles se espera se possuírem os conhecimentos e as competências, as qualidades pessoais, as possibilidades profissionais e a motivação requerida.

Cabe ainda considerar, quanto ao financiamento, que, de acordo com as estatísticas, o custo por aluno no ensino superior brasileiro é um dos mais caros do mundo, ultrapassando em muito os valores gastos em países ricos e mesmo os da América Latina. Segundo dados da OCDE/MEC, o custo médio por aluno em uma universidade pública no Brasil é da ordem de U$ 9.500; U$ 8.400 na Alemanha; U$ 8.700 na Áustria; U$ 4.900 na Itália. Para Schwartzman (1996, p. 3),

> O projeto da Lei de Diretrizes e Bases é criticado por prever um financiamento automático, de acordo com as "necessidades", sem estar atrelado à avaliação. O projeto alternativo do senador Darcy Ribeiro prevê dotação global de recursos e ampla autonomia, mas é insuficientemente detalhado para se saber como estes objetivos serão atendidos. Uma importante inovação deste projeto é a possibilidade de financiamento público para programas de qualidade em instituições privadas, o que vai de encontro ao preconizado pela atual Constituição Federal.

Na análise desse mesmo autor (1996, p. 19),

> a folha de pessoal das IFES tem um comportamento que pode-se considerar quase que explosivo, quando comparado ao crescimento de outras variáveis tais como número de professores e funcionários e alunos atendidos pelo sistema federal de ensino. Entre as causas deste crescimento desordenado pode-se citar o descompromisso histórico das IFES com a administração da folha, já que não podendo transferir as economias que dela resultassem, optaram por aumentá-la

> na medida da aceitação do governo, através do crescimento do número de professores em dedicação exclusiva, do número de funcionários através de sucessivas incorporações, substituições automáticas de servidores que se aposentavam e interpretações administrativas benevolentes de leis que pudessem melhorar a situação financeira dos servidores. Enfim, não havendo custo de oportunidade, não havia incentivo para prover maior eficiência nos gastos com pessoal e, ao contrário, o "racional" era gastar o máximo possível.

Já a autonomia está diretamente relacionada à qualidade do ensino (e também da pesquisa e da extensão), o que implica a avaliação criteriosa das IES. Essa necessidade já vem sendo enfatizada há algum tempo, mas, somente em 1994, passou a ser observada na política do ensino superior brasileiro.

Entende Schwartzman (1996, p. 20) que

> está-se gestando um projeto de autonomia que poderá ensejar profundas modificações na forma de administrar as universidades federais. Embora o projeto não esteja ainda finalizado, os seus princípios podem ser encontrados em um recente documento do MEC (1995): 'boa gestão da universidade exige autonomia de decisão e execução. Universidades não podem ser administradas como órgãos da administração direta. É indispensável que se ponha efetivamente em prática o preceito constitucional que lhes concede autonomia não só didático-científica (que efetivamente já possuem), mas também administrativa e de gestão financeira e patrimonial. O instrumento dessa autonomia é o orçamento global".

O crucial é a prestação de contas das IFES à sociedade. Sobre isso, Schwartzman (1996, p. 21) mostra:

> O percentual que cada uma recebe é fixo e depende tão somente da arrecadação do imposto, sem qualquer relação com seu desempenho acadêmico e gerencial. Não há concorrência pelos recursos e nem um sistema de indicadores, acoplado ao orçamento, que sinalize para o bom ou mal desempenho.

Ainda sobre a autonomia, Schwartzman (1996, p. 21)considera que as IFES poderiam ter sua "própria política de pessoal, o que implica admitir, demitir, e fixar salários. Sendo a folha de pessoal correspondente a pouco mais de 90% dos recursos do Tesouro, esta é uma variável fundamental de ajuste". Observa, porém, que sua implementação vai requerer um nível gerencial superior ao atualmente existente.

unesp

Em 1997, através da Lei nº 9.448, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) foi transformado em autarquia federal, cujas finalidades são as seguintes:

— organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais (é o responsável pelo censo educacional);

— subsidiar a formulação de políticas na área de educação, mediante a elaboração de diagnósticos e recomendações decorrentes da avaliação da educação básica e superior;

— coordenar o processo de avaliação dos cursos de graduação, em conformidade com a legislação vigente;

— definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos para a realização de exames de acesso ao ensino superior.

No governo Cardoso, incluem-se entre as informações estatísticas educacionais publicadas pelo Inep as relativas ao Exame Nacional de Cursos (Provão), instituído pela Portaria 963/97 do MEC, como um dos instrumentos de avaliação periódicas (muito contestado, registre-se) dos cursos de graduação.

Em 3 de julho de 1998 publica-se a Lei 9.678, a qual regulamenta a Gratificação de Estímulo à Docência (GED) no Magistério Superior das IFES, logo após greve prolongada e difícil processo de negociação. Nos parágrafos 1° e 2° de seu artigo 1°, lê-se: §1° — Os valores a serem atribuídos à gratificação instituída no *caput* corresponderão à pontuação atribuída ao servidor, até o máximo de cento e quarenta pontos, sendo cada ponto equivalente ao valor estabelecido no Anexo desta Lei. §2° — A pontuação será atribuída a cada servidor em função da avaliação de suas atividades na docência, na pesquisa e na extensão, observando o seguinte: I — dez pontos por hora-aula semanal, até o máximo de cento e vinte pontos; II — um máximo de sessenta pontos pelo resultado da avaliação qualitativa das atividades referidas neste parágrafo."

Essa medida teve o principal intuito de atender à demanda de aumento de salários por parte dos professores que estão nas atividades de ensino. Na análise de Catani & Oliveira (1999, p. 185) ,"entendemos que a 'diferenciação de remuneração implantada, bem, como a instalação do processo de competição no trabalho acadêmico, ao que tudo

indica, [...] (induz) o docente a 'aceitar' o fim da carreira única, como prevê a proposta de autonomia universitária do MEC."

Conforme entende Saviani (1998, p. 85),

> a política de ensino superior que se está procurando implementar se baseia na dualidade entre "universidades de pesquisa", constituídas por poucos centros de excelência mantidos diretamente ou subsidiados com recursos públicos, e "universidades de ensino", constituídas por uma ampla e diversificada gama de instituições públicas, semipúblicas e privadas com ou sem fins lucrativos, as quais absorveriam a grande maioria do alunado. Nesse contexto, a última meta, a de número 15, "generalização da prática de pesquisa como elemento integrante e modernizador de todo o ensino pós-secundário", resulta deslocada, em clara contradição com todo o espírito da proposta.

Para Cunha (1999a, p. 55), "no discurso hoje dominante, a linha principal de demarcação interna do ensino superior deixaria de passar pela divisa entre o estatal e o privado para delimitar a diferença específica entre a excelência e a mediocridade".

Ao analisar o momento pelo qual passa a universidade no mundo e principalmente no Brasil, Ristoff (1999a, p. 201) destaca três grandes crises: (1) a crise financeira; (2) crise do elitismo; (3) crise de modelo.

Em relação à 1ª crise, ele refere estudo realizado na University of Massachusetts, Boston (UMB), em 1993, segundo o qual pode-se concluir-se que, "para cada dólar gasto na UMB, o Estado pode contar com um retorno adicional de um dólar e cinqüenta e sete centavos em imposto de renda e imposto sobre vendas". Isto significa que o Estado precisa conhecer o quanto pode obter de retorno com um investimento no ensino superior. No Brasil, melhoraria — e muito — a situação da universidade se efetivamente com ela colaborasse o empresariado mediante doações, quer de recursos financeiros, quer de material bibliográfico e equipamentos, o que independe da natureza jurídica da IES, pois a educação é um bem a serviço de toda a comunidade. Como acentua Ristoff, a crise financeira é o verdadeiro "matador silencioso" do ensino superior, visto que atua fazendo uma deterioração gradual desse ambiente.

A crise do elitismo, a segunda focalizada por Ristoff, mostra como o Brasil está distante de uma educação superior democrática. O autor, de acordo com Martins Trow, considera três sistemas que caracterizam a oportunidade do acesso ao ensino



superior: o sistema de elite; o sistema de massas e o sistema universal. No de elite, apenas 15% dos alunos, na faixa etária de 18 a 24 anos, têm acesso à educação superior; no sistema de massas, o índice chega a 40% e, no sistema universal, vai além. Se a taxa de crescimento anual fosse mantida em 7% (1994-1998), o Brasil deveria ter 3 milhões de alunos no ensino superior, e não 2,1 milhões, como em 1999. Para atender a essa demanda, seria necessário criar 542 mil vagas na rede particular e 333 mil na pública, obedecendo-se à distribuição, em 1999, de 60% das vagas nas IES particulares. A dificuldade, porém, é que o poder público não dispõe de recursos adicionais para colocar, de modo a garantir a expansão no ritmo necessário

A crise de modelo consiste em que o ensino superior obedece automaticamente ao padrão de universidade, o que não é percebido pelos autores acadêmicos. Ou seja, é necessária a oferta de outras formas de ensino superior para atender às demandas da sociedade, como já vem acontecendo.

Na Califórnia, segundo menciona Ristoff (1999a, p. 206), existe um plano mestre para a educação superior que instituiu um sistema hierárquico tripartite: o sistema UC, o sistema CalState, e o sistema dos *colleges*. Do primeiro fazem parte as grandes universidades de elite (UCLA, UCBerkeley, UCSan Diego, UCDavis, etc.) que oferecem ensino, pesquisa, extensão e cursos de mestrado e doutorado. São instituições que seguem a linha de produção de conhecimentos.

Do grupo CalState fazem parte as instituições CalState Long Beach, CalState Los Angeles, CalState San Francisco, especializadas em ensino de graduação e, só muito raramente, autorizadas a desenvolver atividades de pesquisa e extensão ou a oferecer cursos de mestrado e doutorado. Quanto aos *colleges*, estes constituem instituições pós-secundárias destinadas a atender a grande massa em sua demanda por habilidades operacionais rapidamente adquiríveis.

Tal sistema, que, *mutatis mutandis*, é nacional nos EUA, permite que alunos na faixa etária de 18 a 24 anos estejam no nível superior.

Sobre as três crises analisadas e suas conseqüências, Ristoff (1999a, p. 209) acentua:

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

> não há dúvida de que é grande a resistência à idéia da educação superior para as massas. Como esta demanda só tende a crescer — o que não é excepcionalismo brasileiro — o grande desafio hoje em países como o Brasil é como adaptar um sistema extremamente elitista às demandas populares por acesso ao ensino superior sem desmantelar ainda mais as poucas boas universidades que temos. [...] urge que a Academia e o governo considerem algumas coisas. A Academia precisa (1) perceber a legitimidade e a diversidade dos interesses em jogo na busca por formação superior e continuada e (2) analisar seriamente até que ponto pode contribuir para pôr fim ao elitismo, engajando-se na medida do possível nos projetos de desenvolvimento e na democratização do acesso ao conhecimento. Como escreve Heather Eggins, "se o conhecimento é de fato poder, insistir na manutenção de um sistema de elite significa defender oligarquias — algo indefensável nos dias de hoje".

Ao fazer um balanço da educação superior no Brasil, hoje, diz Sguissardi e Silva Júnior (1999, p. 44):

> [...] podemos depreender [...] uma nítida situação de crise, cujo ponto central é sua mercantilização ou introjeção da racionalidade do mercado. Em outras palavras, a reorganização do espaço social da educação superior é um movimento de reordenação desse espaço segundo a lógica do capital. Vale ainda destacar que não se trata de uma conspiração privatista, como alguns estudiosos afirmam, mas de uma contenda política travada por forças sociais organizadas no âmbito da sociedade civil e do Estado. Tal movimento de expansão do capital e reconfiguração da educação superior é parte de uma transformação do capitalismo em seu estágio atual, quando o capital procura ocupar e organizar espaços — especialmente o setor de serviços —, antes organizados conforme uma orientação, em geral, natureza pública.

Que a universidade brasileira e acredito, a instituição universitária, está em crise, não há dúvida; todavia, parece-nos sectário e mesmo fatídico o entendimento de que o vilão é somente o capital. Ora, torna-se imperiosa uma avaliação, e isso até já se está fazendo, do papel da universidade, a fim de que ela — como se deseja — possa beneficiar mais a sociedade, da qual faz parte e que, muitas vezes até, a subvenciona, como é o caso das IES públicas.

Ainda segundo Sguissardi e Silva Júnior e (1999) o sistema estatal "parece ser o único em condições de pôr-se como objetivo a realização das atividades educacionais de nível superior, em todas as suas dimensões, em razão de sua estrutura, gestão e de seu financiamento". Trata-se, a nosso ver, de um equívoco, pois há que se considerar as notórias disparidades regionais. Como, por exemplo, comparar as universidades de São Paulo (USP, Unicamp e Unesp) com as do Norte e Nordeste, onde o valor das verbas repassadas é diferente e nunca eqüitativo às demandas e condições de cada Estado.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

Buchbinder & Rajagopal (*apud* SILVA JÚNIOR e SGUISSARDI, 2001, p. 266) escrevem:

> A globalização do capital e as políticas de redução do déficit são duas das principais forças que estão provocando impactos nas universidades nos anos noventa. Estas forças não são as únicas, mas parte de um processo que inclui articulações entre empresas e universidades em uma atmosfera de constante insuficiência de recursos financeiros. Essas articulações e a insuficiência de recursos têm influenciado o modelo de nossas universidades, tornando-as mais subservientes às demandas da globalização e às estratégias de redução de déficit. Isto tem afetado o contexto social do conhecimento, o papel e a função do corpo docente, a administração e também a missão da universidade.

6 GESTÃO E AVALIAÇÃO — PROCESSOS INTERDEPENDENTES

6.1 Preâmbulos da gestão

O cumprimento do papel da universidade como instituição/organização vem se dando, desde sua origem, por diferentes formas de atuar, como mencionado no Capítulo 3.

Mais recentemente, dada a celeridade de mudanças, a universidade vem sofrendo forte pressão por eficiência, eficácia e revisão de seu papel. Se, por um lado, o mercado requer profissionais com novas competências e habilidades e exige da universidade esta formação, por outro, a instituição abriga outras perspectivas. Já não cabe a universidade imaginada por Humboldt no início do século XIX, ainda que a tradição e alguns de seus princípios não tenham perdido a atualidade

No mundo inteiro, os elementos básicos para uma gestão universitária em atendimento às exigências do mercado são: a pertinência, a qualidade, a flexibilidade, a participação, a autonomia no planejamento com foco nos resultados.

De acordo com Casper (1997, p. 72), quatro aspectos devem ser revistos para se pensar o novo papel da universidade: World Wide Web, a influência das novas formas e meios de comunicação, outras noções do espaço e do tempo, o contato mediante videoconferências. Um dos obstáculos para se pensar a nova universidade, aquela dotada de tais recursos, é o fato de que todos eles requerem um grande investimento, principalmente financeiro, aliado à mudança cultural. Casper (1997, p. 44) acentua:

> A história não assegura nenhum papel essencial ou eterno para a moderna universidade de pesquisa, e é necessário considerar o horizonte do seu desaparecimento. Não que se deva abraçar a perspectiva do seu desvanecimento, mas sim levar a sério a possibilidade de que a universidade, como está hoje constituída, não mantém o futuro sob nenhuma hipoteca. [...] eu defendo um pragmatismo institucional, pragmatismo que reconheça que o pensamento começa onde nos encontramos e que abole todos os álibis.

Em sua adaptação à contemporaneidade, outro conflito de perspectiva na universidade é a visão que se tem do aluno. Enquanto para uns o aluno é considerado como

cliente e, às vezes, como produto, para outros, deve-se priorizar a formação geral e humanística.

Ao analisar o produto da universidade, Wolff, (1993, p. 74), radicaliza:

> A universidade é como uma firma capitalista. Os curadores são o quadro de diretores e a administração é o gerenciamento. Os trabalhadores não são os estudantes, mas o *corpo docente.* A firma produz uma linha de bens de consumo, isto é, seus vários *diplomas*. Os estudantes, naturalmente, são os *consumidores*. Eles compram o produto produzido pela firma. Há um verdadeiro conflito de interesses de classe entre o gerenciamento e os trabalhadores — isto é, a administração e o corpo docente. Como sempre os trabalhadores querem salários mais altos, menos horas de trabalho, melhores condições de trabalho, benefícios adicionais e segurança no emprego. Quando a aoferta de trabalho excede em muito a demanda, as condições de trabalho e os salários são ruins.[grifos do autor]

As grandes organizações (principalmente as multinacionais) já estão começando a atuar na educação superior, com a justificativa de que os cidadãos formados pela universidade não mais atendem às suas necessidades. Deste modo se observam várias iniciativas de criação de universidades corporativas. O *boom* da criação dessas universidades aconteceu no ano 2000. Atualmente, no Brasil, há cerca de 25 universidades corporativas, enquanto nos EUA, em 1999, já chegavam a 2.000. Deve-se, entretanto, observar que as universidades assim designadas visam somente aos objetivos organizacionais, atuam mais com treinamento e atualização de profissionais do que com formação humana. Assim, não são autorizadas pelo MEC e seus certificados ou diplomas, para a área de educação, não têm o mesmo valor que o das tradicionais. O problema é o uso da palavra *universidade*, que tem um outro significado para a sociedade, enquanto que, para as grandes empresas, o termo deve se aplicar à formação de mão-de-obra qualificada.

A posição da universidade nesta crise de identidade, segundo Carrier (1984, p. 19), ressalta a importância do compromisso com a cultura, inclusive considerando cursos deficitários:

> [...] o realismo econômico não pode, na universidade, sobrepujar o realismo cultural; isso no sentido de que, às novas expressões culturais, as instituições acadêmicas têm de se abrir no encalço de oferecer-lhe apreciáveis contribuições. Além do que, a questão da viabilidade financeira de determinados cursos não pode ser sobreposta à sua necessidade desses cursos no contexto de uma universidade séria, desde que [...] se demonstrem culturalmente necessários. Muitas vezes será inevitável o endividamento para que a instituição universitária não seja prostituída.

unesp

O modelo político-econômico neoliberal adotado pelo Estado brasileiro abre perspectivas de um trabalho mais participativo ao mesmo tempo em que impõe um novo modelo de gestão. Hoje, o mercado e a própria sociedade são responsáveis pela manutenção de uma série de serviços, inclusive a educação. O resultado é que cada vez pagamos mais impostos e usufruímos menos dos serviços básicos, incluindo, nisso, a escolaridade de nível superior.

O Estado continua a não dar prioridade à educação, e, em conseqüência, as universidades públicas começam a ficar sem condições de sobrevivência devido à não-renovação de seu quadro docente, aos baixos salários (sem condições de competir com as particulares), e com infra-estrutura inadequada e equipamentos obsoletos.

Sobre este último aspecto, Tavares (1998, p. 75) considera que

> [...] o pressuposto fundamental da reforma seria a definição clara da missão e do papel social da universidade pública brasileira. Isto implica uma discussão franca sobre seus custos e [...] a avaliação de suas atividades e, finalmente, sobre suas relações com a sociedade que a sustenta. Mas comporta também um debate a fundo sobre os propósitos do Estado, cada vez mais explícito, de desobrigar-se de seu financiamento.

O alto custo da educação superior é um grande entrave para a gestão universitária, pois, conforme analisa Casper (1997, p. 59), não surpreende que esse fator

> seja fortemente criticado. Entretanto, nem a universidade tampouco o Estado podem ignorar as leis do mercado. Uma vez mais: qualquer universidade envolve custo. Em suma, trata-se de saber quanto deverá ser pago, quem o pagará e a razão para fazê-lo.

Para as particulares, a discussão do seu papel também é importante. Isto devido ao número de IES dessa natureza jurídica, atualmente, no país. Na busca incessante por alunos, algumas dessas IES fazem qualquer coisa para atraí-los. No entanto, esse aumento de vagas nem sempre redunda em resultados financeiros, em função dos altos índices de inadimplência e de evasão. O problema não é ampliar a oferta de vagas do ensino superior,

unesp

mas dotar as instituições públicas de capacidade de acolhimento da população que não têm condições de pagar as IES particulares, e assegurando a qualidade do sistema educacional como um todo, para que haja real possibilidade de opção entre as várias naturezas jurídicas de instituições.

Quanto à relação entre a autonomia, o planejamento e o orçamento com a gestão da universidade, Casper (1997, p. 64) comenta:

> A autonomia da universidade em relação ao orçamento constitui um dado fundamental para a competição. O sistema universitário norte-americano perderia grande parte de seu dinamismo se os recursos financeiros não pudessem ser rapidamente aplicados nas áreas que originarão um maior "lucro" intelectual para a instituição. [...] Todos os níveis da administração, assim como os departamentos, devem favorecer esta flexibilidade. Ora, se apenas os altos escalões da universidade possuírem autonomia, a flexibilidade deixaria de existir.

A concepção da universidade com uma estrutura e um pensamento empresarial, o que nega toda a história da instituição, é assim vista por Coutinho (1977, p. 47):

> A universidade brasileira ou renuncia à burocratização que a domina em espírito e matéria, adquirindo uma mentalidade empresarial, tonando-se mesmo empresa, ou jamais será universidade. Ela tem que ser autofinanciada, na maior parte. Tem que criar fontes de renda própria, tem que aprender a administrar-se com planejamento e boa aplicação, tem que prestar serviços pagos à comunidade como órgão vivo, tem que abrir mão da demagogia da gratuidade de ensino, tem que conquistar liberdade de ação e poder decisório e outros tipos de autonomia e iniciativa, que lhe darão os recursos necessários à subsistência.

Antagonicamente, Chaui (2001, p. 186) escreve:

> A prática contemporânea da administração parte de dois pressupostos: o de que toda dimensão da realidade social é equivalente a qualquer outra e por esse motivo é administrável de fato e de direito e o de que os princípios administrativos são os mesmos em toda parte [...] é isso que se costuma batizar de "tecnocracia", aquela prática que julga ser possível dirigir a universidade segundo as mesmas normas e os mesmos critérios com que se administra uma montadora de automóveis e uma rede de supermercados.

A pressão por mudanças e, principalmente, por uma universidade com qualidade perpassa os seus diferentes segmentos.

unesp

Na atividade de ensino a pressão pela contínua atualização do saber exige o investimento da universidade na formação permanente de seu corpo docente e a livre-iniciativa do professor na mesma direção. Como diz Morais (1995, p. 25), "o saber de hoje tem duração curta: sua obsolescência é um fato espantoso", o que implica diretamente o perfil do corpo docente.

Na atividade de pesquisa, os centros, institutos ou faculdades podem ampliar seus objetivos, fazendo com que a diversidade caminhe junto com a qualidade. Assim, atende-se às áreas de interesse do pesquisador e da sociedade. Morais (1995, p. 27) exemplifica:

> No que tange ao Brasil — e não só ao Brasil! —, as universidades ainda não despertaram para a sua verdadeira natureza (ou proposta) e para as suas tarefas. Elas ainda permanecem como arquipélagos, nos quais os institutos e faculdades são ilhas às vezes mesquinhas: numa ilha acantoam-se os cientistas irados com os filósofos e os artistas; noutra fazem sede os filósofos tradicionalistas tartamudeando uma linguagem esotérica, descompreendendo os artistas e com despeito pela performance socialmente mais aplaudida dos cientistas; numa terceira ilha, os artistas — em sua maioria — erguem o trono de Dionísio, cultivam uma concepção orgiástica de arte e pouco querem saber de pensamento e ciência. No entanto, toda essa gente poderia pôr-se em comunicação civilizada, do que certamente resultariam maravilhosas interfecundações.

Desse isolamento dos diversos núcleos de pesquisa resulta uma extensão sem identidade e com remotas possibilidades de atendimento à sociedade: sem cumprir seu papel. A conversão da extensão em prática assistencialista decorre do fato de que as universidades que enfatizam a educação continuada nem constróem o pensamento crítico. O isolacionismo deve converter-se numa atitude pró-ativa, promover o intercâmbio entre estudantes e professores, além de permitir o desenvolvimento de pesquisas conjuntas entre universidades ou universidades e empresas.

Ao reforçar a ênfase na interação entre as organizações de ponta e sociedade, Teixeira (1998, p. 66) esclarece:

> Tudo que a isolava e a protegia, todos os "muros" caíram, e a universidade está hoje em contato e mistura com todas as forças da sociedade. Sobretudo sua semelhança com a indústria faz-se cada vez maior. O próprio crescimento do saber não se faz hoje mais apenas por indivíduos, mas por equipes, e há tendência para a concentração desse crescimento por áreas e não mais por pessoas.

unesp

Esta crise reflete-se diretamente na gestão universitária, visto que o amadorismo e a improvisação cedem gradativamente ao profissionalismo que tenderá cada vez mais a se impor para dirigir a universidade a partir de suas especificidades.

Neste capítulo, as expressões "instituição" e "organização" serão utilizadas de forma semelhante, já que, conforme assinalamos na introdução, uma não vive sem a outra. As organizações são a materialização das instituições. É através das múltiplas formas de organizações que as instituições regulam suas questões. Para Baremblitt (1996, p. 30), "as instituições não teriam vida, não teriam realidade social se não fosse através das organizações. Mas as organizações não teriam sentido, não teriam objetivo, não teriam direção se não estivessem informadas, como estão, pelas instituições."

Os estudos do nível institucional isolado ainda são poucos, sem um desenvolvimento de variáveis-padrão. Para Zucker (1998, p. 196),

> [...] a institucionalização é quase sempre tratada como um estado qualitativo: ou as estruturas são institucionalizadas ou não são. Conseqüentemente, negligenciam-se importantes questões sobre os fatores determinantes das variações nos níveis de institucionalização, e sobre como tais variações podem afetar o grau de similaridade entre conjuntos de organizações.

A fim de analisar a avaliação institucional como instrumento de gestão universitária, estudaremos neste capítulo os diversos fatores que contribuem para as mudanças neste âmbito. Salienta Macário (1994, p. 34) que "a avaliação institucional deve ser força instituinte, [...] prescrição e não proscrição. Deve ser uma avaliação permanente, construtivista, baseada na hermenêutica e na dialética, [...]."

No Brasil, de forma bem tópica, a primeira expressão legal de valorização da gestão universitária aparece em 1931, através do Estatuto da Universidade Brasileira, na reforma concebida por Francisco Campos. Com esse documento, houve uma orientação para a estruturação das universidades, fazendo com que se começasse a obedecer a um padrão determinado pelas políticas públicas, o que ainda vigora no ensino superior brasileiro, ou seja, o governo controla a qualidade da educação superior, seja ela pública ou particular.

unesp

Com o trabalho de consultoria de Rudolph Atcon, na década de 1960, nas universidades brasileiras, voltou-se a priorizar a gestão e, mais uma vez, o que se fez foi uma padronização de acordo com o modelo norte-americano. Finger (1997, p. 17) explica que, por causa desse trabalho de Atcon, a Universidade Federal de Santa Catarina foi apresentada como modelo para as demais e, em função disso,

> foi possível receber no *campus* da UFSC pessoal de todas as universidades brasileiras de então para cursos de curta duração de administração universitária. Além dos resultados que esse projeto possa ter tido, serviu para a UFSC incorporar a idéia de desenvolver programas mais sistemáticos nessa área. Assim, em 1971, realizou um Simpósio Latino-Americano de Administração Universitária e lançou, no final do mesmo ano, um projeto de mestrado em Administração Universitária.

Com novo reitor, o projeto foi interrompido e, em 1977, retomado como pós-graduação *lato sensu*; em 1980 passou a ser *stricto sensu.*

Com a Reforma de 1968 as universidades brasileiras assumiram um único modelo (estrutura), burocratizado, no qual, apesar da tentativa de eliminar a sobreposição de fins e meios (criação dos departamentos), não havia espaço para a cultura das organizações universitárias. Concretiza-se então o modelo, de Max Weber, que enfatiza a estrutura organizacional formal, relações impessoais e procedimentos bastante racionais, tendo em vista a eficiência máxima. Todavia, devido à forma com que esta estrutura foi imposta, muitas universidades, inclusive algumas criadas recentemente, ainda têm o formato baseado em departamentos dos quais emanam as atividades de ensino-pesquisa-extensão.

Com a LDB de 1996 as universidades brasileiras puderam optar por uma estrutura própria, em função de sua cultura e especificidades. Esta flexibilidade permite a gestão de acordo com a abordagem contingencial da administração, considerando principalmente duas variáveis: tamanho e meio ambiente.

Assim, algumas universidades, principalmente as particulares, voltam-se para resultados, e os departamentos passam a dar lugar a instâncias com esse objetivo. A administração fica mais centrada em "projetos", os quais só existem quando rigorosamente necessários, isto é, pragmáticos. Este tipo de estrutura responde a um mundo em profundas transformações, cada vez realizadas em intervalos de tempo menores.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

A tentativa da UFSC de profissionalizar a gestão coincide com o esforço de implantação da relação custo-benefício na universidade, a qual, entretanto, continua sendo realizada amadoristicamente: docentes e pesquisadores assumem cargos administrativos sem nenhum preparo para tal. Poucos tiveram êxito e até destacaram-se nesses novos cargos.

Sobre essa demanda por gestores qualificados da universidade brasileira, Meyer Jr. (1997, p. 3) esclarece que ela

> se assemelha, em muitos aspectos, à abordagem empresarial, tendo como características principais a livre iniciativa, o risco, a sensibilidade às forças do mercado, a competição, a eficiência, a busca permanente de qualidade, a adaptação a fatores externos, a busca de resultados e a satisfação dos clientes, todos fatores representativos de uma gestão competente.

Na gestão eficiente e eficaz inclui-se a prestação de contas à sociedade (*accountabillity*), seja a universidade pública ou particular. No caso das primeiras, a sociedade precisa saber o que e como está fazendo, pois os recursos decorrem dos impostos. Nas particulares, a própria comunidade acadêmica (alunos, professores, principalmente) começa a exigir maior participação nas decisões, decerto influenciada pelo novo modelo político do país.

Em organizações seculares como a universidade, nas quais há um grande receio de assunção da postura organizacional e até empresarial, tais mudanças acontecem de forma ainda bastante vagarosa. As universidades particulares têm procurado se profissionalizar até para obter melhores resultados, sejam eles acadêmicos e/ou financeiros. As públicas, estas começam a criar mecanismos que lhes permitam maior sustentabilidade, a fim de se tornar mais independentes dos recursos oriundos do governo, seja ele federal, estadual ou municipal. O que antes era escasso, hoje quase inexiste e isto provocou uma corrida das universidades, principalmente as públicas, a novas formas de obter recursos. São várias as fundações de universidades públicas, de direito privado, criadas para dinamizar essas instituições e também para permitir que professores e alunos bolsistas de iniciação científica recebam honorários melhores e diferenciados dos salários.

unesp

Outro fator que dificulta a gestão universitária é a decisão bipartida entre as áreas administrativa e acadêmica. A esse respeito, Braga (1996, p. 54) observa que se trata de um conflito inevitável, mas ponderando que,

> se por um lado, a difusão da autoridade do especialista é fundamental para a consecução dos objetivos organizacionais, por outro, a autoridade administrativa é imprescindível para racionalizar os recursos que garantam a sobrevivência da instituição.

As estruturas organizacionais que apareciam sob o formato de pirâmides (administração tradicional) passam a ser representadas através de espirais, em que a natureza dinâmica é ressaltada diante do imobilismo e rigidez anteriores.

Um dos fatores que contribuíram para "mexer" com as estruturas padronizadas e arcaicas foi o modismo da Qualidade Total, adotado nas organizações empresariais e que chegou às universidades principalmente como uma das exigências do Banco Mundial para a educação superior.

Ao criticar essa proposta de transformação da universidade, Chauí (2001, p. 10) escreve:

> [...] para estabelecer a consonância do currículo com a demanda empresarial, se introduz uma nova terminologia, que se chama "flexibilização". Então, você flexibiliza o currículo, altera o currículo para responder à demanda. E depois, como tudo isso tem de ter o parâmetro da avaliação, fala-se na "qualidade total" da produção. [...] Acontece que determinadas universidades que têm certo padrão de trabalho, e que conseguiram sobreviver com esse padrão na funcionalidade e no resultado, desaparecerão se elas se tornarem organizacionais, que é o caso da USP.

Numa visão oposta à de Chaui, Castro (1994, p. 127) argumenta:

> Não há por que as universidades devam ser como os serviços secretos, onde o contribuinte paga os espiões, mas não tem direito de saber o que eles estão fazendo. No caso do ensino superior, autonomia significa dar liberdade de ação gerencial para cumprir uma meta clara e onde há um mínimo de acordo sobre as formas de aferir se a instituição a atingiu. Esta negação da flexibilização é também uma negação da busca da universidade em adaptar-se às novas exigências da sociedade, seja ela de cunho científico, gerencial ou cultural. O que é excelente hoje poderá não ser amanhã.

unesp

Quanto ao que seria a excelência para uma universidade, Teixeira (1998, p. 51) ironiza:

> que nenhuma universidade pode ser vista mais alto do que ser tão britânica quanto possível, em relação aos seus graduandos, tão germânica quanto possível para os pós-graduandos e pesquisadores, tão americana quanto possível para o público em geral, e tão confusa quanto possível para preservar o instável equilíbrio.

6.2 A universidade como organização

A organização universitária caracteriza-se, conforme Baldridge (*apud* MEYER JR., 1988, p. 61), por: ambigüidade de objetivos, clientela especial, profissionalismo, tecnologia problemática, vulnerabilidade ao ambiente :

1) *Ambigüidade de objetivos*: os objetivos organizacionais são vagos e difusos. Trabalha-se com três atividades básicas: ensino, pesquisa e extensão. Além disso, em cada atividade desta, atua-se em diferentes ciências, o que torna a universidade ainda mais complexa. Os modelos de cada área são diferentes. Sobre as dificuldades da missão, Casper (1997, p. 46) escreve:

> Há uma série de expectativas em relação aos membros das universidades: pesquisar, ensinar e formar, contribuir na esfera pública, colocar sua competência à disposição da economia, acelerar o ritmo das inovações, liderar o processo econômico, favorecer o aperfeiçoamento das condições sociais, estimular melhor a qualidade de vida, obter fundos externos para o financiamento da pesquisa. Não surpreende, pois, que a universidade enquanto instituição dificilmente possa atender a tantas expectativas.

Birnbaum (*apud* SIENA, 1993, p. 11), explica que

> o caráter problemático da missão e dos objetivos da universidade tem importante efeito sobre sua organização e administração, ainda que exista certo acordo entre os participantes. [...] a maioria dos membros da comunidade acadêmica concorda que a missão da universidade é gerar, transmitir conhecimentos e colocar esses conhecimentos à disposição da sociedade, mas poucos se envolvem com os três

> aspectos ao mesmo tempo e cada um desses aspectos requer estrutura e coordenação específicas.

2) *Clientela especial*: alunos com necessidades específicas e diversificadas demandando participação no processo decisório. Essas diferenças ocorrem em função do nível que o aluno se encontra com o também da área de conhecimento de que faz parte. Cada grupo tem um perfil bastante característico.

3) *Tecnologia problemática*: utilização de uma variedade de métodos, técnicas e processos (múltiplas tecnologias) para atender a uma clientela especial. Hoje, por exemplo, além de todas as técnicas de ensino utilizadas na sala de aula, já se começa a discutir o ensino e a orientação "on-line". Neste aspecto também, vale salientar a diversidade de características dos laboratórios dos diversos cursos da universidade.

4) *Profissionalismo*: utilização de profissionais que desenvolvem funções não rotinizáveis, gozando de autonomia no trabalho e manifestando dupla lealdade: a) à profissão a qual pertencem e b) à organização para a qual trabalham. O problema está na organização. Tal profissionalismo provoca uma fragmentação do poder que, freqüentemente, se confunde entre o administrativo e o técnico (especializado). Este item é assim destacado por Finger (1988, p. 76):

> Os profissionais não se sujeitam tão facilmente aos esquemas comumente utilizados em outros tipos de organizações. As universidades contratam professores que não só realizam o processo de transmitir conhecimento, mas precisam ser capazes de criar ou aprofundar o próprio conhecimento em suas áreas.

Numa visão bastante crítica desse profissionalismo, Ortega y Gasset (1999, p. 112), referindo-se ao modelo alemão, escreve:

> Homens dotados desse genuíno talento estão mais próximos de ser bons professores do que aqueles mergulhados na habitual pesquisa. Porque um dos males criados pela confusão entre ciência e universidade foi entregar, segundo a mania da época, as cátedras a pesquisadores, os quais são quase sempre péssimos professores, que consideram o ensino um roubo de tempo em seu trabalho de

> laboratório ou de arquivo. Assim aconteceu comigo durante meus anos de estudo na Alemanha: convivi com muitos dos mais importantes homens de ciência da época, mas nunca deparei com um só bom professor. E isto para que ninguém venha me dizer que a universidade alemã, como instituição, é um modelo!

5) *Vulnerabilidade ao ambiente*: sensibilidade a fatores ambientais externos que poderão afetar a sistemática e padrões da administração universitária. Incluindo-se a dependência econômica, o prestígio e a relevância da universidade para o local. Hoje, a boa inserção no ambiente externo, seja empresas ou governo, é importante para a universidade. Citando um tipo de parceria com a indústria, Cásper (1997, p. 48) refere uma experiência, a da Universidade de Stanford:

> A tarefa do "Centro para Sistemas Integrados", que possui suas próprias instalações no *campus,* consiste em integrar sistemas de hardware e software. Deste Centro participam 50 professores, 200 alunos, sobretudo doutorandos, 10 faculdades da universidade e aproximadamente 15 empresas da indústria eletrônica. As prioridades de investigação do Centro são determinadas após consultas entre pesquisadores da universidade e da indústria. Por fim, pesquisadores da indústria estagiam no Centro e doutorandos são recebidos nas empresas.

Considerando as demandas de mudanças na universidade e principalmente na sua gestão, Murphy (2000, p. 167) cita Handy (1990), para quem

> as organizações do futuro serão caracterizadas pela cultura do consentimento. Organizações do consentimento terão estruturas achatadas e descentralizadas, onde tudo acontece pelo consentimento, não dando lugar ao jogo de comandar e controlar pessoas. [...] as pessoas inteligentes preferem concordar em vez de obedecer. Profissionais do futuro serão independentes e estimulados por idéias e ideais, procurarão organizações que respeitem essas qualidades e onde possam dar o melhor de si.

Os teóricos da visão sistêmica da administração definem a organização como um conjunto de partes dinamicamente articuladas e integradas, agindo de forma sinérgica na busca da consecução de objetivos comuns. As palavras-chave para essa abordagem são integração e interdependência. Na universidade/organização, os alunos podem ser considerados como elementos de entrada, o ensino-aprendizagem como o processo e a saída, o aluno formado. Todavia, ainda assim é difícil gerenciar a universidade como sistema por abrigar objetivos, ideologias e funções conflitantes.

unesp

Considerando fatores críticos que exercem grande influência nas organizações universitárias, Meyer Jr. (2000, p. 141) enumera:

> 1) políticas educacionais equivocadas com decisões e controle centralizados na administração do sistema, no caso, o Ministério da Educação, 2) crença exagerada na crescente eficácia do conhecido lobby político, junto ao poder central, na busca de solução aos problemas institucionais, 3) obsoletismo estrutural das instituições, 4) baixa produtividade acadêmica, 5) descontinuidade administrativa, 6) baixa qualidade do ensino ministrado, 7) reduzida relevância da pesquisa produzida, 8) resistência à mudança, 9) corporativismo e 10) administração universitária ineficiente.

O exercício gerencial de objetivos conflitantes faz do instrumento de controle coletivo e do diagnóstico permanente para subsidiar o planejamento — em que se deveria constituir a avaliação institucional — um processo complexo e de difícil implementação de seus resultados. A definição dos aspectos a serem implementados e a quem servem, ameaça permanentemente o envolvimento coletivo e sua legitimidade.

Como toda organização, a universidade requer um planejamento para melhor atender aos seus objetivos, principalmente porque estes são bastante difusos. No Brasil, como herança de um período em que o governo trabalhava com ênfase no planejamento (décadas de 1970 e 80), várias universidades criaram, na sua estrutura, a pró-reitoria de planejamento, que, entre outros aspectos, cuida da parte orçamentária, um item primordial para a gestão universitária.

Segundo Meyer Jr. (1988, p. 62), são três as necessidades básicas para o planejamento :

> a) ambiente turbulento em constante mudança, no qual as organizações estão inseridas;
> b) necessidade de as organizações examinarem estas condições ambientais externas, além daquelas de natureza interna, face às incertezas, delas advindas, de forma a direcionar, mais racionalmente, a organização para o amanhã.
> c) ajudar o "administrador universitário a identificar e solucionar problemas críticos que afetam a organização".

Com base nestes três aspectos o planejamento deve ser visto como um documento de constantes consultas e ser norteador do desenvolvimento das atividades.

unesp

Quando a instituição se prepara para planejar, ela consegue se perceber melhor em relação aos ambientes interno e externo, o que permite maior firmeza nas decisões. Para que o planejamento aconteça, de forma ideal, é necessário decisão política, delegação de autoridade e responsabilidade quanto aos investimentos a serem efetuados no processo. Caso contrário, gera grande frustração para os grupos que não forem atendidos.

Na organização universitária, uma das dificuldades do planejamento global, estratégico, é a bipolaridade entre a área administrativa e a acadêmica. Esta, que tem sua atividade principalmente voltada para a produção e transmissão do conhecimento, muitas vezes entra em confronto com a área administrativa, que, por seu caráter eminentemente racional, faz da burocracia um fator de "engessamento" da estrutura.

Ao visualizar os novos desafios da gestão universitária, Meyer Jr. (2000, p. 83) ressalta: "Aos gestores universitários cabe criar uma cultura que privilegie os princípios da administração compartilhada. Isto exigirá dos administradores o trabalho de consultar os professores, envolvendo-os tanto quanto possível no processo decisório."

A confirmação dessa necessidade na academia é assim analisada por Motta (1999, p. 61):

> Apesar das diferenças, teoria e prática possuem imensas superposições. A prática da gerência não é uma atividade isolada da formação do conhecimento; possui formas de sistematização, explicação, compreensão e de reprodução para outras realidades. Assim, a experiência prática pode ser uma valiosa experiência teórica. Por outro lado, a construção teórica é tão social quanto qualquer outro ramo da atividade humana, e é influenciada pelas questões do momento e pelas expectativas e demandas da própria sociedade.

Sobre a perspectiva de a comunidade acadêmica participar dos processos de gestão das universidades, Siena (1993, p. 12) classifica-os em dois tipos: os cosmopolitas e os locais. "Os cosmopolitas são mais vinculados à comunidade acadêmica de sua área e atribuem grande valor às atividades de pesquisa e à publicação de trabalhos científicos. Os locais são mais comprometidos com a comunidade local e mais ligados às atividades de ensino e outras de caráter interno."

Ao fazer uma analogia com o futebol, Siena (1993, p. 13) cita Weick para descrever o ambiente organizacional universitário:

unesp

> Imagine que você é o árbitro, treinador, jogador ou espectador de um jogo de futebol muito pouco convencional: o campo para o jogo é redondo; há diversos gols distribuídos ao acaso ao redor do campo circular; as pessoas podem entrar ou sair do jogo quando bem entenderem; elas podem atirar bolas quando quiserem; podem dizer "este gol é meu" sempre que desejarem, para qualquer número de gols; o jogo se desenrola em um campo inclinado; tudo acontece como se tudo tivesse sentido (March, comunicação pessoal). Agora, se você, neste exemplo, substituir árbitro por diretor; treinador por professores; jogadores por estudantes; espectador por pais; futebol por ensino, você tem um quadro igualmente não convencional das instituições educacionais. A beleza deste quadro é que ele apreende um conjunto de realidades das instituições educacionais que é diferente daquele traçado pela teoria burocrática.

O recurso da avaliação institucional, nesta situação, dilui a bipolaridade, negocia interesses e traz um problema para a gestão: que aspectos apontados pela avaliação conciliam interesses?

No caso específico do Brasil, a gestão universitária precisa ser repensada continuamente, o que significa que a avaliação da gestão e dos gestores deve ser uma constante.

Para efeito de análise da gestão, no presente estudo são focalizados alguns fatores que interferem nas universidades: tomada de decisões, estrutura hierárquica, cultura institucional e, principalmente, a avaliação institucional.

6.3 Poder e decisão: os modelos

Nas organizações, independentemente do seu tipo, o poder é o que movimenta e modifica a gestão. A autoridade do gestor pode ter origem na capacidade técnica do indivíduo, na aceitação pelos subordinados de seu modo de administrar e também, mais cotidianamente, através dos critérios definidores da hierarquia organizacional.

Coutinho, em suas aulas no curso de pós-graduação de Administração da UFBa, costumava estabelecer uma relação entre a célula gerencial e a célula humana. Enquanto a segunda precisa de lipídios, glicídios, proteínas e água, a célula gerencial precisa de saber, poder, querer e política.

O "saber", é o que o profissional empresta à universidade enquanto faz parte dela. Quando ele sai, leva-o como proprietário. O "poder" é a universidade que empresta

unesp

para o indivíduo, tanto no sentido de perdê-lo, como ampliá-lo. O "querer" é inerente ao indivíduo e tudo irá depender dele. Já a política, necessária em todas as situações, é o que atuará como fator de equilíbrio.

Nas universidades, as células gerenciais têm muito "saber" (scholars) com base na especialização de cada ator acadêmico. O "querer" terá grande influência e também poderá influenciar a organização em que o profissional trabalha. Para intermediar todas as ações, aparece a política, que busca constantemente o equilíbrio, mas, às vezes, busca também o poder legítimo ou não.

Ainda que as universidades, na sua longevidade, tenham criado diversos modelos de funcionamento (Capítulo 4), para o estudo das decisões na organização universitária, valemo-nos da tipologia elaborada por Siena (1993, p. 8), com base em Baldridge e Birnbaum, segundo a qual são considerados cinco modelos: burocrático, colegial, político, anarquia organizada e cibernético.

Através deles, poder-se-á observar que, para cada situação, haverá um tipo de modelo predominante. Por exemplo, para decisões no âmbito do planejamento e orçamento, recorre-se mais ao modelo político; para decisões acadêmicas, é mais comum o modelo colegiado, etc.

6.3.1 Modelo burocrático

A organização que segue o modelo burocrático (weberiano) caracteriza-se pela presença marcante do formalismo, impessoalidade e profissionalismo. O formalismo consiste em seguir normas e procedimentos definidos e tidos como a grande verdade da instituição. As decisões, por exemplo, são tomadas de acordo com critérios preestabelecidos e a hierarquia está bem definida. A impessoalidade expressa a relação que as pessoas têm em função dos cargos que ocupam. Por último, o profissionalismo que está vinculado ao conhecimento especializado da maior parte das pessoas que compõem as instituições.

Para Siena (1993, p. 10), "a decisão é uma simples questão de maximização, onde as alternativas de escolha e suas conseqüências são todas conhecidas e podem ser

antecipadas". A eficiência administrativa é o seu grande alvo. A estrutura administrativa mais complexa e especializada não contribui para as relações pessoais.

No Brasil, esse modelo teve sua influência maior na Reforma Universitária de 1968, que, com a criação de departamentos, objetivou maximizar as relações entre meios e fins, eliminou a sobreposição e visou principalmente à eficiência, herança do modelo americano imposto, no qual separava-se quem "pensava" de quem "fazia".(Ver organograma p. 176). Em muitas universidades as áreas-meio têm a mesma importância que as áreas-fins, o que sempre gera conflitos de interesses.

Ao examinar esta caraterística do modelo, Siena (1993, p. 25) observa que

> os dirigentes são analistas racionais que utilizam os meios mais eficientes para alcançar os objetivos desejados. Controlam e coordenam as atividades dos membros que aceitam as ordens porque acreditam na legitimidade das regras. [...] em organizações acadêmicas, este tipo de dirigente tem pouco espaço, pois o poder é mais difuso e os profissionais estão fragmentados em muitos departamentos e subunidades. Nessas circunstâncias, o dirigente não tem poder nem informações para tomar decisões heróicas.

A desvantagem da assunção deste modelo na organização universitária é que ele não consegue visualizar os conflitos de poder existentes, baseados na força das influências e no conhecimento especializado. Quanto maior for a universidade (número de cursos, departamentos, projetos), maior será a dificuldade de integração de seus atores e das áreas nas quais trabalham. Braga (1996, p. 56) ressalta outra dificuldade: "cada grupo estabelece mecanismos de controle próprios para a consecução de objetivos que, por sua vez, são múltiplos e muitas vezes conflitantes". Essa dificuldade aumenta quando todos os membros da universidade, apesar de suas diferentes competências e desempenhos, são tratados de forma igual.

O grande problema para a implantação desse modelo na instituição universitária é que ele consegue, pelo excesso de atendimento aos padrões estabelecidos pela área administrativa, bloquear a criatividade da área acadêmica, que tem justamente o papel de produzir conhecimentos.

As transformações organizacionais nesse tipo de modelo são lentas principalmente porque os conflitos entre as áreas acadêmica e administrativa influenciam nos processos decisórios, retardando as ações. Um exemplo típico é o que acontece com a

unesp

avaliação institucional. O processo gera informações sobre as quais decisões devem ser tomadas, cada área tem suas prioridades e os gestores não conseguem estabelecer negociações.

No que se refere ao aspecto profissional, Hardy (1996, p. 22) descreve e analisa o funcionamento da universidade à luz das características burocráticas:

> Primeiro, existe uma considerável padronização de habilidades e de procedimentos para possibilitar que o trabalho seja executado; e há "programas" que são feitos para ser aplicados a situações predeterminadas. As pessoas são categorizadas e colocadas em programas ou "escaninhos" (cf. *pigenholes,* em Mintzberg,1979); para cada um desses escaninhos se organiza um conjunto padronizado de procedimentos para ser seguido. [...] Uma segunda característica burocrática ocorre diretamente como resultado do fato de que permite-se às subunidades uma existência autônoma, frouxamente ligadas entre si e com a organização maior [...]. No entanto, como qualquer pessoa que trabalhou numa universidade sabe muito bem, a democracia e descentralização, típicas da organização universitária, requerem, não obstante, uma quantidade considerável de "papelocracia" (*red tape*), de hierarquia, de procedimentos legais extensivos, abrangentes e altamente padronizados.

6.3.2 Modelo colegiado

O segundo modelo é o colegial ou colegiado, também chamado de comunidade de "scholars", cuja origem é referida por Hardy (1996, p. 23):

> A idéia de colegialidade nas universidades provém de duas fontes principais. Em primeiro lugar, há a idéia de uma universidade de letrados (*community of scholars*, em Goodman,1962) na qual decidir é uma questão de obtenção de consenso (MILLETT, 1962). Em segundo lugar, observa-se a idéia de autoridade profissional, baseada na competência e não na posição, o que nos conduz a uma hierarquia mais achatada (BALDRIDGE; CHILDERS; 1971, 1981). A colegialidade tem sido vista, assim, tanto como estrutura descentralizada quanto um processo decisório consensual.

Esse modelo caracteriza-se por uma estrutura bastante igualitária, com relações predominantemente informais. Estas relações acontecem mais com base nas pessoas e nas idéias que comungam do que nos cargos/papéis que desempenham na instituição. As decisões são tomadas por consenso. Quanto mais os grupos participam de atividades conjuntas, isto reforça as relações informais que, por sua vez, promovem uma maior sincronia entre seus membros. Isto fica evidente quando os recursos são suficientes e

unesp

consegue-se, assim, compatibilizar objetivos díspares. Desta forma, a gestão é feita por um grupo colegiado que representa os interesses de todos, inclusive do corpo discente.

O dirigente geralmente é eleito pelos pares e isto o legitima. Neste caso, a confiança é condição *sine qua non*. Trata-se de um modelo mais viável em universidades pequenas. Quando começam a crescer, as relações tornam-se complexas, formais, e nem sempre a função hierárquica corresponde ao poder real.

É um modelo inaplicável à da realidade das universidades brasileiras pela dimensão que, em geral, apresentam. Primeiramente, teríamos de definir o que seria uma pequena universidade, o que possivelmente coincidiria com as faculdades isoladas ou integradas, as quais, mesmo assim, teriam dificuldades de manter esse padrão de gestão até porque a permanência dos professores, na maior parte das vezes, limita-se ao tempo em que ministram suas aulas. Segundo, com os tamanhos dos *campi* que as universidades oferecem, além das grandes disputas de poder, é difícil considerar-se as relações informais como grandes propulsoras da integração, e com isso dificilmente haveria decisões por consenso. A experiência tem mostrado que geralmente se usa a eleição como fonte de decisões: quem perde, transforma-se em grande adversário da gestão escolhida. Esse modelo identifica-se mais com uma cultura organizacional orientada para as pessoas, o que destoa completamente do neoliberalismo, no qual a competição e a competitividade são cruciais.

Considerando a importância da relação do maior dirigente universitário, o reitor, com a comunidade acadêmica, Luce (1995, p. 31) explica:

> Quando pensamos sobre o tema mais amplo, o papel político do reitor na universidade, vemos que tem sido o lugar mais comum em nossas análises. Praticamente, o compartilhar do poder é a tônica no reitorado hoje. Por essa razão, nem mais conseguimos quase encontrar o reitor e, quando o encontramos, ele está atolado de problemas, não mais aquele reitor magnífico, um reitor grande líder, sozinho, produtor de grandes projetos, indutor das grandes ações. Não sei se com isso estou até ousando ofender alguma imagem, mas, pelo que conheço do grupo, já se passou o tempo da concepção do reitor solitário. Hoje os reitores tentam, inclusive, apelar para a imagem da solidariedade como elemento que se contrapõe e no qual se constrói a administração universitária hoje.

De outra forma, pode-se ler esta afirmativa como uma volta à centralização. É claro que o reitor deve estar próximo à comunidade! Todavia, isto não significa que ele deva "correr" atrás de tudo e de todos, ficando "atolado de problemas". Ora, sua postura lúcida

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

seria a de liderar grupos competentes, capazes de resolver problemas; a ele caberia o poder de decidir apenas as questões mais amplas e estratégicas.

No nível mais operacional, na atividade de ensino, por exemplo, muitas vezes funciona um colegiado de curso inoperante, que permite ao coordenador tomar as decisões arbitrárias. Isto é reforçado quando o coordenador tem um perfil de *factotum*. O que se vê geralmente é a falta de uniformidade no desenvolvimento das atividades dos colegiados de curso desde sua composição (número, seleção e origem de seus participantes) até a definição do papel do coordenador.

No que concerne à relação desse modelo com o ambiente externo das universidades, Siena (1993, p. 21) diz que

> outra característica de uma comunidade de iguais é sua relação com outros elementos do ambiente. Ela é marcada por articulações frouxas, onde pouca atenção é dirigida às mudanças que ocorrem próximo à organização.[...] Determinados valores, como liberdade acadêmica e autonomia, tendem a causar desarticulação no sistema administrativo por isso, a universidade não se preocupa com a eficiência".

Baldridge e outros (*apud* SIENA, 1993, p. 22) observam que esse modelo "é mais uma ideologia e uma projeção utópica do que um modelo analítico, na medida em que não trata de forma adequada a questão do conflito e descuida das prolongadas batalhas que precedem o consenso". O corporativismo existente nas universidades é um dos fatores que impedem o desenvolvimento de "uma cultura acadêmica e educacional vigorosa". Isto contribui para que os meios se sobreponham aos fins. A maior motivação para o surgimento de "panelinhas", "feudos" ou "igrejinhas" é a necessidade de grupos de interesse que não têm o poder formal na gestão.

Mostrando a dificuldade da gestão através do modelo colegiado que, na maior parte das vezes, traduz-se como o corporativismo das universidades, Teixeira (1998, p. 90) assinala:

> Outro problema que atravanca o sonho é o do corporativismo. Costumo dizer que a universidade brasileira é o lugar onde se produz o discurso mais progressista e a prática mais conservadora. Os mecanismos que a universidade cria para evitar mudanças são inacreditáveis. Incríveis são os procedimentos que se multiplicam [...] para se mudar um microfone daqui para ali; uma reunião, depois outra, e sabemos que essas reuniões existem para se evitar que se faça essa mudança.

unesp

> Cristóvam Buarque disse que só conseguiu governar a Universidade de Brasília *ad referedum*, isto é, tudo que ele levava ao Conselho de Ensino e Pesquisa da Universidade era obstaculizado.

6.3.3 Modelo político

A principal característica do modelo político é "conciliar fatores como consenso e conflito com os pressupostos burocráticos", conforme Baldridge e outros (*apud* SIENA, 1993, p. 27). Isto porque ele considera que os modelos burocrático e colegiado não são suficientes para atender às organizações acadêmicas.

Segundo a análise de Siena (1993, p. 29), a caracterização da universidade nesse modelo decorre da participação fluida; as decisões ficam a cargo de pequenos grupos, que algumas vezes constituem-se grupos de interesse fora da estrutura hierárquica; há mudança contínua de objetivos de grupos em função dos interesses e das mudanças do ambiente externo; o maior papel do dirigente é o de mediar conflitos, que são freqüentes e vistos como algo normal. Birnbaum, (*apud* SIENA, 1993, p. 30), ressalta que, num contexto assim, os processos políticos permitem decisões

> tomadas na ausência de objetivos claros; simplificam os processos de influência, mesmo quando não há participação ativa de todos os membros. [...] a ineficiência dos subsistemas propicia a estabilidade da organização. Porém, alguns grupos podem deter o controle da informação como um recurso de poder e os processos políticos podem ser usados em situações em que os outros processos de escolhas são mais efetivos.

Essa visão crítica é compartilhada por Motta (1991, p. 61):

> Executivos não agem e respondem somente a questões referentes à racionalidade dos problemas que enfrentam, mas também em defesa de interesses pessoais que têm investido nas organizações que dirigem. Portanto, o processo decisório reflete, além da lógica do diagnóstico e solução de problemas, a lógica de interesse previamente definidos. Informações para a tomada de decisões são coletadas não só em função da solução racional de problemas, mas também em função da necessidade de conhecer os diversos interesse da coalização de poder.

Tal coalização, mostra Rodrigues (1984, p. 73), contém: "decisões que refletem muito mais um jogo político, no qual o resultado depende das posições de vantagem

relativa dos participantes: as regras não antecedem ou guiam o jogo, mas emergem no processo".

Outro processo a considerar é o de negociação feito por diferentes grupos. Os atores no papel de negociadores agem de diferentes formas:

> negociam como representantes de outros grupos para conseguir resultados mais vantajosos ou para firmar compromissos; negociam com os membros dos seus grupos para descobrir quais os possíveis resultados que seriam aceitos e para captar as aspirações dos membros. (BIRBAUM *apud* SIENA, 1988, p. 29)

Percebe-se no cotidiano das universidades que, geralmente, os dirigentes assumem uma postura política em detrimento da administrativa. Para Pettigrew (*apud* MOTTA, 1991, p. 60), "o processo decisório organizacional é antes de tudo uma conjunção de interesses, acomodação de conflitos e lutas de poder".

Quanto à postura antiburocrática, que é essencialmente política, eis a análise de Silva, (1995, p. 20):

> A administração das instituições de ensino superior deve ser, dentre todos os setores envolvidos, um dos primeiros a realizar um processo de conversão, abandonando a ênfase nos rituais burocráticos e adotando um cunho marcadamente pedagógico e político. [...] A administração também deve mostrar-se politicamente compromissada com a responsabilidade institucional das instituições de ensino superior perante a sociedade e tecnicamente habilitada a implementar a gestão necessária, coletiva e participativa do cumprimento desse compromisso. Provocar o diálogo, ativar a crítica e insistir na esperança como elemento questionador constituem, hoje, no Brasil, elementos essenciais do papel de dirigentes universitários.

Nesta afirmação vê-se claramente que o papel da avaliação institucional está inserido no modelo político. Há de se considerar a melhoria da educação superior e ao mesmo tempo "implementar uma gestão necessária" nas etapas conhecidas como auto-avaliação e reavaliação. São nítidas as coalizões e negociações para se chegar a uma solução. Ou seja, primeiro, ao nível dos pequenos grupos (os cursos, por exemplo) podem ser negociadas as prioridades; depois os grupos negociam entre si as prioridades da instituição.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

Como entende Baldridge (*apud* HARDY, 1996, p. 25), a universidade é naturalmente política, em sua essência:

> Nós não vemos nem os rígidos aspectos formais da burocracia nem os elementos de um "colégio" acadêmico repletos de tranqüilidade e de busca de consenso. Pelo contrário, se rebeliões estudantis incapacitam o *campus*, se professores formam sindicatos e fazem greve, se administradores defendem suas posições tradicionais, e se grupos de interesse externos e governantes irados invadem os saguões acadêmicos, todos esses atos devem ser visualizados como políticos.

6.3.4 Modelo anarquia organizada

O quarto modelo considerado, a anarquia organizada, também é conhecido como modelo "lata de lixo" ou "sistema frouxamente articulado" (WEICK, 1983).

É o que caracteriza as organizações como "situações de decisão com objetivos indefinidos, tecnologia indistinta, participação fluida, falta de conexão entre problemas e soluções, pouco esforço para racionalização dos meios e estrutura de decisão problemática". A expressão "lata de lixo" é explicada por Cohen e outros (*apud* SIENA, 1993, p. 35).

> Para compreender os processos internos da organização, pode-se visualizar a oportunidade de escolha como uma lata de lixo em que são despejados diversos tipos de problemas e soluções na medida em que são produzidos. A mistura de cada lata depende das latas disponíveis, dos rótulos colocados nas latas, da mistura a ser produzidas e da rapidez com que as misturas são coletadas e tiradas de cena.

Com muita propriedade, eis como é exemplificada a metáfora "lata de lixo" por Cohen e outros (*apud* SIENA, 1993, p. 35):

> O primeiro item da pauta de reunião é uma evidente lata de lixo.[...] os projetos de maior importância devem ser, normalmente, deixados para mais tarde, depois que já estejam satisfeitas as importantes questões de auto-estima individual e grupal.

Esse modelo, em parte, contradiz o papel da universidade de ser uma organização de vanguarda, pois ela trabalha mais de forma reativa que pró-ativa. Por isso,

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

ele pode adequar-se mais às decisões administrativas. Muitas vezes as decisões individuais provocam resultados que não são desejados por ninguém.

As decisões geralmente são tomadas sem um estudo prévio ou uma análise mais apurada, pois não têm o objetivo determinado de sanar os problemas.

Para a gestão, a tomada de decisão é um processo básico e, como tal, requer planejamento, organização, execução e controle, ainda que o tempo para todas etapas seja gasto em minutos. O papel do gestor está diretamente vinculado às decisões e este é um de seus grandes desafios: saber decidir com firmeza.

Na universidade o gestor, principalmente o acadêmico (coordenadores de cursos, chefes de departamentos, diretores de centros) tem uma gama de decisões a tomar, desde problemas com alunos até a admissão e demissão de professores, implantação de um laboratório etc. Para Mintzberg (*apud* MAIOCHI, 1997, p. 278), o gestor é "dotado de uma autoridade formal, somente ele pode introduzir novos e importantes métodos de ação em uma unidade. Com seu centro nervoso, somente ele possui informações completas e atuais para tomar decisões que determinam a estratégia da unidade".

Um dos maiores símbolos da anarquia organizada nas universidades é a fragilidade dos vínculos ou "organização com vinculações frouxas" como são chamadas na literatura da gestão universitária. Todavia, Siena (1993, p. 36) ressalta a advertência de Birnbaum de que esse tipo de organização precisa ser entendido. "O conceito de anarquia organizada não pode ser confundido com ausência de qualquer conexão entre as partes da organização."

Ao tematizar essa situação e relacionando-a com o papel do professor na gestão universitária, Finger (1988, p. 79) diz:

> Teoricamente cada professor é altamente capaz, pode selecionar seu instrumental de trabalho e não é possível enquadrar, em regras ou regulamentos, tarefas com características tão diferentes como as de ciências exatas, ciências da saúde e educação física. Assim, a universidade seria uma anarquia, do ponto de vista ortodoxo da administração, pois cada um dos professores deveria ter a liberdade para melhor desenvolver seu trabalho, criando, no final, uma certa ordem, mais fruto do resultado do trabalho de cada um do que uma estrutura imposta.

unesp

Como exemplo de "anarquia organizada" numa pesquisa realizada em universidades públicas e confessionais brasileiras, Hardy (1996, p. 57) cita a Ufrgs:

> os objetivos não eram claros. Os entrevistados não tinham uma idéia clara sobre o que a universidade devia estar fazendo ou qual devesse ser sua estratégia. A tecnologia era problemática, pois a não ser o modelo utilizado para alocar os remanescentes 10% do orçamento, [...] não havia nenhuma outra norma que recebesse a concordância geral para tomada de decisões quer acadêmica ou financeira. A participação também era altamente fluida.

Na realidade, há no Brasil, atualmente, uma nítida preocupação em perceber-se, nas avaliações de condições de oferta do MEC, e de autorização e reconhecimento de cursos, através das comissões de consultores *ad hoc*, se os professores e alunos conhecem o projeto pedagógico do curso. É uma forma de se avaliar também como andam as comunicações e o processo de interação na universidade.

6.3.5 Modelo cibernético

Birbaum (*apud* SIENA, 1993, p. 37), entende que

> as "confusões" da universidade podem ser coordenadas por controles cibernéticos, isto é, através de mecanismos de autocorreção, [...] de sistemas de feedback que podem detectar e corrigir erros à medida em que alguma coisa surge tentando mover a organização para direção indesejável, através de ações corretivas espontâneas.

Isto é o que se imagina como uma forma de se trabalhar para atingir os objetivos. Todavia, a universidade, por sua forte tradição, tem dificuldade de aceitar a ingerência externa constituída por alguns mecanismos de avaliação impostos pelo Estado. Até mesmo porque há muita referência à autonomia universitária, definida pela própria Constituição.

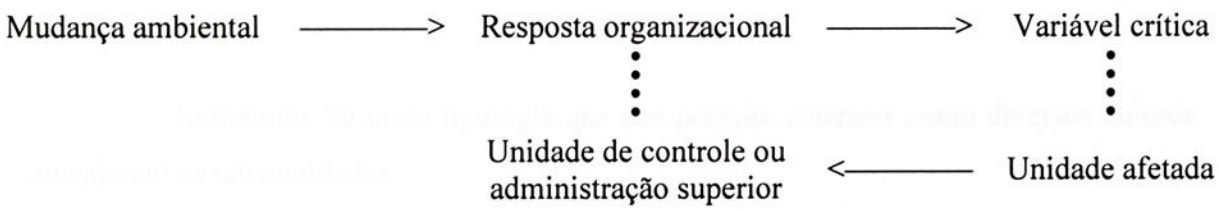
Observando-se as demandas atuais da universidade, tais como avaliação institucional, trabalho inter ou multidisciplinar, todos elas apontam para a necessidade de que a instituição não se mantenha em uma postura isolada, imune a qualquer comentário e crítica da sociedade. Os grupos que fazem parte da universidade precisam cada vez mais

unesp

preparar-se para discutir suas questões. É claro que, nas universidades privadas, esse modelo pode ser até diferenciado em função de suas características, principalmente para aquelas instituídas hoje como empresariais. Todavia, nem nas universidades públicas se vê um modelo colegiado predominante. Considerando sua pesquisa, Hardy (1996) observa que, "se desconsiderarmos os trabalhos sobre 'cultura', [o] modelo [colegiado] tem sido quase totalmente negligenciado, embora apareça associado, tradicionalmente, à idéia de uma comunidade de letrados (scholars)".

No modelo cibernético entende-se que o gestor tem a tarefa de proteger a organização. E, por isso, assume dois papéis: um, de ajustar o sistema, sempre que houver alguma crise ou mudança e outro, quando o desempenho não está bom, com o objetivo de garantir a sobrevivência da organização. Nesses casos, ele também deve ter cuidados especiais ao intervir, o que é geralmente visto como uma ameaça para os atores da comunidade acadêmica.

Demonstrando graficamente em que consiste o processo cibernético na universidade, Birbaum, (*apud* SIENA, 1993, p. 39), explica:



Siena (1993, p. 39) esclarece que, de acordo com Birbaum,

> quando alguma mudança ambiental conduz a uma resposta organizacional que altera o valor de alguma variável e se a mudança da variável vai além do limite aceitável, o grupo influencia a administração, visando modificar a resposta organizacional até que a variável atinja um patamar aceitável. [...] As subunidades tendem a ignorar os efeitos de suas atividades sobre as atividades das outras, mas quando seus interesse entram em conflito, elas desenvolvem negociações visando alterar as percepções e valores dos membros das outras subunidades.

Sobre essas coalizões que passam a existir por necessidade dos gestores, Keeley (*apud* MOTTA, 1991, p. 57), mostra que:

> a ação cooperativa numa organização não requer que os participantes detenham objetivos coletivos. Muitas organizações possuem alto grau de dissenso sobre os objetivos e sobrevivem muito bem. O que mantém o sistema unido não é necessariamente a concordância sobre resultados da ação conjunta, mas a concordância sobre as próprias ações e os benefícios que cada participante obtém da ação.

Isso é o que se percebe nas universidades quando, algumas delas, a partir da LDB de 1996, criaram estruturas de centros de resultados, e, em conseqüência, a remuneração também por projetos, fazendo com que os benefícios sejam muito claros.

A rigor, percebe-se que não há um modelo puro; cada um deles pode estar num segmento de uma universidade ou até explicar melhor a realidade de uma instituição em relação à outra.

6.3.6 Tipos de universidades

Para atender ao objetivo do presente estudo, adotaremos a nomenclatura utilizada pelo MEC com relação à natureza jurídica das instituições: universidades públicas (federais, estaduais e municipais); confessionais ou comunitárias; particulares (com ou sem fins lucrativos).

Entretanto, há outra tipologia que nos permite entender como diversos autores consideram as universidades.

Na literatura existente, percebe-se que são acentuadas as diferenças entre universidades públicas e privadas. A esse respeito, Castro (2000, p. 19) salienta:

> o grande problema das públicas não é alguma coisa errada na cabeça dos dirigentes, nas crenças ou nas atitudes das pessoas que tripulam estas instituições. O que está errado são sobretudo as regras do jogo que não premiam o bem feito e não puxam as orelhas de quem deixa de fazer bem o seu serviço.

Sobre a dificuldade de atualização das universidades, Minogue (2000, p. 33) chama atenção para o fato de que, nelas,

> muitas vezes, nos atemos a percepções de sucessos e glórias do passado. Isto nos deixa felizes mas vulneráveis. Este tipo de postura conduz à existência de

> programas sem alunos, departamentos de uma só pessoa, e o pior de tudo, a redução dos benefícios a serem usufruídos pelos alunos.

Na literatura de administração, há diversas taxionomias baseadas em determinados critérios. Champion, (*apud* SIENA, 1993, p. 42), adverte, porém, que "nenhuma tipologia é totalmente completa e todas podem conter exceções, pontos fortes e fracos".

Champion, (*apud* SIENA, 1993, p. 42), escreve que para Haas, Hall e Johnson, as universidades podem ser enquadradas naquelas organizações caracterizadas por: inexistência de especificação de penalidades por violação de regras; ingresso voluntário dos membros e ausência de departamento para produção de bens de consumo de uso interno ou externo.

Quanto às duas primeiras características mencionadas, parece não haver evidências, conforme o disposto em geral nos regimentos das universidades.

Para Tramontin e Braga, (1988, p. 45), a classificação se dá pela natureza do instituidor ou mantenedor, e

> parece servir para destinação dos recursos públicos [...] não se pode dizer com segurança que o interesse privado se sobrepõe ao interesse público em muitas universidades particulares, assim como há universidades públicas onde a maioria dos recursos, que deveriam servir a todos, acabam beneficiando uma minoria.

Siena (1993, p. 47) propõe, com base em Lusa (1986), três tipos de organizações universitárias:

Tipo 1 — Universidades cuja sobrevivência depende parcialmente dos recursos da fonte própria. Neste caso enquadram-se as confessionais ou comunitárias que completam seus orçamentos com as receitas provenientes de mensalidades mas que têm outras fontes de receitas. A racionalidade para as decisões tem como base o fator político.

Tipo 2 — Universidades cuja sobrevivência depende totalmente dos recursos de fonte própria. Aqui se configuram as universidades particulares (com ou sem fins lucrativos que têm como principal fonte de receita as mensalidades). A base para a tomada

de decisão é a sobrevivência e por isso o custo-benefício e as conseqüências econômicas são sempre considerados, a fim de que as atividades (ensino, pesquisa e extensão) sejam auto-sustentáveis.

Segundo observação crítica de Meyer Jr. (1997, p. 3), esse tipo de universidade tem total dependência das mensalidades, controle estatal, qualificação deficiente do corpo docente, evasão escolar, pesquisa incipiente, alta concentração de cursos noturnos de baixa qualidade, salas de aula superlotadas, proliferação de cursos de baixo custo operacional e de qualidade duvidosa, inexistência de avaliação de resultados e instalações físicas precárias.

Tipo 3 — Universidades cuja sobrevivência independe de recursos de fonte própria. Corresponde às universidades cuja subvenção é proveniente do poder público, seja ele federal, estadual ou municipal. A racionalidade predominante para a tomada de decisão é burocrática, fundamentada nos procedimentos administrativos. Na análise de Meyer Jr. (1997, p. 3),

> este tipo de universidade têm problemas tais como: inércia organizacional, clientelismo, resistência a mudanças, evasão escolar, baixa produtividade, total dependência econômico-financeira do Estado, corporativismo, precário sistema de avaliação de resultados, currículos extensos, desatualizados e pouco atraentes e manutenção de cursos de baixa demanda e de qualidade e importância duvidosas. A manutenção desta situação representa gestão ineficiente, ineficaz, mau uso dos recursos públicos e desserviço à sociedade.

O que se percebe destes tipos apresentados é que todos teriam aspectos positivos e negativos, cabendo justamente à gestão otimizar os recursos para que a instituição tenha melhores resultados.

Nota-se que, historicamente, esta taxionomia de Siena não pode ser tão rígida em função do modelo econômico que hoje vigora no país. Se, atualmente, uma universidade quiser crescer e fazer um bom trabalho, deverá buscar outras fontes de receita além daquelas já previstas pela sua natureza jurídica. Tanto as públicas quanto as comunitárias e principalmente as privadas competem na captação de recursos; e é neste aspecto que as públicas muitas vezes assumem uma posição de particulares, pois, além de cobrar por serviços ou cursos, ainda contribuem para aquela área que executa o serviço (o que é justo) mas não auxiliam no desenvolvimento de outros setores em seu próprio âmbito, da própria universidade, mais carentes. Tal disposição é responsável, por exemplo,

unesp

pela existência de ótimos e péssimos laboratórios em áreas distintas de uma universidade pública.

6.4 Estrutura

Na história da administração, a estrutura organizacional relacionava-se à figura de uma pirâmide, a qual representava os níveis hierárquicos, principalmente de instituições tradicionais como o exército e a Igreja, que remetiam a longa cadeia de comando, bastante estratificada, tornando moroso o processo decisório.

Neste capítulo, procuramos estudar a noção de "estrutura" vinculada ao ambiente universitário, com ênfase no que vigora até hoje no país e as principais tendências.

Por estrutura entende-se, conforme Vasconcelos & Hemsley (2000, p. 3), o

> resultado de um processo através do qual a autoridade é distribuída, as atividades desde os níveis mais baixos até a alta administração são especificadas e um sistema de comunicação é delineado permitindo que as pessoas realizem as atividades e exerçam a autoridade que lhes compete para o atingimento dos objetivos organizacionais.

Para Mintzberg (1995, p. 10), "a estrutura de uma organização pode ser simplesmente definida como a soma total das maneiras pelas quais o trabalho é dividido em tarefas distintas e como é feita a coordenação entre as tarefas".

Um dos pontos não perceptíveis é a organização informal que existe "por detrás" de cada estrutura ou do organograma. A rede informal, considerada como o conjunto das relações interpessoais dentro da organização, que interferem no processo decisório, poderá afetar positiva ou negativamente todos os elementos implicados. Conforme se saiba lidar com a organização informal, ela poderá ser de uma forma ou de outra. Muitas vezes, ela só atua de forma negativa. Isto é freqüente quando há uma estrutura muito rígida e conflitos acirrados entre os grupos de poder da universidade. Machado (1998, p. 29) considera que a "análise organizacional deve considerar a

unesp

existência da estrutura informal, mas sem cometer a imprudência de tentar formalizá-la (pois deixaria de ser informal) ou influenciá-la de uma forma autoritária".

Nas últimas décadas as estruturas têm estado em constante mutação por causa do maior dinamismo social. Por isso mesmo, não há estrutura que garanta um bom desempenho à organização. Todavia, torna-se um fator que poderá contribuir para a consecução dos objetivos organizacionais e, pois, de um bom desempenho.

Sobre a necessidade de a universidade incorporar uma estrutura mais dinâmica, Almeida (2000, p. 74) comenta:

> Definida, portanto, a universidade como um núcleo estratégico de produção, aplicação e gestão do conhecimento é possível visualizar em seus diversos níveis a gestão de seus processos fundamentais, em uma estrutura *flat* que lhe permita operar de modo ágil, eficiente e eficaz num ambiente instável e de constante mudança. A atual estrutura paquidérmica da universidade brasileira não ajudará na sua nova missão, pelo contrário, será um fator impeditivo de mudanças necessárias. É preciso reinventar a estrutura gerencial e acadêmica da universidade, após reinventá-la filosófica e politicamente.

No que se refere à visão antiga da universidade, Machado (1998, p. 14) sublinha: "Tudo parece indicar que, ao longo dos séculos, as universidades foram estruturadas para mudar lentamente, como forma de perenizar suas atividades."

Com a figura na página 243 (VASCONCELOS & HEMSLEY, 2000, p. 5), é possível perceber-se os aspectos que devem ser considerados para a formação de uma estrutura.

unesp



Figura 2 – Aspectos a serem definidos para a formação de uma estrutura

No Brasil, com a Reforma Francisco Campos de 1931 estabeleceu-se uma estrutura sistêmica e padronizada para as universidades. Mas, foi em 1937 que se fez referência ao departamento, pela primeira vez no Brasil. Na Constituição Federal de 1934 lê-se, no art. 187, que o departamento é citado como "reunião das faculdades e institutos, tendo por finalidade a utilização eventual dos serviços de um para o desempenho das funções de outro" e no art. 302: "haverá nas Faculdades de Medicina os seguintes departamentos: a) Parasitologia; b) Microbiologia [...]".

unesp

Na Lei n 5.539, de 22 de novembro de 1968, que modificou o Estatuto do Magistério Superior, já se começava a considerar o departamento como organização administrativa. Uma das atribuições do departamento é a organização da carreira docente, que Ribeiro (1962, p. 27) assim comenta:

> A departamentalização consiste na reunião dos especialistas do mesmo ramo em um único órgão, que ministrará os cursos introdutórios e profissionais de todas as faculdades, superando-se a duplicação das instalações e de recursos humanos e a subutilização do material didático e, sobretudo, dando à universidade oportunidade de proporcionar cursos de pós-graduação e especialização no mais alto nível, graças à concentração de recursos. Assim organizados, os departamentos terão autoridade para planejar coletivamente as atividades de ensino, o uso dos recursos didáticos disponíveis e para aprovar, anualmente, os programas de trabalho de cada um dos seus participantes, inclusive dos catedráticos.

Com a reforma de 1968 (Lei 5.540), o departamento passa a ser unidade administrativa, responsável pela coordenação das atividades de ensino-pesquisa-extensão. Foi instituído como "a menor fração da estrutura universitária para todos os efeitos de organização administrativa e didático-científica" e, portanto, como unidade básica de todas as universidades e escolas de ensino superior. Sua estrutura se baseia em quatro elementos: os professores, as disciplinas, a organização (função) e o objetivo comum. Chamlian (1977, p. 147) ressalta que

> o departamento, diferindo das cátedras, foi entendido como um local de trabalho, congregando diversos docentes para exercer funções de natureza diversificada. Esta característica da organização departamental somente poderá ser realizada a contento se as decisões forem tomadas coletivamente pela congregação de professores constituída no departamento. Neste aspecto, também verificamos a evolução que o departamento representa em relação ao regime de cátedras, já que estas, por se caracterizarem como cargos isolados, provindos por um único indivíduo, não poderiam efetivamente assumir o caráter de colegiado, apesar de na realidade arregimentarem um grande contingente de docentes.

Ao criticar o aspecto legal conferido ao departamento, Chamlian (1977, p. 151) afirma:

> Apontávamos, na legislação, a permanência de dois modelos, a nosso ver conflitantes. No primeiro, o departamento surgia como parte indivisível de uma unidade, o instituto, a escola ou faculdade, o ponto de referência da organização.

unesp

> Nesse caso, reproduzia-se o mesmo princípio de estruturação apresentado durante a vigência do regime de cátedras, em que a escola isolada e independente era o ponto de referência da organização. No segundo modelo, tentava-se imprimir ao departamento a característica de elemento que deveria impulsionar a renovação da estrutura, surgindo como o novo ponto de referência a considerar.

Apresentando uma outra visão, Chagas (1977, p. 14) argumenta:

> o departamento é um órgão de ensino e pesquisa [ainda não aparece extensão] que se estrutura para cultivo de um determinado campo do saber. Como tal, ele se reveste de um tríplice aspecto: é uma congregação de professores que atuam e deliberam com 'objetivos comuns de ensino e pesquisa' (Decreto-lei nº 252/67 — art. 2º, §2º); é um conjunto de disciplinas afins (Lei nº 5540/68 — art. 12, §3º), isto é, o conjunto daqueles subcampos em que, para efeitos didático-científicos, se desdobra o campo mais amplo com o qual se identifica; e também é uma unidade administrativa dotada de meios — serviços e instalações — que tornem possível o exercício de suas funções.

Logo a seguir, o mesmo autor (1977, p. 16) destaca a importância dada ao departamento:

> Assim, operando ao mesmo tempo nos planos estrutural e funcional, o departamento é o único órgão de existência real na universidade; tudo o mais são coordenações ou serviços criados, em última análise, para assegurar maior organicidade e eficiência ao seu trabalho. [...] Ademais, o princípio de "não duplicação" (Lei nº 5540 — art. 11, alínea c), que se contrapôs à antiga prática de a cada escola ou faculdade corresponder um curso, faz que o departamento se torne o órgão intercurricular por excelência, de presença obrigatória em todos os esquemas de ensino e pesquisa nos quais se desenvolva qualquer das subáreas por ela abrangidas.

Dias Sobrinho (2000, p. 38-9), entretanto, critica a visão estática dos departamentos, o que os torna órgãos "encapsulados", e defende a sua substituição:

> devem ceder lugar a grupos dinâmicos e abertos que congreguem esforços cooperativos de pesquisadores e professores, que facilitem ao mesmo tempo a organização de interesses profissionais e científicos mais ou menos comuns e levem ao diferente e complementar.

No que diz respeito à relação departamentos/matérias, a departamentalização pode ocorrer de duas formas: a) quando cada matéria corresponde a um departamento — neste caso o universo de conhecimentos é decomposto em unidades menores, chamadas



disciplinas e, em torno de cada uma delas, organiza-se um departamento, originando a departamentalização materio-cêntrica; b) quando a cada curso ministrado pela universidade corresponde um departamento — parte da noção de que a cada curso correspondem várias matérias, tratadas com uma certa uniformidade, estas constituem-se numa departamentalização carreirocêntrica.

Com estas relações criadas entre cursos e departamentos, Sucupira (*apud* MAINHARD, 1981, p. 27) distinguiu-os, definindo o departamento como "unidade estrutural" e o curso como "unidade funcional". Ora, a diferença fundamental reside no fato de que o aumento do número de cursos não significa, necessariamente, aumento do número de departamentos.

Mainhard (1981, p. 53), após uma pesquisa nas instituições particulares de ensino do Rio de Janeiro, conclui: "Embora formalmente organizados e constituídos nos regimentos das instituições particulares de ensino superior observa-se que, na prática, a maioria das funções e atribuições dos departamentos, dos seus chefes ou diretores e dos professores não é exercida."

Uma das justificativas para isso decorre de que a estrutura foi imposta pelo governo e não determinada por cada instituição, com base na sua história e sua cultura.

O que se deveria considerar para a criação dos departamentos era a busca do equilíbrio das diversas áreas de conhecimento da universidade. Todavia, a Lei 5.540, de 1968, ao extinguir a cátedra, fez com que muitas delas fossem transformadas em departamentos, os quais em conseqüência, se multiplicaram em algumas universidades. Assim, muitas vezes isso ocasionou conflitos por poder que só contribuíram para uma estagnação, ainda que temporária, da universidade.

Ribeiro (1977, p. 34) ressalta a função didática entre as demais do departamento, no qual se insere "como o seu elemento vitalizador [...] o responsável pela dimensão qualitativa de sua atuação".

Trata-se, porém, atualmente de uma visão bastante distorcida, visto que o departamento, na maior parte das universidades, tem sido considerado muito mais como unidade administrativa do que pela sua função didática. Corrobora esta situação o fato de que órgãos de fomento à pesquisa (Capes, CNPq) vinculam os recursos diretamente aos

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

professores doutores. Todavia, as pesquisas ficam vinculadas aos departamentos. Só para efeito de contas!

A LDB de 1996 flexibilizou a criação de estruturas diferentes nas universidades. Estas, como se pode observar, tendem a criar só o que espelha a sua cultura organizacional.

As estruturas tradicionais, para Vasconcelos & Hemsley (2000), caraterizavam-se por alto nível de formalização, unidade de comando, especialização elevada, comunicação vertical e utilização de formas já conhecidas de departamentalização. No caso das universidades brasileiras, nota-se a confusão que passou a existir quando, numa estrutura bastante burocrática como é ainda a maioria, passou-se a existir uma duplicidade de comando através do chefe de departamento e do coordenador de curso. Apesar de imprimir aos cursos e departamentos o caráter de unidades diferentes, a preocupação de otimizar recursos e também de investir na melhoria da qualidade, além da assunção do poder de cada autoridade, levou os professores, na maior parte das vezes, a uma dupla subordinação, dificultando a consecução de suas metas.

São estas as principais desvantagens da estruturação departamental, Maiochi (1997, p. 232): aumento dos custos da administração (mais chefias, melhores salários, maiores despesas com pessoal) e tendência ao desenvolvimento de "feudos" na organização, prejudicando a sua performance como um todo.

As estruturas constituídas em função das novas formas de administração são chamadas, por Vasconcelos & Hemsley (2000), de "estruturas inovativas", assim caracterizadas: baixo nível de formalização; utilização de formas avançadas de departamentalização; multiplicidade de comando; diversificação elevada e comunicação horizontal e diagonal.

Sobre os fatores que propiciam mudanças na universidade, Barbieri (1997, p. 8) comenta:

> O segredo da longevidade ativa da instituição universitária talvez deva ser procurado na vitalidade do diálogo entre o antigo e o novo, o clássico e o moderno, o consagrado e o emergente. Se é verdade que o espaço acadêmico é o lugar de encontro do entusiasmo das gerações jovens com a experiência dos mais velhos, a jovem universidade brasileira não pode prescindir da auscultação crítica de vozes afeitas ao embate quase milenar das justas acadêmicas.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

À luz de reflexões assim, a universidade, por sua grande diversificação, poderia estar renovada. Entretanto, ela não se abre para esse horizonte devido à natureza obsessivo-compulsiva de seus ritos e à disputa pelo comando das atividades, sejam elas de pesquisa, ensino e extensão, além de não se praticar as formas avançadas de departamentalização. Apesar disso, algumas, principalmente as particulares, são mais ágeis porque os respectivos donos influem diretamente no seu destino.

Comentando sobre as questões que envolvem as mudanças nas estruturas organizacionais, Zucker (1998, p. 204) escreve:

> [...] a criação de uma nova estrutura envolve mais recursos que a manutenção da antiga: a alteração e a criação de estruturas organizacionais constituem custos para a organização. A estrutura social não é simplesmente um subproduto da atividade humana; em vez disso, a ação humana é requerida para produzi-la.

Ao refletir sobre o texto de Zucker e, mais especificamente, à idéia de implantação de novas estruturas, diz Machado-da-Silva (1998, p. 222):

> [...] a difusão de dada estrutura para determinada organização depende de que outras organizações já a tenham "pré-testado", para que os tomadores de decisão possam ter base de comparação e de percepção do custo/benefício de sua adoção. Entretanto, à luz da distinção entre ambientes técnico e institucional, pode-se afirmar que sofrerá também influência de dependência e de incerteza do ambiente com o qual se depara.

É exemplo de mudança na estrutura a Universidade do Minho, em Portugal, que adotou a organização matricial, lá denominada grupos de projetos. Trata-se de um modelo com mais flexibilidade, definido por Romero (1988, p. 23) como "...unidades de recursos científico-pedagógicos com competências próprias".

A consideração dos problemas que, freqüentemente, passam a existir em função de uma mudança na estrutura, permitiu esta advertência de Cury (1988, p. 174):

> A projeção de uma nova estrutura não deve ser efetivada apenas pela mudança no organograma nos gabinetes dos dirigentes das empresas. A mudança de uma estrutura é um processo complexo, exigindo a manipulação adequada de diversos aspectos ligados à ambiência organizacional, envolvendo problemas estratégicos,

unesp

> táticos e operacionais — endógenos e exógenos — além da própria cultura da organização

Na estrutura por projetos, uma das vantagens é a de que, findo o projeto, o grupo pode subdividir-se e incorporar-se a outros grupos que estejam sendo criados ou continuando algum trabalho. Outro fator favorável é a interdisciplinaridade, que propicia um certo equilíbrio entre o ensino e a pesquisa. Vasconcelos & Hemsley (2000, p. 37) considera como vantagens: maior diversificação dos técnicos; maior satisfação dos técnicos, os quais, além de uma visão global do projeto, têm a oportunidade de interagir com maior variedade de pessoas e situações; melhor atendimento a prazos; existência de um único responsável com autoridade sobre o projeto como um todo e controle financeiro mais dinâmico, ou controle por "centros de resultados", terminologia esta utilizada na moderna administração.

Para Romero (1988, p. 26) são desvantagens desta estrutura "a sensação de desalojamento, perigo de degenerescência, complexidade da organização e possível limite físico na dimensão". Uma outra objeção para se implantar esse tipo de estrutura é seu formato estar voltado ao atendimento de demandas da sociedade, assim como o receio de que a universidade passe a responder somente a essas demandas e perca seu objetivo de criação de novos conhecimentos. Um dos conflitos daí decorrentes é o que se verifica em relação à importância atribuída às pesquisas aplicada e pura. O pensamento acadêmico em geral é mais voltado para linhas de pesquisa pura.

O que, atualmente, algumas universidades já fazem é tentar uma estrutura mista, com os departamentos e também os projetos. Todavia, se o coordenador do projeto não tiver pulso firme e assumir uma postura imparcial, a atividade poderá inserir-se em algum departamento, o que vai de encontro a seu caráter interdisciplinar.

Essa combinação de estruturas por departamento e por projetos denomina-se estrutura matricial, a que divide igualmente a autoridade entre os gerentes de projetos e os gerentes funcionais. Ela permite flexibilidade e funcionalidade, de acordo com as demandas e a própria dinâmica da sociedade. Contudo, Vasconcelos & Hemsley (2000, p. 53) adverte:

> isso não significa que ambos decidem sobre qualquer assunto com mesmo poder [...], mas sim que a área de decisões de um é igual à do outro. É claro que isso

unesp

> pode ser concebido teoricamente porque seria muito difícil medir quando essas áreas de decisão são exatamente iguais.

O maior desafio para que essa estrutura possa funcionar o mais próximo da perfeição, pois isso é quase impossível, é a decisão da alta administração, aliado ao fator humano, de trabalhar dessa forma. A necessidade de acesso rápido às informações é grande pelo grau de interseção que os diversos elementos precisam ter na matriz. Assim, pensando-se neste modelo na universidade e, devido à sua estrutura altamente burocrática, há muitos obstáculos a vencer.

Como vantagens de tal estrutura, Machado e Silveira (1998, p. 60) consideram: "evita a duplicação dos meios para os fins; estimula a interdisciplinaridade. E como desvantagens: o conflito decorrente da duplicidade de comando; o emaranhado de relacionamentos decorrentes da estrutura em matriz."

No diagrama em que o fator humano pode ser considerado como peça-chave nessa estrutura, Vasconcelos & Hemsley (2000, p. 94) cria a figura abaixo onde se percebe que a possibilidade de alguém adequar-se a esse tipo de estrutura é a condição *sine qua non* para que ela exista.

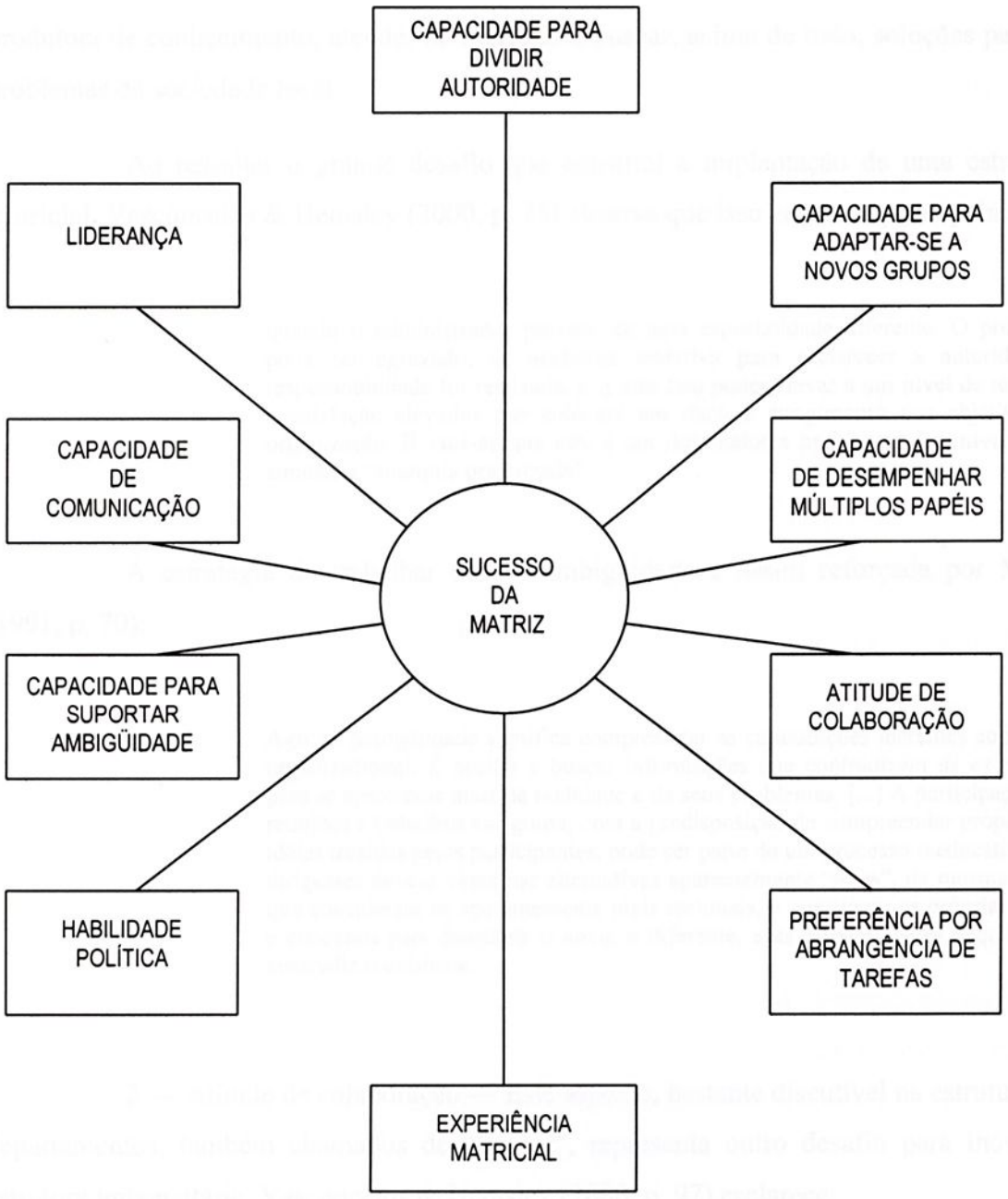


Figura 3 – Características desejáveis no fator humano para operar na Estrutura Matricial

Quanto à relação com a universidade, vejamos alguns aspectos da condição humana que influem nessa organização institucional:

1 — Capacidade de suportar ambigüidade — Embora os objetivos da universidade sejam considerados ambíguos, é difícil lidar com isso na comunidade acadêmica. Outro aspecto está vinculado ao próprio papel da universidade. Na atual crise de identidade, o indivíduo tem dificuldade de assumir que a universidade pode ser

produtora de conhecimento, atender ao mercado e buscar, acima de tudo, soluções para os problemas da sociedade local.

Ao ressaltar o grande desafio que constitui a implantação de uma estrutura matricial, Vasconcelos & Hemsley (2000, p. 95) observa que isso acontece principalmente

> quando o administrador provém de uma especialidade diferente. O problema pode ser agravado, se nenhuma tentativa para esclarecer a autoridade e responsabilidade for realizada. [...] este fato poderá levar a um nível de tensão e insatisfação elevados que colocará em risco o atingimento dos objetivos da organização. E sabe-se que este é um dos maiores problemas da universidade enquanto "anarquia organizada".

A estratégia de trabalhar com a ambigüidade é assim reforçada por Motta (1991, p. 70):

> Agir na ambigüidade significa compreender as contradições inerentes ao mundo organizacional. É aceitar e buscar informações que contradizem as existentes, para se aproximar mais da realidade e de seus problemas. [...] A participação em reuniões e trabalhos em grupo, com a predisposição de compreender propostas e idéias trazidas pelos participantes, pode ser parte de um processo reeducativo. Os dirigentes devem examinar alternativas aparentemente "tolas", da mesma forma que consideram as aparentemente mais racionais, e questionar as próprias idéias e conceitos para descobrir o novo, o diferente, e as possibilidades daquilo que contradiz o existente.

2 — Atitude de colaboração — Este aspecto, bastante discutível na estrutura de departamentos, também chamados de "feudos", representa outro desafio para inovar a estrutura universitária. Vasconcelos & Hemsley (2000, p. 97) esclarece:

> Devido à dificuldade de detalhar regras e procedimentos, há uma considerável área de responsabilidade que permanece indefinida. Se as pessoas têm uma atitude de colaboração, essa área é mais facilmente coberta; por outro lado, se há predominância de uma atitude de conflito, esta área de indefinição poderá ser usada como arma para reforçar o antagonismo existente [...].

3 — Capacidade de desempenhar múltiplos papéis

Quando um profissional é chefe de departamento, mas na realidade trabalha como pesquisador ou consultor num projeto, se ele não souber assumir papéis diferentes poderá conflituar-se com o coordenador do projeto. Na universidade é possível perceber-se

unesp

essa dificuldade quando a mesma pessoa assume os papéis de pesquisador e de professor. Identificar-se mais com uma das funções é, em contrapartida, minimizar a outra e até deixá-la de lado.

Percebe-se que, seja qual for a proposta de inovação, não há uma única estrutura que a universidade possa utilizar. O que importa é que haja uma adaptação da estrutura à cultura e aos tempos atuais.

Com uma visão crítica, mais próxima do futuro, Motta (1997, p. 88) considera que inovar numa organização significa:

> a) departamentalizar o máximo possível por objetivos ou área geográfica;
> b) desenhar a estrutura com base em projetos ou sistemas;
> c) projetar estruturas multifuncionais e matriciais, revendo padrões estabelecidos de unidade de comando;
> d) conceder autoridade sobre os meios administrativos aos responsáveis sobre as atividades-fim;
> e) delegar e descentralizar recursos de poder às unidades operacionais e aos responsáveis por projetos específicos;
> f) instituir na gerência a visão permanente sobre objetivos e resultados, de forma a favorecer flexibilidade na repartição de tarefas;
> g) definir critérios formais de desempenho, avaliação e controle.

De acordo com uma proposta assim, cabe a cada instituição universitária preocupar-se em rever constantemente sua estrutura, tentando acompanhar a própria dinâmica da organização. Não será mais possível criar uma estrutura e deixá-la *ad eternum.*

6.5 A cultura acadêmica e a organização universitária

6.5.1 Introdução

Os estudos e discussões sobre a importância da cultura organizacional vêm se difundindo no Brasil, principalmente a partir da década de 1980. Isso aconteceu por causa do sucesso da administração japonesa, em que pesem as diferenças entre o Ocidente e o

unesp

Oriente, e também pela necessidade de se criar novas estratégias de gestão.

No entanto, a celeridade crescente das mudanças no mundo organizacional fazem deste tema uma preocupação constante dos que pretendem aperfeiçoar-se em gestão. Soma-se a esta premência a acirrada competição de um número cada vez maior de organizações e, em especial, de instituições de ensino superior.

A necessidade imperiosa de constante mudança, exigida pela sociedade e também pelos próprios funcionários, remete à exigência de novos comportamentos e atitudes que não podem prescindir do diagnóstico e avaliação da cultura organizacional. Por isso, cada vez mais, fica evidente que é inútil a mudança de estruturas, métodos de controle e sistemas de comunicação se não se conhecer antes essa cultura em suas origens.

Porém, há autores que criticam os estudos de cultura organizacional pelo fato de que são importadas expressões da etnologia ou da antropologia de forma simplória. Enriquez (1992, p. 39) explica essa necessidade de se compreender a cultura organizacional por outros motivos:

> A diferença essencial é que hoje as organizações (e não apenas as empresas) tentam consciente e deliberadamente construir tais sistemas para moldar pensamentos, para penetrar no mais íntimo do espaço psíquico, para induzir comportamentos indispensáveis à sua dinâmica. Se assim procedem é porque tentam se tornar verdadeiras micro-sociedades que sejam ao mesmo tempo comunidades. Em suma, visam substituir a identificação com a nação e com o Estado por uma identificação com a organização, tornando-se esta o único sagrado transcendente no qual é possível crer.

A cultura organizacional é influenciada também pela cultura local e regional. No caso brasileiro, alguns traços culturais são possíveis de ser visualizados nas organizações: "centralização do poder", "flexibilidade e adaptabilidade como meio de navegação social", "sociedade baseada em relações pessoais" etc.

Nas universidades o tema ainda é pouco analisado sob o ponto de vista da própria instituição. Ou seja, nas salas de aula (cursos de administração, de pedagogia, de psicologia) há referências a cultura organizacional, mas que não conduzem à produção de estudos científicos e mais ainda em relação ao *ethos* universitário.

Conforme observa Santos (1992), a inexistência de trabalhos acadêmicos nesta área impede que se conheçam os perfis culturais de outras instituições, o que permitiria

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

comparações e produção de estudos dos quais decorram novas orientações para melhores resultados.

Assim, pouco se preocupam as instituições em se mostrar realmente e como dirigentes, professores, funcionários e alunos desempenham seus papéis. Para Freitas (1999, p. 98), "uma das funções que a cultura organizacional procura exercer é conseguir a adesão, o consentimento, ou seja, a co-participação de indivíduos e grupos".

O entendimento das organizações cresce, sobretudo, quando se percebem as variáveis contextuais que compõem seu sistema. Nessa medida, o ambiente é um dos fatores que as influenciam e interfere especialmente em sua cultura. Para manter a eficiência de uma organização, é imperativo responder sempre ao seu ambiente.

A dinâmica organizacional e os diferentes níveis hierárquicos hoje existentes nas universidades são elementos fundamentais na sua cultura que vêm sendo objeto de atenção mais cuidadosa por parte de seus reitores, pró-reitores, chefes de departamentos, coordenadores de cursos, professores, funcionários, e, no caso das particulares, de seus mantenedores. Mas não apenas isso. É de importância decisiva a participação de todos nos processos organizacionais, como requer a avaliação institucional. Freitas (1999, p. 145) mostra que a organização "sai de sua frieza tecnocrática para se personalizar, para assumir atributos humanos, para despertar paixões e seduzir".

Por mais que os recursos humanos sejam vitais no que concerne ao modo de ser da organização, esta não deve se confundir com nenhuma identidade personalógica. Efetivamente, é relevante o papel dos dirigentes na construção da realidade organizacional. Porém, como adverte Aktouf (1993, p. 46), "isto não deve ser confundido com a capacidade de fabricar mitos, símbolos e sistemas de representação".

A cultura é a identidade da organização, e sua transmissão faz-se através dos mais antigos aos mais novos. Algumas organizações, entretanto, têm dificuldades para definir sua cultura, em função de sua estrutura de poder. Ora, o próprio fato de um grupo estar organizado, faz com que ele crie uma cultura. O que se observa nas universidades, principalmente nas particulares, é que, quando há muitos professores e funcionários oriundos de uma universidade pública, verifica-se um grande impasse para se absorver a nova cultura. Isso, muitas vezes, cria situações inadministráveis. Muitas universidades particulares optaram por formar seus próprios recursos humanos a fim de obter um

unesp

entrosamento maior entre os membros da comunidade acadêmica e os objetivos organizacionais.

Eis o aprofundamento da análise de Aktouf (1993, p. 40):

> [...] Essa corrente predominante na teoria da gestão considera [...] que a empresa pode ter ou ser uma 'cultura'. Esta cultura pode ser, ou não, eficiente e bem-sucedida. Ela é "diagnosticável", reconhecível e, desde que se tomem certas precauções metodológicas, pode ser transformada, manipulada e mudada e até ser inteiramente criada por líderes, campeões, heróis e modelos, que lhe imprimem valores e símbolos [...].

O risco da mistificação também é mencionado por Handy (1978, p. 43), porque "sem consciência cultural, as organizações ver-se-ão adorando falsos deuses. O pecado organizacional é cometido quando uma cultura é falsa a si mesma".

Mas nas organizações existem as culturas e as chamadas subculturas que podem constituir-se através de um setor ou departamento. Para alguns autores, a mistura de culturas é salutar; Handy (1978, p. 42) argumenta que

> [...] cada organização precisa de uma mistura de culturas, uma cultura ou deus diferente para cada atividade, processo ou trabalho principal. Mas dentro de cada atividade ou seção da organização, deve prevalecer a pureza cultural. As culturas precisam ser internamente consistentes, pois, enquanto as organizações necessitam de mais de um deus, os indivíduos são monoteístas, desejam um deus por vez, pureza cultural [...] uma organização saudável é aquela culturalmente verdadeira em suas partes.

Para Tavares (1991, p. 29), uma organização, ao se transformar numa cultura, cria um conjunto de ações relativas a seu posicionamento externo, e à sua coordenação interna, de caráter ideológico, comportamental e material, que proporciona sua sobrevivência, manutenção e crescimento. Com este entendimento se identifica Enriquez (1992, p. 209-210), que acrescenta:

> Uma instituição se esvazia, no dizer de Nietszche, quando não cria valores, isto é, um sistema de normas interiorizadas e um processo de socialização; quando não pode constituir-se num sólido referente simbólico e numa referência identificadora, isto é, num lugar onde se nutre o vínculo com mitos de origem ou mitos heróicos revividos por ritos [...]; quando não pode constituir-se num espaço onde o imaginário se desdobre, onde as pulsões inconscientes e os

unesp

> sentimentos encontrem objetos a serem investidos. É por essa razão que a empresa, à medida que se transformam em instituição, tende a desenvolver o que se costuma chamar simplificadamente de "cultura organizacional", sendo porém mais pertinente qualificar de elaboração de um sistema que é ao mesmo tempo cultural, simbólico e imaginário.

Segundo Schein, (*apud* FREITAS, 1991, p. 7), a cultura organizacional é

> [...] o modelo dos pressupostos básicos que determinado grupo tem inventado, descoberto ou desenvolvido no processo de aprendizagem para lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna. Uma vez que os pressupostos tenham funcionado bem o suficiente para ser considerados válidos, são ensinados aos demais membros como a maneira correta para se perceber, se pensar e sentir-se em relação àqueles problemas.

Um dos fatores importantes é, sem dúvida alguma, a ideologia embutida nessa cultura. É o que sublinha Handy (1978, p. 221):

> [...] disponibilidade de pessoas com as orientações corretas constituirá elemento significativo da liberdade que uma organização tem [para] se mover [em] uma determinada cultura. As orientações individuais das pessoas chaves numa organização terão grande peso na determinação de qual é a cultura dominante. Em grande parte, decide-se acerca da cultura quando se decide acerca das pessoas.

A cultura inclui padrões de comportamentos, a exemplo de crenças, valores, hábitos, costumes e leis. Tavares (1991) centraliza seu pensamento sobre o estudo de culturas em função dos mitos, símbolos e ritos existentes nas organizações e começa conceituando-os com o respaldo da antropologia. De acordo com esse autor (1991, p. 77), o mito consiste em expressão verbal (escrita ou oral) que expõe a visão de mundo, normas de ação socialmente aceitas, fins socialmente selecionados (valores) estabelecendo modelos de pensar/agir/sentir pertinentes (próprios) a um grupo social delimitado; os símbolos são as representações materiais através de bottons ou crachás, objetos de premiação (com valor intrínseco ou não), vagas na garagem, cartões de apresentação, definições espaciais, móveis e serviços diferenciados, vestimentas etc., os ritos são representações dos mitos e neles também estão presentes os símbolos. Entendidos dessa forma, os ritos também são expressões da cosmologia de um povo, ou da filosofia da

unesp

organização e, na perspectiva antropológica, são cadeias condensadas de significados transmitidos através de seqüências de comportamento, fazendo uma ligação profunda entre as dimensões racionais e não-racionais, presentes no cotidiano do grupo que o encena.

Os mitos fazem parte da vida do ser humano e também das organizações. Como observa Buarque (1994, p. 208),

> a universidade não foge à regra, e além disso vive uma dramática contradição. Ao ser uma instituição de caráter intelectual, deveria dispor de uma racionalidade que permitisse fugir do próprio mito. Mas, justamente por ter caráter intelectual, dispõe de uma imaginação que lhe permite fantasiar ainda mais sobre a própria mitologia. Os professores tendem a ver a universidade como ela lhes parece em seus mitos e devaneios e não como de fato ela é.

Considerando que a cultura não é algo fácil de mudar, Oliveira (1988, p. 28) mostra que ela "não pode ser olhada como um dado negligenciável ou facilmente alterável", como muitas vezes tem sido feito. Essa abordagem, segundo a qual podemos e devemos manipular a cultura como bem nos aprouver, é perigosamente simplista.

Vários autores da área de administração vêm definindo cultura como uma forma auxiliar nas análises organizacionais.

Segundo Bernardes (1993, p. 63), "a cultura não é um comportamento e sim um dos modeladores deste, e está presente em qualquer agrupamento de pessoas com características próprias a cada um deles".

Gardner e Moore (1969, p. 55) fazem um detalhamento conceitual maior, pois consideram que

> [...] a cultura da organização como uma referência estratégica para a eficácia, é um dado recente e ainda não suficientemente mentalizado. O passado da organização, seus acontecimentos relevantes, sua tradição, os princípios adotados pelos pioneiros, os hábitos e costumes, crenças e valores, normas e procedimentos, as conquistas obtidas nos processos de sobrevivência e expansão relacionadas à situação presente, o clima interno, os desafios do ambiente externo, a tecnologia do trabalho, objetivos, metas, pessoas, políticas, estilo dos dirigentes, o desenvolvimento gerencial, a integração das lideranças e a consideração do futuro, com a estratégia de desenvolvimento definida, vão compondo uma cultura organizacional própria.

unesp

Um conceito tão amplo como o de cultura, cunhado a partir da interpretação da história evolutiva da espécie humana como um todo e em sua trajetória total no tempo e no espaço, tem sua aplicação no âmbito das organizações universitárias, quando as consideramos como um subsistema em interação com um sistema maior e mais abrangente.

Para o surgimento da identidade cultural, a permanência das pessoas envolvidas no processo é imprescindível. O grupo social constituinte da organização necessita de tempo para que, de sua ação conjunta nas interações internas e externas, seja possível emergir uma realidade socialmente construída, transformando-a numa cultura.

Uma cultura estabelece uma identidade, uma marca reconhecível pelos de dentro e pelos de fora através da exteriorização em formas variadas de uma visão de mundo, de um modo próprio de fazer as coisas, de categorizar, de interagir, que emerge por meio de uma estrutura interna de poder, da configuração especial criada internamente para responder às solicitações e peculiaridades aprendidas, e reconhecidas no meio externo, pelas pessoas nas posições dirigentes.

Ao entender cultura como um instrumento de dominação, Aktouf (1993, p. 47) escreve:

> [...] existe um odor de manipulação nessa situação que faz crer que a cultura possa ser alguma coisa diferente da realidade vivida, espontânea, subjetiva dos indivíduos; que ela possa ser alguma coisa diferente da relação dos indivíduos com suas condições de existência, para ser alguma coisa que possa ser decretada e mudada à vontade.

A verdadeira estrutura de poder, configurada na rede de relações das pessoas da organização, somente é apreensível após certo tempo de convivência, pois as relações não- formais dizem muito mais, embora apresentem uma similitude e concordância com a imagem expressa nos processos formais.

Essa rede não-formal de relações é também um sistema de comunicações que ocorre em paralelo, e, às vezes, com muito mais eficiência, ao sistema formalmente instituído e reconhecido publicamente. O conhecimento e participação dessa rede de relações e comunicações é função da própria integração das pessoas na cultura e na rede de poder da organização. A absorção da cultura da organização habilita as pessoas a participar desse processo.

unesp

De acordo com Thévenet (1989, p. 173), a cultura é fator de sucesso da organização:

> [...] é cada vez maior o número de instituições que se lançam na elaboração de [seu] projeto. Para tal têm de partir necessariamente da auditoria da cultura respectiva. Todas as experiências mostram que quanto mais fina é a análise da cultura maiores são as probabilidades de sucesso.

Entende-se que o exame do funcionamento da cultura organizacional deva ser feito num nível amplo. Para Oliveira (1988, p. 82), há dez procedimentos para se compreender uma cultura:

> 1. Olhe o ambiente físico da organização; 2. Verifique como a organização trata os estranhos; 3. Entreviste pessoas típicas da organização; 4. Observe como as pessoas usam o tempo; 5. Investigue como acontece o recrutamento, a seleção e a admissão de pessoas; 6. Observe como se progride nessa organização; 7. Verifique quanto tempo as pessoas permanecem na organização; 8. Observe o conteúdo das conversas, principalmente na hora das refeições; 9. Preste atenção ao relacionamento entre as pessoas, no ambiente de trabalho; 10. Observe que tipo de pessoa costuma ser prestigiada na organização.

Os estudos neste domínio são geralmente feitos com a finalidade de mudar a cultura organizacional. Na realidade, quando se pensa em mudar, fala-se mais em clima organizacional. Para Bennis, (*apud* OLIVEIRA, 1988, p. 20), clima "significa um conjunto de valores ou atitudes que afetam a maneira pela qual as pessoas se relacionam umas com as outras, tais como: sinceridade, padrões de autoridade, relações sociais etc."

Ao aprofundar o enfoque da complementaridade entre clima e cultura, Oliveira (1988, p. 66) acentua:

> Cultura é, como sabemos, repetição de fatos internos: às vezes queremos mantê-la, e outras vezes, o que é muito mais comum, queremos exatamente o contrário: tirá-la do caminho. Mas, em inúmeras ocasiões em que pensamos tê-lo feito com êxito, aliás, acabamos descobrindo depois que, na realidade, apenas iludimos a nós mesmos, que a cultura continua ali.

unesp

No que se refere ao poder, Bertero (1989, p. 39) escreve que este, como elemento decisivo da cultura organizacional, compreende três aspectos:

> O primeiro é aquele em que o poder molda ou modela culturas organizacionais [...] o segundo aspecto é o do poder enquanto sancionador e mantenedor de uma cultura organizacional existente [...] o terceiro aspecto é o do poder enquanto transformador de culturas organizacionais.

Ao relacionar a cultura com o todo organizacional, diz Pages (1987, p. 94) que

> [...] a ideologia da organização, tal qual difunde e pratica, tal qual o indivíduo reproduz, ampliando, não funciona apenas como uma compensação frente à dureza e à submissão do trabalho. Ela só é tão eficaz porque vai de encontro e mobiliza aspirações profundas, valores que transcendem o interesse individual.

No caso das universidades particulares, que sempre têm membro(s) fundador(es), cabe a advertência de Bertero (1989, p. 30): "o fato de o poder não ser mais exercido exclusivamente pelo proprietário não significa que ele seja posto à margem e que o poder no interior da empresa tenha passado para outros agentes". Hoje esta configuração existe porque o reitor está subordinado ao chanceler (fundador-proprietário).

Nas universidades a ideologia é, preponderantemente, difundida através de seus dirigentes (reitores, pró-reitores), que podem, muitas vezes, partilhar as informações com professores e funcionários para que estes as retransmitam aos alunos.

Sobre o processo de comunicação, Chanlat e Bérdard (1993, p. 137) examinam os obstáculos e condições favoráveis ao uso da palavra nas relações de trabalho. A seu ver, constituem um dos obstáculos "a ideologia e os valores que ela veicula".

A forma como Chanlat e Bérdard (1993, p. 137) concebe a noção de ideologia gerencial permite uma relação direta com os obstáculos à comunicação existentes hoje nas universidades. Conforme sua análise, há duas características que favorecem "o desenvolvimento de atitudes profundamente anti-intelectuais, de verdadeiro culto ao silêncio: a racionalidade econômica (administração do tempo) e a autoridade".

Entretanto, o que se verifica de mais grave quando se lida com a cultura é a tentativa de manipular a subjetividade das pessoas Essa manipulação pode ser um meio para que cada empregado acredite que seu ideal é confundido com os ideais da

unesp

organização. E, ainda mais grave, o ideal de si próprio é prescrito e definido pela administração, como de resto pelos líderes que supõem ser o seu próprio o melhor.

6.5.2 Tipologias de cultura organizacional

Neste trabalho, adotamos a seguinte tipologia, criada por Harrison (*apud* HANDY, 1978):

a) Cultura orientada para o poder;
b) Cultura orientada para o papel;
c) Cultura orientada para a tarefa;
d) Cultura orientada para a pessoa.

As organizações com *orientação voltada para o poder,* giram em torno de uma figura central, reforçada pelas finanças ou recursos em seu domínio. Caracterizam-se por procurar conquistar espaços e dominar o meio ambiente; constróem uma estrutura cuja trama é susceptível ao crescimento demasiado; visam proveito das fragilidades pessoais e facilitam a criação de feudos que lutam entre si por vantagens. Têm facilidade de lidar com mudanças rápidas e criar comprometimento de seus membros com objteivos organizacionais. São predominantemente políticas cujas decisões obedecem a critérios de influência.

As *organizações orientadas para o papel* buscam ser tão racionais e organizadas quanto possível, normalizam cuidadosamente direitos, deveres, as áreas de responsabilidade e limites da competência; têm grande dificuldade para lidar com mudanças rápidas Com isso há, geralmente, restrições à modernização, exigência de respeito à hierarquia e restrições ao *by pass*, que é considerado um desrespeito em qualquer situação.

As *organizações orientadas para a tarefa* consideram que os objetivos justificam os meios utilizados; normas e regulamentos existem para auxiliar nas tarefas; assim facilita-se a modernização, acompanhando sempre o desenvolvimento de novas tecnologias. A base de seu poder é a competência. São organizações que, geralmente, têm uma estrutura matricial.



Por último, o autor caracteriza as *organizações orientadas para as pessoas* Estas centralizam seus objetivos nas necessidades individuais; suas decisões são por consenso e, por isso, privilegiam a solução de conflitos através da negociação. Têm relações cordiais com o ambiente externo, onde a base é a cooperação. A necessidade de trabalhar por consenso pode fazer com que haja dificuldades frente às necessidades do mercado, já que as tomadas de decisões ocorrem num ritmo mais lento.

Handy (1978) faz uma analogia interessante entre os deuses gregos e as culturas organizacionais. Ele próprio explica que "os deuses significam certas coisas e, num certo grau, escolhe-se um deus porque se compartilha os valores e interesses que ele representa" (p. 9). Define as culturas como clube, função, tarefa e experiência existencial, correlacionando-as com Zeus, Apolo, Palas Atena e Dionísio. E explica: "signos e deuses não correspondem a definições, pois as culturas não podem ser definidas' precisamente, apenas reconhecidas, quando você as encontra" (p. 17). Também ressalta o caráter criativo e político de cada momento e local, o que significa destacar a cultura e tradição:

> As organizações, como as tribos e famílias, têm as suas próprias maneiras de fazer as coisas, coisas que funcionam para elas e coisas que não funcionam. Você tem de interpretá-las corretamente para ser eficiente (p. 9).

Defende-se de críticas ao argumentar "que o fato de que você não goste ou aprove uma delas, torna-a inconveniente para você — e não errada, ruim ou ineficiente em si própria".

A *cultura de grupo* (Zeus) está relacionada com a divisão de trabalho baseado em funções; geralmente é encontrada em pequenas organizações empresariais; tem rapidez na decisão, o que não garante qualidade; gasta muito tempo com seleção e sucessão; exige pouca documentação, pois prescinde de uma memória da organização; a empatia depende do grau de afinidade e confiança e, por isso mesmo, não despreza o nepotismo, que pode ser uma base para a empatia. Handy (1978, p. 20) a considera como boa cultura para se trabalhar — desde que se pertença ao grupo — porque as organizações com esse modo de ser "valorizam o indivíduo, dão-lhe liberdade e recompensam seus esforços", ressalvando, porém, que experiências assim "dependem de redes de amizade, velhos companheiros e camaradas e, portanto, podem parecer, por serem nepóticos, clubes fechados, impopulares

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

nestes dias de meritocracia e igual oportunidade . As mudanças ocorrem primeiro no plano pessoal, significando freqüentemente substituição.

> [...] os grupos podem ser duros, e as culturas de Zeus nem sempre respondem à lógica de argumento tanto quanto à assinatura no final da página. "Quem disse isso?" é uma questão mais pertinente do que "O que foi dito?". Os resultados falam mais alto do que as razões e as ações mais do que os argumentos, pois não se muda o curso dessas organizações pelo raciocínio, mas por razões proferidas pela boca de pessoas dignas de crédito (HANDY, 1978, p. 46).

O segundo tipo caracterizado é a *cultura da função* (Apolo). Baseia-se na definição da função, através das descrições de trabalho e perpetuadas por regras e procedimentos. Segundo Handy (1978, p. 21), "o estilo de Apolo é excelente quando se pode assumir que o amanhã será como ontem"

Nesse tipo de cultura, os indivíduos são parte da máquina. Os homens são realmente os recursos humanos que podem ser programados, planejados, porque "aprendizagem é aquisição de mais conhecimento e habilidades; é aditiva, feita através de um processo de transferência chamado de 'treinamento', onde aquele que possui o conhecimento ou habilidades desejados passa-os àqueles que não os possuem" (HANDY, 1978., p. 50). É uma cultura que resiste à mudança. Geralmente as soluções são deixadas de lado. O poder está somente no topo da organização.

Eis como Handy (1978, p. 140) conclui essa caracterização:

> [...] a cultura apolínea, exigida pela grandeza e consciência, funcionará apenas enquanto o trabalho for rotineiro, o meio ambiente estável e as mudanças raras. Infelizmente, conforme uma organização cresce, importa incerteza, pois começa a se envolver cada vez mais com grupos externos e se expõe a uma gama maior de forças.

O terceiro tipo definido é *a cultura da tarefa* (Palas Atenas), a qual procura acompanhar o dinamismo da própria sociedade e a evolução do mundo. Sua ênfase está na contínua solução de problemas, o que sempre implica a análise dos resultados obtidos e das alternativas eficazes.

unesp

Adequa-se a uma estrutura organizacional matricial, onde as unidades de projetos são independentes, com responsabilidades especificas e metas preestabelecidas.

O poder é fundado na habilidade e na influência. Segundo o autor, "para contribuir com seu grupo, tudo o que é preciso é talento e criatividade, uma nova abordagem e nova intuição" (HANDY, 1987, p. 25). Ele se refere aos atenienses como "solucionadores de problemas", que são resolvidos através da "mistura de criatividade com alguma lógica aplicada". Todo o trabalho é direcionado para execução em grupos.

Esse tipo de cultura adapta-se a ambientes em constantes mudanças. A rotina e a previsibilidade podem causar sua "morte".

O último tipo caracterizado, a *cultura existencial* (Dionísio), é preponderantemente pessoal. O talento ou habilidade do indivíduo é o recurso-chave da organização. Nessa cultura, os profissionais não recebem ordens de boa vontade, nem preenchem formulários. São exemplos clássicos os médicos e professores, que não gostam de ser interrompidos em seus ambientes de trabalho. O próprio Handy (1978, p. 30) menciona sua experiência de trabalho numa universidade, onde geralmente, diz,

> os profissionais têm segurança no trabalho, escalas de remuneração adequadas, territórios partilhados ou esferas de influência, garantias de independência. Isso para eles é maravilhoso. Mas não o é para aqueles que têm de liderar, ou organizar, ou administrar tais pessoas.

Assim, conforme Handy (1978, p. 60), "ser um dionisíaco é pensar (não importa se é verdade ou não) que não se tem mais nada a aprender com qualquer outro homem".

6.5.3 A cultura e a universidade

O espaço de preparação da elite em que, historicamente, sempre se constituiu a universidade, foi assegurado pelo Estado. Entretanto, a conquista da democratização deste ensino pelas camadas populares introduz profundas transformações em sua cultura, forma de gestão e autonomia. É o que ocorre quando há um ensino superior de massa.

A sedimentação da cultura anterior dificulta a convivência com outras culturas. Certeau (1995, p. 104) sublinha:

> para responder à nova situação, não basta multiplicar as faculdades e os *campi*, ampliar os anfiteatros, aumentar o corpo docente ou reformar uma administração arcaica e inadequada às necessidades do maior empreendimento nacional. A entrada maciça das classes médias para a universidade coloca um problema inteiramente diferente.

Para o professor, também as exigências tornaram-se maiores. Além do saber específico, ele deve preparar o aluno para ser um cidadão e adequar-se ao mercado, levá-lo a superar desmotivações, assimilar sua linguagem, valores e códigos na perspectiva de uma relação satisfatória. Mais ainda, abandonar um enfoque que geralmente visa ao aprofundamento do conteúdo para extrair deste, apenas, as informações "consideradas úteis" imediatamente. Quanto às condições de trabalho, a maior dificuldade é que dos sistemas de seleção não resultam turmas homogêneas. A heterogeneidade é composta de diversos segmentos: desde idade, camada social até o cabedal de pré-requisitos exigidos para o ingresso às universidades. Os alunos querem, em grande parte, uma universidade similar a uma fábrica de montagem e a velha cultura universitária não vem aceitando isso com facilidade. O próprio papel do estudante e do professor, nesta "nova" universidade, se confundem. O primeiro é trabalhador que reserva uma carga horária do dia para assumir o papel de estudante; o segundo não encontra remuneração condigna e, para sobreviver, vende sua força de trabalho a três ou quatro instituições concomitantemente.

Focalizando a falta de homogeneidade na cultura, Castro (1994, p. 85) observa:

> Até hoje, os advogados e os médicos não convivem mais do que dantes e nada aprenderam deste *ménage* que já data de muitas décadas. Padrões acadêmicos diferentes, estilos diferentes, culturas diferentes convivem sob o mesmo teto administrativo. Compartilham regras que acabam não se ajustando corretamente a ninguém. Nivelam-se na estratosfera da doutrina, mas na prática nivelam-se por baixo. Tomou-se o modelo da universidade de pesquisa como camisa-de-força para todos. Todos os professores em tempo integral e dedicação exclusiva. Todos fazendo pesquisa. Todos os alunos e professores escondidos em um *campus* isolado e fora de mão.

unesp

À luz do estudo Weberiano da cultura acadêmica, especialmente o artigo "A ciência como vocação", nota-se a diferenciação entre as culturas das universidades alemã e americana e, principalmente, a forma de ingresso de um professor no corpo docente da instituição, e o exigente caminho docente para tornar-se um catedrático. Aliado a isto, o sacrifício de custear sua própria vida durante um determinado tempo. Ou seja, não havia salário, e o indivíduo precisava ter a certeza de sua vocação para poder investir.

É claro que hoje, em plena sociedade de consumo e sob o signo dos *mass media*, seria difícil manter uma instituição tal como era. Sobre essa perda de identidade da universidade, vem-se discutindo bastante, mas Certeau (1995, p. 132), ao analisar a tendência de transformar-se a universidade em uma "casa de cultura mais bem organizada e por vezes em um clube Méditerranée superior, explica:

> julgo que essa tendência vá se acentuar e conferir à universidade uma função cultural paralela, com relação aos meios de comunicação de massa ou à formação profissional, ao passo que ela ocupava até então o centro de ortodoxia cultural nacional. Com efeito, em essência, a diferença não diz respeito inicialmente às pertenças políticas, mas a dois modos de utilização da universidade, ligados, aliás, a recrutamentos sociais diferentes: um "realista", que visa a uma rentabilidade econômica; o outro, "cultural", que trabalha para criar um espaço livre, um desvio político com relação à imposição do trabalho. Reencontramos aí duas funções tradicionais da universidade, mas elas se desencaixam em virtude de sua marginalização no conjunto sociocultural da nação.

Em seu âmbito geral, o estudo das organizações constitui-se num campo interdisciplinar de estreita relação e interdependência, e inclui: 1 — estudo da estrutura e dinâmica interna; 2 — estudo de seus objetivos, produtos e resultados; e 3 — estudo da rede das relações de interação e comunicação, não só no plano interno, como aquelas mantidas com a comunidade.

De acordo com Benadusi (1997), o estudo das universidades é complexo por serem instituições com ambigüidade e amplitude em seus objetivos, falta de interdependência entre as diferentes áreas, problemas de coordenação e nos processos decisórios. Mostra esse autor que a nova tendência comum a todo sistema de educação superior na Europa é a reorganização da gestão universitária segundo o princípio da autonomia das instituições. E acrescenta:

unesp

> as universidades devem parecer-se organizações mais do que instituições. Isto significa que eles devem definir seus objetivos mais claros, preparar melhor coerência e coordenação dentro de unidades internas, introduzir mecanismos de prestação de contas para a qualidade de processos e produtos, como ferramentas necessárias de legitimidade e de estruturas, tão boas quanto a revisão de rotinas baseadas no conceito de melhoramento permanente. (BENADUSI, 1997, p. 108)

Atualmente, um grande recurso para se alcançar essa meta é o projeto institucional, no qual se explicita a missão da instituição, seus princípios e valores que formam a cultura.

Nesta tese, a última tipologia a ser mencionada, comum no ambiente universitário, é considerar-se as culturas administrativa e acadêmica (ou científica) e tentar-se o eixo de uma cultura única que convive com várias subculturas. A administrativa, com todo o seu aparato burocrático, sempre entra em contradição com os objetivos de futuridade das áreas acadêmicas, os quais, por sua vez, também têm sua estrutura burocrática. Até mesmo na titulação e formas de tratamento a professores. Desse modo, a sala de aula, na interpretação de Rodrigues (1997, p. 49),

> além de ser o lugar de formação em uma carreira específica, [...] é um lugar de informação sobre a cultura acadêmica; onde o aluno tem as primeiras possibilidades de mostrar suas habilidades, de manter contatos, iniciar-se nas atividades de pesquisa, preparando-se para um possível futuro ingresso na carreira acadêmica. E, seja a carreira acadêmica uma escolha e um investimento ou decorrência do acaso e de circunstâncias extemporâneas, aqueles que resolvem segui-la têm que buscar formas de convivência e expressão dentro desse contexto.

A autonomia docente, que implica o respeito pelo método científico, é também uma das características da cultura acadêmica. Por ser um dos meios de compatibilizar as culturas administrativa e a acadêmica, o planejamento universitário deverá envolver e informar o corpo docente, ser realístico, isto é, construído sobre a análise da documentação, como ressaltam Chaffee e Jacobson (1997, p. 231).

Quanto à complexidade do estudo da cultura organizacional, principalmente a universitária, Rodrigues (1997, p. 18) mostra uma peculiaridade, a que é pertinente à localização dos indivíduos do ponto de vista estrutural:

unesp

> eles podem transitar a um só tempo por várias posições, dependendo da situação em que se encontrem. Dessa maneira, deparei-me com alunos que, de alguma forma, exerciam a atividade de docência e com professores que estavam na iminência de defender suas teses, figurando, portanto, como alunos na mesma ou em outra instituição.

Para a cultura administrativa o trabalho está atrelado às metas e propostas organizacionais. O racional é predominante, sempre remete à supervisão direta, ao planejamento estratégico, tendo em vista uma gestão que busca a qualidade. Apesar disto, algumas vezes a área administrativa age de forma não-racional, especialmente quando trabalha em regime de decisões de urgência.

A cultura acadêmica também apresenta uma outra característica que a torna *sui generis*: em sua comunidade convivem três grupos que, nas áreas administrativa e científica, têm interesses completamente diferenciados. Os elementos dessa cultura são os professores, funcionários e alunos, os quais deveriam trabalhar em conformidade, com vistas ao desenvolvimento da universidade. Todavia, na maior parte das vezes, tornam-se grupos adversários visando a seus objetivos particulares. O professor é avesso à racionalidade da área administrativa, o funcionário é indiferente à vida intelectual da área acadêmica e o aluno deve conviver com as duas instâncias mais voltado evidentemente para a segunda. Não por acaso, a cultura administrativa, quando muito burocrática, oprime as características positivas ou fortes da área acadêmica.

O sucesso e o progresso potencial de uma carreira para membros da cultura administrativa são determinados pelo grau em que os administradores são suscetíveis de alcançar as metas organizacionais. Conforme a análise de Chaffee e Jacobson (1997, p. 238), o que prevalece é o

> uso eficiente e efetivo de fontes como tempo, dinheiro e pessoal. Deslocamentos demográficos, populações estudantis declinantes e um público crescentemente cético fora da academia tiveram o efeito de incrementar pressão competitiva na cultura administrativa [...] reforçando aqueles valores.

Observa-se que o conflito entre essas duas subculturas (se é que se pode assim designá-las) é inevitável; o que importa é entendê-las o suficiente para com que as transformações na organização universitária possam ser realizadas de modo mais tranqüilo. A partir dessa postura, dirigentes, professores, alunos e funcionários conseguiriam realizar

unesp

mudanças na universidade. Um dos motivos desse conflito está relacionado, hoje, com a prestação de contas da área acadêmica. Ora, a velha noção de bom senso deveria mediar a relação entre o que implica investimento e custeio, sem os quais a universidade não produz saber, e o que se impõe como "corte de gastos". Entre a tecnicidade dos números contábeis — sempre frios, imperativos, categóricos — e o que é possível, não sob o expediente viciado e malabarista do "jeitinho", há de existir um equilíbrio.

A propósito, lembra Freitas (1991, p. 81):

> O imaginário organizacional consagra o modelo da nova empresa e instila mensagens legitimadoras desse compromisso, ao mesmo tempo em que pede à sociedade em geral e aos empregados em particular um cheque assinado em branco. Aqui, cultura organizacional assume papel da maior importância, não apenas interna, mas também externamente. A imagem da organização nunca foi tão importante, e a [...] integração interna revela-se fundamental para garantir o espaço competitivo tão disputado.

Nesse domínio, um aspecto relevante é mencionado por Chaffee e Jacobson (1997, p. 240)

> A organização de ensino que continuamente se aperfeiçoa para encontrar as necessidades de *fast-paced*, mudando seu entorno (meio-ambiente), requer uma cultura que apoie uma visão compartilhada [...], boa vontade para entender a organização e seu entorno, e confiança. O processo de planejamento pode aumentar estes três elementos sem requerer uma cultura unitária. A boa notícia é que administradores não necessitam adotar a cultura universitária, nem o corpo docente [...] adotar a cultura administrativa. Universidades de pesquisa e universidades (*college*) comunitárias não necessitam ter a mesma cultura; na verdade (de fato), elas não devem ter.

A fim de que o processo de avaliação seja permanente na universidade, torna-se imperioso que ela se abra à sociedade e mostre o que está fazendo. Nas universidades privadas, isso vem acontecendo por causa da pressão dos alunos, principalmente em relação às condições de infra-estrutura e de trabalho dos docentes. Nas universidades públicas, também.

unesp

6.6 Avaliação institucional e gestão

6.6.1 Importância e conceito

Avaliar integra qualquer atividade humana, informal ou formalmente, como vem acontecendo nas universidades. Para Worthen e Sanders (1987, p. 5), "avaliação é a forma básica do comportamento humano. Algumas vezes ela é completa, estruturada e formal. Mais freqüentemente ela é impressionista e privada".

A avaliação institucional é um poderoso e imprescindível instrumento gerencial e pedagógico que envolve aferição, revisão e construção. Além disso, revela a adequação e a qualidade do desempenho institucional, com base em critérios, gerando insumos para os processos de tomadas de decisões e implantação de resultados. Numa visão complementar, Morosini & Leite (1997, p. 143) assinalam que a avaliação "é vista prioritariamente como um ponto de partida para as mudanças necessárias na instituição e no próprio sistema educacional. Ela é um 'organizador' das idéias dispersas e fragmentadas sobre os males que afligem a instituição".

Avaliação institucional é ainda o processo global no qual se revisa o que foi planejado e se constrói, continuamente, a universidade, mediante o processo de autoconhecimento. Nessa revisão contínua, deve-se considerar principalmente a missão da universidade e o contexto em que se situa, bem como sua história. Por isso, o essencial não é haver um modelo único de avaliação, e sim que esta seja adequada, sempre, à identidade de cada instituição. A avaliação é um processo que não pode resolver, imediatamente, os problemas macroestruturais, embora possa contribuir para mostrar essa perspectiva.

Analisando a avaliação sob o ponto de vista da procura, Figari (1996, p. 34-5) explicita que esta apresenta quatro modalidades: a *procura social*, que caracteriza vontade da sociedade de entender os fenômenos educativos e uma exigência da eficácia dos produtos do sistema; a *procura institucional,* na qual as organizações se vêem obrigadas a controlar e regular suas políticas e adaptações dos atores às mudanças; a *procura internacional,* que retrata as demandas de organismos internacionais ao comparar a

unesp

eficácia dos sistemas educacionais dos países (Banco Mundial / Cepal e outros), e a *procura pedagógica*, que reflete a busca de uma formação e, no caso das universidades, a formação de nível superior.

De acordo com Hoffmann (1997, p. 18), a avaliação "é a reflexão transformada em ação. Ação essa, que nos impulsiona a novas reflexões. Reflexão permanente do educador sobre sua realidade, e acompanhamento, passo a passo, do educando, na sua trajetória de construção do conhecimento".

Como todo processo e principalmente porque o real e o imaginário convivem de forma plural, a avaliação envolve mitos e armadilhas. Na visão de Barreto (1993, p. 59-62) há três mitos principais. O primeiro é a facilidade. Ou seja, todo mundo acha que, para avaliar seja o que for, basta conhecer o assunto. O segundo é a impossibilidade. Este contradiz o primeiro, pois afirma que *a avaliação é excessivamente complicada.* Nas universidades a adoção deste último mito é freqüente, pois é difícil promover-se a avaliação externa. Trata-se de um mito que esconde o medo, inerente à maior parte dos atores das organizações, com relação à avaliação. O terceiro mito é o da inutilidade: *não adianta avaliar porque não vai resolver nada.* Este decorre especialmente da falta de implementação de resultados. Nestes três mitos vê-se que os obstáculos são criados pelo medo de ser avaliado, de expor-se e também de prejudicar a instituição quando há divulgação dos resultados. Todavia, se o processo de sensibilização da comunidade interna for bem conduzido, a rejeição à avaliação e às mudanças poderá ser alterada.

A contribuição do processo de avaliação institucional para o processo de tomada de decisões na universidade, independentemente do modelo adotado (Baldridge & Birmbaum), é permanente e inconteste, pois sempre haverá uma via de mão da qual todos participam e onde vêem os destinos de suas demandas. A avaliação é uma forma também de legitimar as decisões nas universidades. Isto, num tempo de escassez de recursos, torna-se interessante para os gestores que dividem com os demais atores o poder de definir prioridades.

A utilização dos produtos da avaliação na gestão dos cursos, na área administrativa da instituição, nas relações departamentais, nas atividades de ensino-aprendizagem, pesquisa e extensão é fundamental para a consecução dos objetivos estabelecidos. A avaliação tem um papel decisivo na criação de uma comunidade acadêmica crítica, pelas discussões que enseja sobre sua prática, pelo exercício de

unesp

autocrítica, pelas reuniões que provoca. No entanto, a avaliação pode atuar como instrumento de manipulação, exercício de poder, punição, mecanismo de pressão, forma de controle e barganha para a ordem hierárquica da instituição. Assim, seu uso é múltiplo e de finalidades aparentemente contraditórias, tanto nas instituições públicas como nas privadas. A escolha do objeto, a metodologia empregada para seu desenvolvimento, utilização e divulgação de resultados indicam seus propósitos ideológicos. Chaui (1998, p. 15) entende que a dificuldade principal na aplicação da avaliação à universidade reside na falta de liberdade de criação de métodos e elaboração de técnicas específicas de auto-avaliação pois, como centro de investigação, produtora de conhecimento, ela tem competência para avaliar também a si mesma.

> Em vez disso, por haver aceito o padrão organizacional da pesquisa e os critérios que a avaliam pela competitividade, eficiência e sucesso, vem aceitando, de modo acrítico e desastrado, a imposição governamental dos critérios avaliativos usados pelas empresas, imitando — e muito mal — procedimentos ligados à lógica do mercado, portanto, vem aceitando passivamente uma aberração científica e intelectual que oculta algo mais profundo, isto é, a visão neoliberal da escola e a ideologia pós-moderna da pesquisa.

Ao apresentar as diferenças entre as pesquisas geralmente feitas nas universidades e as pesquisas de avaliação, Weiss (1972, p. 1 - 6) forneceu informações de acordo com as quais foi possível elaborar o quadro abaixo:

unesp

Quadro 8 – Diferenças entre as pesquisas universitárias e as de avaliação

Diferenças\ pesquisas	Avaliação	Outras pesquisas
Usos para tomada de decisão	Pesquisa ação Orientada para o cliente	Pesquisa pura Ênfase na produção de conhecimento
Questões do programa	As questões consideradas deste tipo de avaliação são mais relacionadas aos tomadores de decisões do que as dos avaliadores.	Os pesquisadores formulam suas próprias hipóteses Metodologia baseada no conhecimento e disciplina dos pesquisadores
Juízo de valor	O que é x o que deveria ser Estabelecimento de metas do programa, pelos dirigentes é essencial para a avaliação Não definir claramente as metas	O que é descoberto
Enquadramento de ações	Programa a serviço de pessoas	Baseado no conhecimento do pesquisador
Conflito de papéis	Pressões interpessoais Avaliadores x técnicos O mérito da avaliação	Pesquisador trabalha individualmente ou com uma equipe
Divulgação de resultados	A maior parte dos resultados são não publicáveis Informações acumuladas são essenciais	É publicável

Fonte: Weiss (s.d. p. 1-6) Elaborado por Guilherme Marback Neto

A adoção da avaliação como prática permanente vem esbarrando na restrição a que o domínio de seu conceito se limita, pois este é geralmente entendido como aplicável apenas ao conteúdo das disciplinas ministradas em sala de aula. Há, também, práticas alternativas não habituais (conduzidas por diretórios estudantis e associações de professores) não habituais.

Para Sguissardi (1997, p. 4),

> avaliar uma instituição é compreender as suas finalidades, os projetos, a missão, o clima, as pessoas, as relações sociais, a dinâmica dos trabalhos, a disposição geral, os grupos dominantes e as minorias, os anseios, os conflitos, os valores, as crenças, os princípios, a cultura. Do que se conclui que avaliar é um empreendimento ético e político; que cada instituição tem a sua própria casuística e cada avaliação tem as suas próprias indagações.

Ao fazer uma defesa muito clara da avaliação, Durham (1990, p. 5) afirma:

> A avaliação não é portanto nem um modismo, nem uma simples manifestação do autoritarismo do Estado. É um processo que, se utilizado com os necessários controles democráticos, pode cumprir duas funções: a) impedir o rígido planejamento burocrático que tem caracterizado os países de ensino público centralizado, o qual tem se revelado ineficiente e ineficaz para atender a uma necessidade de transformação cuja exigência fundamental é a flexibilidade; b) possibilitar às universidades o estabelecimento de uma política que lhes permita compatibilizar as pressões externas com o espaço de autonomia e crítica que lhe é próprio.

6.6.2 Tipos de avaliação

A avaliação na universidade pode ser de dois tipos. O primeiro e mais conhecido é a avaliação do ensino-aprendizagem. O segundo, a avaliação institucional, objeto deste estudo, analisa os processos acadêmicos, sua estrutura e funcionamento, a área administrativa, cursos, projetos, programas, observando sempre os resultados produzidos e seus diferentes significados. Deste modo, a avaliação institucional contribui para o autoconhecimento da universidade, porque fornece processos decisórios.

Os estudos sobre avaliação indicam que seus processos tiveram início na metade do século XIX, nos EUA, onde Henry Barnard e Horace Mann e depois William Torrey Harris introduziram a prática de coleta de dados para as tomadas de decisão. Com este histórico, os EUA são o país que a prática da avaliação é bastante sedimentada e vista sob três modalidades: *assessement*, *accreditation* e *institutional evaluation*.

O *assessement* é uma avaliação pontual, geralmente uma prova, e direcionada para alunos. Tem como similiares, no Brasil, o Exame Nacional de Cursos (Provão) e o Enem. Ambos são provas abertas a toda a comunidade. A primeira é obrigatória e a segunda, facultativa, mas com o objetivo de medir o grau de qualidade do ensino, conforme critérios estabelecidos externamente às instituições. Essas duas avaliações utilizam a linguagem do Banco Mundial, da Cepal e da mídia, ou seja, as IES são classificadas através de rankings.

Em crítica ao *assessement* e também à sistemática das avaliações em geral, Angelo (2000, p. 104) diz:

unesp

> Aqueles que entre nós estão realmente interessados em promover a mudança têm falhado em responder, simultaneamente, a docentes, a estudantes e aos administradores a pergunta crucial: O que é que isso me pode trazer de útil?

Quanto aos rankings de avaliação existentes, que implicam forte caráter ideológico, Casper (1997, p. 60) observa:

> O critério de "excelência" tem sido objeto do meu menosprezo, mas isto não significa que os que estão na Universidade não precisem se preocupar com tal matéria, que a avaliação esteja abaixo de nossa dignidade. Rankings como esse proposto pelo Maclean's continuarão a ser publicados, e permanece a questão de como serão respondidas as exigências de integração e produtividade. Há ainda a questão de como obter recursos face a duas perspectivas aterrorizantes: a incerteza dos recursos públicos e o despertar de interesse, entre companhias transnacionais, pelas universidades como centros de investimento. Os administradores já têm o que parece para eles uma excelente resposta à questão da avaliação, de modo que ignorá-la não faz a questão desaparecer.

A segunda modalidade norte-americana é a *accreditation*, um processo voluntário que, através de agências não-governamentais, visa a avaliar as instituições educacionais e programas específicos. As agências de acreditação são convocadas para assegurar a qualidade e pretendem promover a excelência e o contínuo melhoramento das IES. À proporção que as agências vão tendo mais membros afiliados, mais sua credibilidade cresce na sociedade e contribui para que suas avaliações ou acreditações sejam melhor consideradas.

O terceiro tipo, adotado nos EUA, o *institutional evaluation* ou *educational evaluation*, é o mais complexo por avaliar a universidade como um todo, e com participação de todos os membros da comunidade. Assim, os outros dois tipos já referidos, são mais fáceis de ser utilizados e reconhecidos pela desigualdade que produzem.

Com estes três tipos, a avaliação nos EUA também se caracteriza por ser independente do governo. Com efeito, as universidades gozam de autonomia e realizam suas avaliações de forma sistemática, mediante agências contratadas ou *accreditaton boards* para tal fim. Nos últimos anos, os membros dos *accreditation boards* têm feito uma avaliação de seu trabalho (função e papel no ensino superior dos EUA), e nesta, o que antes se restringia a aspectos quantitativos passa a Ter como preocupação o atendimento à missão institucional.

unesp

No Brasil, a opção do MEC, principalmente nos últimos quatro anos, foi pelo *assessement*. A mídia também o elegeu por despertar grande interesse da sociedade. Aos poucos começa-se a rotular as IES de acordos com os resultados do Provão. Esse tipo de avaliação, à medida que foi sendo reconhecido, deixou em detrimento o modelo elaborado pelo Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub), com ênfase qualitativa, cujos sujeitos principais são alunos, professores e cursos de graduação. Sobre essa escolha, Silva (2000a, p. 49) esclarece que o Paiub foi "desativado"

> porque foge à lógica que vem sendo implantada, posto que o mesmo parte de um processo de auto-avaliação da globalidade da IES; conta com avaliadores externos, para um "confronto" de pares; desenvolve/cria uma consciência crítica de seus pontos fortes/fracos e uma perspectiva de um projeto de mudança. Muda, portanto, a idéia de input/output (entrada/saída), elimina indicadores rígidos, frios/neutros, porque oportuniza julgamento de valores, incompatível com o outro modelo.

A forma principal de avaliação estatal, o Provão, escolhida pelo MEC, contribui pouco para a melhoria real das instituições, pois busca valorizar um determinado momento de cada uma delas — na realidade, principalmente através de seus alunos, o que não significa demonstrar melhoria efetiva na formação desses indivíduos. Neste aspecto, Belloni (1998, p. 9) nota que, curiosamente, o Provão trouxe como resultado o que, só na aparência, "contrariava as expectativas do governo [...]: as universidades públicas têm tido os melhores resultados, [...]". Entretanto, cabe esclarecer que, no Brasil, os estudantes de universidades públicas são oriundos, em sua maior parte, de escolas particulares de ensino médio e isto favorece o bom aprendizado.

A segunda forma (avaliação das condições de oferta) tenta padronizar os aspectos de cada instituição, tendo em vista o princípio da "qualidade total". Nesse sentido, vários aspectos são aferidos de acordo com um padrão determinado pela comissão de especialistas. As críticas da comunidade acadêmica, aos critérios adotados neste processo, referem-se a seu caráter fiscalizador pois deveriam ser consultivos e realizados em parceria com os gestores dos cursos.

Conforme Hoffmann (1997, p. 33) a avaliação, numa perspectiva mediadora,

> significa desenvolvimento máximo possível, um permanente vir a ser, sem limites preestabelecidos, embora com objetivos claramente delineados,

unesp

> desencadeadores da ação educativa. Não se trata aqui, como muitos compreendem, de não delinearmos ponto de partida, mas sim de não delimitarmos ou padronizarmos ponto de chegada.

Como "ponto de chegada" traduz-se principalmente a satisfação dos atores acadêmicos, principalmente os estudantes. Para Moraes (1995, p. 138), o conceito de qualidade engloba várias palavras:

> Motivação do estudante, capacitação do professor, apoio funcional, ambiência, infra-estrutura adequada — [que] podem ser traduzidas numa única palavra: qualidade. A qualidade é uma resultante da combinação de todos esses fatores. E, ao se falar em qualidade, precisamos saber o que é qualidade hoje, no ambiente da universidade, principalmente quando se fala em qualidade na formação de jovens.

6.6.3 Qualidade na educação

A qualidade educacional, neste estudo, adota uma perspectiva que consiste na constituição de uma referência e contribuição para a construção de um projeto de universidade com o compromisso de atender ao atual momento sociopolítico brasileiro.

Nessa perspectiva, eis a análise de Dias Sobrinho (2000, p. 71):

> Quando aplicados mecanicamente à universidade, os critérios de eficiência, produtividade, rentabilidade e outros do mesmo espaço semântico, prisioneiros da lógica economicista e empresarial, são simplistas, disjuntivos, redutores, fragmentadores e, por conseguinte, falseiam o conhecimento da realidade. A realidade plural e complexa da organização institucional e da vida universitária é anulada e reduzida a uma só de suas dimensões. É como se todos os seus múltiplos e históricos valores devessem ser negados, ao mesmo tempo que a função e a capacidade instrumental passassem a representar os valores máximos da instituição. Não é que a universidade não tenha que preocupar-se em ser eficiente e produtiva, a seu modo. Sim, a universidade deve ser uma instituição eficiente, como imperativo ético, dada sua natureza social. Mas, trata-se de uma eficiência e produtividade específicas. Além disso, estes conceitos não podem constituir os únicos critérios que devem ser aplicados à qualidade da universidade, nem tampouco devem os seus significados ser mecanicamente transpostos das instituições econômicas para instituições educativas.

A qualidade educacional é objeto de grande controvérsia pela dificuldade na definição de parâmetros mais amplos que os economicistas. Ainda que se reconheça a dificuldade de definir e medir esta qualidade, o Banco Mundial estabelece, como

unesp

satisfatórios, o valor agregado do ensino, isto é, a aquisição de mais conhecimentos, e o aumento das probabilidades de desempenhar uma atividade geradora de receitas

Segundo Cardoso (1991) a qualidade pode ser vista sob dois aspectos: O primeiro identifica qualidade com as expressões técnico-administrativas de eficiência e produtividade. O segundo seria o acadêmico-crítico, mais voltado para o que se produz e como se produz.

No que concerne ao sistema de avaliação acadêmico-crítico, Sguissardi (1997, p. 59) diz que "a competência deveria referir-se à capacidade e habilidade de contribuir para se ultrapassar as demandas imediatas do mercado de trabalho, para se desenvolver a capacidade de pensar criticamente e de produzir conhecimento, liberto dos controles burocráticos e do poder".

A concepção, princípios e metodologia de operacionalização da avaliação também obedecem a prescrições governamentais e recomendações do Banco Mundial e Cepal.

Os documentos *Prioridades y estrategias para la educación* (Estudio Sectorial del Banco Mundial — Mayo, 1995) e *Educación y conocimiento: eje de la transformacion productiva com equidade* (Cepal/Unesco, 1992) explicitam a intenção de se construir, mundialmente, uma cultura de avaliação nas universidades, como se observa nos países em desenvolvimento.

Nesses documentos que pouco discutem o ensino superior, já que a meta principal é a eqüidade na educação, através do ensino básico — há várias recomendações quanto a mudanças, principalmente no que diz respeito à prestação de contas à sociedade.

O documento do Banco Mundial, ao apontar a falta de qualidade em todos os graus da educação nos países em desenvolvimento, sugere mais atenção aos resultados do ensino e ao mercado de trabalho, entre outras alternativas; inclusive, recomenda a aplicação da relação custo/benefício, para verificar se os recursos estão produzindo maior rentabilidade. Uma tônica do referido documento é que a instituição de ensino esteja orientada para resultados.

Para o Banco Mundial, a principal estratégia para o crescimento dos países é o investimento na educação com o objetivo de preparar mão-de-obra; observa, porém, que

unesp

essa prioridade, nos países em desenvolvimento, deve respeitar as características culturais e o contexto histórico e político locais. Faz também várias recomendações de reformas, a começar pela do Estado, com participação maior das famílias na educação e mais autonomia às instituições. Essa autonomia, para as universidades brasileiras, definida no art. 207 da Constituição Federal, na realidade é um engodo, pois não existe — nem nas públicas, nem nas particulares.

O documento da Cepal é mais específico quanto à avaliação institucional, aprofundando-se no capítulo "Tendências recentes", que trata de educação e recursos humanos na América Latina e Caribe:

> Salvo para el caso de los programas de posgrado en unos pocos países, o para el desarollo de labores de investigación, en realidad, no existen mecanismos permanentes, a nivel nacional o local, para evaluar las instituciones universitárias y sus diversos sectores y programas que por lo mismo carecen de incentivos para autoevaluar sus actividades y productividad (CEPAL, 1992, p. 50).

Um outro aspecto abordado neste documento é a necessidade de avaliação contínua e de condições estáveis para o desenvolvimento. Como projeto de melhoria para atender a esse item constata-se que o fracasso das estratégias habituais origina-se nas resistências da estrutura institucional e nos estilos tradicionais de gestão educacional, ainda existentes no Brasil, onde, entretanto, já se investe no preparo de gestores universitários. No que se refere à avaliação de resultados, considera que

> los cambios no se efetúan ya sobre la base de orientaciones brindadas por paradigmas ideológicos sino sobre la base de información brindada por la evaluación de resultados de las acciones en marcha. La experiencia internacional indica que todas las decisiones se toman sobre la base de información exhaustiva e confiable acerca del desempeno de las instituiciones, de los resultados obtenidos (CEPAL, 1992, p. 90)

Considera ainda, de modo mais específico, os tipos de regulação que podem estimular a avaliação interna e externa das instituições. Menciona também o documento que a avaliação externa poderá ser feita por um órgão independente, o que inexiste no Brasil.

No capítulo "Ação e medidas", esse documento cepalino dedica uma seção à gestão institucional responsável, na qual trata como segunda necessidade a avaliação

unesp

institucional na educação superior. Preconiza um Estado avaliador e uma ética competitiva como principais fatores de desenvolvimento das IES, explicando que cada país deverá criar seu próprio modelo de avaliação. Como exemplo, cita a proposta de avaliação institucional do Chile.

Em suma, nesses documentos pode-se perceber, com clareza, que há um interesse generalizado na América Latina pela avaliação.

Acredita-se que, principalmente em relação ao Exame Nacional de Cursos e às Comissões de Especialistas, já há uma grande expectativa no Brasil, por serem procedimentos de avaliação mais próximos da comunidade. Ou seja, nestes casos, toda a sociedade tem acompanhado os resultados através da imprensa.

Com isto, as IES, preocupadas com seu destino, procuram conscientizar toda a comunidade acadêmica sobre a importância da participação na avaliação institucional.

Quanto às prováveis conseqüências da avaliação estatal, ainda não há resultados concretos, apesar de várias IES sentirem-se ameaçadas, principalmente em relação a estas duas formas de avaliação mais divulgadas pela imprensa.

A necessidade da implantação da avaliação institucional no Brasil decorre do novo panorama político e socioeconômico já descrito no capítulo 3. Em função disso, e da conseqüente profissionalização das universidades, este tipo de avaliação torna-se um instrumento de diagnóstico constante que deverá contribuir para a melhoria da qualidade do ensino superior no país.

6.6.4 Evolução da avaliação institucional no Brasil

No Brasil, a ênfase da avaliação sempre recaiu sobre a fiscalização e o controle, em detrimento da construção de uma postura mais construtiva.

A concepção da avaliação como controle predomina no Brasil até o final da década de 1950. Ao descrever como se fazia a avaliação nesse período, Macário (1994, p. 42) diz:

unesp

> Era a avaliação **dominadora** [grifo da autora], centrada nas verificações prévias, nos termos de visita, nos relatórios semestrais, nos privilégios e conluios, no relacionamento inspetor-inspecionado, um tentando descobrir e o outro encobrir falhas que houvesse. Nenhuma preocupação havia com um processo avaliativo conseqüente; apenas de preservar a moralidade no cumprimento dos aspectos legais, **controlando** [grifo da autora] e mantendo os espaços considerados próprios das elites mantenedoras do poder.

Com o aumento da participação da comunidade acadêmica no destino da universidade e ao exigir posições definidas do novo papel dessa instituição face ao Estado, surgem novas modalidades de avaliação. Por iniciativa oficial (conforme relatórios Atcon e Meira Matos, Capítulo 3) as avaliações transformam-se em documentos de sondagem (ou diagnósticos) das universidades brasileiras para impor as mudanças, principalmente aquelas que fariam do ensino superior brasileiro imagem e semelhança, tanto na área acadêmica quanto na área administrativa, do modelo norte-americano.

O termo "avaliação", passa a ser mais empregado no Brasil a partir de 1983, quando foi criado o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (Paru), o objetivo era conhecer como se realizam as atividades de produção e difusão do conhecimento na educação superior e permitir aos diversos setores sociais, externos à universidade, expressarem suas sugestões. Apesar da proposta inovadora, ou talvez por isso, esse programa só durou três anos.

Na década de 1980 houve outras iniciativas nesse domínio. Todavia, somente em 1982, quando da realização da 54ª Reunião Plenária do Crub, em Aracaju (SE), foi redigido e aprovado um documento para a implantação permanente da avaliação das universidades brasileiras.

Em fevereiro de 1986 foi criado o Grupo Executivo para a Reformulação do Ensino Superior (Geres).

Paul, Ribeiro e Pillati (1990, p. 2) comentam:

> [...] a divulgação desse documento [relatório do GERES] suscitou enorme controvérsia entre as associações representativas dos segmentos das universidades e a comunidade científica, polarizada por manifestações inteiramente favoráveis e inteiramente contrárias à iniciativa e ao teor do anteprojeto. A acalorada polêmica, pela dimensão que tomou, parece ter funcionado como um freio à discussão mais específica da problemática da avaliação.



Ainda em 1986, na Universidade de Brasília (UnB), foi criada a Comissão de Avaliação Institucional, coordenada pela Profª. Isaura Belloni. Eis, a esse respeito, o testemunho de Belloni (1990, p. 6):

> Considerávamos que a UnB havia vivenciado aquilo que foi qualificado por alguns como a "ressaca da democracia" (ou da democratização da Universidade). Já havia passado este período, e era necessário algum projeto maior, que realmente "mexesse", do ponto de vista mais estrutural, naquilo que a Universidade restava fazendo.

Nessa mesma época, a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), a Universidade de São Paulo e a Universidade da Região de Joinville (Univille), entre outras, desenvolviam seus processos de avaliação.

No encontro internacional de avaliação do ensino superior promovido pela Sesu-MEC em 1987, o então ministro da Educação Jorge Bornhausen, no discurso de abertura do evento, disse:

> Sabemos que a avaliação é como uma moeda com suas duas faces: se um lado mostra o que há de falho, errado ou disfuncional, o outro lado mostra o que há de bom, de correto, de adequado, seja aos seus objetivos definidos, seja ao seu meio ou circunstâncias. Isso significa que entendemos a avaliação também como meio de revelar, para cada um de nós que nos interessamos pela questão do ensino superior, estejamos dentro ou fora dele, o que há para se fazer ou para corrigir, ora para estimular.

Em 1988 houve quatro encontros sobre avaliação institucional que contribuíram para a sensibilização da comunidade acadêmica, mas somente em dezembro de 1993 foi criado oficialmente o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), com os objetivos de "rever e aperfeiçoar o projeto acadêmico e sociopolítico da instituição, promovendo a permanente melhoria da qualidade e pertinência das atividades desenvolvidas. A utilização eficiente, ética e relevante dos recursos humanos e materiais da universidade traduzida em compromissos científicos e sociais, assegura a qualidade e a importância dos seus produtos e a sua legitimação junto à sociedade. (PAIUB, 1993).

unesp

Nesse mesmo mês foi publicado um edital de convocação das universidades brasileiras para participar do programa. Iniciativa semelhante ocorreu em 1994 e 96, quando já havia 94 instituições inscritas: 38 federais, 22 estaduais, 7 municipais, 7 comunitárias, 14 comunitárias/ confessionais e 6 particulares.

A obrigatoriedade de avaliar institucionalmente o ensino superior brasileiro, começou em 10 de outubro de 1996, através do Decreto Federal 2.026. Esse documento sintetizou as diversas formas de avaliação, complementarmente: algumas, com total envolvimento da comunidade acadêmica; outras, muito mais voltadas para a auditoria da qualidade das IES. Assim, criaram-se procedimentos para a avaliação, tais como: Indicadores Globais de Desempenho, Exame Nacional de Cursos (Provão), Comissões de Especialistas para avaliação das condições de ofertas dos cursos de graduação e a Avaliação Institucional (interna), por adoção do PAIUB.

O financiamento para a implantação da avaliação foi aberto apenas para as universidades públicas; as particulares deveriam se autofinanciar. Nos primeiros anos somente as federais e estaduais receberam verbas. Depois, no biênio 1996/97, as verbas foram estendidas às demais, excetuando-se as particulares.

A ênfase quantitativa dos mecanismos estatais de avaliação conduz a interpretações simplificadas, o que é facilmente utilizável pela mídia, agente fundamental na ampla cobertura e divulgação de resultados. Sob esse aspecto, vê-se que a opinião pública pressiona a cultura acadêmica e termina por exercer grande interferência no desenvolvimento de suas atividades. Mais: problematiza a cultura acadêmica, a qual pretende distinguir suas metas de qualidade dos valores massificados. Desse modo, a autonomia diretiva relativiza-se, condicionada por fatores externos.

No caso do Exame Nacional de Cursos (Provão), implantado pela Lei 9.131/95, eis o que Belloni (1998, p. 9) considera antipedagógico:

> Trata-se de uma simples medição de resultado final, um procedimento tradicional e insuficiente de avaliação, pois não considera fatores do processo de aprendizagem e das condições institucionais. Não oferece elementos para a melhoria da instituição e do sistema pois não identifica as causas das dificuldades; não beneficia o estudante pois nada poderá ser feito retroativamente. Não corresponde, portanto, ao objetivo fundamental da avaliação, qual seja o de melhoria e aperfeiçoamento das instituições ou do sistema.



Ainda que não cumpra um papel construtivo, o Provão tem servido como instrumento de pressão para a melhoria do ensino superior no país e se, de um lado, os formandos não conseguem receber os "dividendos," quando existem, os que os sucedem beneficiam-se com melhorias decorrentes da corrida para alterar a posição no *ranking* entre as universidades. A mídia, em conseqüência, não só explora o fato como se alia ao governo, decidido a fechar os cursos de desempenho péssimo ou ruim, o que até agora não ocorreu. O que tem funcionado mesmo é a "mão invisível" instrumentalizando o alunado para selecionar suas opções.

O processo de avaliação institucional, por exigir alto custo, deve ser contínuo e contribuir para o planejamento estratégico, a fim de efetivamente prestar contas à sociedade do que faz a universidade.

Sobre os problemas enfrentados pela avaliação nos modelos departamentalizados, Ribeiro (1977, p. 55) escreve:

> Quanto ao controle do desempenho didático do docente singularmente considerado, é indispensável que o departamento institucionalize sistemas periódicos de avaliação; para isso é necessário um alto nível de conscientização do corpo docente, quanto à importância do desempenho didático; e, sobretudo, que o problema didático seja tratado funcionalmente e não pessoalmente; por isso mesmo não deve haver susceptibilidade por parte dos docentes, e sim um sentido de colaboração e participação, para que haja um efetivo controle do desempenho didático de cada um.

Ao salientar a importância de se avaliar o ensino superior do Brasil, Schwartzman (1990, p. 14 - 5) faz três proposições: 1) a que implica definir os problemas de cuja solução pode se optar por um sistema educacional estagnado ou dinâmico e vivo; 2) a que permite aceitar a "pluralidade de objetivos e interesses", os quais não devem estar fixados em qualquer documento; 3) a que significa o limite inevitável da autonomia universitária face ao controle de verbas pelo Congresso e o Executivo e ao direito da sociedade saber o que as universidades fazem com seu dinheiro.

O Paiub estabelece que o processo de avaliação deve ser contraponto da proposta institucional desenvolvida pela IES, tendo em vista atender à tripla exigência da universidade contemporânea:

a) um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico;



b) uma ferramenta para o planejamento e gestão universitária;

c) um processo sistemático de prestação de contas à sociedade.

Entretanto, o que é insólito, as referências éticas do processo de Avaliação Institucional (globalidade; comparabilidade; identidade funcional; adesão voluntária; não punição e legitimidade) buscam contemplar a diversidade de natureza das instituições de ensino (públicas e privadas), embora estas possam alterar as condições de atendimento a tais princípios.

É fato que os princípios de avaliação do Paiub aplicados indistintamente ao sistema universitário público e privado, geram diferentes vivências do processo e também diferentes resultados.

Nas instituições privadas a avaliação institucional tem produzido atitudes ambivalentes, pois não prima pela democratização de procedimentos — o acolhimento da livre expressão de funcionários e alunos que a sustentam. Sua implantação só é rápida quando há uma predisposição da reitoria para com o processo. Todavia, face às dificuldades financeiras de atendimento total às necessidades apontadas pela avaliação, o que se verifica na comunidade acadêmica é o descrédito em relação ao processo, a recusa à participação.

Quanto ao processo de avaliação nos moldes do Paiub, Leite (1998, p. 65-7) considera que há vantagens sobre as demais formas de avaliação, porque, respeitar as diferenças socioculturais, as peculiaridades das instituições e valorizar tanto o seu processo de auto-análise como o seu pensamento criativo na busca da competência acadêmica e científica e eficácia social, permite o aprofundamento de questões complexas relativas à vida universitária, em seu *locus* de produção.

Além dos princípios já referidos, o Paiub determinou procedimentos padronizados que devem ser cumpridos no prazo de dois anos, a saber: sensibilização, diagnóstico, auto-avaliação, avaliação externa e reavaliação.

A Portaria nº 302, de 7/4/98, define a avaliação de desempenho individual das instituições de ensino superior; e, de acordo com seu art. 6º, os resultados dessa avaliação serão incorporados aos relatórios da Sesu para fins de autorização e reconhecimento de cursos, credenciamento e recredenciamento de instituições e utilizados na orientação de outras políticas do MEC de qualificação do ensino superior. No entanto, apesar de

unesp

enfatizados pelo governo e a mídia, os processos de avaliação institucional têm sido objeto de pouca atenção. Nos últimos anos da década de 1990, a redução de recursos para as universidades públicas, principalmente, contribuiu para se minimizar a importância do Paiub, no qual, em 1998, havia 120 instituições inscritas, o que comprova a aceitação do processo por parte da comunidade acadêmica. Verifica-se, porém, que a maior dificuldade da avaliação institucional, seja qual for o modelo, é a implementação dos resultados, pelos dos gestores.

No caso do Paiub, os resultados não vêm sendo divulgados nacionalmente porque os estudos comparativos entre as universidades são mais demorados. Este fato revela ainda que, somente na última década, o Brasil impulsionou seu processo de avaliação, enquanto que nos demais países da América do Sul, principalmente no Chile, os procedimentos já vêm sendo adotados há algum tempo.

6.6.5 Aspectos teóricos da avaliação

A concepção emancipatória de avaliação concebida por Saul (1995, p. 53-60) compreende três vertentes teórico-metodológicas: avaliação democrática; crítica institucional e criação coletiva e, pesquisa participante.

A avaliação democrática é assim descrita por Barry MacDonald (*apud* SAUL, 1995, p. 54):

> [...] o valor básico é o de uma cidadania consciente e o avaliador age como um intermediário nas trocas de informação entre diferentes grupos. Suas técnicas de coleta e apresentação de dados devem ser acessíveis a audiências não especializadas. A principal atividade do avaliar consiste no levantamento das concepções e reações acerca do programa estudado. Ele oferece sigilo aos informantes, dando-lhes ao mesmo tempo controle sobre o uso [...] das informações obtidas. O relatório avaliativo não traz recomendações e o avaliador não pensa num mau uso que fará das informações levantadas. [...]

A crítica institucional e criação coletiva decorrem de uma investigação da realidade cujo objetivo é alimentar o processo de conscientização. Saul (1995, p. 55) recorre a Freire para definir a conscientização como "um teste de realidade". Ou seja, quanto mais conscientização,

unesp

> mais se 'des-vela' a realidade, mais se penetra na essência fenomênica do objeto, frente ao qual nos encontramos para analisá-lo. [...] Por isso mesmo, a conscientização é um compromisso histórico. É também consciência histórica: é inserção crítica na história, implica que os homens assumam o papel de sujeitos que fazem e refazem o mundo.

Esta vertente, conforme Saul (1995, p. 55 - 7), ocorre em três momentos: o primeiro, expressão e descrição da realidade; o segundo, crítica do material expresso; e o terceiro, a criação coletiva.

A última das vertentes é a pesquisa participante, voltada para as necessidades básicas do indivíduo que responde especialmente às necessidades da população, considerando suas aspirações e potencialidades de conhecer e agir. A pesquisa tem como base seis princípios: autenticidade e compromisso, antidogmatismo, restituição sistemática, feedback aos intelectuais orgânicos, e ritmo e equilíbrio da ação-reflexão, ciência modesta e técnicas dialogais.

As idéias de Saul ficam mais nítidas a partir do quadro abaixo, no qual caracteriza o paradigma da avaliação emancipatória.

unesp

Quadro 9 – Paradigma da avaliação emancipatória

Características	Descrição
Natureza da avaliação	• Processo de análise e crítica de uma dada realidade visando à sua transformação
Enfoque	• Qualitativo • Praxiológico: busca apreender o fenômeno em seus movimentos e em sua relação com a realidade, objetivando a sua transformação e não apenas sua descrição
Interesse	• Emancipador, ou seja, libertador; visa a provocar a crítica, libertando o sujeito de condicionamentos determinados
Vertente	• Político-pedagógica
Compromissos	• Propiciar que pessoas direta ou indiretamente atingidas por uma ação educacional escrevam a sua própria história • O avaliador se compromete com a "causa" dos grupos que se propõe a avaliar
Conceitos básicos	• Emancipação • Decisão Democrática • Transformação • Crítica educativa
Objetivos	• "Iluminar" o caminho da transformação • Beneficiar audiências para torná-las autodeterminadas
Alvos da avaliação	• Programas educacionais ou sociais
Pressupostos metodológicos	• Antidogmatismo • Autenticidade e compromisso • Restituição sistemática (direito à informação) • Ritmo e equilíbrio da ação-reflexão
Momentos da avaliação	• Descrição da realidade • Crítica da realidade • Criação coletiva
Procedimentos	• Dialógico • Participante • Utilização de técnicas do tipo: entrevistas livres, debates
Tipos de dados	• Coordenador e orientador do trabalho avaliativo • O avaliador, preferentemente, pertence à equipe que planeja e desenvolve um programa
Requisitos do avaliador	• Experiência em pesquisa e avaliação • Habilidade de relacionamento interpessoal

Fonte: Saul (1995, p. 64)

Na trajetória da avaliação muitos estudiosos vêm buscando melhores definições e metodologias, a fim que o processo ultrapasse a existência formal para se constituir em realidade.

unesp

Na história da avaliação, para Guba & Lincoln (1989) podem ser consideradas quatro gerações ou fases. Na primeira, a ênfase estava na mensuração. Havia uma conexão entre a avaliação e os objetivos da aprendizagem. O avaliador era visto como um técnico que aprimorava as medidas. Na segunda fase, a base da avaliação passou a ser a descrição. A resposta estava no "o quê", e não no "por quê e no como". Considera-se que nessa fase surge o termo "avaliação educacional", criado por Tyler (1934). O avaliador continua a ser um técnico que enfatiza em suas atividades a descrição de padrões e critérios. Na terceira fase, o julgamento era o principal objetivo da avaliação, incorporados os procedimentos anteriores. No anos de 1990, surge a quarta fase, de acordo com a qual passam a ser ouvidos os que são avaliados, incluindo os sentimentos quanto ao processo. Não havia, pois, mais necessidade de se recorrer à avaliação somente no final de um determinado período, visto que sua relevância só pode acontecer na pesquisa qualitativa. São enfatizados a negociação e o consenso. Assim, a participação de toda a comunidade é o que possibilita uma avaliação competente. Para Guba & Lincoln (1989, p. 263-4), a avaliação

> é um processo onde avaliadores e 'apostadores' juntamente e colaborativamente criam (ou propõem) a construção válida ou consensual de algum avaliado.[...] Ela é responsiva porque se desenvolve a partir das preocupações dos interessados. [...] é um processo de dividir responsabilidades, e não de distribuí-las. [...] é um processo local. Suas conseqüências dependem do contexto local, 'apostadores' locais e valores locais e que não pode ser generalizado para outros cenários. [...] é um processo colaborativo no qual os grupos dividem o controle com o avaliador sobre metodologia e as decisões interpretativas que são feitas. Avaliação, dessa forma implementada, é uma atividade que dá poderes para todos [...] um processo de conduta própria, que requer do avaliador engajamento em interações face-a-face, com 'apostadores' individuais. Avaliação efetiva não pode ser executada à distância.

Na última década do século XX, outras linhas de avaliação começaram a ser implementadas no Brasil. Estas, com ênfase mais quantitativa que qualitativa, identificam-se nitidamente com a ideologia neoliberal e precederam o corte de financiamento dos processos de avaliação institucional nas universidades públicas.

Apesar de todo o esforço das organizações universitárias para implementar a avaliação institucional, o conceito entre os educadores ainda se restringe, geralmente, ao processo de ensino-aprendizagem.

unesp

Ao estudar a avaliação do ponto de vista dos sujeitos, Belloni (1998, p. 6-7) considera que existem dois tipos: internos e externos. Os sujeitos internos são os professores, funcionários e alunos. Os externos são os usuários ou colaboradores da comunidade acadêmica; pesquisadores de outras instituições, empregadores. A participação destes sujeitos na avaliação externa da universidade deve contribuir para a legitimidade do processo ao mesmo tempo em que traz para a universidade outras referências e mostra o que ela vem realizando. Uma das razões do êxito de um processo de avaliação reside em sua competência técnica e legitimidade política.

Corroborando a análise de Belloni, Dias Sobrinho (1997, p. 28) escreve:

> A integração não se reduz ao objeto, [...] às diversas dimensões e estruturas da universidade, mas também deve referir-se ao sujeito da avaliação [...] um sujeito coletivo. Integração referindo-se ao sujeito significa que quanto maior qualitativamente mais relacional e comunicativa for a participação dos atores universitários, mais chances tem a avaliação de ser significativa e trazer importantes resultados ao processo de melhoramento da universidade.

Quanto aos sujeitos envolvidos, Worthen e Sanders (1987, p. 165 - 6) identifica os grupos ou pessoas que afetam ou são afetados pela avaliação: *sponsor* (Promotor) — agência ou pessoa que autoriza a avaliação e providencia recurso para ela ser conduzida; *client* (cliente) — agência específica ou pessoa que solicita a avaliação; *participants* (participantes) — os que podem ser diretamente afetados com os resultados da avaliação; e *audience* (audiência) — pessoas, grupos ou agências que têm interesse na avaliação e recebem seus resultados.

6.6.6 As fases da avaliação institucional e sua gestão

A maior parte das universidades que adota o processo de avaliação institucional considera duas etapas como primordiais: a auto-avaliação ou avaliação interna e a avaliação externa.

No Brasil, o modelo do Paiub, estabeleceu como fases da avaliação: sensibilização, diagnóstico, auto-avaliação, avaliação externa e reavaliação.

unesp

Para que estas etapas sejam cumpridas, devem ser observados os objetivos da avaliação na educação superior:

- estabelecer mecanismos de "controle de qualidade" do funcionamento e, principalmente, do "produto" daquelas instituições, visando a melhores padrões de eficiência e eficácia;
- fornecer informações à própria instituição, ao sistema e à sociedade, com vários objetivos, como, entre outros, alocação de recursos humanos e financeiros, formulação de políticas e definição de prioridades;
- institucionalizar um processo de sistemática reflexão e tomada de decisão com vistas à efetividade social do seu funcionamento, isto é, o cumprimento da missão científica e social da universidade.

A primeira etapa, a sensibilização, é contínua e suas diretrizes competem à Comissão Central de avaliação. Como recursos auxiliares, podem ser utilizados seminários, palestras nos diferentes cursos para os atores acadêmicos, bem como informação à sociedade. O obstáculo principal desta etapa é justamente a continuidade, a qual deve ser bem planejada para que a comunidade participe e perceba a avaliação como uma prova de maturidade da instituição. Uma das chaves de sua eficácia é sempre apresentar os resultados implementados antes do final de um período letivo.

Quanto à dificuldade de se conseguir a adesão de toda a comunidade, Palharini (2001, p. 24) observa:

> [...] verificou-se que muito embora as Comissões tenham feito um esforço considerável desenvolvendo atividades de sensibilização, ainda não se estabeleceu uma relação de confiança, especialmente por parte dos docentes, com o Paiub. Estes, além de temer o que possa ser feito com os resultados, não acreditam que algo vá mudar em função da avaliação. Essa atitude de desconfiança acentua-se diante da escassez de recursos para sanar as graves deficiências de infra-estrutura com que as universidades se defrontam. E, também, pelo fato de tanto as reitorias quanto os Conselhos superiores não se envolverem diretamente com a avaliação.

A avaliação pode ser vista também como um "balanço institucional". Ou seja, de acordo com Lapassade (*apud* Dias Sobrinho, 1996, p. 17 - 8), trata-se de promover

unesp

> um método de interpretação analítico e pedagógico que consiste em instituir, numa organização social determinada (...), a análise coletiva. É, portanto, um balanço complexo. Mais do que verificar o funcionamento de um sistema, organiza-se para melhorá-lo, transformando, ao mesmo tempo, as relações entre os indivíduos e os grupos. Se a qualidade dos produtos acadêmicos é o objetivo maior da avaliação, a identificação dos problemas que ela possibilita e suas soluções dependem da política institucional e sua eficácia administrativa.

Na etapa do diagnóstico faz-se um levantamento global de dados de cada curso (de graduação) ou atividade (pesquisa e extensão), para que se perceba a importância de se manter organizada a memória da instituição.

Entretanto, Figari (1996, p. 101) vê limitações nesta fase:

> A construção de um referencial de avaliação de um dispositivo [universidade] de formação passa por uma fase diagnóstica importante: analisar-se-ão os seus traços nas operações que servirão de exemplos na última parte. Mas desde já se podem revelar as primeiras dificuldades: ser-se demasiado aberto às informações existentes, recear-se ignorar as que permitirão construir representações da avaliação que se seguirá e, ao mesmo tempo, fazer-se a triagem de dados, em função de hipóteses que determinarão categorias de informação, em número suficientemente limitado de informações para poder ser tratado. Em qualquer dos casos, o diagnóstico, se houver diagnóstico, apenas se pode revestir de um caráter provisório e hipotético e ser considerado como uma etapa da referencialização.

Cumprindo-se tais fases, vivencia-se maior democratização das relações na universidade e percebe uma relativa transparência nas ações.

O processo de avaliação institucional deve ter seu ápice na auto-avaliação ou avaliação interna, o que implica salientar seu aspecto crítico-transformador, e não o que seria tecnoburocrático, como tem prevalecido em vários casos, para atender ao que é eminentemente quantitativo e servir mais aos propósitos de manutenção do "status quo" do que ao aperfeiçoamento significativo da política e da prática universitárias. A preocupação com a clareza dos propósitos, assim como a definição de fases e utilização de resultados, poderá tornar o processo mais motivador do que ameaçador.

Ao destacar a importância da auto-avaliação, Coutinho (1977, p. 60-1) esclarece:

> Não há, portanto, como estranhar o debate. E o primeiro dever da universidade, neste particular, é a autocrítica. O conformismo, a aceitação passiva são os maiores inimigos da universidade. Ela deve estar em constante auto-análise, do

> contrário a sua missão ficará comprometida. É a sua morte o conformismo. É a sua antítese a idéia da admiração do próprio umbigo. Sua vida é a insatisfação, a dúvida, o revisionismo (diferentes da contestação), a fim de estar sempre à altura do seu tempo, adaptando a sua estrutura e funcionamento às necessidades impostas pela evolução do pensamento, da cultura.

A auto-avaliação é, pois, o momento coletivo de conhecimento crítico e busca de soluções aos problemas da universidade, ao mesmo tempo em que permite controlar democraticamente as diversas situações da instituição. Reveste-se, por isso, de possibilidades e delicadeza em sua forma de execução. Assim, exige preparação dos membros da comunidade acadêmica, a fim de que objeto em causa sejam sempre as idéias, e não as pessoas. Geralmente se faz uma grande reunião (assembléia) em que o grupo conhece o diagnóstico, revê os problemas apontados por instrumentos e propõe soluções identificando as prioridades.

Quando a cultura é orientada para a tarefa, geralmente as reuniões são práticas e bastante operacionais. No caso das universidades, pela diversidade dos papéis que reúne e confronta, as questões são longamente discutidas e, muitas vezes, não apresentam propostas de solução viáveis em termos práticos e financeiros. O aspecto mais interessante da auto-avaliação é a tomada de consciência do grupo (professores, alunos e funcionários) quanto à sua capacidade de resolver problemas e de atuar de forma pró-ativa. Se a primeira reunião foge a esta finalidade, o descrédito começa a tomar conta da instituição, as respostas à comunidade são insatisfatórias para o grupo, a participação tende a ser reduzida. Após a discussão dos pontos positivos e negativos, faz-se um relatório à Comissão Central de Avaliação, que organizará os dados a serem utilizados na avaliação externa. A grande vantagem desta etapa é o fato de que a discussão ocorre entre as pessoas que conhecem a instituição e vivem nela. Entretanto, como observa Figari (1996, p. 89), "o aluno está, curiosamente, na maior parte das vezes, ausente da descrição dos processos do projeto, mesmo quando é freqüente e implicitamente o seu beneficário: isto é, o aprendente torna-se objeto em lugar de sujeito".

A avaliação externa é uma prática habitual e de longa data em universidades de outros países e que no Brasil, na área de pós-graduação, já se faz há aproximadamente 25 anos, pela Capes. Trata-se de um procedimento geralmente bem aceito pela comunidade acadêmica, porque organiza a distribuição nacional de bolsas de mestrado e doutorado. Nesta etapa convidam-se profissionais de outras instituições para avaliar o objeto eleito

unesp

(cursos, pesquisas etc.), de acordo com o roteiro predeterminado pela universidade. Alguns autores consideram que, já nesta etapa, a universidade deve ser transparente à sociedade, a fim de possibilitar a captação de mais recursos financeiros. Isto aplica-se mais às IES públicas, pois as particulares dificilmente recebem doações da sociedade.

Para Durham (1990, p. 8), o caráter democrático da avaliação

> depende ainda de um outro recurso, que é fundamental: o seu caráter público. É o acesso generalizado aos resultados do processo que permite sua utilização não apenas como instrumento de controle, mas também como argumento de reivindicações. A publicação dos resultados da avaliação é um instrumento democrático ainda num outro sentido: é uma forma privilegiada de prestação de contas, à sociedade, do uso de recursos públicos.

Cumpre observar que da ênfase quantitativa na avaliação de cursos de graduação decorrem vários entraves à consecução de um bom resultado. Na análise de Grego (1997, p. 110),

> a abordagem quantitativa, comparativa, ao conformar a avaliação a um modelo ou padrão "ideal", ignora a diversidade de concepções que coexistem na dinâmica do processo educacional de cada curso, historicamente determinadas pelas políticas de desenvolvimento econômico-social do contexto mais amplo, relacionadas aos diferentes campos de conhecimento, e pelas formas de organização política e social e ambiência cultural e científica prevalentes nos *campi* universitários.

Após a avaliação externa, os atores acadêmicos tomam conhecimento dos juízos de valores emitidos pela comissão externa e os comparam com os resultados da auto-avaliação, com vistas ao relatório final. A grande vantagem desta etapa é a visibilidade pública da instituição, através dos avaliadores.

Uma última etapa, raramente realizada, é a meta-avaliação. Ou seja, avalia-se todo o processo de avaliação, tudo que implicou a necessidade de a instituição se ver criticamente.

Conforme Guba & Lincoln, (*apud* FIRME, 1994, p. 56), a meta-avaliação interessaria a três grupos:



> àqueles que coordenam ou dirigem o programa ou projeto, imprimindo-lhes sua filosofia; àqueles que são destinatários e portanto beneficiários do empreendimento, vivenciando seu cotidiano; àqueles que são vítimas, ou seja, que podem ter sido afetados pelo processo avaliativo, por falhas na sua condução, por efeitos impensados, ou por perdas que deveriam ser evitadas.

A meta-avaliação, para Stufflebeamn (1981, p. 151), é "o processo de delinear, obter e utilizar informações descritivas e de julgamentos sobre a utilidade, a praticidade, a ética e a adequação técnica de uma avaliação, de modo a orientá-la e relatar ao público interessado seus pontos fortes e fracos".

Nas universidades públicas, a avaliação geralmente está vinculada à área de planejamento ou aos reitores, a fim de subsidiar transformações institucionais significativas. Tais informações são de obtenção muito difícil no Brasil, onde as IES públicas ressentem-se, quase sempre, de recursos financeiros e da evasão de seus melhores quadros para as IES privadas. Seus docentes e pesquisadores em geral sempre se mostraram críticos a todas as políticas públicas, e não apenas da política educacional. Para Belloni (1990, p. 13), que se refere à experiência da UnB,

> o fato de a Comissão de Avaliação não ser ligada diretamente à administração ajudou muito o encaminhamento. Havia um grau de liberdade e um grau de legitimidade que não derivava do reitor ou da administração como tal, de uma instância colegiada, considerada, dentro da UnB, como um espaço democrático, um espaço técnico e academicamente respeitado.

Além das questões implicadas na subordinação da avaliação, há o problema da denominação e composição (PAUL; RIBEIRO; PILLATI; 1990, p. 7). Isso porque, de acordo com o caráter que a instituição dê à avaliação, esta poderá organizar-se ou como uma coordenação, ou comissão, núcleo, equipe, grupo etc. Da mesma forma, quando a comissão é formada por atores acadêmicos com diferentes status na universidade, há uma visão mais rica do processo, o que facilita a sensibilização da comunidade para implementá-lo. O que se nota, geralmente, é que os alunos, apesar de ser o motivo maior da educação, limitam sua atuação, nesta atividade, aos focos de seu interesse imediato — como, por exemplo, avaliar os docentes. Quando se trata de trabalhar no sentido de construir coletivamente a instituição universitária, a participação é menor.

Sobre os integrantes das comissões centrais, Palharini (2001, p. 24) os vê como

unesp

> pessoas que acreditavam e acreditam na importância da avaliação conduzida autonomamente, são defensoras da instituição, crentes no potencial do programa. Nelas se concentram a condução e efetivação do processo. São elas que garantem a sua continuidade e detêm a história do processo. Na verdade, a evolução do processo na instituição depende em muito da paixão que essas pessoas nutrem pela avaliação e pela idéia de uma avaliação autônoma, conduzida pela universidade, o Paiub.

O mesmo autor acrescenta (2001, p. 25):

> Tais pessoas, no entanto, atormentam-se diante daquilo que consideram ser, por parte do MEC, um atropelo à evolução do programa, com as constantes avaliações paralelas àquelas que estão a conduzir. São atormentadas pela idéia de que tendem a ser percebidas como aqueles que fazem o "jogo" da política oficial. Inquietam-se diante da indiferença e desconfiança da comunidade, com a falta de apoio material, [...] dificuldade em institucionalizar o processo, [...] dissociação de suas atividades daquelas relacionadas ao planejamento institucional, com o não saber "o que fazer" diante da massa de dados disponível. Preocupam-se com a descontinuidade decorrente da substituição automática da comissão; de um modo ou de outro, convivem com estes tormentos.

Avaliar a gestão numa universidade é muito complexo; é como se fosse abrir a caixa preta. Em outras organizações a avaliação existe há mais tempo e se desenvolve com mais facilidade. Isto se deve principalmente ao fato de que já constitui normalmente um procedimento cabível à própria gestão.

Hoje, a avaliação na universidade tornou-se um imperativo. Dadas as condições do mundo contemporâneo, é impossível a existência de instituições sem permanente avaliação.

Ao analisar o diferencial constituído pela avaliação, Paul, Ribeiro e Pilatti (1990, p. 11) assinala que as universidades:

> não são simples unidades produtoras [...] nem as suas administrações superiores são constituídas de gerentes unicamente preocupados em maximizar uma hipotética função de produção. O processo de elaboração e de difusão do saber vai além da simples justaposição de alunos e de professores numa sala. Na verdade, professores e alunos representam, antes de mais nada, a razão de existir da própria universidade, e não podem ser reduzidos a simples fatores de produção. O processo de produção na universidade apresenta-se bem mais complexo do que aquele do paradigma econômico.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 1 12 13 14 15 16 17 18

Como ressalta Nascimento (2000, p. 16), nenhuma avaliação "é verdadeiramente institucional se não contemplar a análise crítica dos processos de gestão, desde o mais alto nível decisório até o mais simples nível executivo".

O processo de avaliação necessita ser validado pelos atores da comunidade acadêmica, através de acordos. É o que sublinha Dias Sobrinho (2000, p. 81):

> Não se trata, portanto, de um processo tranqüilo e automático, simples resultado de atividades e conhecimentos meramente técnicos. Antes, é um processo que assume os conflitos de interesses e as disputas de poder, as diferenças de valores e de atitudes, as dificuldades de cooperação, os distintos graus de envolvimento e de compromisso. Há certamente sérios problemas a equacionar na construção de um processo democrático e participativo, desde logo admitindo que a comunidade universitária, não diferente de outras, não tem ainda a cultura e os hábitos de reflexão sistemática e de conjuntos obre a sua própria realidade.

No quadro a seguir, Belloni (1998) explicita algumas diferenças e semelhanças entre a avaliação institucional na universidade e aquela realizada em outras formas de organização.

Quadro 10 – Relação entre avaliação institucional na universidade e em outras organizações

Ponto de vista dos	Empresa	Universidade
Fatores ou insumos	Precisão acerca de tipos, quantidades, origem, matéria-prima envolvidas	Variedade de insumos, professores, alunos, os quais diferem entre si pela própria condição de sujeitos únicos
Processos	Grande controle e domínio sobre os processos operacionais e de transformação adotados	Procedimentos de ensino-aprendizagem dependem de processos pessoais e coletivos baseados em pouca rotina e previsibilidade, mas muita criação e questionamento
Resultados	Produto ou serviço oferecido deve corresponder a critérios razoavelmente definidos pela empresa, leis do mercado etc.	Dois tipos: cidadãos e profissionais formados e achados científicos resultantes de pesquisas e experimentos

Fonte: Belloni (1998). Elaborado por Marback Neto

Atualmente, a avaliação pode ser considerada também como uma forma de envolver as pessoas da organização em seu processo de desenvolvimento. Requer, inclusive, capacitá-las para que elas possam avaliar. De acordo com Firme (1998), "o papel

do avaliador é tirar máscaras (programas e pessoas têm máscaras). Você tem que esperar que ela [a pessoa] queira e depois ajudar a tirar a máscara, sem rasgá-la".

Para realizar a avaliação ou, pelo menos, iniciar seu processo, a instituição deve definir um momento adequado (relação com o clima organizacional), não permitindo que o insumo seja a ela atribuído. A precisão técnica deve ser o requisito para assegurar a boa condução do processo e sua confiabilidade.

A avaliação institucional é imprescindível porque, quando bem executada, fecha o círculo da gestão, constitui seu princípio e fim. O princípio concerne ao diagnóstico da situação, que é valioso para o planejamento institucional, atualmente denominada PDI (Plano de Desenvolvimento Institucional). Como fim, ela é um instrumento que pode, com base no planejamento, abalizar os resultados da instituição, para que se possa observar a eficiência e a eficácia organizacional, aspectos essenciais à consecução da meta de qualidade desejada.

Ao conceber a produtividade como um amálgama de eficiência e de eficácia que resulta da interação de fatores independentes, Vahl (1992, p. 31) esclarece:

> há uma tendência a se fazer referência aos fatores mais facilmente quantificáveis, como os métodos e processos, a tecnologia e o equipamento, as normas e os custos. Estes fatores não constituem senão um aspecto da situação; existe outro conjunto de fatores essenciais que, apesar de menos tangíveis, não são menos importantes. São a motivação, as competências do pessoal, o clima do trabalho, as aspirações e as aptidões individuais.

Cumpre observar que geralmente se minimiza, na relação avaliação/gestão, o conjunto de dados coletados internamente; contratam-se serviços externos para produzir informações já organizadas pela própria comunidade acadêmica.

Conforme Faraco, (*apud* ZAINKO, 1994, p. 71) "é fundamental avaliar para ter base de decisão; para definir projetos para a instituição; para reformular conceitos, desde o conceito de universidade, até o de ensino, de pesquisa, de extensão e de eficiência administrativa". Além disso, precisa-se após o levantamento de dados, selecioná-los pelos critérios de pertinência e relevância, interpretá-los, refletir sobre sua significação, buscando sempre a compreensão de conjunto.

unesp

A avaliação institucional, quando comparada a outros mecanismos, caracteriza-se por enfatizar a qualidade, ser mais abrangente, mais analítica e, sobretudo, mais participativa. Todos são sujeitos e objetos do processo. Não há passividade. Por tais características, é uma cultura de difícil implantação.

Para que a avaliação seja, predominantemente, um meio de aperfeiçoamento das instituições, e não um fim em si mesma, o que a transformaria num instrumento demagógico, seria necessário um prévio e profundo conhecimento da cultura de seus diversos segmentos (condição de sensibilização e obtenção da participação), disponibilidade de recursos financeiros para implementação das soluções apontadas e vontade política da instituição, no sentido de afinada quanto ao conceito de qualidade para si mesma. Entre os mecanismos adotados para sua realização, deve figurar o compromisso dos dirigentes da universidade.

A avaliação só poderá ser digna desse nome se a sua cultura for o fundamento da construção da universidade, e, nessa medida, uma prática permanente em todas as áreas e momentos.

Atualmente, para a gestão universitária, é crucial avaliar o que foi proposto por seus membros, através do PDI, comparando-se com o que foi realizado. Há uma acentuada dificuldade, e, mesmo, descrença na avaliação quando ela não prioriza soluções para os problemas. Constituem elementos básicos do PDI a missão, princípios e objetivos do projeto pedagógico (que seria a atividade-fim), do projeto administrativo-financeiro (meios), mediante os quais a universidade se concebe, mantém-se, e define suas prioridades e metas.

A avaliação institucional — também para o governo brasileiro — é condição *sine qua non* para a construção do Plano de Desenvolvimento Institucional, cujo desafio será coadunar o planejamento acadêmico e o administrativo. Para isso, o setor ou pró-reitoria que o fizer deverá possuir identidade e reconhecimento institucional, sem o que o cumprimento das determinações do MEC terá papel relativo.

É de importância que a avaliação como processo e como um setor ou área da universidade tenha seu planejamento e seu orçamento. Worthen e Sanders (1987, p. 251-278) considera crucial fazer-se um plano de trabalho específico baseado numa lista de questões com as tarefas a serem cumpridas. Sugere dois tipos de controle na elaboração

dos projetos, a Rede PERT e o Gráfico de Gannt, os quais são de domínio de administradores e engenheiros. Assim, mostra-se necessário compor-se a equipe da comissão de avaliação também com pessoas que tenham um conhecimento maior de administração.

Considerando-se o orçamento como o planejamento financeiro da avaliação, destacamos que a maior parte das instituições não o faz e, portanto, não contabiliza os gastos dessa atividade, o que resulta da centralização das decisões e do excesso de burocracia nas universidades. Nas universidades públicas o orçamento é designado com base na dotação ou subvenção do Estado, enquanto que, nas particulares, é feito algumas vezes de modo mais descentralizado, embora não consiga retratar as reais necessidades. Em ambos os casos, o problema são os recursos para uma atividade ainda não reconhecidamente necessária às universidades.

O orçamento deve incluir despesas de salários e benefícios de pessoal e consultores; viagens; comunicação (divulgação de atividades, telefone, fax, correios e boletins, além de relatórios com os resultados); impressão e reprodução de material, processamento de dados, equipamentos e gastos com material de consumo; contratos com empresas terceirizadas e outros. A fim de definir o custo ideal de uma avaliação nos EUA, Worthen e Sanders (1987, p. .261) estima que seu orçamento deve ser de aproximadamente 10% do orçamento do programa ou do projeto; adverte, porém, que, para alguns autores, estimativas nessa área são grosseiras pela variedade de objetos. Por isso, ressalta: "A qualidade do estudo não é provavelmente relatada nos seus custos. A principal preocupação é conseguir pessoas capazes para trabalhar no estudo."

Outro aspecto do planejamento da avaliação institucional é o da necessidade de revisões periódicas para correção de desvios, tendo sempre em vista seu objetivo maior que é contribuir para o auto-conhecimento organizacional. Além disso, como se trabalha com pessoas, o monitoramento do processo de avaliação deve ser constante.

É essencial que a qualidade buscada corresponda aos objetivos da universidade. Não se deve medir e simplesmente estabelecer um juízo de valor, independentemente da proposta pedagógica da universidade. À luz desse aspecto, a avaliação institucional é o valor-chave, pois balizará tudo que diz respeito à vida universitária.

unesp

Sobre isso, Ortega y Gasset (1999, p. 50) escreve:

> Uma instituição é como uma máquina, e toda sua estrutura e seu funcionamento devem ser precedidos pela atuação que dela se espera. Em outras palavras: o cerne da reforma universitária está em adequar-se plenamente à sua missão. Toda mudança, todo incremento e reparo desta nossa Casa serão mágoas de amor perdidas, se o problema de sua missão não partir de uma revisão prévia, feita com enérgica clareza, com decisão e veracidade.

Para que a avaliação funcione adequadamente, o sistema de informações da universidade não pode constituir-se apenas de um banco de dados: deve contribuir para as decisões estratégicas e, ao mesmo tempo, proporcionar uma participação constante, e não apenas pontual como existe na maior parte dos casos.

O grande entrave ao maior desenvolvimento da avaliação institucional nas universidades é o tratamento dos resultados do processo. Para Paul, Ribeiro e Pilatti (1990, p. 17), o primeiro deles é a aparente ausência de um processo de decisão nas unidades envolvidas. Nada se faz com os dados coletados. Algumas vezes, por falta de recursos; outras, por falta de iniciativa dos atores para buscar soluções para os problemas identificados. Há um certo receio de divulgar resultados, principalmente quando não são bons, pois o ranking efetuado pela mídia já desgasta bastante o processo. Nesse aspecto, há momentos da universidade que, por causa do clima organizacional, são inadequados para a divulgação de resultados. Geralmente isso ocorre no final de cada período letivo, quando os atores estão mais estressados e mais vulneráveis a qualquer crítica.

Com base em pesquisa realizada nas IFES, Palharini (2001, p. 24) conclui:

> As administrações universitárias não assumem compromissos explícitos de replanejar suas ações em função dos resultados verificados no processo de avaliação; além disso, poucos suportes efetivos deram às comissões para a realização do trabalho. O apoio dado assumiu mais um caráter discursivo. Nada evidencia que estejam dispostas a repensar as práticas administrativas predominantes. Os conselhos superiores, por sua vez, manifestaram pouco interesse pelo processo, esquivando-se de com ele assumirem compromissos. Tudo se passa como se a questão central residisse no desempenho docente. A condução do processo de avaliação vê-se assim, reduzida à liderança e empenho das Comissões centrais.

unesp

Ao mostrar a amplitude que a avaliação pode trazer para as universidades o mesmo autor sugere flexibilizar o sistema, em vez de institucionalizá-lo. Durham (1990, p. 8) afirma que, para "institucionalizar múltiplos processos de avaliação, deve-se incluir:

1) O fortalecimento, a ampliação da área de atuação e a melhoria da qualidade da informação que vem sendo sistematicamente recolhida e publicada pelo Ministério de Educação, assim como sua maior divulgação e utilização;
2) Apoio a diferentes análises realizadas sobre esses dados pelo próprio Ministério e por órgãos como o IPEA e o IPLAN;
3) A manutenção de processos de avaliação setoriais como os feitos pela Capes, em relação à pós-graduação;
4) Avaliação sistemática sobre a produção científica, a formação de pesquisadores e a eficácia dos auxílios e o rendimento das bolsas a serem efetuadas pelo CNPq [...];
5) Formação de comissões mistas de associações profissionais, técnicos do Ministério da Educação e docentes para a avaliação dos cursos que fornecem diplomas para as profissões regulamentadas;
6) Desenvolvimento de indicadores gerais comparativos, análises e diagnósticos sobre o ensino de graduação por técnicos do Ministério e pesquisadores contratados;
7) Análises da situação das pesquisas e de problemas específicos para o desenvolvimento do conhecimento, feitos por associações científicas em suas áreas específicas;
8) Coleta sistemática e publicação de estatísticas confiáveis e de indicadores de custo/aluno e de desempenho pelas universidades e outras instituições de ensino superior;
9) Implantação de sistemas de avaliação setorial (pesquisa, ensino, extensão) nas universidades e de auto-avaliação com participação externa;
10) Estímulo a pesquisas sobre as características dos candidatos ao vestibular e o destino dos egressos das universidades;
11) Levantamento e análise dos mecanismos de cooperação com o setor produtivo;
12) Avaliação da eficácia administrativa e da adequação dos procedimentos burocráticos.

6.6.7 Problemas da implantação da avaliação institucional

O exercício da avaliação faculta a livre expressão de funcionários, professores e alunos, criando momentos instituintes nas universidades. Mas o que é salutar nesse processo acadêmico termina por gerar impasses para a gestão da instituição particular, cuja cultura é, com freqüência, a de evitar essas manifestações. Nelas evidenciam-se os focos de poder legítimos e os instituídos, que dificultam o exercício da autoridade.

unesp

Para Dias Sobrinho (1995, p. 19), "cada universidade é um palco de disputas e confrontos mais ou menos dissimulados, pelo poder de definir as autoridades do saber e, portanto, o poder de falar e de dar a palavra."

Um dos problemas da avaliação é quem avalia. Com a constituição das comissões de especialistas (ano 2000) que, em quase 95% dos casos, é de membros das universidades públicas, criou-se um problema: as comissões exigem das IES particulares as mesmas condições propiciadas pelas IES públicas, sem considerar as respectivas diferenças culturais e de gestão. Já na área administrativa, os problemas que avultam são relativos à falta de dinamismo no emprego dos recursos financeiros e na prestação de contas, como se verificam na IES públicas.

Para Rocha (1995, p. 102), "há exigência de que os avaliadores tenham não só experiência técnica mas relevantes qualidade interpessoais. E fica evidente que nenhuma instituição poderá sobreviver sem parceria com outras organizações, para enfrentar os problemas que estão a desafiar a todos".

O caráter recente da implantação dessas medidas faz com que sua prática se sobreponha à existência de sua cultura. Isso gera o enfrentamento de mitos que distorcem sua realização, como, entre outros, o da impossibilidade, o da facilidade e o da inutilidade. Provenientes óbvios de mecanismos de defesa justificados pelas razões já apontadas, sua única solução reside na criação da cultura avaliativa, produto da competente condução do processo.

A questão central de "quem avalia" é, portanto, antes política do que técnica. Por isso mesmo, como se ressalta, devem que ser instaurados na universidade "processos de avaliação que se desenvolvam não apenas 'intramuros', mas que contemplem a participação externa, visando-se à credibilidade e publicidade do processo" (Durham, 1986).

A esse respeito, Gairén Sallán (1993, p. 338) chega a ser contundente: "Convém não perder de vista que a melhor avaliação não é a mais técnica e precisa, senão a mais operativa; isto é, aquela que seleciona e se centra em obter dados que elabora e divulga para ajudar a tomar e melhorar as decisões".

unesp

A dificuldade financeira de atendimento total às necessidades apontadas pela avaliação gera, na comunidade acadêmica da instituição privada, descrédito no processo, menor participação, empecilhos para a equipe que conduz o trabalho.

Acrescentamos que são forças restritivas ao exercício da avaliação institucional o corporativismo e a atuação dos órgãos para-universitários, que, muitas vezes, realizam avaliações paralelas.

Considerando que as instituições científicas necessitam trabalhar de forma cooperativa, Casper (1997, p. 50) explica:

> A atividade intelectual somente progride quando há cooperação, e não apenas para que um investigador forneça o que falta ao outro, mas para que o êxito de sua atividade entusiasme o próximo. Deste modo, evidencia-se, para a comunidade científica, a força comum e original que no indivíduo somente pode destacar-se de forma isolada ou derivada.

No Brasil, a cultura da cooperação tem se ampliado, mas é ainda um empreendimento difícil, especialmente na área universitária, onde a todo momento se fala em "ilhas de excelência" e faz-se tudo para esquecer os que a elas não pertencem. A luta pelo saber é bastante individualizada e, por isso, as universidades têm dificuldades de trabalhar com o social no sentido de seu efetivo desenvolvimento.

Entende Teixeira (1998, p. 99) que esse isolamento deixará de existir na universidade, porque ela "socializa a cultura, socializando os meios de adquiri-la".

O corporativismo pode ser visto de diferentes ângulos. Eis a concepção de Vieira (1992, p. 107) :

> algo que se inscreve no mais íntimo de nossas relações cotidianas, manifestando-se na instituição sob as mais diversas formas [...] é no departamento em que se manifestam os diferentes interesse em jogo na universidade: o ensino versus a pesquisa; o trabalho criativo versus a alienação; os interesse de um versus o de todos onde a questão do corporativismo acaba mais presente - quer nos processos mais simples, quer nos mais complexos.

Outra dificuldade reside na própria metodologia utilizada, já que esta que podem determinar a supremacia de interesses de grupos.

unesp

Readings (1996, p. 47 - 8) faz seguintes ponderações a respeito desse problema:

> Argumentar contra o uso de tais formas não significa resistir à questão da avaliação.[Significa] simplesmente recusar a crença de que a questão da qualidade na educação seja suscetível de cálculo estatístico, recusa da equivalência entre responsabilidade e contabilidade. Parece-me possível argüir, em dois pontos, a legitimidade de tais modos de avaliação. Primeiro, relativamente à natureza das questões, comete-se um erro de lógica ao supor que a avaliação pode ser diretamente deduzida de proposições descritivas – passagem ilegítima do jogo da linguagem descritiva para o da perspectiva, uma confusão entre juízo de fato e juízo de valor. Daí, por exemplo, segue uma das questões propostas: "O professor respeitou o programa? A questão supõe que tal estado de coisas é automaticamente uma coisa boa (respeitar um contrato), ao passo que nós, suponho, estamos qualificados a sugerir que pode ser uma boa coisa para o professor rasgar o programa e recomeçar caso verifique que o nível não está adequado à turma... A segunda ordem de problemas concernentes à avaliação do ensino está relacionada com isto: a posição do estudante como o único juiz da qualidade da educação, e a pressuposição de que tal julgamento pode ser quantificado – [é] a lógica do consumismo. A resposta à questão da avaliação do estudante parece-me um modelo para a abordagem da questão da avaliação como um todo. Primeiro, é necessário reconhecer que o que se exige é um ato de julgamento, portanto embebido num contexto discursivo ou pragmático – contexto que precisa ser reconhecido quando o julgamento emitido é, por sua vez, julgado. Segundo, nós precisamos saber o que será feito com tais avaliações, como elas serão compreendidas, e o que constitui matéria para julgamentos ulteriores. Nenhum julgamento é final, há sempre outro elo na cadeia – questões de valor são sistematicamente infensas à conclusão. Terceiro, o juiz, a cada etapa do processo, é chamado a assumir a responsabilidade pelo julgamento emitido, ao invés de se esconder atrás de uma pretensão estatística à objetividade.

O que dificulta sobremaneira a execução do processo é o fato de que o "peso" da avaliação se concentra na comissão central, que depende das diversas áreas-fins e de sua consciência quanto à importância da atividade. Daí decorrem a agilidade no fornecimento de dados e a participação no processo. Para evitar essa dificuldade, costuma-se vincular a avaliação ou ao reitor ou ao pró-reitor de planejamento ou de graduação, pois estes representam áreas de poder.

Há ainda questões muito comuns no meio acadêmico, como a exposição pessoal, que atinge profundamente a vaidade exacerbada da elite.

Paul, Ribeiro e Pilatti (1990, p. 16) observa que

> a desconfiança de uma boa parte dos economistas brasileiros em relação à economia da educação, ou da maioria dos especialistas em educação em relação às abordagens positivo-quantitativistas, explica essa situação, mas a necessidade

> de informações para tomada de decisões e a melhoria do desempenho impõe a resolução dessas dificuldades.

A coleta de dados e a elaboração de indicadores (alguns dos quais envolvem custos) também concernem à descentralização orçamentária da organização. Nas universidades particulares, principalmente, os custos dificilmente são compartilhados com os gestores-meio. Daí o fato de que informações de orçamento devem ser solicitadas à administração central. Nas universidades públicas, o problema principal não é o acesso às informações, mas a sua fidedignidade, pois cada instituição as produz de forma diferente. Todavia, há que se ressaltar o trabalho a cargo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (Inep), que vem uniformizando os dados da educação superior no Brasil.

Segundo outra visão, Paul, Ribeiro e Pilatti (1990, p. 16) expressa que as dificuldades nas instituições envolvem, pelo menos, quatro aspectos: atitudes dos atores, implementação e realização do processo avaliativo, e uso dos resultados. E sublinha:

> o primeiro passo do processo avaliativo deve ser a conscientização dos atores envolvidos e o convencimento da complementaridade das várias abordagens. Essa fase inicial passa por um esforço de explicitação do processo e por um apelo à participação da comunidade, sem que se perca de vista a necessidade de ultrapassá-la sob pena de um desmoronamento do processo avaliativo por causa dessa participação.

unesp

