

## O “engavetamento” de modelos de ensino superior dentro da universidade pública

SILVIA BEATRIZ ADOUE\*

**Resumo:** Este artigo trata das contradições entre modelos de educação superior que se sucedem no Brasil e que convivem de maneira conflitante hoje na universidade brasileira. O conglomerado de instituições isoladas, a universidade integrada e multifuncional e a universidade-empresa, prestadora de serviços. Esse último modelo tenta integrar as instituições de ensino superior às cadeias produtivas dominadas pelo grande capital. As universidades públicas estariam destinadas a prestar serviços de inovação e formar os quadros pesquisadores para tal atividade. A formação de força de trabalho especializada seria tarefa fundamentalmente das universidades privadas. Mas, em todo caso, o ônus dessa formação recairia sobre os estudantes. Esse modelo vem sendo impulsionado a partir dos anos de 1990, com os “manuais de instruções” do Banco Mundial, e nos anos 2000, com as recomendações do FMI e, no caso das universidades ibero-americanas, pela Fundação Universia, patrocinada pelo Banco Santander. A questão que permanece é se a universidade conseguirá organizar as forças produtivas das quais dispõe em torno de objetivos de pesquisa e formação de quadros para um desenvolvimento independente.

**Palavras chave:** educação superior; universidade integrada; universidade-empresa.

**Abstract:** This paper explores the contradictions between models conflicting today in Brazilian universities. The conglomeration of isolated institutions, integrated and multifunctional university and university-enterprise, service provider. This last model attempts to integrate higher education institutions to supply chains dominated by capital. Public universities were designed to provide innovative services and train staff researchers for such activity. The training of skilled workforce would be fundamentally task of private universities. But in any case, the onus would be on this training students. This model has been driven from the 1990s, with "instruction manuals" of the World Bank, and in 2000, with the IMF recommendations and, in the case of Latin American universities, Fundación Universia, sponsored by the Santander Bank. The question remains: the university will be able to organize the productive forces which have around research goals and staff training for independent development.

**Key words:** higher education; integrated university; university-business.



\* **SILVIA BEATRIZ ADOUE** é professora na Escola Nacional Florestan Fernandes e Unesp-Araraquara; Mestre em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (2001) e Doutora em Letras pela FFLCH-USP.

*Ao importarmos novos padrões de produção e de avaliação do saber, importamos também novos padrões de organização da personalidade do sábio. É funesto que não se atente para esta verdade elementar.*

**Florestan Fernandes (1975, p.28)**



Foto da autora

## Introdução

A propalada crise das universidades estaduais paulistas, cujo aspecto orçamentário foi argumento das reitorias para uma tentativa de congelar salários e que levou a uma greve de mais de 100 dias, que terminou vitoriosa, exige um esforço para superar as análises “impressionistas” e colocar o fenômeno na linha do tempo para entender sua evolução ao longo de períodos mais prolongados. Qualquer avaliação institucional demanda pensar os êxitos ou fracassos com referência aos objetivos desenhados. No caso da universidade brasileira, o eixo de análise precisa ser traçado considerando a alocação e organização de suas forças produtivas em torno de finalidades manifestas ou não.

## Origem tardia

Se as universidades hispano-americanas foram criadas a partir do século XVI, ainda durante a colônia, a mesma coisa não aconteceu com as das colônias portuguesas. A organização das

universidades a partir de conglomerados de institutos isolados iniciou-se, no Brasil, durante os anos de 1930, mais de uma década depois do movimento surgido na América Latina e conhecido com o nome genérico de “reforma universitária”. As bandeiras da *autonomia* e da *democratização* do ensino superior que esse movimento levantou levaram a um embate com as repúblicas oligárquicas que prevaleciam nesse período. Visavam à reforma do Estado e se apoiavam no crescimento das classes médias urbanas. A universidade brasileira, portanto, não participou desses embates. Ela surgiu da iniciativa de um segmento dessa oligarquia que pretendia uma modernização “por cima” e necessitava da formação de quadros para isso.

A dificuldade era a de superar as relações estamentais e a escolástica próprias dos institutos isolados que já existiam. Segundo Florestan Fernandes, era preciso formar quadros com um “mínimo de autonomia intelectual e moral” para

dominar eficazmente as relações entre meios e fins: “Possuir ciência e tecnologia moderna com nenhuma (ou só um mínimo de) inovação nas relações humanas e na organização de poder da sociedade. Ora, isso não passa de uma miragem” (1975, p.29). O autor se refere à necessidade de uma universidade para um desenvolvimento nacional:

A disposição de criar-se uma universidade integrada e multifuncional pressupõe, de algum modo (como mera consciência de uma possibilidade ou como tentativa para concretizá-la), a tomada de uma decisão política de sentido nacionalista. No fundo, portanto, a questão política central, que está por trás da instituição desse tipo de universidade, diz respeito à passagem de um estado de dependência cultural relativa para um estado de autonomia cultural relativa. Uma sociedade nacional, que possa concretizar essa passagem, procura libertar o ensino superior da **determinação a partir de fora**, como parte de um fluxo de relações de dependência; por isso, desloca a ênfase na função difusionista para a de produção original de saber nas instituições educacionais e culturais. Em consequência, não cessa o contato com o exterior e o fluxo concomitante de pessoas, ideias e conhecimentos. O que muda é o caráter desse fluxo, que **tende a ser controlado e gradualmente determinado a partir de dentro**.<sup>1</sup> (FERNANDES, 1975, p.81)

### **A meio caminho entre os institutos isolados e a universidade**

De alguma maneira, e na ordem cronológica, a primeira resistência encontrada provinha da práxis dos estabelecimentos que a nova instituição tomou como base. Essa práxis partia da ideologia da “delegação gratuita”, à

maneira do abolicionismo de Joaquim Nabuco, no setor “ilustrado e responsável”, com condições de tomar decisões “de interesse coletivo”.

O ensino superior brasileiro, em particular, ajustou-se apenas aos requisitos de poder de uma estratificação social oligárquica, amolgando-se ao privilegiamento societário dos profissionais liberais. Por isso, no momento em que a evolução gradual para a civilização urbano-industrial sai dos trilhos e é substituída por uma evolução desorientada e acelerada, ele se torna, subitamente, um ‘luxo inútil’. (FERNANDES, 1975, p.111-112)

O segundo impedimento diz respeito aos regimes que se sucederam nos anos de 1930 e de 1960, adequados aos modelos de acumulação que não permitiam romper com a dependência. A passagem entre os estabelecimentos de ensino superior e a universidade ficou a meio caminho. Assim como ficou abortado o sonho da “revolução pela educação”, com a dimensão utópica presente na própria ideia de universidade. Ao falar de utopia e universidade, refiro-me ao conceito de utopia presente em Karl Mannheim.

Las utopías trascienden también la situación social, pues orientan la conducta hacia elementos que no contiene la situación, tal como se halla realizada en determinada época. Pero no son ideologías, es decir, no son ideologías en cuanto logran, por una contraactividad, transformar la realidad histórica existente en algo que esté más de acuerdo a sus propias concepciones. [...] Lo que en determinado caso aparece como utópico, y en otro como ideológico, depende esencialmente de la etapa y del grado de realidad a la que se aplica ese modelo. (1983, p.172-173)

<sup>1</sup> Grifos do autor.

## A universidade como promessa e o “Alien”<sup>2</sup>

A promessa da qual a universidade é portadora entra nessa dimensão utópica. E é, sem dúvida, galvanizadora das forças mais dinâmicas que convivem na academia. A universidade como vetor de transformação nacional está dentro do projeto industrialização após o declínio do ciclo do café, que demandava quadros para gerir um país que se tornava mais complexo. Mas também está dentro do horizonte daqueles que teimam na superação da condição dependente da nação brasileira.

O “engavetamento” de modelos de educação superior faz com que essa promessa conviva ainda com a estrutura e as relações próprias dos conglomerados de institutos isolados que serviam de base à formação das universidades brasileiras. Mas a demanda do novo modelo de acumulação torna obsoletos tanto os primeiros como as segundas.

A especialização produtiva tende à integração da pesquisa científica e da formação de quadros de pesquisadores e tecnólogos nas grandes cadeias que operam esta especialização. As cadeias pressionam para que pesquisa, ensino e extensão sejam, todos eles, serviços terceirizados para a inovação tecnológica cuja finalidade está definida por quem domina a cadeia. Essa tendência vem crescendo e se afirmando mesmo dentro do seio da universidade já contraditória ao longo da sua história. E se apresenta

---

<sup>2</sup> Saga de filmes de ficção científica e terror. O primeiro da saga, “Alien, o oitavo passageiro”, dirigido por Ridley Scott, foi lançado em 1979. Em uma nave espacial abandonada, uma expedição encontra ovos, de um dos quais sai uma criatura que se prende ao rosto de um dos personagens. O sangue da criatura é um ácido corrosivo, mas depois de uma quarentena, a criatura se descola do rosto e morre. Ela deixou, porém, o germe de um alien dentro do homem atacado.

como uma solução superadora da contradição que acompanhou toda a história da universidade.

Os elementos estamentais, que tendem a aumentar os cargos comissionados e inchar a burocracia das instituições, parasitando a gestão universitária, viraram um lastro inútil para o projeto de universidade como vetor de transformação. Porém, eles se apresentam como funcionais, neste momento, para a transformação das instituições em prestadoras de serviços. A burocracia universitária está sendo mediadora dessa passagem para a universidade-empresa, o “alien” que se alimenta dessa universidade em transição. E diferentes grupos provindos dessa burocracia disputam a gestão dessa passagem, tentando se *aggiornar* e se apresentar como racionalizadoras dos recursos.

## Quem impulsiona o modelo universidade-empresa?

O modelo de universidade-empresa, fomentado pelo Banco Mundial a partir de 1994, propunha quatro receitas:

- Fomentar a maior diferenciação das instituições, incluindo o desenvolvimento de instituições privadas.
- Fornecer incentivos para que as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamento, por exemplo, a participação dos estudantes nos gastos e a estreita vinculação entre o financiamento fiscal e os resultados.
- Redefinir a função do governo no ensino superior.
- Adotar políticas destinadas a dar prioridade aos objetivos de qualidade e equidade<sup>3</sup>. (1995, p.4)

---

<sup>3</sup> Pablo Gentili diz: “Equidade é uma palavra que vem ganhando um espaço cada vez mais importante nos discursos dos políticos e

Essas receitas começam a aparecer plasmadas nos Planos de Desenvolvimento Institucionais das universidades públicas brasileiras, como planos de metas avaliáveis<sup>4</sup>. E, a partir de 1996, na Lei de Diretrizes e Bases cria-se um marco legal para recebimento de subvenções, doações, heranças, legados, cooperação financeira resultante de convênios com a empresa privada. Ao mesmo tempo, há uma expansão de fundações patrocinadas por empresas, que atuam como mediadoras nas “parcerias público-privadas” para prestação de serviços de pesquisa e extensão por parte das universidades públicas para a empresa privada. São essas fundações que operam essa passagem para colocar as instituições públicas de pesquisa a serviço do setor privado. No caso das universidades estaduais paulistas, está muito claro que são essas linhas de atuação que comandam a expansão de cursos e unidades.

No ano 2000, cria-se a Universia, uma fundação que recebe recursos do Banco Santander e que hoje reúne 1.242 universidades de países da América Latina, da Espanha e Portugal. Junto com a fundação Santillana (dedicada ao ensino fundamental e médio), Universia tem como finalidade a integração curricular e de procedimentos de gestão

---

tecnocratas neoliberais, bem como nos documentos e recomendações dos organismos internacionais, entre eles o Banco Mundial e o FMI. Vale destacar que ‘equidade’ costuma se contrapor, na terminologia neoliberal, à ‘igualdade’. (...) O conceito de equidade articula-se assim com um conceito de justiça que reconhece a necessidade de respeitar, e inclusive promover, as diferenças naturais existentes entre as pessoas. Justo é o sistema social onde tais diferenças são respeitadas contra toda pretensão arbitrária (política) por garantir uma suposta *igualdade*.” (GENTILI, 1996, p.43)

<sup>5</sup> Lei Federal 7200/2006, art. 37.

das instituições de ensino, segundo um padrão único em Ibero-América.

Os eixos sobre os quais atua são: a força de trabalho universitário (aqui a palavra é “emprego”), a promoção de novas relações entre universidade e empresa (aqui as palavras são “inovação”, “desenvolvimento”, “competitividade”), as plataformas de ensino a distância (aqui a palavra é “novas formas de aprendizado”). As propostas da Universia para as instituições de ensino superior introduzem a linguagem empresarial às práticas universitárias: “liderança no desenvolvimento institucional”, “visibilidade internacional da pesquisa”. “inovação universitária”, “gestão da investigação”, “metodologia de rankings universitário”. Oferece bolsas e estimula o intercâmbio para estudantes, professores e pesquisadores. (CONSOLO, 2014, p.2)

Em 2001, o FMI recomenda o fim da gratuidade do ensino superior brasileiro. E, em 2006, os Planos de Desenvolvimento Institucional tornam-se obrigatórios nas universidades federais. Nas universidades estaduais paulistas, os planos seguem os eixos definidos pela Universia, adotam-se critérios dos rankings internacionais e a “diversificação do financiamento”. A “internacionalização” em si, segundo os parâmetros de integração hegemônicos, se apresenta como uma meta indiscutível.

Todas essas tendências configuram um ensino superior de novo tipo que, no “engavetamento” de modelos, se aproveita da obsolescência, futilidade e egoísmo corporativo do primeiro e da falta de condições do segundo para emplacar. Na prática, os quadros que no passado apoiaram um e outro tentam se adequar a este que aparece como imbatível pelas forças econômicas e políticas que o sustentam e impulsionam.

Como opera o transformismo de quadros outrora defensores de uma universidade autônoma, vetor de desenvolvimento nacional? Florestan Fernandes tem reflexões sobre o assunto:

Entre uma investigação e outra, ele vai preferir uma pesquisa que crie menos problemas; entre uma forma de fazer uma análise e outra, ele vai preferir uma análise mais mitigada e mais evasiva. Talvez, até, ele acabe sendo altamente racional com relação aos fins, como diria Max Weber. E o fim vem a ser a preservação e a melhoria de sua própria posição na universidade. Trata-se de uma racionalização aprendida, adquirida, que faz parte de uma socialização orientada. (1978, p.164)

Mas acrescentaria, agora, o papel que os financiamentos externos vêm tendo na orientação da pesquisa, combinado com a importância dada na carreira do docente e pesquisador à captação de tais recursos. Isso tem efeitos sobre as escolhas e configuração de linhas e grupos de pesquisa. E esse processo vai de vento em popa entre as chamadas “ciências duras” ou “exatas”. Encontra resistências nas ciências humanas, mas não obstáculos intransponíveis. Para vencê-los, tende-se a dar marcha ré no processo de construção da universidade, pelo recurso à excessiva fragmentação da pesquisa e sua instrumentalização.

### **Privatização indireta e direta**

Tudo isso conspira em favor das grandes cadeias que tendem a dominar a economia associando os processos produtivos de maneira subalterna. A produção científico-tecnológica fica também integrada, como serviço “terceirizado” a essas cadeias, sendo as grandes empresas as beneficiárias privilegiadas da inovação científico-técnica. São elas, com uma mínima intervenção mediadora do Estado, que se

abatem sobre a “autonomia” universitária, que quase se reduz a uma autonomia administrativa.

É essa a forma em que a privatização se impõe sobre as universidades públicas. Se na atividade do ensino superior 72% das matrículas e 87 % das instituições superiores são privadas, 2 milhões das 6 milhões de matrículas universitárias correspondem a universidades privadas financeirizadas: casos da Anhanguera e Kroton, que fusionaram recentemente, e outras. Essas universidades são sociedades por ações e parte dessas ações é do Banco Mundial. Já que, apesar de se tratar de um banco de fomento, ele conta com uma parte das atividades dedicadas ao investimento. Isso o torna efetivo na ação política que pretende. Essas sociedades por ações que atuam no ramo da educação superior no Brasil possuem 39% do total de matrículas, com a maioria de seus cursos ministrados na modalidade de Educação à Distância.

Políticas públicas da União de crédito educativo (como o FIES<sup>5</sup>) e de vagas com bolsa nas instituições privadas com renúncia fiscal (como o PROUNI<sup>6</sup>) vêm fomentando a expansão vertiginosa do setor privado de educação superior.

A taxa de escolaridade subiu de 9% em 2001 para 17% em 2010<sup>7</sup>. A enorme expansão das universidades públicas

<sup>5</sup> Fundo de Financiamento Estudantil: programa do Ministério da Educação para financiar a graduação de estudantes de universidades privadas.

<sup>6</sup> Programa de Educação para Todos: programa do Ministério da Educação que permite que as universidades privadas concedam bolsas para estudantes com da isenção fiscal como contrapartida.

<sup>7</sup> Esses dados e foram fornecidos à autora pela Profa. Dra. Gladys Beatriz Barreyro, professora da USP-EACH e especialista em Educação Superior. Sobre expansão universitária, ver SGUISSARDI, 2008. Sobre expansão das universidades privadas, ver BARREYRO, 2008, e SGUISSARDI, 2006.

federais e mesmo as estaduais no período conseguiu tão somente manter a proporção já pequena de matrículas dentro das universidades públicas. De outra maneira, se o número das matrículas das universidades públicas cresce, o das universidades particulares cresce muito mais em termos absolutos.

A receita do Banco Mundial acima citada, de “fomentar a maior diferenciação das instituições, incluindo o desenvolvimento de instituições privadas”, tende a criar um repertório de modelos, cabendo às universidades públicas uma dedicação especial à pesquisa e às universidades privadas, o ensino. As tarefas de inovação tecnológica como um serviço das primeiras e de formação de força de trabalho especializada, das segundas. Dessa maneira, a formação da força de trabalho é paga pelo Estado na forma de renúncia fiscal ou pelos próprios futuros trabalhadores especializados, nas universidades privadas ou mesmo nas públicas, nas quais o fim da gratuidade está sendo apresentado como uma solução à crise financeira e com argumentos que sugerem que a educação superior não seria um serviço público. Esse fim da gratuidade já está nas recomendações do Banco Mundial acima citadas, nas do FMI e nos eixos da Universia. Já a produção de inovação é sustentada com recursos perenes pelo Estado, e com projetos temporários de interesse das empresas, financiados através de fundações que operam as chamadas “parcerias público-privadas”.

Isto é, as tendências privatizadoras da universidade pública não pretendem transformá-la numa empresa privada. Não vai haver qualquer leilão, como o da privatização da Vale do Rio Doce. Isso não interessa à empresa privada. Mesmo porque não está disposta a pagar pelo esforço permanente para a formação de

pesquisadores. A apropriação do mais valor do trabalho científico se dá de maneira indireta. Como custeio de inovação dentro do orçamento. A associação sugerida pelo Banco Mundial entre financiamento e resultados e os critérios de inovação e competitividade sugeridos nos eixos citados da Universia já apontam para uma orientação pelas empresas da pesquisa e também da avaliação dos pesquisadores. E configuram uma determinação indireta do salário do pesquisador, de acordo com os serviços demandados.

### Os obstáculos e contradições

Se o modelo do conglomerado de instituições isoladas não permitia mobilizar as forças produtivas científico-técnica sem torno de objetivos nacionais, o novo modelo universidade-empresa tampouco. Os objetivos das cadeias configuradas no processo da especialização produtiva não apontam nem para desenvolvimento nacional, nem para o desenvolvimento democrático.

Mas dois grandes empecilhos atrapalham a passagem para esse modelo da universidade-empresa. Um deles é o mesmo que atrapalhou a consolidação da universidade “integrada e multifuncional”: a distribuição estamental do poder. Isso contribui para a ausência de racionalização na utilização dos recursos, por excessivos gastos para sustentar práticas que favorecem a “distinção”, como as ajudas de custo e os super-salários.

A indicação da Lei de Diretrizes e Bases<sup>8</sup> da participação com 70% dos docentes e com 30% distribuídos entre os técnico-administrativos e os discentes nas deliberações da instituição tem, na prática, reforçado essa distribuição estamental do poder, em lugar de democratizá-lo. Mas as forças que

<sup>8</sup> LDB, art. 56.

pregam uma solução “mais democrática” são também um empecilho para a implantação da universidade-empresa, que persiste em não coincidir com os interesses coletivos. Interessa a esse modelo o fim das instâncias colegiadas e a designação dos dirigentes de cima para baixo, como acontece na gestão empresarial. Esta forma, que contraria a lei brasileira, está sendo discutida no âmbito dos encontros de reitores das universidades associadas à Universia, e tem sido motivo de enquetes e debates. Paralelamente mesmo as instâncias colegiadas que funcionam segundo uma “democracia censitária” vêm sendo esvaziadas como órgãos verdadeiramente deliberativos.

### Considerações finais

O dilema que se coloca para o ensino superior é a retomada da promessa de universidade autônoma, vetor de um projeto nacional, ou a claudicação perante a sua integração subalterna nas cadeias produtivas como prestadora de serviços. Cabe refletir se as universidades públicas conseguem organizar suas forças internas, seus elementos críticos, em torno de objetivos de produção científica e formação de quadros para arrancar o país da sua histórica dependência externa.

### Referências

- BANCO MUNDIAL. *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia práctica*. Washington: Banco Mundial, 1995.
- BARREIRO, Gladys Beatriz. *Mapa do Ensino Superior Privado*. Brasília: INEP/MEC, 2008.
- CONSOLO, Ricardo. *Sobre a crise programada nas três universidades estaduais de São Paulo e o projeto de privatização do ensino superior*. São Paulo: mime, 2014.
- FERNANDES, Florestan. *Universidade brasileira: reforma ou revolução?* São Paulo: Alfa-Omega, 1975.
- \_\_\_\_\_. *A condição de Sociólogo*. São Paulo: Hucitec, 1978.
- GENTILI, P. e SILVA, T. (orgs). *Escola S.A: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, 1996.
- MANNHEIM, Karl. *Ideología y Utopía. Introducción a la sociología del conocimiento*. Trad. Salvador Echavarría. 2ª Edição. México-DF: Fondo de Cultura Económica, 1987.
- SGUISSARDI, Valdemar. “Universidade pública estatal: entre o público e o privado/mercantil”. In: *Universidade e investigação científica*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.
- \_\_\_\_\_. “Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e formação universitária”. In: *Educ. Soc., Campinas*, vol. 29, n. 105, p. 991-1022, set./dez. 2008. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>, acesso em 21.09.2014.