

**EXAME NACIONAL DE CURSOS:
AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA DEFINIÇÃO
DE UM NOVO ENSINO SUPERIOR**

JAIME FARIAS

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Instituto de Bociências
da Universidade Estadual Paulista “Júlio
de Mesquita Filho” – Campus de Rio
Claro, para obtenção do grau de
Licenciado em Pedagogia.

Rio Claro

Estado de São Paulo – Brasil

novembro/2003

**EXAME NACIONAL DE CURSOS:
AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA DEFINIÇÃO
DE UM NOVO ENSINO SUPERIOR**

JAIME FARIAS

Orientadora: PROF^a. DRA. MARIA APARECIDA SEGATTO MURANAKA

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Instituto de Biociências
da Universidade Estadual Paulista “Júlio
de Mesquita Filho” – Campus de Rio
Claro, para obtenção do grau de
Licenciado em Pedagogia.

Rio Claro

Estado de São Paulo – Brasil

novembro/2003

Ser governado é ser, em cada operação, em cada transação, em cada movimento, notado, registrado, arrolado, tarifado, timbrado, medido, taxado, patenteado, licenciado, autorizado, apostilado, admoestado, estorvado, emendado, endireitado, corrigido. É, sob pretexto de utilidade pública, e em nome do interesse geral, ser pedido emprestado, adestrado, espoliado, explorado, monopolizado, concussionado, pressionado, mistificado, roubado; depois, à menor resistência, à primeira palavra de queixa, reprimido, corrigido, vilipendiado, vexado, perseguido, injuriado, espancado, desarmado, estrangulado, aprisionado, fuzilado, sacrificado, vendido, traído e, para não faltar nada, ridicularizado, zombado, ultrajado, desonrado. Eis o governo, eis sua justiça, eis sua moral!

Pierre Joseph PROUDHON³

O neoliberalismo, com sua política social fortemente regressiva em termos de degradação dos serviços públicos, de resregulação do mercado de trabalho, de asfixia dos sindicatos, de dissolução do público e de desmantelamento das políticas sociais, erige como valor soberano o individualismo e outros da mesma lógica em oposição à solidariedade e à igualdade, tudo em nome da saúde da economia.

[...] Aí está, portanto, o primeiro grande dever da educação hoje: evitar que a sociedade seja tão indiferente, ante a força avassaladora da técnica, que empresta instrumentalidade ao neoliberalismo, e ante o individualismo, que acirra a competitividade e a exclusão.

José DIAS SOBRINHO⁴

³ *Do princípio de autoridade*, 1851. In: PROUDHON, 2001, p. 114.

⁴ DIAS SOBRINHO, 2000, p. 23.

ÍNDICE

	Página
RESUMO	01
INTRODUÇÃO	02
1. A INSTITUCIONALIZAÇÃO E O DESLOCAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PARA A ESFERA PÚBLICA.....	08
1.1. A institucionalização.....	12
2. O ESTADO, A ECONOMIA GLOBAL E O NEOLIBERALISMO: UM PERCURSO HISTÓRICO.....	21
2.1. O neoliberalismo e a educação.....	26
3. A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL.....	30
3.1. A República e a Educação Superior.....	33
3.2. Numância pós-moderna: a invenção da crise da Universidade...41	
4. O ESTADO E AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DO ENSINO SUPERIOR.....	51
4.1. O governo Cardoso e a hegemonia das políticas neoliberais.....	59
4.2. O Exame Nacional de Cursos (ENC).....	61
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	80
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	83

RESUMO

A forma com que a relação Estado – Universidade foi construída historicamente, fornece elementos críticos para a compreensão acerca da pertinência e dos sentidos da atual avaliação institucional e sobre a hegemonia do controverso Exame Nacional de Cursos (ENC), como instrumento de medida da qualidade dos cursos superiores. As características do atual Ensino Superior, forjadas sob a égide das políticas neoliberais do governo Cardoso, são analisadas à luz das contradições e das condições materiais de produção da sociedade capitalista. A história dos cursos superiores no país tem sido o resultado das contradições do sistema e das lutas entre os grupos sociais. A “invenção” da crise da universidade pública propiciou a introdução das políticas neoliberais, que estabeleceram o Estado-avaliador e introduziram, no âmbito educacional, a racionalidade técnica empresarial e expansão do setor privado. A avaliação dos cursos superiores, portanto, acabou definindo novos conceitos e uma nova estrutura para a educação superior contemporânea.

INTRODUÇÃO

A atividade de avaliar é um processo tipicamente humano, presente no cotidiano das relações sociais. A todo o momento avaliamos as pessoas a nossa volta, as situações em que vivemos e, principalmente, a nós mesmos. O processo de humanização depende, em grande parte, dessa constante avaliação que, em última análise, retroalimenta nossa auto-avaliação. Quanto maior for a compreensão da realidade, maior serão as chances de ela influenciar transformações, adaptações e a transcendência de nós mesmos.

Os critérios avaliativos que elegemos ao longo da vida são constantemente processados em nossa mente, permitindo-nos emergir da concreitude árida e massificada estabelecida pelos imperativos capitalistas.

Assim, cada indivíduo formula uma tela crítica, através da qual apreende e processa a realidade a sua volta e, a partir desses critérios, é possível redesenhar as perspectivas acerca da vida. Diante dessa multiplicidade de sentidos e possibilidades, percebemos o caráter abrangente do ato de avaliar. Por isso, os critérios avaliativos, eleitos dentre uma absoluta diversidade, não podem ser identificados como isentos ou neutros.

Isso ocorre porque a avaliação consiste de uma valoração, ou seja, é um processo em que pesam múltiplos interesses, escolhas e concepções sobre o objeto avaliado.

Buscamos ser tão livres quanto possível. Queremos ser livres, *ainda que* aprisionados às condições materiais do nefasto sistema capitalista. Desejamos, constantemente, ser mais criativos, afetuosos, inteligentes, críticos, responsáveis, atraentes e sinceros, *apesar* da ideologia implacável subjacente às atividades cotidianas, que nos tornam devidamente civilizados e obedientes. Assim é a educação na sociedade burguesa: nos prepara para a auto piedade, limitando nosso poder criativo e boicotando nossa liberdade.

Durante nossa vida, utilizamos referenciais para avaliar a intensidade de nossas sensações e sentimentos. FREIRE comenta sobre a escolha desses referenciais:

Cada pessoa tem um referencial predileto para perceber o sentido da vida, orientar o seu modo de viver, cuidar do seu amor, escolher o que e como criar, para saber pelo que e como lutar. O meu referencial predileto sempre foi a beleza. Além de ponto de referência preferencial, a percepção e a sensação estéticas servem-me como critério de avaliação para saber se uma coisa que sinto ou observo está viva no limite máximo possível de seus potenciais, se ela aplica a totalidade da energia vital disponível naquilo que sabe ser sua originalidade única.⁵

Por ser a avaliação um processo permeado pela subjetividade humana, parece no mínimo curioso a sua apropriação pelo Estado. Entretanto, se considerarmos as implicações decorrentes do processo avaliativo, ou seja, as transformações na estrutura educacional por ele promovidas, percebemos que tal atividade se relaciona aos propósitos reformistas dos governos neoliberais no mundo.

De fato, a questão da avaliação é hoje tema recorrente no âmbito educacional. Suas diversas modalidades, níveis, concepções, instrumentos e

⁵ FREIRE, [2000], p. 66.

objetivos, têm adquirido cada vez maior relevância, o que pode ser constatado pelo grande número de publicações sobre o tema nos últimos anos.

Esse movimento acadêmico e político, que elegeu a avaliação como condição essencial para a mudança da educação superior, tanto para sua democratização qualitativa quanto para sua expansão descontrolada, sob a lógica do mercado, motivou nossa busca de elementos históricos para a compreensão do presente. Procuramos compreender a fundo os sentidos e a pertinência da avaliação institucional vigente, a partir do conceito mais ou menos perene atribuído à educação superior, desde suas origens.

No primeiro capítulo tratamos exatamente dessa busca, partindo do momento em que a educação superior é transferida dos domínios privados para a esfera da vida pública. O caráter privado da educação superior, intensificado durante a Alta Idade Média, começou a se transformar, em decorrência da nova realidade urbana. Esse movimento, garantido principalmente pela criação das primeiras universidades, inaugurou *a cultura institucional*.

Embora não tivesse saído do domínio das classes hegemônicas, o conhecimento contido na educação superior passou a ser concebido e estruturado num espaço público. Essa nova realidade transformou profundamente a educação, fazendo pesar sobre o mundo acadêmico as determinações políticas resultantes das disputas de poder entre os grupos sociais hegemônicos.

A universidade, enquanto instituição social, passa a desempenhar um papel político na sociedade. Num primeiro momento, serve quase que exclusivamente aos interesses de manutenção das relações sociais. Por isso, os critérios valorativos acerca do seu desempenho são definidos pela sua capacidade de manter o *status quo*.

Entretanto, a emergência do capital transforma as relações sociais e, conseqüentemente, as instituições sociais como a família, a Igreja, o Estado, a

escola e a Universidade sofrem modificações. O poder político passa a ser influenciado pelos interesses do mercado, de forma a promover o acúmulo do capital. A doutrina liberal defenderá, então, uma nova ordem, baseada na defesa da propriedade privada e nas relações de produção capitalistas. A nova sociedade burguesa, construída às custas da exploração do trabalho assalariado, introduz novos critérios de avaliação da Universidade. Apesar de prevalecer o controle burguês sobre a educação, o liberalismo passa a ser **des**mistificado e combatido, sofrendo ataques dos setores organizados do proletariado.

O segundo capítulo apresenta as condições materiais que permitiram ao capital sustentar-se em meio às lutas sociais e estabelecer sua hegemonia mundial, operando transformações políticas e contaminando as relações sociais com a lógica do mercado. Buscamos compreender como se relacionam o Estado, a economia e a educação, apesar da resistência das classes trabalhadoras e das políticas de bem-estar. Além disso, apresentamos critérios de valoração adotados pelo Estado burguês para compreender e controlar a Universidade, introduzindo, mais recentemente, políticas de abertura da educação superior à iniciativa privada.

O capítulo 3 trata da relação Estado – educação superior no Brasil, demonstrando como as contradições e disputas políticas estruturaram a institucionalização desse nível de ensino. Apresentamos as condições históricas que fizeram emergir a Universidade pública brasileira, ainda que tardiamente, e como se estabeleceu o cerco político que “inventou” a sua crise. Diante da resistência da Universidade pública, a avaliação ganha força em meio às reformas estruturais do Estado, alegando-se ineficiência e falta de qualidade do modelo universitário vigente. Assim como a cidade de Numância, a Universidade é vítima de um estado de sítio infindável, mas se recusa a entregar seu território ao inimigo — o mercado.

Finalmente, tratamos da institucionalização da avaliação do ensino superior, **por meio** da implementação de instrumentos de avaliação das

universidades e, posteriormente, da imposição de um sistema de avaliação dos cursos superiores que redefiniu os conceitos de Universidade e de educação superior. Os instrumentos de avaliação vigentes, em especial o Exame Nacional de Cursos, foram essenciais ao processo de reforma estrutural do Estado e da educação nacional, permitindo a adequação do sistema educacional às demandas do capital mundial.

Enquanto mecanismo-chave da reforma, que objetiva dar novos significados à educação, o ENC desloca o papel social da universidade para o eixo da lógica de mercado, no qual prevalecem os critérios meritocráticos, de classificação e comparação sobre a formação do homem comprometido com sua realidade sócio-cultural

Enfim, as políticas públicas pretendem transformar a educação em bem de consumo “cujos destinos e definição possam ser deixados ao consumidor individual ou ao poder de regulação do mercado”.⁶

Analisando as medidas tomadas pelo governo, autores como José Dias Sobrinho, Dilvo Ristoff, Hélió Trindade, entre outros, denunciam que as formas adotadas não são capazes de avaliar a universidade em toda a sua complexidade. Para DIAS SOBRINHO, é preciso diferenciar muito bem o processo de mensuração e classificação que temos hoje da avaliação propriamente dita.⁷

Concordamos com Murílio HINGEL, quando afirmou em reunião da Comissão de Educação do Senado, em 1993, que “Educação exige planejamento uma vez que os resultados que podem ser alcançados pelo processo educativo são sempre de longo prazo.”⁸

O que está em questão hoje não é a crise universitária – uma invenção neoliberal – mas a transformação das universidades em empresas formadoras

⁶ DIAS SOBRINHO, José. Avaliação da Educação Superior, 2000, p. 8.

⁷ Cf. DIAS Sobrinho, 1998, p. 60.

⁸ BRASIL. Senado Federal. Comissão de Educação. *1ª etapa de instrução do PLC 101/93*, que “fixa diretrizes e bases da educação nacional”, p. 6.

de mão-de-obra e produtoras de conhecimento útil ao capital, em última análise, descartáveis. Em meio a isso, Exame Nacional de Cursos não é um mero instrumento mensurador da qualidade dos cursos, pois assume a forma de um mecanismo importante na reforma política da educação.

Em nossa pesquisa sobre o papel das políticas públicas e da avaliação como instrumento da reforma da educação superior, utilizamos o método de análise documental, compreendendo, entre outras fontes, documentos legais (leis, decretos, medidas provisórias, projetos de lei), publicações oficiais (diário oficial, pronunciamentos, revistas, planos), dados quantitativos oficiais (quadros, tabelas, gráficos, estatísticas), documentos oficiais (circulares, regulamentos, cartas, ofícios, pareceres), jornais, revistas, exposições orais, documentos eletrônicos, livros, artigos e folhetos.

Partimos de uma bibliografia inicial, que nos forneceu elementos para a pesquisa dos documentos legais e publicações oficiais utilizados. A leitura sobre a questão da avaliação institucional nos conduziu à necessidade de explorar com maior profundidade a relação Estado – educação superior, motivo pelo qual optamos por enfatizar a avaliação institucional como um processo de valoração e de controle estatal sobre a educação, que não é recente, mas **que se** tornou visível no contexto atual. Embora tenhamos privilegiado a análise qualitativa, fizemos uso de dados quantitativos apresentados nos documentos pesquisados, que vieram reforçar determinadas idéias no decorrer do trabalho.

1. A INSTITUCIONALIZAÇÃO E O DESLOCAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PARA A ESFERA PÚBLICA

Segundo o dicionário HOUAISS, instituição (do latim *institutio*: criação, formação) significa “[...] estrutura material e humana que serve à realização de ações de interesse social ou coletivo; organização, estabelecimento [...]”, ou seja, corresponde a um “[...] organismo público ou privado, estabelecido por meio de leis ou estatutos que visa atender a uma necessidade de dada sociedade ou da comunidade mundial [...]”⁹. É o caso dos estabelecimentos destinados à educação.

Dessa forma, pode-se compreender a instituição universitária como uma organização social decorrente de certas necessidades historicamente determinadas. A partir dela, e em torno de um estatuto comum, constitui-se um coletivo, que objetiva satisfazer seus interesses.

Tal situação apresenta um aspecto importante para uma análise estrutural mais apurada. O ensino superior, institucionalizado, torna-se suscetível às pressões e influências do meio social, na forma de um “organismo adaptável e receptivo”.¹⁰

⁹ INSTITUIÇÃO. In: HOUAISS, 2001, p. 1627.

¹⁰ SELZNICK, 1972, p. 5.

Ora, se na origem, a universidade pretendia suprir certas necessidades, é certo que em sua evolução, a instituição precise modificar-se, a fim de superar novos desafios. A esse respeito, CHAUÍ afirma que

[...] a universidade é uma *instituição social*. Isso significa que ela realiza e exprime de modo determinado a sociedade de que é e faz parte. Não é uma realidade separada e sim uma expressão historicamente determinada de uma sociedade determinada.¹¹ (grifo da autora)

Para compreender a universidade e sua relação com o meio social, FÁVERO propõe analisar a estrutura da realidade em que a instituição está inserida.

Na verdade, todo o esforço para entender a problemática universitária dentro da história de um país consiste não apenas em conhecer as propostas “teóricas” a respeito desse tipo de instituição, mas sobretudo as ações dos grupos ou pessoas de onde emanam as leis, portarias, normas etc., os interesses que os moveram a tomar tais medidas, os fins que tinham em mira, a significação que para eles tinha tal evento em determinado momento. E mais, é preciso tomar consciência das contradições que estas instituições apresentam em relação à sua própria natureza, como parte de um todo social histórico, onde não há unidade, identidade e homogeneidade.¹²

Também DIAS SOBRINHO considera a influência das contradições e disputas ideológicas presentes na Universidade, assim como em toda instituição social.

As relações de forças que disputam a hegemonia e a direção de concepções determinam as mudanças que essa instituição vai adquirindo ao longo dos tempos e dos diversos lugares, não sem contradições. Como instituição produzida pela sociedade, resulta de um conjunto de relações contraditórias e moventes que constituem a vida social e a história.¹³

Nessa perspectiva, a universidade não possui um sentido único e estrito, mas assimila o resultado, sempre inacabado, das contradições históricas que a permeiam. Sobre ela sedimentam-se esperanças, desejos e

¹¹ CHAUÍ, 2001, p. 35.

¹² FÁVERO, 1980, p. 18.

¹³ DIAS SOBRINHO, 2002, p. 62.

interesses diversos de transformação social, sintetizados no seu movimento dialético. Enquanto instituição social,

A universidade tem o compromisso com o universal, com os destinos da humanidade e particularmente com a ciência, bem como com a sociedade que a provê e a encarrega de formar cidadãos e profissionais competentes para o desenvolvimento humano solidário e bem fundamentado. Todo esse conjunto constitui uma parte essencial da construção da consciência de nacionalidade e da própria nação.¹⁴

Aparece, então, a idéia de nação relacionada à educação superior de forma paradigmática. A esse respeito, HALL afirma que “[...] a nação não é apenas uma entidade política mas algo que produz sentidos – *um sistema de representação cultural*.¹⁵ Dessa forma, os indivíduos agem e relacionam-se na “comunidade simbólica”, interligados pela “identidade nacional”.

A universidade, como afirma DIAS SOBRINHO, visa colaborar com a construção da nacionalidade e da nação. Dessa forma, ela é capaz de potencializar na sociedade os sentidos de “comunidade”, ou seja o conjunto de pessoas que se identificam através de narrativas nacionais.

Essa preocupação, ou melhor, o discurso de uma universidade “nacional”, voltada aos interesses da nação, ou ainda da formação de uma cultura nacional, não é recente. Na verdade, a universidade convive há muito com esse dilema, principalmente a partir do século XV, sob o impacto do humanismo renascentista. TRINDADE afirma que a partir desse período, o impacto das transformações nas sociedades europeias modifica também o perfil da universidade tradicional, “[...] através de um longo processo de transição para a universidade moderna do século XIX.”¹⁶

O autor sugere uma “divisão temporal da instituição universitária”, segundo a qual temos quatro períodos¹⁷: o primeiro, ainda na Idade Média, é

¹⁴ DIAS SOBRINHO, Universidade e avaliação, 2002, p. 61-62.

¹⁵ HALL, 2002, p. 49 (grifo do autor).

¹⁶ TRINDADE, 1999, p. 13.

¹⁷ Para maiores detalhes sobre cada período e a relação entre universidade, ciência e Estado, ver TRINDADE, 1999, p. 9-23.

o “período da *invenção* da universidade”¹⁸, seguido do período renascentista, mencionado acima, no qual a universidade sofre o impacto das “[...] transformações comerciais do capitalismo e do humanismo literário e artístico [...]”, que se difunde pela Europa, além dos efeitos da Reforma e da Contra-Reforma. O terceiro período, a partir do século XVII, é marcado pelas descobertas científicas e pelo Iluminismo do século XVIII, além do início da revolução industrial inglesa, produzindo alterações estruturais importantes na instituição universitária. O último período, que começa no século XIX, institui a universidade moderna, ou ainda, a “universidade estatal” e introduz “[...] uma nova relação entre Estado e universidade, permitindo que se configurem os principais padrões variantes das universidades atuais.”¹⁹

Como vemos, o Estado adota, progressivamente, mecanismos de controle sob a universidade e a educação superior, de modo a torná-la uma instituição nacional.

Ao analisar essa questão na atualidade, COWEN afirma que os governos têm a dimensão exata do que significa a universidade numa sociedade do conhecimento. “O público, representado por seus políticos, quer ter certeza do retorno, público e privado, dos investimentos em ensino superior.”²⁰ O autor destaca os esforços nacionais que, mundialmente, visam atrelar a universidade à indústria; integrá-la às capacidades produtivas; simplificar e padronizar técnicas de pesquisas na pós-graduação e medir o desempenho das instituições.

A visão da antiga universidade está sendo perdida sociologicamente na mecânica contemporânea de gerência, que está sendo construída sob fortes pressões externas do Estado, como avalista da “qualidade”.²¹

¹⁸ Trataremos a seguir do surgimento ou institucionalização da educação superior, com maiores detalhes.

¹⁹ TRINDADE, 1999, p. 11.

²⁰ COWEN, 2002, p. 38.

²¹ COWEN, 2002, p. 44.

Percebemos, então, que a universidade passa por transformações impulsionadas pelas pressões exercidas pelo Estado. Este, no papel de gestor e “avalista da qualidade”, vai aos poucos reformulando as instituições, seguindo a lógica contemporânea da economia mundializada, como trataremos mais adiante.

Por enquanto, é mister destacar o papel avaliador do Estado, entendendo a avaliação como um dos mecanismos de controle estatal, permitindo-lhe planejar ações interligadas e necessárias à transformação que está instituída. Assim, a avaliação institucional passa a ter papel preponderante na ruptura e desestabilização de antigos paradigmas, a fim de propiciar mudanças de acordo com os interesses vigentes.

1.1. A institucionalização

A origem do que hoje chamamos educação superior ultrapassa o próprio surgimento das universidades medievais, alcançando a Antiguidade. Ainda no século VI a.C., Atenas tornara-se um importante centro de irradiação intelectual, contando inclusive com a célebre Academia Platônica²². No século III a.C., em Alexandria, foi criada uma importante biblioteca, em torno da qual reuniram-se matemáticos, pesquisadores de diversas áreas, tradutores e filósofos. Além disso, essa cidade também sediou uma importante escola matemática.

Percebe-se, portanto, que a educação superior não era estranha ao mundo antigo, pelo contrário, contava com espaços privilegiados para o seu desenvolvimento. Havia, contudo, uma diferença marcante em relação à atualidade: o fato de os estudos superiores serem realizados e se concentrarem nos grandes centros culturais e não necessariamente em instituições. Esse é um dado importante, na medida em que a educação

²² A Academia, fundada por Platão, surgiu no século IV a.C.

superior dependia, em grande parte, da confluência geográfica dos homens eruditos e pesquisadores. Acima de tudo, dependia da troca de informações entre esses sujeitos – que eram os detentores do conhecimento.

Assim, a posse do saber elaborado fazia da educação uma atividade que raramente extrapolava a esfera das relações privadas. Também o acesso aos níveis superiores de educação implicava a inserção dos educandos ao universo das relações entre eruditos, restringindo-se, portanto, à ínfima parcela populacional.

Durante a Alta Idade Média, a educação em geral encerrou-se ao interior dos mosteiros e escolas episcopais, servindo quase que exclusivamente à formação eclesiástica. A cultura clássica entrou em declínio, num processo de “empobrecimento cultural”, que atingiu até mesmo o clero.²³

A época carolíngia, também chamada de “Renascença Carolíngia” consistiu de um movimento intelectual que trouxe benefícios “[...] para uma elite fechada, numericamente muito reduzida, e destinado a dar à monarquia carolíngia um pequeno celeiro de administradores e de políticos.”²⁴ Contudo, Le Goff considera importante nesse período a circulação dos manuscritos de autores antigos, entesourados até então.²⁵

De fato o renascimento das cidades, no século XII, “[...] põe em marcha a máquina da História [...]”²⁶, fazendo surgir não só a figura do intelectual, mas também a redescoberta da cultura clássica.

O caráter privado da educação superior, intensificado durante a Alta Idade Média, começa a se transformar, em decorrência da nova realidade urbana. “As cidades são centros de irradiação na circulação dos homens, tão

²³ MANACORDA, 1999, p. 112.

²⁴ LE GOFF, 1995, p. 20-23. O autor discorda da corrente que considera o período como “renascimento”.

²⁵ LE GOFF, 1995, p. 23.

²⁶ LE GOFF, 1995, p. 25.

plenas de idéias como de mercadorias, lugares de trocas, mercados e encruzilhadas do comércio intelectual.²⁷

O ofício do intelectual, nesse período, é comparável ao dos demais cidadãos. Das artes liberais, sua especialidade, decorre a produção de um conhecimento que tem aplicação prática na sua realidade material. Segundo LE GOFF, “[...] as escolas são as oficinas de onde se exportam as idéias como mercadorias. No espaço urbano, o professor se aproxima, no mesmo impulso produtivo, do artesão e do mercador.”²⁸

A educação, portanto, buscava atender às demandas culturais e intelectuais das novas classes sociais urbanas. Somando-se às artes liberais, surgiram escolas livres de outras disciplinas.²⁹ De acordo com VERGER, a Dialética e a Teologia tiveram destaque em Paris, do mesmo modo como serão atividades essenciais na universidade.³⁰

Nas sociedades tradicionais, mencionadas anteriormente, o conhecimento era um importante instrumento de dominação, que garantia, em larga escala, a manutenção do *status quo*. O acesso à educação superior limitava-se aos poucos grupos privilegiados que ocupavam os espaços de hegemonia. Em que pese a estrutura vertical dessas sociedades, a mobilidade dos sujeitos era um dado incipiente, de modo que os estudos superiores cumpriam as demandas da Igreja e de um seleto alunado, oriundo das altas camadas da sociedade feudal.

Mesmo considerando a emergência da burguesia urbana, a partir do século XII, a hegemonia política continua em primeiro plano nas mãos da Igreja e, secundariamente, nas mãos dos Estados. Além disso, os estudos superiores concentravam-se em reduzidos espaços, como academias, mosteiros, palácios e algumas escolas privadas.

²⁷ LE GOFF, 1955, p. 25.

²⁸ LE GOFF, 1995, p. 57.

²⁹ Cf. MANACORDA, 1999, p. 145.

³⁰ VERGER, 1990, p. 22.

A criação das primeiras universidades, especialmente as de Bolonha e Paris, modifica consideravelmente a concepção sobre a educação superior, inaugurando uma *cultura institucional*.

Originadas a partir de escolas já existentes ou criadas tanto pela Igreja como pelo Estado, VERGER assinala que “[...] a universidade era ao mesmo tempo *studium* e *universitas* [...]; *studium* significava estabelecimento de ensino superior, *universitas* designava a organização corporativa que fazia funcionar o *studium* e garantia sua autonomia.”³¹ (itálicos do autor)

As universidades eram, dessa forma, corporações ligadas à Igreja e caracterizadas por inúmeros privilégios, dos quais gozavam toda a comunidade que a compunha. Dentre suas finalidades, estava a formação de intelectuais que continuariam a usufruir de privilégios, dado o reconhecido prestígio da formação universitária. Contudo, a Igreja e o Estado não tardaram em atribuir-lhe finalidades práticas e políticas, vislumbrando a formação de intelectuais qualificados para atender aos seus interesses.

Embora na Idade Média, a cultura erudita apresentasse aspectos utilitaristas, havia uma grande resistência quanto à reestruturação dos programas de ensino, com fins especificamente práticos e que valorizasse ensinamentos menos formalistas e tradicionais. Ceder a essas exigências significava por em risco a manutenção do *status quo*. Sobre esse conflito de interesses, VERGER assinala:

A defesa das disciplinas e dos métodos tradicionais era, a princípio, indubitavelmente, o efeito de uma reação corporativa por parte dos mestres em suas cátedras, dos doutores convictos de sua ciência e pouco dispostos a colocar em discussão sua autoridade e seu prestígio. Mas ela traduzia também uma certa consciência dos valores específicos da cultura erudita medieval. Esta, de fato, não era uma cultura livre e desinteressada, dominada pelo espírito de pesquisa. Mas pelo menos ela tinha [sic] a pretensão de repousar sobre os saberes suficientemente amplos e sobre as “autoridades”,

³¹ VERGER, 1990, p. 48 (grifos do autor).

suficientemente ricas para oferecer àqueles que a praticassem mais do que saberes técnicos.³² (o sublinhado é nosso)

A partir da criação das universidades, fazendo convergir intelectuais e pesquisadores ao seu interior, ocorreu não só um avanço científico e cultural, mas também a *desapropriação* do saber. Elas tornam-se depositárias do conhecimento historicamente produzido, passando a ser consideradas centros do saber.

Como vimos, ainda que de forma muito sucinta, a educação superior evolui, no decorrer da história, apresentando-se sob diversas formas, até o ponto de sua institucionalização, quando torna-se para nós bastante familiar, dado a semelhança com que as universidades medievais se organizavam e o seu formato contemporâneo. Um ponto importante para nossa análise, e consequência do surgimento da instituição universitária, é o deslocamento da educação superior da esfera privada para a esfera pública.

Enquanto instituição social, a universidade realiza uma importante missão: a de abrir espaços para a produção cultural e científica em prol do desenvolvimento humano. Ao sistematizar e disponibilizar o conhecimento, tornando-o de domínio público, ocorre uma reordenação do poder que ele simboliza. Embora não tenha, de fato, saído do domínio exclusivo das classes hegemônicas, o conhecimento contido no ensino superior passa a ser concebido e estruturado num espaço público.

A universidade, como construção abstrata humana, passa a ser o receptáculo desse conhecimento. Isso significa que os sentidos de poder irradiados pelo domínio do saber, passam a ser mediados por essa instituição, saindo dos domínios de interesses privados. Embora determinados grupos tenham desenvolvido mecanismos que lhe permitissem permanecer no controle institucional, sua estrutura e funcionamento passam a ser de interesse público, refletindo as lutas e antagonismos da sociedade. Por isso é inegável

³² VERGER, 1999, p. 60.

a contribuição do seu surgimento, e o conseqüente deslocamento social do ensino superior, principalmente na perspectiva das classes dominadas.

Ainda que sua cultura institucional tenha sofrido transformações, principalmente no que se refere às influências da nova organização social, política e econômica, introduzida pela doutrina liberal, há que se reconhecer em nossas universidades certos laços estruturais que se aproximam daquelas instituições. Não obstante, coube à educação superior, em sua história, um constante retorno às raízes, buscando elementos que fundamentassem os novos rumos a trilhar. Nos mais diversos desafios, nas diferentes realidades sociais e orientações políticas em que esteve presente, a universidade tem avançado sem perder de vista seus paradigmas fundacionais.

Esse vínculo com o passado ocorre em dois sentidos, tanto na retomada, quanto na construção de novos conceitos para a educação superior. Ao analisar a estrutura paradigmática da universidade, RODRIGUES destaca a “hegemonia sobre o conhecimento *verdadeiro*”.

A universidade conseguiu sempre manter, ao longo de sua história, uma definição quanto aos objetivos que justificavam sua existência enquanto instituição: a investigação científica, procurando aprofundar e ampliar o acervo de conhecimentos da humanidade.³³

Contudo, a realidade atual, diga-se pós-moderna, instaurou uma profunda crise nos alicerces da universidade. Por isso, o conflito atual sobre o destino da universidade não pode ser resolvido na concretude imediata, com base no racionalismo técnico, supostamente neutro. Há que se identificar, em especial, o conflito ideológico presente tanto na busca de novos conceitos, quanto no retorno aos pilares originais da universidade.

Assim sendo, cabe analisar a educação superior levando em conta os limites e os sentidos da sua institucionalização para compreendermos, inclusive, os fundamentos das atuais políticas públicas adotadas pelo governo.

³³ RODRIGUES, 2001, p. 130.

É importante considerar, nesse contexto, as delimitações espaciais e sociais da educação e do conhecimento decorrentes do surgimento das universidades, dado que a educação superior, de certo modo, foi confinada ao interior dessas instituições. Isso acarretou na caracterização e no reconhecimento da universidade como instituição depositária do conhecimento produzido pela sociedade.

De acordo com BUARQUE, a essência da universidade não está em seu prédio e sim na movimentação constante da comunidade acadêmica (docentes, discentes e funcionários) em torno de alguns objetivos comuns³⁴. Assim, a universidade, enquanto instituição social, consolida-se através das ações de seu corpo humano e não da sua estrutura física ou mesmo jurídica. Assume, pois, caráter análogo à outras instituições da sociedade, como o estado, o congresso, a família e a igreja. Todas elas consolidam-se a partir dos conflitos internos, que as movimentam de forma contínua. Por isso, BUARQUE afirma que à universidade cabe a missão de reinventar-se indefinidamente³⁵. Significa dizer que a movimentação dos seus agentes diretos e indiretos gera uma transformação, ou ainda uma adaptação à realidade na qual está inserida.

Mesmo preservando alguns aspectos da sua identidade inaugural, a universidade permanece em movimento, ora aproximando-se, ora distanciando-se dos seus marcos históricos.

Esse mecanismo dinâmico que anima a evolução da educação superior no interior da universidade é garantido pela sua capacidade em responder a novos desafios. Para isso, além de gerar novos conhecimentos, a instituição retroalimenta-se de sua própria trajetória histórica, ou seja, busca sentidos para continuar existindo, mesmo que eles residam num passado aparentemente distante.

³⁴ Cf. BUARQUE, 1994, p. 149.

³⁵ BUARQUE, 1994, p. 150.

Esse é um dos principal pontos tangenciais entre as universidades atuais e as medievais, ao menos na perspectiva de uma análise político-administrativa. Encerrado ao espaço universitário, a educação superior fica sujeita às políticas resultantes dos conflitos entre os grupos sociais.

Assim, a educação superior torna-se alvo dos elaboradores das políticas educacionais, principalmente a partir do século XIX, período da “universidade estatal”, para usar a expressão de TRINDADE. Seja a forma como atuam, sejam quais forem seus objetivos, esses sujeitos respondem aos interesses dos grupos hegemônicos, da mesma forma como o clero fazia predominar os interesses da Igreja, na Idade Média.

Segundo COWEN, as universidades “[...] historicamente constituíram uma voz alternativa à da Igreja e à do Estado.”³⁶ Para o autor isso foi possível graças à sua independência intelectual, isto é, sua liberdade acadêmica. Essa análise, nos leva a refletir sobre papel crítico da universidade, que ainda hoje representa um paradigma institucional: a educação superior é considerada como o núcleo formador do novo homem, do homem que não cessa em sua empreitada transformadora (ou revolucionária) do meio onde vive.

No contexto neoliberal, entretanto, de economia mundializada e da emergência de uma “sociedade do conhecimento”, a universidade “[...] tem que oferecer conhecimentos interessantes para o mercado, vendáveis, ou seja, conhecimentos pragmaticamente úteis.”³⁷ Seguindo essa lógica, as universidades seriam comparáveis à empresas que competem entre si no mercado em busca de eficácia e prestígio. Seu *locus* de atuação é o universo financeiro competitivo, no qual presume-se a educação como mercadoria, ou eufemisticamente, um serviço.

As relações desses novos tipos de universidade com o seu contexto são dominadas, inicialmente pelo Estado (central ou federal), porque é o Estado que deliberadamente monta as regras do jogo. É o Estado que define os critérios pelos quais

³⁶ COWEN, 2002, p. 44.

³⁷ COWEN, 2002, p. 40.

o desempenho será julgado (normalmente segundo a retórica de “controle de qualidade”). O Estado faz as regras, e a universidade é o competidor.³⁸

³⁸ COWEN, 2002, p. 40.

2. O ESTADO, A ECONOMIA GLOBAL E O NEOLIBERALISMO: UM PERCURSO HISTÓRICO

Segundo DEL ROIO, a ascensão da nobreza e o declínio do poder feudal constituíram a origem do Estado territorial, que teve papel dinamizador na acumulação mercantil do capital. Para o autor, a crise feudal proporcionou autonomia ao capital mercantil, de maneira a formar-se um mercado mundial.³⁹ Nesse sentido, a conquista da América e a circulação dos produtos explorados nas colônias ampliou a capacidade mercantil, alcançando novos mercados. Isso garantiu a alocação e a circulação dos bens, gerando maior acumulação do capital, basicamente nos Estados europeus.

Em 1776, Adam SMITH publicou *An inquiry into the nature and causes of de wealth of nations* (A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas), época na qual a política mercantilista de restrição, regulamentação e contenção passou a sofrer severas críticas.⁴⁰ Nesse contexto, SMITH defende a eliminação do controle exercido pelos governos à produção e ao comércio, instituindo-se a liberdade de mercado:

[...] uma vez eliminados inteiramente todos os sistemas, sejam eles preferenciais ou de restrições, impõe-se por si mesmo o sistema óbvio e simples da liberdade natural. Deixa-se a cada qual, enquanto não violar as leis da justiça, perfeita liberdade

³⁹ Cf. DEL ROIO, 1999, p. 128.

⁴⁰ A esse respeito ver: HUBERMAN, 1981, p. 143-154.

de ir em busca de seu próprio interesse, a seu próprio modo, e faça com que tanto seu trabalho como seu capital concorram com os de qualquer outra pessoa ou categoria de pessoas.⁴¹

Ainda que a designação *liberal* surgisse somente no início do século XIX,

[...] o Estado monárquico inglês após a “revolução gloriosa” de 1688-89 pode ser identificado com um Estado liberal, na medida que reconhecia a propriedade privada como valor fundamental da sociabilidade e da vida política.⁴²

As lutas pela liberdade de mercado, tanto na Inglaterra, em 1689, quanto na França, em 1789, resultaram numa vitória para a burguesia.⁴³

O ano de 1789 bem pode ser considerado como o fim da Idade Média, pois foi nele que a Revolução Francesa deu o golpe mortal no feudalismo. Dentro da estrutura da sociedade feudal de sacerdotes, guerreiros e trabalhadores, surgira um grupo da classe média. Através dos anos, ela foi ganhando força. Havia empreendido uma luta longa e dura contra o feudalismo, marcada particularmente por três batalhas decisivas. A primeira foi a Reforma Protestante; a segunda foi a Gloriosa Revolução na Inglaterra, e a terceira, a Revolução Francesa. No fim do século XVIII era pelo menos bastante forte para destruir a velha ordem feudal. Em lugar do feudalismo, um sistema social diferente, baseado na livre troca de mercadorias com o objetivo primordial de obter lucro, foi introduzido pela burguesia.⁴⁴

Com a citação acima, HUBERMAN descreve o início de uma nova ordem – o capitalismo.

Também a revolução americana, nos anos 70 do século XVIII “[...] fundou um Estado liberal que se arrogou o direito de lutar por seus espaços imperiais próprios, assim como por sua parcela do mercado mundial.”⁴⁵

Vemos que o capitalismo, desde os primórdios, teve um caráter mundial, caracterizado pelo período expansionista, que consolidou novas

⁴¹ SMITH, 1996, p. 169.

⁴² DEL ROIO, 1999, p. 129.

⁴³ HUBERMAN considera, nesse contexto histórico, “classe média” como sinônimo de burguesia. Ver HUBERMAN, 1981, p. 159.

⁴⁴ HUBERMAN, 1981, p. 164.

⁴⁵ DEL ROIO, 1999, p. 130.

fontes de matéria-prima, num primeiro momento, e na consolidação de novos mercados, ampliando a acumulação do capital nos Estados metropolitanos.

O Estado, instância de demarcação de um território para a acumulação do capital, na época da generalização da revolução burguesa ativa (1770-1850), no núcleo do Ocidente, tomou a forma de Estado nacional liberal, significando que a sociedade civil e Estado tornaram-se instâncias juridicamente separadas. A sociedade civil (regida pelo direito civil e privado) passava a ser a dimensão da expressão de indivíduos livres e iguais diante da lei e do mercado, enquanto o Estado (regido pelo direito público e político) deveria ater-se a gerir e preservar a liberdade egóico-proprietária por meio da representação política dos proprietários, os únicos efetivamente “livres” e dotados de direito de cidadania.⁴⁶

Conforme a teoria liberal clássica, do mercado auto-regulado, a sociedade seria estruturada de maneira natural, em torno da propriedade privada e da livre competição entre os indivíduos – livres proprietários.

Entretanto, autores como POLANYI, consideram o paradigma do mercado auto-regulado como “uma das superstições econômicas do século XIX”⁴⁷ Para esse autor, o desenvolvimento do comércio interior na Europa Ocidental deve muito às intervenções estatais.

BORON, ao analisar as idéias de POLANYI, observa que as funções administrativas estatais cresciam ao passo que as relações sociais dentro do capitalismo eram gradualmente mercantilizadas. Isso requeria, em última análise, um incremento no poder da administração pública. Segundo POLANYI,

[...] a introdução dos mercados livres, longe de fazer desaparecer a necessidade de controles, regulações e intervenções, incrementou enormemente seu alcance. Os administradores tiveram que estar constantemente alertas para assegurar o livre funcionamento do sistema. Desse modo, mesmo aqueles que desejavam mais ardentemente livrar o Estado de obrigações desnecessárias e cuja filosofia global requeria a restrição das atividades estatais, não puderam senão confiar a esse mesmo Estado os novos poderes, órgãos

⁴⁶ DEL ROIO, 1999, p. 130.

⁴⁷ POLANYI, Karl, *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press, 1944, p. 56. Apud BORON, 1994, p. 66.

e instrumentos requeridos para o estabelecimento do *laissez-faire*.⁴⁸

MARX e ENGELS, ao analisarem a sociedade industrial do século XIX e o desenvolvimento da burguesia – ou capital⁴⁹, evidenciam que “trabalho assalariado” é a condição para a existência e evolução do capitalismo, fundado na luta de classes. Contudo, os autores consideram a classe burguesa não só “inapta” para governar, como também incompatível com a própria sociedade.

[A burguesia] é inapta para governar porque é incompetente para assegurar uma existência para os seus escravos dentro da escravatura; porque não consegue evitar de deixá-lo, em vez de ser alimentada por ele. A sociedade não pode mais viver sob esta burguesia, em outras palavras, a sua existência não é compatível com a sociedade.⁵⁰

Consideram, ainda, que esse antagonismo estrutural carrega em si o germe revolucionário, que levaria o proletariado a sobrepujar o poder da burguesia.

Embora tais conjecturas, em meados do século XIX, parecessem proféticas, de fato a classe trabalhadora, passou a lutar, de forma organizada, contra a “escravidão assalariada”, denunciada por Marx. As pressões exercidas pelos trabalhadores, em grande medida, foram responsáveis por transformações na estrutura do Estado liberal.

Segundo BORON, o Estado liberal burguês garantia que o mercado fosse controlado pela burguesia, apesar de intervir diretamente na vida econômica, consolidando, assim, a acumulação do capital.⁵¹ Contudo, a crise do mercado, em 1929, levou o Estado à centralidade no processo de desenvolvimento capitalista. Nos termos de BORON, o Estado passa a ser “sujeito ativo” e “dirigente” desse processo.⁵²

⁴⁸ POLANYI, Karl, *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press, 1944, p. 141. Apud BORON, 1994, p. 68.

⁴⁹ Para MARX e ENGELS, capital é sinônimo de burguesia, no sentido de ser essa classe a detentora do poder político e econômico da sociedade.

⁵⁰ MARX e ENGELS, 1999, p. 28.

⁵¹ Cf. BORON, 1994, p. 71.

⁵² Cf. BORON, 1994, p. 74.

O Estado “intervencionista”⁵³, ou Estado de Bem-Estar, fundado a partir das formulações de Keynes (que apontavam para a necessidade de um “organizador coletivo” – o Estado), passou a controlar em larga escala as políticas econômicas a partir da Grande Depressão.

Em termos sociais, o *Welfare State* (Estado de Bem-Estar), revalorizou a “[...] a demanda como determinante da atividade econômica global [...]”, o que “[...] legitimou simultaneamente a inédita responsabilidade pública do estado diante das demandas da cidadania.”⁵⁴ Ao considerar as novas formas de sustentação da burguesia, nesse período, BORON assinala o início da democratização do Estado capitalista.

Apesar de seu caráter parcial, dado que não chegou a alterar sua essência classista, essa abertura significou uma enorme conquista para as classes dominadas; por isso seria um gravíssimo erro de perspectiva considerar o *Welfare State* e a moderna democracia capitalista tão-somente como produtos de uma demoníaca conspiração da burguesia para enganar as massas.⁵⁵

KING sustenta que o Estado de Bem-Estar integrou-se de forma profunda às estruturas sociais e políticas das “sociedades industriais contemporâneas”. Segundo ele, nessas democracias a penetração de políticas neoliberais, que visavam restringir gastos estatais no campo social, tornou-se muito mais difícil do que em outros países.⁵⁶

O capitalismo, durante a década de 1970, entra em crise, sofrendo a chamada “estagflação”. A excessiva responsabilidade social do Estado é atacada, então, pelos liberais, que acusam o keynesianismo por gerar o gigantismo estatal. Segundo eles, essa política levou a uma estagnação do mercado, causando inflação e afetando a liberdade necessária à iniciativa privada. De acordo com CHAÚÍ, a crise foi superada principalmente com a contenção dos gastos sociais, que formaram um exército industrial de reserva,

⁵³ Para BORON, 1994, p. 77, o termo “intervencionista” é equivocado, pois supõe que a forma anterior de Estado liberal não intervinha no mercado, o que não é verdade.

⁵⁴ BORON, 1994, p. 76.

⁵⁵ BORON, 1994, 77.

⁵⁶ Cf. KING, 1988.

fazendo recuar o poder dos sindicatos e com a reforma fiscal, que reduziu os impostos sobre o capital e aumentou os impostos sobre o trabalho, o consumo e o comércio.⁵⁷

O neoliberalismo, em ascensão, ou seja, a “volta ao mercado” iniciou, então, um processo de transformação na estrutura do Estado, sendo necessária uma profunda reforma e um redimensionamento deste.

As reformas implementadas, ainda na década de 1970, no Chile, foram o marco inicial do programa neoliberal na América Latina. A partir da década de 1980, supostamente em decorrência da “crise da dívida”, os países latino-americanos, pressionados pelas elites locais, passaram a implementar reformas que possibilitassem o “ajuste econômico”. Organismos financeiros internacionais, especialmente o Banco Mundial⁵⁸ e o FMI (Fundo Monetário Internacional) promoveram, as necessárias mudanças, num “aparente acordo global”, que penetrou “[...] no senso comum das administrações governamentais latino-americanas.”⁵⁹

2.1. O neoliberalismo e a educação

Segundo a perspectiva neoliberal, a educação latino-americana, enfrenta atualmente uma crise de eficiência, eficácia e produtividade.⁶⁰ Tendo crescido quantitativamente sem assegurar a necessária qualidade, haveria uma crise profunda de gerenciamento, gerada pela suposta incapacidade estatal em administrar políticas sociais.

⁵⁷ CHAUI, 2001, p. 18.

⁵⁸ Segundo informações disponíveis no *web site* <<http://www.bancomundial.org.br>>, o Banco Mundial é o “principal organismo multilateral internacional de financiamento do desenvolvimento social e econômico, formado por 183 países-membros, entre os quais o Brasil.” (Acesso em: 28 out. 2003). Ele é formado por 5 organizações: o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), a Corporação Financeira Internacional (IFC), a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI) e o Centro Internacional para Acerto de Disputas de Investimento (CIADI).

⁵⁹ GENTILI, 1998, p. 14.

⁶⁰ Cf. GENTILI, 1998, p. 17.

Para resolver tal problema de “qualidade”, a educação deve obedecer aos critérios competitivos do mercado.

Trata-se, enfim, de transferir a educação *da* esfera da política *para a* esfera do mercado, negando sua condição de direito social e transformando-a em uma possibilidade de consumo individual, variável segundo o mérito e a capacidade dos consumidores.⁶¹

O BANCO MUNDIAL, ao avaliar a situação da educação superior e sua relação com o desenvolvimento econômico dos países, indica a existência de uma crise estrutural. A fim de resolvê-la, o Banco propõe uma reforma, que deve seguir quatro orientações básicas:

fomentar uma maior diferenciação das instituições, incluindo o estabelecimento de instituições privadas;

proporcionar incentivos para que as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamento, entre elas, a participação dos estudantes nos gastos, e a estreita vinculação entre o financiamento fiscal e os resultados;

redefinir a função do governo em relação ao ensino superior;

adotar políticas que estejam destinadas, concretamente, a priorizar os objetivos de qualidade e equidade.⁶²

O interesse do capital internacional em reformar a educação superior e adaptá-la às demandas do mercado, ocorre, em primeiro lugar porque o conhecimento científico e o tecnológico passaram a ser agentes diretos na acumulação do capital, ou seja, “[...] a força e o poder capitalistas encontram-se no monopólio dos conhecimentos e da informação”.⁶³ Além disso, o Estado deixou de ser o agente de regulação do mercado e promotor de políticas e investimentos sociais, de forma que a privatização tornou-se estrutural. Dessa forma, a noção de direitos sociais perde espaço, convertendo-se, em grande medida, em “serviço privado regulado pelo mercado”, acessível, portanto, aos que podem pagar por tal mercadoria.

⁶¹ GENTILI, 1998, p. 19.

⁶² BANCO MUNDIAL, 1995, p. 29.

⁶³ CHAUI, 2001, p. 20.

Na sociedade pós-moderna a educação superior tende a aproximar-se da categoria de mercadoria. E, como tal, encontra-se no jogo de efemeridade do mercado, que negocia seu valor simbólico, ou seja, sua imagem, assim como ocorre com outras mercadorias. Essa fetichização da educação superior comporta, segundo Chauí, um simulacro de si mesma, na medida em que confere “[...] prestígio, poder, juventude, sucesso, competência, operando, então, na esfera do consumo.”⁶⁴

A ciência e a tecnologia contemporâneas, submetidas à lógica neoliberal e à ideologia pós-moderna, (...) criaram a ciência e a tecnologia como novos mitos e magias; em lugar de fonte libertadora das carências naturais e cerceamento de guerras, tornaram-se, por meio do complexo industrial-militar, causas de carências e genocídios.⁶⁵

Em função desse novo sentido dado ao conhecimento e à educação, cabe ao Estado redefinir sua função de governo, segundo avalia o BANCO MUNDIAL.⁶⁶ Ao Estado caberia, portanto, adotar políticas no sentido de direcionar o ensino superior às demandas macroeconômicas da era globalista, isto é, adaptá-lo às normas mundiais do capitalismo financeiro.

No curso da guinada neoliberal, a liderança espiritual passou desde os anos 80 da intelligentsia acadêmica, literária e jornalística para os “intelectuais econômicos” do “management”. Isso foi simplesmente lógico: se todos os domínios da vida são “economicizados” da mesma maneira, então a economia ascende à posição de “ciência rainha”, ocupando um lugar outrora reservado à teologia e depois à filosofia.⁶⁷

Segundo KURZ, ao invés de aparecerem como meros recintos de produção, às empresas caberia uma “significação” universal. Assim, a lógica empresarial tomaria os espaços das relações interpessoais, comerciais, políticas, enfim, estendendo os sentidos da economicização a todos as esferas sociais, inclusive a educação.

⁶⁴ CHAUÍ, 2001, p. 22.

⁶⁵ CHAUÍ, 2001, p. 25.

⁶⁶ Sobre a redefinição das funções de governo, ver BANCO MUNDIAL, 1995, p. 61-73.

⁶⁷ KURZ, 2003, p. 12.

Sobre a reorganização da educação segundo a lógica da globalização, SILVA Jr. e SGUISSARDI consideram que

O processo de expansão do capital tende a reorganizar o espaço social da educação segundo sua própria racionalidade, entretanto, não o fazendo apenas do ponto de vista econômico: no ato mesmo da reorganização econômica, a esfera de natureza simbólico-cultural altera-se, para constituir-se de valores e signos próprios da lógica do capital em um processo de subsunção do educacional à produção, econômica, no contexto de tecnificação da política e da cultura.⁶⁸

Dessa maneira, temos uma ressignificação do papel da educação, que passa a atender à lógica mercadológica, guiada pelas demandas do capitalismo financeiro internacional. Essa nova educação, que emerge da reordenação neoliberal da sociedade deve cumprir prioritariamente seu papel no desenvolvimento econômico dos países, num primeiro momento e, assim, contribuir à acumulação do capital internacional, em última análise.

⁶⁸ SILVA Jr.; SGUISSARDI, 2001, p. 80.

3. A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Após a transferência da Família Real para o Brasil, são criados por decreto, em 1808, os primeiros cursos superiores do país: o Curso Médico de Cirurgia na Bahia e, em seguida, a Escola Anatômica, Cirúrgica e Médica no Rio de Janeiro. Dez anos depois é criada a Academia Real Militar, que deu origem à Escola Politécnica do Rio de Janeiro. Depois disso, vários cursos começam a surgir no Rio de Janeiro e na Bahia.

Esse processo, segundo LOPES, é precedido por “[...] uma política de controle de qualquer iniciativa que levasse em seu bojo sinais de independência cultural e política da colônia [...]”⁶⁹, que marcou a história do país até o período monárquico. Se considerarmos que as colônias espanholas tinham seis universidades no final do século XVI e, à época da independência, já totalizavam dezenove, a situação do Brasil nos parece bastante precária.

Segundo CUNHA, “[...] a coroa concedia bolsas para brasileiros irem estudar em Coimbra, mas não queria que esses estudos fossem feitos aqui”.⁷⁰ Aparentemente, havia uma política de manutenção da dependência cultural e política da colônia em relação à Portugal, entretanto, o autor aponta uma contradição importante:

⁶⁹ LOPES, 2002, p. 76.

⁷⁰ CUNHA, 1980, p. 12.

Se o intuito metropolitano de monopolizar o ensino superior fosse assim tão forte, não teriam sido criados tantos cursos de filosofia e teologia nos colégios jesuítas, chegando a existir até mesmo um curso de matemática; não teriam sido reformados os cursos de filosofia e teologia dos franciscanos, no Rio de Janeiro, e o de filosofia no Seminário de Olinda, ambos em fins do século XVIII, inseridos, justamente, num movimento de reforço dos laços coloniais.⁷¹

Já para TRINDADE, a educação superior no Brasil desenvolveu-se de forma singular frente à tradição hispano-americana. Enquanto nas colônias espanholas foram implantadas, em meados do século XVIII, universidades nos moldes daquelas existentes na metrópole, “[...] o Brasil optou pelo ensino superior profissional a partir do século XIX [...]”, como mencionado anteriormente. Ademais, observa que a independência das colônias espanholas propiciou àquelas instituições se transformarem em “universidades nacionais”.⁷²

No caso brasileiro, até a independência, predominava a educação estatal, religiosa ou secular. No período seguinte, formaram-se os setores estatal (secular) e particular (religioso e secular), sendo que, com o ato adicional de 1834, a educação estatal dividiu-se em duas esferas: a nacional e a provincial. Em decorrência disso, a educação superior ficou, juridicamente, a cargo da esfera nacional.⁷³

Durante o Império, os proprietários de escolas particulares, diversos estudantes, positivistas e políticos liberais defendiam a liberdade de ensino, de modo que o setor privado pudesse expandir-se.

Além disso, havia a interferência da Igreja Católica na educação, proibindo, inclusive, aos professores e alunos quaisquer ofensas à religião oficial. Para a Igreja, o controle estatal da educação garantia-lhe a hegemonia doutrinária, uma vez que o catolicismo era mantido como religião de Estado. Em virtude disso, contrapunha-se à liberdade de ensino.

⁷¹ CUNHA, 1980, p. 12.

⁷² TRINDADE, 1999, p. 28

⁷³ CUNHA, 1980, p. 79.

Sobre a criação de uma universidade no Brasil, a Comissão de Instrução Pública, na Constituinte de 1823, elaborou o primeiro projeto dos muitos que surgiram após a independência. Ele previa a criação de uma universidade em São Paulo e outra em Olinda, o que não foi possível por conta da dissolução daquela Constituinte, pelo Imperador.

CUNHA afirma que durante o Império 42 projetos de criação de universidades foram rejeitados pela Assembléia Geral Legislativa. A posição do Conselheiro Almeida, durante o Congresso de Educação, em 1882, ilustra o posicionamento contrário à idéia de se criar a universidade. De acordo com ele, deveriam ser mantidas as escolas especiais, permitindo, com isso uma profunda especialização do ensino, ao contrário da “velha universidade”, que não poderia ser restabelecida.⁷⁴

Percebemos, assim, que a educação superior, durante o período imperial, gerava polêmicas e conflitos ideológicos no Poder Legislativo.

Os positivistas foram adversários ferrenhos dos projetos de criação de universidade no Brasil, principalmente Miguel Lemos e Teixeira Mendes. Segundo eles, a universidade seria uma iniciativa contrária à liberdade de ensino que pregavam, ainda mais porque, sob o controle direto do imperador, seria previsível o predomínio das doutrinas católicas.⁷⁵

Durante o Império surgiram diversas tentativas de criação de uma universidade. No relatório sobre instrução pública, do Ministério do Interior, Rui Barbosa defende tal projeto:

A idéia de 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 mesmas com as outras, de modo que constituam um todo harmônico, anunciando o 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

⁷⁴ CUNHA, 1980, p. 123.

⁷⁵ CUNHA, 1980, p. 123.

a um tempo garantia de ordem, condição da unidade moral da nacionalidade e expressão de grandeza. E não se pode contestar o direito de assentar a universidade em tais bases, ainda em suas relações impropriamente denominadas de “ensino livre”.⁷⁶ (grifos nossos)

A idéia de universidade defendida por BARBOSA corresponde a de um centro do conhecimento, “harmônico” e caracterizado por um “mesmo espírito”, ensejando a produção de um saber nacional.

Tal concepção é fruto do momento histórico da consolidação da república brasileira, na qual a construção da identidade nacional torna-se imperativa como discurso legitimador da aristocracia agrária. Ainda que no país não houvesse nenhuma universidade, somente cursos isolados, a sua potencialidade como agente formador da nova elite dirigente e difusora das idéias liberais e positivistas, era já reconhecida pelos seus defensores.

3.1. A República e a Educação Superior

A universidade, embora dirigida às elites, era preconizada como difusora em potencial do discurso ideológico das oligarquias agrárias, ou seja, através dela seria possível consolidar projetos de desenvolvimento nacional, criando na sociedade e nos indivíduos a identidade nacional. É bom que se entenda esse “desenvolvimento”, no sentido de acúmulo de capital, não significa que os avanços no campo social acompanhassem *pari passu* tal progresso.

GALLO adverte acerca do domínio da ideologia liberal sobre o imaginário social, a ponto dos indivíduos terem aceito o Estado como o grande provedor da sociedade, que bondosamente assume suas responsabilidades, em especial, a educação. Segundo ele,

⁷⁶ FAVERO, Maria de Lourdes de A., *A universidade do Brasil: das origens à construção*, Editora UFRJ, 2000. Apud LOPES, 2002, p. 76.

[...] os indivíduos fogem à sua responsabilidade deixando a educação a cargo do Estado e passando a exigí-la deste; este, por sua vez, toma gosto pela idéia e não quer mais abandoná-la, fiscalizando mesmo as atividades educacionais que colocam-se fora de seu raio de ação ou, pelo menos, tentam construir-se à sua sombra.⁷⁷

A preocupação com a formação desse “espírito nacional” acentua-se após a Proclamação da República. A Constituição de 1891 articula-se com a tradição centralizadora do período imperial fixando como atributo do Congresso Nacional a criação de instituições de ensino superior e secundário nos Estados. A análise de MARTINS aponta o alto grau de intervenção da União nesse sentido, demonstrando o seu interesse em continuar controlando a expansão desses níveis de ensino:

[...] a Constituição de 1891, atenta ao princípio federativo para a unidade nacional, ressalva que as ações do Congresso Nacional, no tocante à educação, não serão privativas, mas cumulativas, ou seja, levam em conta a ação dos governos locais. Todavia, se nos demormos na leitura do texto constitucional, chegaremos, de logo, à desconfiança de que a União é de um grau de intervenção muito forte, quando diz que, entre as atribuições contidas no artigo 35, terá o Congresso de criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados (Artigo 35, 3o).⁷⁸

Segundo DEL ROIO, o Estado liberal, “[...] sob a forma de uma república federal, deu estímulo e guarida a uma rápida acumulação do capital agro-mercantil, nucleado na agricultura cafeeira paulista.” Afirma, ainda, que “[...] o vínculo de dependência com o mercado mundial, adentrado sua fase imperialista, ocorria no financiamento da produção e da infra-estrutura de transporte.”⁷⁹ O acúmulo do capital interno possibilitou o início da industrialização e, conseqüentemente, o nascimento do proletariado urbano.

O processo de industrialização, segundo CUNHA, resultou na “[...] penetração de empresas norte-americanas no Brasil”. Isso ocorreu pela identificação e admiração dos governantes da república velha pelos Estados

⁷⁷ GALLO, 1995, p. 131.

⁷⁸ MARTINS, 2002.

⁷⁹ DEL ROIO, 1999, p. 134.

Unidos da América, além da hegemonia deste país na economia mundial. Iniciava, portanto, uma relação de dependência do Brasil perante o emergente império norte-americano, que passou a controlar boa parte do comércio e da dívida externa brasileira.⁸⁰

A acumulação do capital proporcionada pela indústria produziu mudanças na sociedade, como aponta CUNHA:

O movimento operário surgiu com a própria indústria e crescia na medida da ampliação e concentração dos trabalhadores e das crises econômicas. O movimento consistia, primeiramente, em reivindicações pela melhoria das condições de trabalho e de existência. Intensificou-se a partir de 1913 quando fatores econômicos internos e externos determinaram o agravamento das condições de vida das classes trabalhadoras, não só da classe operária. Aumentaram a frequência e a duração das greves, dirigidas por organizações de classe, lideradas, muitas vezes, por trabalhadores estrangeiros portadores das ideologias anarquista e socialista. Desde 1907, os trabalhadores já se organizavam em sindicatos, reunidos na Confederação Operária Brasileira, de orientação anarquista.⁸¹

As idéias anarquistas, que penetraram fortemente no movimento operário brasileiro, produziram diversas atividades culturais e educacionais, dentre elas, inclusive, a Universidade Popular de Ensino Livre. Surgida no Rio de Janeiro, a “Universidade” funcionou no curto período de março a outubro de 1904.⁸² A entidade pretendia, segundo aponta GHIRALDELLI,

[...] dirigir os trabalhadores para a obtenção de uma visão racionalista e científica do mundo [...]; ela deveria também tornar-se um centro de lazer e cultura, que congregasse os trabalhadores através de atividades libertárias e artísticas[...]⁸³

⁸⁰ A esse respeito, ver CUNHA, 1980, p. 142; BANDEIRA, *Presença dos Estados Unidos no Brasil: dois séculos de história*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1973, caps. XXI e XXXI; VALLA, Victor V., *A penetração norte-americana na economia brasileira (1889-1928)*, Rio de Janeiro, Livro Técnico/INL, 1978.

⁸¹ CUNHA, 1980, p. 142-143.

⁸² Cf. NUNES, 1993, p. 25.

⁸³ GHIRALDELLI Jr, Paulo. *Educação e movimento operário no Brasil*. – São Paulo: Cortez, 1987, p. 121, apud NUNES, 1993, p. 25.

Essa e outras iniciativas libertárias, que pretendiam organizar uma educação pública fora dos domínios do Estado, inscreve-se, segundo GALLO, no paradigma anarquista, no qual

[...] a educação pública não é e nem deve ser uma função do Estado, mas sempre uma responsabilidade da comunidade, da sociedade. Assim, cada grupo social deve auto-organizar-se para constituir seu sistema de ensino, definindo-lhe os conteúdos, a carga horária, a metodologia, os processos de avaliação, etc, sempre num regime de autogestão [...] ⁸⁴

Embora fossem controladas pelo Poder Central, como vimos, as instituições de ensino superior ganharam ampla autonomia com a Reforma Rivadávia Correia, em 1911. “Havia inclusive um órgão federal, o Conselho Superior de Ensino, cuja missão precípua era a de promover a progressiva autonomia do sistema de ensino superior.”⁸⁵ Apesar de terem surgido algumas instituições denominadas como universidade, não foram sucedidas, tendo a União reassumido o controle, tomando para si o direito de fundar a universidade. Assim, em 1915, a Reforma Carlos Maximiliano restabeleceu o controle das instituições pelo Estado, atendendo, às pressões de diferentes grupos sociais, inclusive dos positivistas, opositores da educação superior na forma de universidade.

Em 7 de setembro de 1920, pelo decreto n. 13.343, foi criada a primeira universidade no Brasil, a Universidade do Rio de Janeiro.⁸⁶ Na verdade, o decreto apenas fazia reunir três instituições já existentes, a Escola Politécnica, a Escola de Medicina e uma das escolas de Direito.

Em 28 de dezembro de 1928, o decreto n. 5.616 tratou da regulação das condições de funcionamento, de modo que o Estado pudesse controlar o produto das universidades que começaram a surgir. Em abril de 1929, o governo regulamentou a criação e o controle das instituições universitárias.

⁸⁴ GALLO, 1995, p. 146.

⁸⁵ BRASIL, Congresso Nacional, 1992, p. 2867.

⁸⁶ Para maiores detalhes sobre a criação da Universidade do Rio de Janeiro, ver CUNHA, 1980, p. 189-190.

Segundo CUNHA, na prática, ficava vedada a criação de universidades privadas, além de se estabelecer limites à multiplicação de universidades.⁸⁷

A partir dos anos 30, após a Revolução que levou Getúlio Vargas ao poder, ocorreram na sociedade brasileira mudanças econômico-sociais que se caracterizam como um processo global de desenvolvimento urbano-industrial. Essas mudanças atingiram todos os níveis da vida social, dando origem a um novo estilo de vida, decorrente da aceleração do processo de divisão social do trabalho que trazia consigo a industrialização e a urbanização.

Durante os 15 anos da Era Vargas, apenas duas novas universidades foram criadas: A Universidade de São Paulo, em 25 de janeiro de 1934, por decreto estadual e as Faculdades Católicas, em 1940, no Rio de Janeiro, que deram origem à Universidade Católica.

As universidades, desde 1931 eram regidas pelo Estatuto das Universidades Brasileiras (Decreto n.º 19.851, de 11 de abril de 1931), que

[...] consagrava a competência do governo central em matéria de controle do ensino superior, tradição que se mantinha desde o ato adicional de 1834, reforçada pela criação, no mesmo ano de 1931, do Ministério da Educação, tendo Francisco Campos como primeiro titular.⁸⁸

A concepção de educação superior àquela época fica visível já nos dois primeiros artigos do referido Estatuto:

TÍTULO I

Fins do Ensino Universitário

Art. 1.º O ensino universitário tem como finalidade: elevar o nível da cultura geral; estimular a investigação científica em quaisquer domínios dos conhecimentos humanos; habilitar ao exercício de atividades que requerem preparo técnico e científico superior; concorrer, enfim, pela educação do indivíduo e da coletividade, pela harmonia de objetivos entre professores e estudantes e pelo aproveitamento de todas as

⁸⁷ CUNHA, 1980, p. 191.

⁸⁸ CUNHA, 1983, p. 15.

atividades universitárias, para a grandeza da Nação e para o aperfeiçoamento da Humanidade.

Art.2.º A organização das universidades brasileiras atenderá, primordialmente, ao critério dos reclamos e necessidades do País, e, assim, será orientada pelos fatores nacionais de ordem psíquica, social e econômica e por quaisquer outras circunstâncias que possam inferir na realização dos altos desígnios universitários.⁸⁹

Vemos que o Estado, por meio dessa legislação, procurava transformar as universidades em instituições nacionais, que atendessem aos “reclamos e necessidades do País”. É, assim, reproduzida a tendência centralizadora, por parte da União, em organizar e determinar os rumos da educação superior.

Contudo, o Decreto-Lei n.º 8.457, de 26 de dezembro de 1945, facilitou a organização de novas universidades. Com maior flexibilidade do que determinava o Estatuto das Universidades Brasileiras, houve um aumento considerável no número de universidades, chegando a 39 no ano de 1964.⁹⁰

Em relação aos alunos, houve uma “[...] facilitação do acesso das camadas médias ao ensino superior [...]”, que, segundo CUNHA, decorreu do “[...] progressivo barateamento das taxas cobradas pelas escolas públicas, chegando, no início dos anos 50, à gratuidade total.”⁹¹

CUNHA considera que a educação superior brasileira era avaliada com referência nos modelos de países “desenvolvidos”. “Os países da Europa forneceram os principais paradigmas, até o fim do Estado Novo”, afirma. Depois disso, o modelo das universidades norte-americanas adquiriram grande prestígio pela “[...] contribuição tecnológica que deram aos esforços de guerra da maior potência dos anos 40”.⁹²

Em meio ao quadro ideológico do nacionalismo desenvolvimentista, foi criada em 1961 a Universidade de Brasília que, em seus estatutos proclamava

⁸⁹ FÁVERO, 1980, p. 151, Anexo 1.

⁹⁰ Cf. CUNHA, 1983, p. 94-95.

⁹¹ CUNHA, 1983, p. 89. Para maiores detalhes da gratuidade do ensino público superior, ver o Capítulo II – Expansão e Integração, p. 73-108.

⁹² CUNHA, 1983, p. 151.

Formar cidadãos empenhados na busca de soluções democráticas para os problemas com que se defronta o povo brasileiro na luta por seu desenvolvimento econômico e social.⁹³

A década de 60 inicia marcada pelas manifestações que exigem “reformas de base” em toda a sociedade, esperança depositada no governo do Presidente João Goulart. É uma época de efervescência política e cultural, promovida em grande parte pelos estudantes universitários.⁹⁴

A reforma da universidade é uma das reivindicações estudantis, senão a mais importante para esse segmento. PINTO, àquela época esclarece-nos sobre os reclamos dos estudantes:

[...] a reforma da universidade não é tarefa de natureza jurídica, institucional, e muito menos pedagógica, e sim consiste na transformação da sua essência, convertendo-a de órgão socialmente alienado da realidade brasileira em fator de transformação progressista dessa mesma realidade.⁹⁵

Para o autor, a verdadeira reforma universitária deve colocar essa instituição à serviço da massa de trabalhadores, de forma que só seria possível democratizá-la quando fosse possível transformar a universidade no “centro diretor da educação das massas”.⁹⁶ Percebe-se, portanto, que a tese central do autor, assim como dos estudantes, era a redefinição da universidade como um instrumento da revolução da sociedade, retirando-a das mãos da burguesia.

De fato, a reforma universitária ocorreu em 1968, mas num contexto muito distinto daquele que antecedeu o Golpe Militar de 1964. CHAUI informa que

[...] a reforma universitária foi feita sob a proteção do Ato Institucional n.º 5 e do Decreto n.º 477, tendo como pano de

⁹³ Decreto n.º 1.872, de 12 de dezembro de 1962, art. 2.º, item I, apud CUNHA, 1983, p. 171.

⁹⁴ Para maiores esclarecimentos sobre o movimento estudantil na década de 1960, ver POERNER, A. J. *O poder jovem*. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

⁹⁵ PINTO, 1994, p. 15.

⁹⁶ PINTO, 1994, p. 94.

fundo uma combinação do Relatório Atcon (1966) e do Relatório Meira Mattos (1968).⁹⁷

Segundo a autora, o Relatório Atcon preconizava a transposição do modelo administrativo empresarial para o sistema universitário, enquanto o Relatório Meira Mattos defendia um forte controle da educação por parte do Estado, de modo a alcançar, por meio daquela, o progresso e o desenvolvimento do país.⁹⁸ Além disso, os chamados “Acordos MEC-USAID”⁹⁹ desempenharam importante papel na reforma universitária de 1968.¹⁰⁰

A educação tecnicista, imposta pelo regime militar, transformou a universidade, introduzindo uma pesada estrutura burocrática e verticalizada, na qual a pós-graduação foi expressivamente estimulada a produzir, mediante o substancial financiamento público.¹⁰¹

Ao analisar hoje a chamada “crise” da universidade, CHAUÍ aponta para as ressonâncias da reforma universitária de 1968.

Creio que a universidade tem hoje um papel que alguns não querem desempenhar, mas que é determinante para a existência da própria universidade: criar incompetentes sociais e políticos, realizar com a cultura o que a empresa realiza com o trabalho, isto é, parcelar, fragmentar, limitar o conhecimento e impedir o pensamento, de modo a bloquear toda tentativa concreta de decisão, controle e participação, tanto no plano da produção material quanto no da produção intelectual. Se a universidade brasileira está em crise é simplesmente porque a reforma do ensino inverteu seu sentido e finalidade – em lugar de criar elites dirigentes, está destinada a adestrar mão-de-obra dócil para um mercado sempre incerto. E ela própria ainda não se sente bem treinada para isto, donde sua “crise”.¹⁰²

⁹⁷ CHAUÍ, 2001, p. 47.

⁹⁸ Cf. CHAUÍ, 2001, p. 47.

⁹⁹ USAID era uma agência do governo norte-americano: AID (Agency for International Development).

¹⁰⁰ O primeiro acordo direcionado ao ensino superior, assinado junho de 1966, chamava-se “Assessoria para Modernização da Administração Universitária”. Para maiores detalhes sobre esses acordos ver: ALVÊS, Márcio Moreira, *Beabá dos MEC-USAID*, Rio de Janeiro: Gernasa, 1968.

¹⁰¹ TRINDADE, 1999, p. 29

¹⁰² CHAUÍ, 2001, p. 46.

Veremos, a seguir, que a Nova República tentará resolver as questões relacionadas à universidade. Ao nosso ver, a avaliação institucional, que acabou gerando o Exame Nacional de Cursos, durante esse processo, visava identificar os elementos da “crise” da universidade e, assim, transformá-la numa instituição que atendesse às demandas da democracia liberal. Para alcançar tais objetivos, tanto o Estado como a sociedade civil esforçaram-se numa complexa “avaliação”, que fornecesse os subsídios da mudança.

3.2. Numância pós-moderna¹⁰³: a invenção da crise universitária

A história recente do país consolidou a década de 80 como o período de abertura democrática, marcada pelo declínio e fim do regime militar. Foi na segunda metade dessa década que ocorreram, segundo Cunha, três fatos importantes para a construção da democracia no país: “[...] a eleição de Tancredo Neves para Presidente da República, em janeiro de 1985; a instalação da Assembléia Nacional Constituinte, em março de 1987; e as eleições presidenciais de novembro de 1989.”¹⁰⁴

Outro fato importante, que precedeu os já mencionados acima, foi a campanha interpartidária pelas eleições diretas para Presidente da República, em 1985. Sua frustração acabou por canalizar forças políticas, propiciando a criação da Aliança Democrática. Esta, reunia o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) e um setor dissidente do PDS (Partido Democrático Social). A Aliança lançou Tancredo Neves como candidato à Presidente, tendo como vice José Sarney, que concorreriam, no colégio eleitoral, contra o candidato civil da continuidade do regime militar.

¹⁰³ O episódio do cerco e resistência da cidade espanhola de Numância, na Antigüidade, inspirou Miguel de Cervantes a escrever a famosa tragédia *La Numancia*. Ver: CERVANTES SAAVEDRA, Miguel de. *A destruição de Numância*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1957. [Do original espanhol: Numancia; versão modernizada em versos: prólogo e dois atos, de J. Carlos Lisboa].

¹⁰⁴ CUNHA, 1991, p. 22.

A Aliança Democrática assumiu diversos compromissos em sua plataforma eleitoral que, segundo Cunha “[...] extrapolava um mero pacto eleitoral, pois visava conquistar o apoio tácito das forças políticas e da opinião pública, que ansiavam por mudanças políticas e econômicas”.¹⁰⁵ Destacamos o ponto que faz referência direta à educação:

Educação fundamental para todos. Fortalecimento da universidade e efetivação de sua autonomia. Apoio à pesquisa, ao desenvolvimento científico, tecnológico, artístico e cultural.¹⁰⁶

Embora fosse bastante abrangente e genérica, a proposta representava um avanço significativo se considerarmos o momento histórico. A preocupação nacional, àquela época, convergia-se, em larga escala, às possibilidades de implementação da Nova República, ou seja, todas as medidas que viessem somar e potencializar os esforços pelo restabelecimento da democracia tinham grande apelo junto à opinião pública.

A acolhida da candidatura de Neves teve repercussões inclusive no meio acadêmico, que via nele a possibilidade de mudança. É significativo mencionar, pois, a elaboração de uma “Proposta para a Universidade Federal no Governo Tancredo Neves”, em outubro de 1984, por um grupo de professores universitários fluminenses e ratificado por centenas de acadêmicos em nível nacional.

Os principais pontos dessa proposta, de fato, foram assumidas pelo candidato. Além disso, no discurso que preparara para a posse, Tancredo Neves previa a criação de uma comissão de alto nível para subsidiar novas políticas para o ensino superior. “Esse discurso foi lido e assumido pelo seu companheiro de chapa.”¹⁰⁷

Embora eleito pelo colégio eleitoral, Tancredo Neves não chegou a tomar posse, tendo falecido a 21 de abril de 1985. José Sarney, ex-presidente

¹⁰⁵ CUNHA, 1991, p. 26.

¹⁰⁶ CUNHA, 1991, p. 26.

¹⁰⁷ CUNHA, 1991, p. 291.

do PDS¹⁰⁸, partido de sustentação política do regime militar, assume a Presidência, com a tarefa de construir a Nova República.

“O sentimento geral de frustração daqueles que esperavam pelas mudanças prometidas não foi modificado durante o primeiro ano do novo governo”¹⁰⁹, mesmo em face das várias medidas democratizantes adotadas pela presidência.¹¹⁰

É importante notar a disposição do novo governo em viabilizar políticas administrativas diferenciadas do antigo regime. Tão logo assumiu, ainda interinamente, a presidência, decretou-se a criação de uma comissão, conforme anunciado por Neves e mencionado acima.

Dessa forma, a Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior iniciou seus trabalhos, marcada pela heterogeneidade dos seus 24 membros. O relatório que estava incumbida de apresentar ao Poder Público propunha uma “[...] profunda mudança na estrutura do ensino superior brasileiro.”¹¹¹

O Ministro da Educação, Marco Antônio de Oliveira Maciel, recebeu o relatório em novembro de 1985. Contudo, só na gestão do novo Ministro, Jorge Konder Bornhausen, o trabalho da “reforma” teve continuidade, conduzido agora pelo recém criado GERES – Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior¹¹², que contava com apenas cinco membros.

O GERES, que em tese, utilizou-se das discussões e das colaborações da sociedade civil, preparou um relatório e um anteprojeto de lei que definia modificações nas universidades federais, e não nas estaduais, municipais e privadas.

¹⁰⁸ José Sarney renunciou à presidência do PDS em 11 de junho de 1984, aceitando compor a chapa de Tancredo Neves, como vice, em julho de 1984.

¹⁰⁹ CUNHA, 1991, p.27.

¹¹⁰ Sobre as medidas tomadas por Sarney, ver CUNHA, 1991, p. 27-28.

¹¹¹ CUNHA, 1991, p. 292.

¹¹² O GERES foi criado em fevereiro de 1986.

É bom situar que no ano de 1985 a rede federal de educação superior contava com 35 universidades, enquanto havia 11 instituições estaduais, 2 municipais e 20 privadas.¹¹³ Também nesse ano, as matrículas em universidades federais correspondiam a 46,74%, contra 15,54% nas estaduais, 2,29% nas municipais e 35,42% nas privadas.

Entretanto, outras modalidades institucionais compõem o sistema de educação superior. Se considerarmos as Faculdades Integradas e Centros Universitários, temos o seguinte quadro em 1985: havia 1 instituição municipal e 58 privadas. Já em relação aos Estabelecimentos Isolados, havia 18 instituições federais, 64 estaduais, 102 municipais e 548 privadas.

No total, havia 859 instituições de educação superior¹¹⁴, sendo 233 públicas (27,12%) e 626 privadas (72,87%). O número total de matrículas na educação superior foi de 1.367.609, sendo que 556.680 (40,7%) delas estavam na rede pública e 810.929 (59,3%), na rede privada.

Vemos que o sistema de educação superior, em geral, era predominantemente privado, tanto em número de instituições, quanto no número de matrículas. Havia, contudo alguma desproporção em relação ao número de matrículas, indicando, *grosso modo*, que as IES públicas atendiam um alunado consideravelmente maior, em média.

Apesar disso, as universidades públicas eram maioria, como vimos, inclusive em número de matrículas, chegando a 64,57% (somadas as federais, estaduais e municipais).¹¹⁵ Sem dúvida, a questão da educação superior, àquela época, não podia deixar de considerar a importância e o poder das universidades federais.

¹¹³ Os dados estatísticos ora apresentados baseiam-se em: BRASIL, Ministério da Educação, 1999, p. 13.

¹¹⁴ Compreendendo Universidades, Centros Universitários, Faculdades Integradas e Estabelecimentos Isolados.

¹¹⁵ Cf. BRASIL, Ministério da Educação, 1999, p. 19.

Isso explica, em parte, porque o anteprojeto de lei do GERES foi direcionado à reforma das IFES.

Resumidamente, o GERES propunha criar uma nova figura jurídica, reunindo autarquias e fundações numa só pessoa jurídica de direito público, denominada “universidade”. O controle governamental incidiria sobre os fins, com a participação da comunidade acadêmica e sem prejuízo de sua autonomia.

Além desses procedimentos de controle finalístico, o ministério adotaria mecanismos de avaliação, com a participação da “comunidade acadêmica”, que evidenciassem o cumprimento dos objetivos institucionais de cada universidade.¹¹⁶

Diante de inúmeras críticas¹¹⁷, o Presidente da República retirou do Congresso Nacional o anteprojeto de lei, que, na prática orientou as políticas públicas para a educação superior no período.

Experiências diversas de avaliação institucional prosseguiram de forma isolada nas universidades, o que era bem recebido pelo MEC. Este, por sua vez promoveu, em conjunto com o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB, em setembro de 1987, um Encontro Internacional sobre Avaliação Superior. Nesse evento, vale ressaltar, a sociedade civil organizada defendeu a desvinculação da avaliação dos órgãos de financiamento.

A eleição para o legislativo, em novembro de 1986, que formaria a Assembléia Nacional Constituinte, restaurou parcialmente a esperança em torno da consolidação da democracia.

Maria Hermínia Tavares de Almeida¹¹⁸ comentava, àquela época, o notável crescimento das associações nos últimos quinze anos. A esse respeito Cunha reconhece “[...] que as organizações de interesse tornaram-se parte

¹¹⁶ CUNHA, 1991, p. 293.

¹¹⁷ Ver CUNHA, 1991, p. 293-294.

¹¹⁸ ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *Direitos sociais, organização de interesses e corporativismo no Brasil*, Novos Estudos, São Paulo, n. 25, out. de 1987. Apud CUNHA, 1991, p. 21.

importante da vida nacional [...]”, contudo, isso não significa que a sociedade brasileira seja organizada e participativa. Isso ocorre, segundo o autor, porque “[...] as associações envolvem apenas parcelas minoritárias da população”.¹¹⁹

De fato, durante a Constituinte, diversos segmentos da sociedade civil participaram ativamente da elaboração da nova Carta Magna. E, ao analisarmos as transformações ocorridas numa determinada realidade social, política e econômica, como pretendemos, é mister considerar as lutas e as reivindicações da sociedade civil organizada. Assim, após o regime autoritário, vigente desde 1964, que reprimiu duramente quaisquer manifestações contrárias à ordem instituída, vê-se a possibilidade da participação dos amplos setores da sociedade.

Esse diálogo entre as diversas partes que compõem o universo social é extremamente importante ao processo que objetiva amenizar os antagonismos que regem as relações de interesse no mundo capitalista. A garantia desse embate de idéias e de interesses divergentes, que busca redefinir continuamente as estruturas sociais, possibilita, em última análise, amenizar as desigualdades e produzir as sólidas bases da equidade.

Surgiram, nesse momento, grupos que pretendiam assegurar à educação um lugar de destaque na nova Constituição; foi o caso do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Também outros grupos sindicais e associações se fortaleceram, diante dessa perspectiva de participação política. Foi o caso de três entidades: ANPEd (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, na atual denominação), CEDES (Centro de Estudos Educação e Sociedade) e ANDE (Associação Nacional de Educação). Elas promoveram, conjuntamente, as CBEs (Conferência Brasileira de Educação), tendo elaborado em setembro de 1986, na IV CBE, a Carta de Goiânia. O documento apresentava uma relação de dispositivos que deveriam integrar a nova Constituição. Dentre os 21 itens, destacamos os que se referem à educação superior, direta ou indiretamente:

¹¹⁹ CUNHA, 1991, p. 21.

12. As universidades e demais instituições de ensino superior terão *funcionamento autônomo* e democrático.

13. As universidades públicas devem ser parte integrante do processo de elaboração da política de cultura, ciência e tecnologia do país, e agentes primordiais na execução dessa *política que será decidida, por sua vez, no âmbito do Poder Legislativo*.

14. A lei regulamentará a responsabilidade dos estados e municípios na administração de seus sistemas de ensino e a participação da União para assegurar um *padrão básico comum de qualidade dos estabelecimentos educacionais*.

[...]

18. É permitida a existência de estabelecimentos de *ensino privado*, desde que atendam às exigências legais e *não necessitem de recursos públicos para sua manutenção*.

19. O Estado deverá *garantir à Sociedade Civil o controle da execução da política educacional em todos os níveis* (federal, estadual e municipal), através de organismos colegiados, democraticamente constituídos.

20. O Estado assegurará formas democráticas de *participação* e mecanismos que garantam o cumprimento e o *controle social* efetivo das suas obrigações referentes à educação pública, gratuita e de boa qualidade em todos os níveis de ensino. (itálicos meus)¹²⁰

As reivindicações contidas na Carta de Goiânia, em especial as relacionadas acima, foram parcialmente contempladas na nova Constituição¹²¹. O “funcionamento autônomo e democrático” para as IES aparece no artigo 207: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.”

Vemos que a autonomia, como consta na legislação, é prerrogativa das universidades, estendida posteriormente às instituições de pesquisa científica e tecnológica. Ficam, assim, excluídas as demais modalidades institucionais.

¹²⁰ CUNHA, 1991, p. 97-98.

¹²¹ Constituição Federal da República Federativa do Brasil, 1988.

A participação das universidades públicas na elaboração das políticas culturais, científicas e tecnológicas do país não foi contemplada, além do que, não lhes foi garantida qualquer participação, nem sequer atribuída a elas qualquer responsabilidade acerca do desenvolvimento nacional.

Sobre a “garantia de padrão de qualidade” do ensino ministrado, ainda que seja um princípio (Art. 206, inciso VII), não há qualquer regulamentação ou atribuição de responsabilidades para a sua consecução.

Quanto à rede privada, ainda que deva cumprir a legislação da educação nacional, nada consta sobre a sua necessária auto-suficiência financeira, abrindo-se prerrogativa ao financiamento desta pelo Estado, como de fato ocorreu e vem ocorrendo.

O controle da execução das políticas educacionais por parte da Sociedade Civil não é garantido pela Constituição, muito menos são definidos mecanismos que efetivem tal controle e a participação social.

Muitas dessas reivindicações, como prejudicadas na elaboração da Constituição, tornaram-se objeto de discussão no Poder Legislativo quando da tramitação da LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.¹²²

Em resposta aos problemas enfrentados pela educação superior, o Governo Federal lançou em 1985 o Programa Nova Universidade. Entretanto, a sociedade civil permanecia mobilizada em torno de mudanças, como vimos acima, inclusive criticando tal Programa. Para CUNHA, “apesar da importância que esse aporte de recursos pode ter tido para o ensino superior de graduação, o Programa Nova Universidade recebeu fortes críticas.”¹²³

As tentativas para resolver a crise da universidade, segundo o autor, acabaram se perdendo em meio ao descontrole ou favorecimento no repasse de verbas, entre outros problemas políticos e estruturais.

¹²² Sobre a tramitação no legislativo da LDB, Lei nº 9394/96, ver SAVIANI, 2003.

¹²³ CUNHA, 1991, p. 292.

Segundo OLIVEIRA, a Nova República consolidou-se em meio à crise econômica herdada do regime militar e não conseguiu solucioná-la; ao contrário, politizou a economia. Ao falhar, portanto, na expectativa de resolver a crise econômica, “[...] a Nova República potenciou o descrédito da política, num movimento simétrico.”¹²⁴ Assim, a crise do aparelho do Estado e das instituições públicas em geral, propiciou ao Poder Executivo introduzir o ajuste estrutural, colocado em prática a partir do governo Collor.

Esse discurso, no qual a crise do Estado sugere uma reforma estrutural, pode ser verificado, por exemplo, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Este documento, formulado em 1995, pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado norteou a reestruturação efetuada pelo governo Cardoso (entre 1995 e 2002). O Plano afirma que a crise do Estado, no Brasil, estava presente já nos anos 70, contudo,

[...] somente se tornará clara a partir da segunda metade dos anos 80. Suas manifestações mais evidentes são a própria crise fiscal e o esgotamento da estratégia de substituição de importações, que se inserem num contexto mais amplo de superação das formas de intervenção econômica e social do Estado. Adicionalmente, o aparelho do Estado concentra e centraliza funções, e se caracteriza pela rigidez dos procedimentos e pelo excesso de normas e regulamentos.¹²⁵ (grifo nosso)

A eleição de Fernando Collor de Mello¹²⁶, primeiro presidente eleito pelo sufrágio universal depois do fim da ditadura militar, representou à população uma possibilidade de mudança, frustrada pelo governo Sarney. Em meio à dilapidação do Estado, iniciada na ditadura, triunfaram as promessas de modernização do país e da máquina estatal, anunciadas por Collor.

De acordo com SILVA Jr. e SGUISSARDI, durante o governo Collor, a economia nacional foi, de fato, aberta à economia mundial, as taxas de juros

¹²⁴ OLIVEIRA, F. de, *Collor – a falsificação da ira*, Rio de Janeiro: Imago, 1992, p. 32. Apud SILVA Jr.; SGUISSARDI, 2001, p. 117.

¹²⁵ BRASIL, Presidência da República, 1995, p. 15.

¹²⁶ Eleito pelo PRN (Partido da Reconstrução Nacional), fundado pelo próprio Fernando Collor, em 9 de fevereiro de 1989.

foram elevadas a níveis abusivos e despesas públicas foram financiadas pelo capital estrangeiro. Além disso, o governo assumiu as orientações do Consenso de Washington, com o intuito de tornar o país, considerado mercado emergente, atraente aos investimentos internacionais. Para esses autores, esse processo intensificou a necessidade de ajustes estruturais que atendessem às “supostas novas exigências dessa expansão”.¹²⁷

¹²⁷ SILVA Jr.; SGUISSARDI, 2001, p. 80.

4. O ESTADO E AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO INTITUCIONAL DO ENSINO SUPERIOR

O governo de Itamar Franco¹²⁸, tão logo assumiu a presidência¹²⁹, enfrentou o desafio de construir uma nova linha de atuação política, deixando claro sua independência em relação ao governo Collor, no qual fora mantido à margem dos processos decisórios. Essa transição foi bastante conturbada, talvez mais do que já era previsto.

Embora Itamar há cerca de dois meses já soubesse da possibilidade de chegar à Presidência da República, não se deu ao trabalho de alinhar um pequeno discurso, onde ele deveria esclarecer ao País o que pretendia fazer. Também Itamar não havia preparado um programa de governo. Não definiu prioridades. Não apresentou uma plataforma, por isso não escolheu uma equipe de governo em torno de objetivos comuns. Os jornais comentaram que a montagem de seu ministério foi uma comédia grotesca.¹³⁰

¹²⁸ Itamar Franco foi eleito vice-presidente, em 1989, pelo PRN. Em maio de 1992, desligou-se do partido, ficando sem legenda até 1997, quando filiou-se ao PMDB.

¹²⁹ Itamar Franco assumiu interinamente a presidência da República em 02 de outubro de 1992, por ocasião da abertura do processo de *impeachment* contra o então presidente Fernando Collor de Mello (PRN-AL), afastado por 180 dias. Em 29 de dezembro de 1992 assumiu definitivamente a presidência, depois da renúncia de Collor.

¹³⁰ CARNEIRO, 1999, p. 130.

Ainda que a expectativa pela votação do *impeachment*¹³¹, em 29 de dezembro de 1994, demovesse o presidente em exercício a formar um governo de longo prazo¹³², era inegável sua disposição para promover mudanças imediatas. Mesmo atuando interinamente, Franco dava sinais de que poderia atender aos anseios populares por um novo período, com novas perspectivas e esperanças.

Ainda que as pressões pela mudança viessem de todos os segmentos da sociedade, era improvável que Franco desse continuidade às políticas do governo anterior, do qual ele fora mantido afastado. Essa situação o levava, inclusive, a manifestar publicamente sua oposição em vários episódios.¹³³

De personalidade forte e temperamento difícil, tentou compor um governo de consenso. Suas decisões geravam polêmica em todo o país, principalmente quando nomeou seus ministros. Dentre as incontáveis críticas da imprensa, o nome de Fernando Henrique Cardoso¹³⁴ para a pasta das Relações Exteriores foi bastante prestigiado, ao contrário do restante do ministério, que chegou a ser classificado como uma “reunião de compadres”.¹³⁵

Para o Ministério da Educação e do Desporto¹³⁶ (MEC), foi nomeado o professor de História e Geografia Murílio Hingel¹³⁷, que exercera cargos Técnicos e Administrativos no município de Juiz de Fora e no Estado de Minas Gerais. A resistência da imprensa e do meio acadêmico foi grande, principalmente porque o novo ministro era professor de uma universidade do

¹³¹ Processo legal, que visa investigar crimes de responsabilidade do Poder Executivo Federal (Presidente e Vice-Presidente da República e Ministros de Estado). Se for apurada a culpa, ao final do processo, o responsável é impedido de exercer seu mandato (art. 51 e art. 52, Constituição Federal de 1988) Cf. BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*, 2002, p. 36.

¹³² Cf. CARNEIRO, 1999, p. 131.

¹³³ A esse respeito, ver CARNEIRO, 1999, p. 119-154.

¹³⁴ Fernando Henrique Cardoso (PSDB-SP)

¹³⁵ Cf. CARNEIRO, 1999, p. 135.

¹³⁶ Nomenclatura dada pela Lei 8.490, de 19 de nov. 1992.

¹³⁷ Murílio Hingel é licenciado em Geografia e História, com especialização em Planejamento Educacional para o Ensino de 1º e 2º graus. Foi Ministro da Educação e do Desporto no período de 02 de outubro de 1992 a 1º de janeiro de 1995.

interior, a Universidade Federal de Juiz de Fora, sendo desconhecido em nível nacional.

Cardoso, por sua vez, já havia se aproximado de Franco no final do governo Collor, aconselhando-o a preparar-se para assumir a Presidência. Sua nomeação para o Itamaraty permitiu a Cardoso envolver-se em todas as grandes decisões políticas do governo. Para Carneiro, o futuro Presidente, aproveitando sua posição, “[...] fez o que sabia fazer de melhor em política: articular.”¹³⁸

As medidas populistas que caracterizaram o governo Franco não eram uma novidade, prova disso foram os breves períodos em que substituíra Collor. Nessas oportunidades, aproveitara para liberar recursos para a região de Juiz de Fora – MG, sua base eleitoral, tendo até mesmo obtido computadores para informatizar a universidade.¹³⁹

Sua primeira iniciativa na área educacional foi a alteração do nome e das competências atribuídas ao Ministério da Educação, que passou a ser denominado Ministério da Educação e do Desporto. Dessa forma, o ministério passava a ser responsável tanto pela política nacional de educação, quanto pela política nacional do desporto.¹⁴⁰

É bom salientar, contudo, que o governo Franco, ao contrário de Collor, apoiou de forma decidida o projeto de LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – que tramitava na Câmara dos Deputados. Segundo SAVIANI, esse projeto

[...] contou com o apoio decidido do ministro Murílio Hingel, com o que se conseguiu vencer a posição de obstrução do Bloco Parlamentar, em especial do PFL, acelerando-se a tramitação e culminando com a aprovação do texto da LDB no plenário da Câmara dos Deputados.¹⁴¹

¹³⁸ CARNEIRO, 1999, p. 151.

¹³⁹ Cf. CARNEIRO, 1999, p. 120-121.

¹⁴⁰ Lei nº 8.490/92, art. 16.

¹⁴¹ SAVIANI, 2003, p. 158.

Em relação à avaliação da educação superior, o governo Franco adotou uma postura relativamente democrática, pelo menos no que se refere à construção de um instrumento que atendesse às expectativas de amplos setores da sociedade.

Em março de 1993, a Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC), criou a Coordenadoria Geral de Análise e Avaliação Institucional – CODAI. Em seguida, por meio da Portaria 130, de 14 jul. 1993, foi criada a Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras, que teve como objetivo consolidar uma “proposta nacional” de avaliação¹⁴².

De acordo com o então Secretário de Educação Superior, Rodolfo Joaquim Pinto da Luz, o MEC assumia, nesse processo, o papel de “[...] coordenador, articulador e agente financiador da avaliação institucional, assumindo a postura política de trabalhar em parceria com as Universidades.”¹⁴³

Em outubro, a proposta de Avaliação Institucional encaminhada pela Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) foi aprovada pela Comissão Nacional de Avaliação e pelo seu Comitê Assessor. Após ampla divulgação e discussão, as sugestões das Universidades foram incorporadas à proposta do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB)¹⁴⁴.

Ainda em dezembro do mesmo ano, com o intuito de promover o financiamento dos projetos de avaliação, o Ministério da Educação e do Desporto (MEC) encaminhou às IES o Edital 01/93, contendo as linhas gerais do PAIUB, solicitando que as Instituições interessadas apresentassem propostas¹⁴⁵. No mesmo documento o MEC informa que pretende aperfeiçoar

¹⁴² Cf. Ofício-Circular nº 251/93-GAB/SESu/MEC. In: BRASIL. Ministério da Educação, 1994, p. 33.

¹⁴³ BRASIL, Ministério da Educação, 1994, p. 5.

¹⁴⁴ Cf. Ofício-Circular nº 251/93-GAB/SESu/MEC. In: BRASIL. Ministério da Educação, 1994, p. 33.

¹⁴⁵ Cf. Edital CODAI/SESu/MEC 01/93. In: BRASIL. Ministério da Educação, 1994, p. 34.

a proposta nos dois anos seguintes, “[...] na medida em que surja consenso nas mudanças a serem introduzidas”.¹⁴⁶

De fato, o PAIUB representou um considerável avanço no sentido de consolidar um projeto nacional de avaliação que correspondesse tanto aos interesses do governo quanto das universidades.

Embora não correspondesse aos interesses imediatos do processo de transformação global da educação superior, nos termos do neoliberalismo, o Programa obteve considerável aceitação pela comunidade acadêmica, tradicionalmente refratária à interferências e controles externos. Dessa forma, o Estado conseguiu introduzir à agenda acadêmica a discussão acerca da qualidade, eficiência e eficácia da educação superior, através da avaliação institucional. Esse aspecto deve ser levado em consideração, principalmente, se analisarmos a rápida decadência do PAIUB e a absorção, pela sociedade em geral, da relevância da avaliação. Foi nesse contexto que o governo de Fernando Henrique Cardoso instituiu o Exame Nacional de Cursos.

Isso não significa que o PAIUB possa ser considerado um marco das políticas públicas que seriam implementadas a partir de 1995. Ao contrário, o Programa foi reflexo do governo de consenso do Presidente Franco. Além disso, estabeleceu uma reflexão sobre a importância da avaliação institucional e sua relação com o governo e a sociedade. A partir dele, a universidade passou a considerar, com maior seriedade, a necessidade de demonstrar à sociedade sua pertinência.

Havia, por parte das universidades, um interesse muito grande em apresentar seus resultados ao governo, e mais que isso, apresentar resultados e perspectivas que garantissem o reconhecimento público daquelas instituições. Isso fica claro se considerarmos que o PAIUB era uma avaliação de adesão voluntária, que previa a participação de toda a comunidade acadêmica e que considerava as diferenças regionais e as características

¹⁴⁶ Cf. Edital CODAI/SESu/MEC 01/93. In: BRASIL. Ministério da Educação, 1994, p. 34.

individuais de cada instituição. Em 1997, a adesão chegou a 138 instituições, de um total de 156 universidades¹⁴⁷, percebe-se que, de fato, essa avaliação significou uma possibilidade de garantir alguma contrapartida financeira por parte do Estado, uma vez que as instituições públicas passavam por uma crise de financiamento. Através desse modelo de avaliação, prioritariamente qualitativo, elas poderiam demonstrar seu potencial e sua capacidade de retorno aos investimentos públicos, basicamente pelo resgate histórico institucional.

Essa aceitação ocorreu em boa medida porque o MEC comprometera-se em não vincular os resultados da avaliação com o financiamento¹⁴⁸ e nem servir como base a uma premiação ou punição, mas sim utilizar tais resultados no sentido de resolver os problemas das universidades. Estas, por sua vez, estavam certas de que o maior problema no setor era a escassez de investimentos públicos e, poderiam comprovar isso através de uma avaliação diagnóstica e não punitiva. Essa postura do governo pode ser verificada na *Apresentação* do PAIUB, onde Pinto da Luz afirma:

A compreensão e, mais do que isto, a certeza de que os resultados da avaliação não serão computados de forma linear para punir ou premiar, mas sim para promover as necessárias correções, as resistências antes tão fortes, foram se arrefecendo, numa manifestação inequívoca de que a busca da competência acadêmica se estrutura também em valores maiores como liberdade e respeito.¹⁴⁹

Diante do conceito e da natureza da avaliação proclamados pelo PAIUB, e da adesão voluntária da maioria das universidades brasileiras, tanto o governo quanto a sociedade civil organizada passaram a valorizar a idéia da construção de uma “cultura de avaliação”. Para Dilvo RISTOFF, membro do Comitê Assessor do PAIUB, iniciava-se um processo que poderia representar o “fim de babel”, ou seja, seria possível estabelecer uma inter-relação e uma linguagem comum ao conjunto das universidades brasileiras. Considerava,

¹⁴⁷ Cf. CATANI; OLIVEIRA, 2002, p. 65.

¹⁴⁸ Cf. CATANI; OLIVEIRA, 2002, p. 65.

¹⁴⁹ BRASIL, Ministério da Educação, 1994, p. 5.

ainda, que o Programa estabelecia uma forma das universidades contraporem-se “[...] a avaliações simplistas e propagandistas e a matérias jornalísticas [...]” que baseadas em informações falsas e incompletas atacavam a imagem da universidade pública.¹⁵⁰

Em 1994, último ano do governo Franco, o PAIUB teve início, com 55 universidades participantes, ou seja, essas instituições tiveram seus projetos aprovados nos termos do Edital 01/93, do MEC.¹⁵¹ Note-se que somente as *universidades* foram chamadas a participar desse processo, excluindo-se todas as outras instituições de educação superior.

Embora estivessem excluídas do processo de avaliação, as Faculdades Integradas, Centros Universitários e Estabelecimentos Isolados de Ensino Superior, em 1994, somavam 724, contra 127 universidades.¹⁵² Em relação ao alunado, contudo, as universidades apresentaram um número de matrículas muito superior: 1.034.726, contra 626.308 nas demais instituições.

Ao compararmos os setores público e privado, em 1994, as universidades públicas eram ainda hegemônicas, tanto em número de instituições como em número de matrículas. As 68 universidades públicas (Federais, Estaduais e Municipais) existentes apresentaram 571.608 matrículas, enquanto as 59 universidades privadas, 463.118 matrículas.

O setor privado era preponderante somente no conjunto das instituições não-universitárias. Havia 574 instituições privadas, que apresentaram 507.466 matrículas, ao passo que no setor público eram 150 instituições, com 118.842 matrículas.

¹⁵⁰ Cf. RISTOFF, *Princípios do Programa de Avaliação Institucional*. In: BRASIL, Ministério da Educação, 1994, p. 11. O autor faz uma clara referência à “lista dos improdutivos da USP”, publicada pela Folha de São Paulo, na década de 1980. Em CHAUÍ, 2001, p. 77-83, a autora analisa as circunstâncias desse episódio.

¹⁵¹ Cf. BRASIL, Ministério da Educação, 1994.

¹⁵² Os dados estatísticos ora apresentados são baseados em: BRASIL. Ministério da Educação, 1999.

Embora o PAIUB fosse direcionado somente às universidades, o MEC já demonstrava preocupação com a situação da educação superior de uma maneira geral. Em 22 de agosto de 1994, o Ministro HINGEL alertava o Presidente Franco sobre a “acelerada expansão” promovida em grande parte pelas instituições privadas do setor. Conforme o Ministro,

Outro ponto que merece ser salientado, quer pela sua magnitude, quer por suas sensíveis repercussões, diz respeito ao ensino superior. Sua acelerada expansão, sobretudo no âmbito das instituições privadas, muitas vezes se fez de maneira inadequada, de modo a permitir que a qualidade fosse sobrepujada pela quantidade. Para que se avalie a dimensão do fato, basta dizer que o levantamento estatístico dos processos em tramitação no atual Conselho Federal de Educação, até 29 de julho do corrente ano indica, num total de 2895 processos, o espantoso número de 2020 processos de autorização para o funcionamento de cursos superiores.¹⁵³

Com base nestes argumentos e, principalmente, respeitando o texto do Projeto de LDB em tramitação no Senado Federal¹⁵⁴, que fora aprovado pela Câmara dos Deputados, em maio de 1993, o Ministro propôs ao Executivo a edição de uma Medida Provisória (MP) que antecipava certas medidas contidas naquele Projeto. A recomendação do MEC foi, de fato, aceita por Franco, que editou a MP nº 661, de 18 de outubro de 1994, que transformava o Conselho Federal de Educação em Conselho Nacional de Educação. As atribuições definidas para o Conselho Nacional vinham atender às novas exigências do sistema educacional brasileiro, segundo HINGEL.¹⁵⁵

Esse era o cenário da educação superior, ao iniciar o governo Cardoso.¹⁵⁶

¹⁵³ BRASIL, Ministério da Educação, 1994.

¹⁵⁴ Projeto de Lei da Câmara nº 101, de 1993, que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

¹⁵⁵ Ministério da Educação, 1994.

¹⁵⁶ Consideramos aqui, o governo Cardoso como um único governo, compreendendo o período dos seus dois mandatos, de 1995 à 2002.

4.1. O governo Cardoso e a hegemonia das políticas públicas neoliberais

Como vimos, um dos objetivos do PAIUB era instalar nas universidades uma “cultura de avaliação”. Essa medida, em última análise, facilitou a ação do governo Cardoso no sentido de instituir um instrumento de avaliação mais adequado às reformas estruturais necessárias ao projeto neoliberal. Vencidas, em grande medida, as resistências da comunidade acadêmica às interferências externas, o governo vislumbrou a chance de impor um maior controle sobre a educação superior.

Cardoso, que havia sido ministro da Fazenda do governo Franco, entre 21 de maio de 1993 e 05 de abril de 1994, foi responsável pela implementação do *Plano Real*. O próprio CARDOSO informa, que os objetivos iniciais do Plano eram os seguintes:

combate à inflação e à cultura da indexação;

as reformas da ordem econômica, base legal indispensável à participação do capital privado, sobretudo na área de infraestrutura;

a gestão da política de curto prazo, para manter os principais fatores macroeconômicos sob controle.¹⁵⁷

O *Plano Real*, na verdade, representou o primeiro passo para as reformas neoliberais promovidas no governo Cardoso, tendo servido, inclusive de mote para sua candidatura. Mesmo durante sua campanha eleitoral, Cardoso defendia o compromisso com a estabilidade econômica, e a necessidade de dar prosseguimento aos “necessários” ajustes.

De fato, seu governo logo revelou-se signatário do chamado *Consenso de Washington*¹⁵⁸, pondo em andamento uma profunda reestruturação do Estado brasileiro, seguindo as exigências dos organismos financeiros internacionais e as regras impostas pelo capital mundial. Uma evidência clara

¹⁵⁷ CARDOSO, 1998, p. 32.

¹⁵⁸ Sobre o *Consenso de Washington* e suas implicações para a educação na América Latina, ver: GENTILI, 1998, p. 13-39.

dessa postura, por parte do governo, foi a criação do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado¹⁵⁹, sob o comando do Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. O novo ministério tinha como prerrogativas fundamentais coordenar as políticas e diretrizes para a reforma do Estado e realizar a reforma administrativa.

Logo no mês de janeiro de 1995, BRESSER PEREIRA apresentou as idéias centrais para a reforma do Estado, num seminário com os partidos políticos sobre a reforma constitucional. Segundo ele “a partir de 1995, como o governo Fernando Henrique, surge uma nova oportunidade para a reforma do Estado em geral, e, em particular, do aparelho do Estado e do seu pessoal.”¹⁶⁰

No seminário supra mencionado, BRESSER PEREIRA afirma que

Reconstruir o Estado significa superar definitivamente a crise fiscal e rever as estratégias de intervenção no plano econômico e social, abandonando as intervenções diretas e adotando formas regulatórias.¹⁶¹

Com base nisso, o Ministro propõe que se façam as necessárias reformas constitucionais, dado que “a Constituição de 1988 tornou rígida e burocratizada a administração pública”.¹⁶²

Em seu projeto de reformas, BRESSER PEREIRA concebia a educação superior pública como um dos “serviços sociais” do Estado, assim como outras entidades (hospitais, museus, escolas técnicas, centros de pesquisa, e até mesmo a Previdência). De acordo com ele, era necessário implementar um processo de “publicização”¹⁶³, que pretendia transformar as entidades de

¹⁵⁹ Mediante edição da *MP nº 813*, de 1º de janeiro de 1995, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências, convertida na *Lei nº 9.649*, de 27 de maio de 1998.

¹⁶⁰ BRESSER PEREIRA, 1995, p. 6.

¹⁶¹ BRESSER PEREIRA, 1995, p. 8.

¹⁶² BRESSER PEREIRA, 1995, p. 8.

¹⁶³ O projeto de privatização era tratado por BRESSER PEREIRA eufemisticamente como “publicização”.

serviço social do Estado em organizações sociais, ou seja, entidades “públicas não-estatais”.

Organizações sociais serão organizações públicas não-estatais – mais especificamente fundações de direito privado – que tem autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com o poder executivo, e, assim, poder, através do órgão do executivo correspondente, fazer parte do orçamento público federal, estadual ou municipal.¹⁶⁴

4.2. O Exame Nacional de Cursos (ENC)

Como vimos, o governo Cardoso introduziu uma nova ordem para as políticas públicas, enfatizando a necessidade de reformas estruturais no aparelho do Estado, seguindo as expectativas do capital financeiro internacional e as orientações ideológicas neoliberais.

Isso trouxe conseqüências importantes para a educação superior, na medida em que o governo passou a concebê-la e a adotar medidas para reformá-la segundo a lógica do mercado. Nesse sentido, CARDOSO defende que “[...] a integração da universidade com o sistema produtivo é decisiva para a elevação dos padrões de competitividade da economia.”¹⁶⁵ MOURA CASTRO¹⁶⁶, ao falar sobre o futuro do ensino superior, compara as instituições do setor à empresas privadas, sem, contudo, sofrerem as mesmas punições que as empresas, caso não se adaptem rapidamente ao mercado. Para ele,

A idéia original de proteger as universidades para que possam prosseguir em sua função de crítica social e pesquisa teve como efeito colateral indesejável proteger o ensino superior (falsamente identificado como composto de instituições elitizadas de ensino e pesquisa) das forças sociais às quais ele deveria responder.¹⁶⁷

¹⁶⁴ BRESSER PEREIRA, 1995, p. 13.

¹⁶⁵ CARDOSO, 1998, p. 126.

¹⁶⁶ Assessor-chefe para a Educação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

¹⁶⁷ MOURA CASTRO, 1996, p. 8.

Supomos que as “forças sociais” a que MOURA CASTRO se refere estejam relacionadas ao mercado, com todas as suas flutuações e característica instabilidade. Por isso, o autor defende, da mesma forma que o Banco Mundial¹⁶⁸, a diversificação do ensino superior. Para ele, diversificar é a única forma de atender à alta demanda por educação superior, pois o modelo de universidade, com ensino e pesquisa, além de dispendiosa, seria desnecessária à grande parte dos alunos.

Para CARDOSO, a necessária ampliação do sistema de ensino superior também pode ser resolvida a partir da diversificação. Segundo ele,

A universidade de pesquisa não pode ser o único modelo para todo o sistema. Sobretudo porque parcela significativa da expansão necessária será absorvida por instituições, públicas ou privadas, ainda sem condições de se caracterizarem como tal. O papel do setor privado no processo de expansão do sistema implicará uma clara definição das relações do Estado e das instituições públicas com as entidades privadas de ensino superior, assegurando-se a complementaridade de ambos os segmentos na implementação da política pública para o setor.¹⁶⁹

Vemos que à expansão do sistema de educação superior, para o governo, era fundamental a participação da iniciativa privada. Isso porque ao Estado caberia somente o controle do sistema, assegurando ao capital a flexibilidade e a segurança necessárias ao investimento no setor, garantindo sua rápida expansão.

Assim sendo, caberia reformular os processos de autorização, credenciamento e recredenciamento de cursos superiores, além de criar mecanismos que transformassem o campo educacional num território mais atraente à concorrência empresarial.

Foi diante desse desafio que o governo resolveu modificar a Medida Provisória que tratava do Conselho Nacional de Educação¹⁷⁰. Ao fazê-lo,

¹⁶⁸ Cf. BANCO MUNDIAL, 1995.

¹⁶⁹ CARDOSO, 1998, p. 128.

¹⁷⁰ A MP nº 661, de 18 de outubro de 1994 (originária), foi reeditada duas vezes, até o fim do mandato de Franco: MP nº 711, de 17/11/1994 e MP nº 765, de 16/12/1994. Ao ser reeditada

modificava também a forma como os cursos superiores seriam autorizados a funcionar. Essa atribuição, antes do Conselho Federal de Educação, passava diretamente para o Ministro da Educação. Assim, o Conselho Nacional era criado sem a prerrogativa de deliberar sobre a autorização para novos cursos, passando a ter caráter meramente consultivo.

Resultado disso foi a expansão descontrolada do setor privado, que era incentivado a investir no ensino superior, dado as facilidades de autorização promovidas pela reforma do Estado e da legislação educacional.

Entretanto, a MP nº 938, de 16 de março de 1995 (reedição daquela supra mencionada), incorporou em seu artigo 3º, a realização de “exames de avaliação dos conhecimentos adquiridos pelos alunos das últimas séries dos cursos de graduação das instituições de ensino superior” Havia, inclusive, a determinação de que o resultado da avaliação constasse do histórico escolar dos alunos. Com isso, o governo institui a avaliação, que seria implementada, posteriormente, na forma do Exame Nacional de Cursos (ENC).

Tal MP, ao ser convertida na Lei 9.131, de 24/11/95, tratava tanto da criação do Conselho Nacional de Educação quanto dos “exames nacionais”¹⁷¹. Ambos, como já tratamos, constituíam matérias de interesse à reforma do sistema de ensino superior, conduzida pelo governo.

Essa nova forma de “avaliar” os cursos de graduação, através de exames nacionais anuais, contribuiu muito para a “liberalização” do setor, como avalia o Deputado Paulo Magalhães¹⁷². Ao justificar o Projeto de Lei – PL nº 1.258, de 12 de junho de 2003¹⁷³, MAGALHÃES afirma que:

A implantação de um sistema de avaliação representou, no Brasil, uma contrapartida a uma maior liberalização nas

no governo Cardoso (MP nº 830, de 13/01/1995), sofreu alterações. Depois de mais uma reedição (MP nº 891, de 14/02/1995), foi acrescida do artigo que tratava sobre a avaliação dos alunos e dos cursos (MP nº 938, de 16/03/1995).

¹⁷¹ Os “exames nacionais”, previstos na Lei nº 9.131/95 seriam, posteriormente, chamados de *Exame Nacional de Cursos* (ENC).

¹⁷² PFL/BA.

¹⁷³ Este Projeto de Lei é a reedição do PL nº 1.707, de 1999, arquivado em 1.º ago. 2001.

exigências formais para a implantação de novos cursos superiores. Esses ficavam sujeitos a uma série de imposições burocráticas, que se supunha, equivocadamente, seriam capazes de controlar sua qualidade.¹⁷⁴

De acordo com a lei, o Exame é um dos instrumentos destinados a avaliar periodicamente as instituições e os cursos de nível superior, “fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão”¹⁷⁵. Dentre os procedimentos adotados inclui-se, necessariamente, a sua realização anual, “com base nos conteúdos mínimos estabelecidos para cada curso, previamente divulgados e destinados a aferir os conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação”¹⁷⁶. Os resultados obtidos “serão, também, utilizados pelo Ministério da Educação e do Desporto para orientar suas ações no sentido de estimular e fomentar iniciativas voltadas para a melhoria da qualidade do ensino, principalmente as que visem a elevação da qualificação dos docentes”.¹⁷⁷

Para CATANI e OLIVEIRA,

Essa lei evidencia que a avaliação periódica das instituições e dos cursos de nível superior iria se tornar um dos elementos centrais das políticas nesse nível de ensino. A lei já anunciava que a reforma “iniciada” seria pautada por uma série de avaliações e de mecanismos de controle que objetivassem aferir “qualidade e eficiência” na área.¹⁷⁸

Como indicam os autores, o ENC é um dos mecanismos reformadores da Educação Superior, instituído pelo MEC, com o objetivo controlar as mudanças pretendidas pelo governo Cardoso, ou seja, a diversificação e expansão do sistema via iniciativa privada. Atualmente, ao propor novas formas de avaliação para o setor, a Comissão Especial de Avaliação do MEC analisou a concepção do Exame Nacional de Cursos:

¹⁷⁴ MAGALHÃES, 2003. In: Projeto de Lei nº 1.258 [Justificação].

¹⁷⁵ Lei nº 9.131, art. 3º

¹⁷⁶ Lei nº 9.131, art. 3º, § 1º

¹⁷⁷ Lei nº 9.131, art. 4º

¹⁷⁸ CATANI; OLIVEIRA, 2002, p. 66.

[...] embora o ENC pretenda apreender os conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos que estão em vias de concluir o curso de graduação, o objetivo principal é avaliar os cursos de graduação das IES e utilizar essas avaliações como um dos instrumentos de regulação do sistema de educação superior.¹⁷⁹

O objetivo de avaliar as instituições de ensino superior por meio de um exame padronizado, aplicado aos alunos concluintes dos cursos de graduação, não era bastante claro quando da criação do ENC. Isso porque havia a expectativa de que o Exame seria apenas um instrumento complementar, dentro de um processo de avaliação mais amplo. Como vimos, o PAIUB acabara de ser implementado em diversas universidades, levando a comunidade acadêmica a acreditar nessa complementaridade dos diferentes instrumentos de avaliação. Segundo MEDITSCH, o Ministro Paulo Renato Souza¹⁸⁰ comprometera-se a levar em consideração vários critérios, dentre os quais “[...] a nota do provão¹⁸¹ não representaria mais do que dez por cento do peso na avaliação dos cursos.¹⁸² Contudo, as promessas não foram cumpridas pelo MEC, que “[...] divulgou apenas as notas do provão como se fossem as notas dos cursos.”¹⁸³ Em 1996, Paulo Renato SOUZA, de fato afirmara que “os resultados do exame não serão divulgados isoladamente. Eles serão conhecidos juntamente com os resultados de outros indicadores do sistema de avaliação já desenvolvidos pelo ministério.”¹⁸⁴

Criava-se, com isso, uma nova realidade no setor da educação superior, na qual os resultados do ENC tornaram-se hegemônicos. Isso pode parecer contraditório, numa análise mais apressada, pois o Poder Executivo instituíra no mesmo ano da aplicação do primeiro ENC um “processo de avaliação”, aparentemente amplo, mediante o disposto no Decreto nº 2.026, de 10 de

¹⁷⁹ BRASIL, Ministério da Educação, 2003, p. 43.

¹⁸⁰ Economista, professor universitário, ex-Reitor da UNICAMP, ex-Secretário de Educação do Estado de São Paulo, gerente de operações e vice-presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

¹⁸¹ O ENC passou a ser denominado simplesmente como Provão.

¹⁸² MEDITSCH, 1997.

¹⁸³ MEDITSCH, 1997.

¹⁸⁴ SOUZA, 1996.

outubro de 1996. Entretanto, as notas do ENC continuavam a ser divulgadas na mídia, sem levar em conta os demais procedimentos.

Essa hegemonia do ENC sobre as outras formas de avaliação da educação superior, em boa parte, pode ser explicada a partir do exposto no Decreto nº 2.026. Essa legislação, que definia as bases do “processo” de avaliação, estabelecia quais seriam os “indicadores de desempenho global” a ser levantados e analisados pela Secretaria de Avaliação e Informação Educacional (SEDIAE), além disso, determinava como seria realizada “a avaliação individual das instituições de ensino superior, conduzida por comissão externa à instituição” e também a forma como os cursos de graduação e pós-graduação seriam avaliados. No caso dos cursos de graduação, a avaliação devia levar em conta os resultados do ENC e os indicadores de desempenho global, além da análise das condições de oferta.

Ficava, assim, regulamentado o processo de avaliação do ensino superior. Entretanto, há dois aspectos que devem ser considerados, e que apontam para a reordenação neoliberal subjacente às políticas públicas do governo Cardoso. Em primeiro lugar, a imposição do ENC, via Medida Provisória, como já mencionado, e sua regulamentação através do Decreto nº 2.026, inserido num “processo” de avaliação, definia novos sentidos à estrutura do sistema de educação superior. Isso aconteceu durante a tramitação da LDB, que seria aprovada em 20 de dezembro do mesmo ano. O Poder Executivo antecipava, dessa forma, decisões que deveriam ser consolidadas no Legislativo e incorporadas à nova lei da educação.

Em segundo lugar, o Decreto nº 2.026 criou um processo de avaliação dicotômico: previa avaliar tanto os *cursos* quanto as *instituições* de ensino superior. Desse modo, os cursos superiores seriam avaliados principalmente através dos resultados do ENC, enquanto a avaliação institucional ficaria a cargo de comissões externas designadas pela Secretaria de Educação Superior. A análise das condições de oferta, embora fizesse parte da avaliação dos cursos, ficava a cargo das próprias instituições de ensino. O

fato é que a implementação dos demais procedimentos descritos não obteve êxito. Isso significa que o ENC permaneceu hegemônico, sendo o principal instrumento de avaliação e de gestão da reforma da educação superior, mesmo porque, tinha caráter obrigatório aos alunos concluintes dos cursos de graduação.

A centralidade atribuída ao ENC no governo Cardoso gerou reações na comunidade acadêmica. A primeira delas partiu dos próprios alunos, já em 1996, quando a União Nacional dos Estudantes (UNE) incentivou o boicote ao Exame. Esse movimento obteve expressivo resultado, alcançando 11,7% de provas em branco, em 1996, contra 1,4% de provas em branco, em 2000.

Embora o boicote ocorra desde 1996, alguns cursos aderiram ao movimento com maior intensidade que outros. Ademais, a resistência teve maior penetração nas instituições públicas, que reconhecidamente ofereciam os melhores cursos. Apesar disso, as provas em branco foram computadas em conjunto com as demais, provocando uma distorção no resultado final do ENC. Conseqüentemente, vários cursos tradicionais, com reconhecida qualidade, receberam conceitos abaixo do esperado. Foi o caso do curso de Engenharia Civil da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), que obteve em 1996 o conceito “E”, com 97% de provas em branco.

Embora não possamos analisar tal movimento no tempo, pois os alunos e a realidade são diversos daquele primeiro momento, algumas situações são exemplares da penetração da ideologia neoliberal no meio estudantil. Por exemplo, o curso de Engenharia Civil da instituição supra mencionada, que em 2000 obteve o conceito “A”, com 100% de alunos respondentes.¹⁸⁵

As reações contrárias ao ENC também partiram do corpo docente das instituições, sobretudo as públicas. Em 1997, Eduardo MEDITSCH, professor da UFSC considerava o ENC um instrumento equivocado de avaliação, que ocultava os reais interesses das políticas públicas do governo Cardoso.

¹⁸⁵ Os dados estatísticos sobre o ENC ora apresentados são baseados em: BRASIL. Ministério da Educação, 2000.

A avaliação pode ser um instrumento extraordinário para a melhoria deste ensino, mas também pode ser apenas um argumento falacioso para o partido eventualmente no poder impor o seu programa de governo à sociedade. Vai depender da grandeza e da competência de quem a conduzir.¹⁸⁶

DIAS SOBRINHO, ao analisar o carácter ideológico e não-formativo dos exames gerais (como o ENC), afirma que

[...] os instrumentos para medir as informações, além de deturparem as noções de conhecimento e de aprendizagem como construção dos sujeitos, acabam reforçando a mera transmissão como um valor pedagógico absoluto, porque priorizam ou até mesmo absolutizam a relação unilateral e informacional em detrimento ou mesmo anulação da relação comunicacional. Aliás, isso também está de acordo com a ideologia que valoriza a competitividade e não a cooperação, o individualismo e não a solidariedade social, a necessidade de sempre vencer e não de construir o bem-estar comum.¹⁸⁷

O carácter ideológico contido no ENC foi denunciado por Edson FAXINA, então Diretor da Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj):

Este provão tem uma única serventia: avaliar a proposta de educação do atual governo. E a nota que se pode, então, dar ao governo é, sem dúvida, arrasadoramente baixa. É uma proposta de educação soft, para um governo soft; uma avaliação neoliberal para um governo que ostenta esse mesmo matiz sem jamais aceitá-lo.¹⁸⁸

O atual sistema nacional de avaliação, em especial o ENC, foi criado com vistas a garantir o processo de reforma da educação superior. Sendo assim, não pode ser considerado um instrumento neutro de avaliação, mesmo porque, a atividade humana de avaliar nunca é de todo isenta. Nesse caso, está permeada de conceitos ideológicos que ressignificam a própria noção de educação, não obstante, também reformulam o que se entende por função social da Universidade e da educação superior.

O papel hierarquizante e meritocrático do ENC, que atribui aos cursos um determinado valor comparativo, transformou a educação superior num

¹⁸⁶ MEDITSCH, 1997.

¹⁸⁷ DIAS SOBRINHO, 1996, p. 19.

¹⁸⁸ FAXINA, 1997.

mercado potencialmente competitivo e atraente aos investimentos privados. Nesse “supermercado” educacional a educação passa a ser considerada uma mercadoria e ao cidadão cabe exercer seu poder de consumo.

A avaliação instituída pelo governo Cardoso descarta o papel formativo e a pertinência social da educação superior, favorecendo a introdução de valores mercadológicos e da lógica gerencial das empresas. Segundo DOURADO e OLIVEIRA, as transformações do capitalismo, que dão novo significado ao mercado global, estabelecem novos parâmetros de competitividade para todas as esferas da produção humana. “Neste modelo, o mercado torna-se o princípio fundador, unificador e auto-regulador da sociedade. A sociedade é entregue às forças da concorrência, como princípio de organização social.”¹⁸⁹

A educação superior é controlada pelo Estado, que norteia suas políticas a partir do ideário neoliberal, redirecionando seus resultados às demandas da economia mundial. Tais orientações políticas transformam a educação em bem de consumo, “cujos destinos e definição possam ser deixados ao consumidor individual ou ao poder de regulação do mercado”.¹⁹⁰

O “Estado avaliador”, que planeja e administra a educação a partir da lógica de mercado, impõe a qualidade mínima necessária ao sistema de ensino. Ainda que outras formas de avaliação tenham sido construídas, promovendo o diálogo e o consenso, foi preciso promover e adotar medidas mais adequadas às urgências da reforma educacional, como o ENC. Dessa maneira, o MEC passou a sistematizar a avaliação no âmbito nacional, regulando e controlando os resultados das avaliações, a fim de instaurar um padrão meritocrático, de classificação e comparação para todo o sistema, desde o Ensino Fundamental até os cursos superiores, assim como a pós-graduação.

¹⁸⁹ DOURADO; OLIVEIRA, 1999, p. 7.

¹⁹⁰ DIAS SOBRINHO, José. Avaliação da Educação Superior, 2000, p. 8.

Atualmente, entidades representativas de docentes, como o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN)¹⁹¹, têm-se posicionado contra a imposição de medidas arbitrárias que visam redesenhar o modelo de ensino superior, entre elas o ENC. Para a entidade, a política adotada no Brasil, em especial no governo Cardoso “claramente se apóia em uma concepção privatista e, nos últimos tempos, escancaradamente neoliberal.”¹⁹² Segundo o ANDES-SN,

Coerentemente, a proposta de avaliação do governo é uma proposta geral, elaborada por especialistas, “de cima para baixo”, sem referência ao projeto acadêmico global de cada instituição e ao contexto social. Trabalha-se com índices quantitativos e descontextualizados, vinculados ao financiamento das instituições, objetivando fazer “rankings” e com eles fundamentar critérios para a alocação de recursos. O Exame Nacional de Cursos (Provão) e a Análise das Condições de Oferta (ACO) são instrumentos medidores impostos pelo governo FHC [Cardoso] que, além de não terem possibilitado a melhoria da qualidade do ensino superior brasileiro, contribuíram para acentuar [a] expansão da privatização desse nível de ensino e excluir a maioria da população do acesso a educação pública, gratuita e de qualidade social.¹⁹³

Em 2002, o Fórum Nacional de Executivas e Federações de Curso, juntamente com a União Nacional dos Estudantes – UNE, promoveram o “Plebiscito do Provão”¹⁹⁴. Apesar dos resultados dessa votação terem sido mal divulgados¹⁹⁵, a manifestação desencadeou um processo de questionamento acerca do Provão. Mesmo sendo dirigido aos estudantes, o Plebiscito impulsionou discussões também no segmento docente. A ANDES-

¹⁹¹ A referida entidade vem discutindo a questão da avaliação das Instituições de Ensino Superior desde o início da década de 1980. Para maiores detalhes ver: SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR, 2003.

¹⁹² SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR, 2003.

¹⁹³ SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR, 2003.

¹⁹⁴ Alguns textos utilizados na campanha do Plebiscito do Provão podem ser acessados no seguinte endereço eletrônico: < www.dce.ufal.br/start/texts/texts_provao.html > (Acesso em: 02 nov. 2003).

¹⁹⁵ Segundo informações divulgadas no endereço eletrônico <http://enut.ufop.br/enen/resultado_plebiscito_provao.html>, a grande maioria dos estudantes que votaram no plebiscito rejeitou o Provão como instrumento de avaliação das instituições de ensino superior.

SN, por exemplo, o apoiou, reconhecendo o papel equivocado do ENC e a necessidade de se construir um projeto alternativo de avaliação, que seja definido de maneira democrática pelos setores organizados da sociedade.¹⁹⁶

Em 2002, os participantes do IV Congresso Nacional de Educação (CONED) também se posicionaram contrários à avaliação da educação conduzida pelo MEC. A “Carta do IV CONED” afirma o seguinte:

Quanto à Avaliação da Educação Nacional, defende-se a concepção que toma como ponto de partida as condições em que se encontram educadores e educandos, avaliação essa inserida num amplo processo orientado, também, por indicadores sociais. Defende-se, acima de tudo, o respeito a princípios éticos, democráticos, de autonomia, de construção de conhecimentos, sem descuidar da eficiência, enfatizando as funções diagnóstica e formativa da avaliação. Enquanto instrumento de gestão democrática, a avaliação deve sempre subsidiar os processos de tomada de decisão necessários à educação, em âmbitos nacional, estadual, regional ou local. Para garantir o objetivo social dessa avaliação e de um planejamento estratégico democráticos, é indispensável a participação organizada de todos os envolvidos na educação. Ao lado disso, ênfaticamente se a necessidade de superar a concepção de avaliação individualista e focalizada, que privilegia princípios como produtividade e competitividade, por meio da aferição pontual de desempenhos, orientada apenas por indicadores técnicos e burocráticos, tal como tem ocorrido nas pseudo-avaliações que o governo adota (SAEB, ENEM, "Provão", GED, GID, entre outras) e cujos resultados têm sido utilizados para ranqueamento de instituições, maquiagem de estatísticas, estímulo à "competitividade", manipulação da opinião pública etc.¹⁹⁷

Como afirma a “Carta do IV CONED”, o ENC é uma avaliação baseada em critérios “técnicos e burocráticos”, revestida de uma pretensa neutralidade. Essa característica acabou ocultando seus objetivos principais, dentre os quais a reforma do ensino superior. Conseqüência disso são as diversas críticas técnicas ao ENC, que atacam o instrumento de “avaliação” de forma superficial, referindo-se apenas aos aspectos metodológicos. Não cabe aqui analisar o conteúdo dessas críticas pois entendemos que a própria concepção,

¹⁹⁶ Cf. SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR, 2002, p. 84.

¹⁹⁷ CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2002.

ou seja, os fundamentos desse tipo de avaliação são equivocados, não havendo possibilidade de melhorá-la. Tal discussão nos parece epidérmica, pois a questão da busca da qualidade educacional, que deveria nortear o sistema nacional de avaliação, não é objeto do ENC. DIAS SOBRINHO, considera que a avaliação nos moldes do ENC ultrapassa questões educativas. “Entendida como elo importante das reformas, a avaliação da educação superior transborda os limites propriamente educativos e se situa nos planos mais amplos da economia política.”¹⁹⁸

Para IBAÑEZ, o ENC não pode ser considerado um instrumento de avaliação que busca construir uma educação de qualidade. Segundo ele,

O "Provão" é uma das formas de fingir que está se controlando a qualidade das universidades. Há, no entanto, cursos nota A, cuja média dos alunos não atinge a nota cinco, na escala de zero a dez!¹⁹⁹

A concepção de educação subjacente ao ENC, circunscreve-se tão somente nos domínios das demandas mercadológicas. O uso dos seus resultados tem levado a educação superior a adaptar-se aos critérios competitivos e hierarquizantes da nova ordem econômica mundial. IBAÑEZ, ao analisar o modelo neoliberal de educação, construído a partir das políticas públicas do governo Cardoso, afirma:

Em nenhum momento, o modelo de educação refere-se a uma educação democrática, visando à concretização do sonho de uma outra sociedade, sem violência, democrática em toda a extensão do significado desta expressão, e que tenha como objetivo a dignificação do homem para que, uma vez livre, por conta de estar educado, se torne sujeito da própria história e construtor de sua liberdade, fonte do desenvolvimento nacional.²⁰⁰

Recentemente, em entrevista à Folha Dirigida, Murílio HINGEL falou sobre sua gestão no Ministério da Educação e sobre a situação da educação

¹⁹⁸ DIAS SOBRINHO, 2003, p. 54.

¹⁹⁹ IBAÑEZ, 2001, p. 79.

²⁰⁰ IBAÑEZ, 2001, p. 79.

no governo Cardoso. Em relação ao ENC, declarou ter “uma resistência com o Provão, que é uma pseudavaliação.”²⁰¹ Para ele,

O Estado tem que financiar e tem o direito de ditar as políticas e, acima de tudo, tem que acompanhar, controlar, avaliar e, se na avaliação for comprovado o não cumprimento dos objetivos, tirar a autorização.

Infelizmente não vi até hoje nenhuma faculdade ser fechada. A única coisa que eu já vi, nesse nível, e que aconteceu no governo de Itamar Franco, foi a dissolução do Conselho Federal de Educação, no momento em que ficou comprovado que ele estava atuando para atender a interesses particulares.²⁰²

Podemos ver que a concepção do ex-ministro sobre avaliação e controle da educação superior é muito próxima do modelo controlador consolidado pelo governo Cardoso. Entretanto, HINGEL sugere que esse controle tem sido utilizado pelo Estado para beneficiar o capital privado, na medida em que nenhuma faculdade até o momento fora fechada.

Embora o MEC tenha anunciado (ou ameaçado) o fechamento dos cursos que obtivessem sucessivos resultados insatisfatórios no ENC, nenhum curso foi descredenciado. Em 1996, o Ministro da Educação, Paulo Renato SOUZA declarou:

De imediato, os resultados negativos obtidos pelas escolas no exame não trarão conseqüências, do ponto de vista de sanções governamentais. Eles, juntamente com outros indicadores de avaliação, funcionarão inicialmente como sinal de alerta para aquelas universidades que estiverem desenvolvendo um trabalho insatisfatório, estimulando-as a buscar melhores padrões de ensino. Mas, se persistirem os resultados negativos após alguns anos, o poder público poderá intervir, chegando até ao descredenciamento dessas escolas.²⁰³

Havia, inicialmente, a esperança de que os piores cursos seriam punidos. A própria Lei nº 9.394, aprovada em 20 de dezembro de 1996 (LDB), menciona, no seu art. 46, a possibilidade de punir os cursos que não

²⁰¹ A GRANDE distância entre os planos e a dura realidade, *Folha Dirigida*, 2002.

²⁰² A GRANDE distância entre os planos e a dura realidade, *Folha Dirigida*, 2002.

²⁰³ SOUZA, 1996.

obtivessem bons resultados no “processo regular de avaliação” conduzido pelo MEC. De acordo com a Lei,

Após um prazo para saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação a que se refere este artigo [processo regular de avaliação], haverá reavaliação, que poderá resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, ou em descredenciamento.²⁰⁴

Contudo, a referida Lei não definia a forma de tal “processo regular de avaliação”, podendo assumir, portanto, o disposto na legislação preexistente. Conforme vimos, a Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1996, estabelecia obrigatoriamente a realização anual do ENC, que acabou se tornando o principal instrumento dessa avaliação regular contida na LDB.

O FÓRUM PARANAENSE EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA publicou em 1997 uma análise da LDB²⁰⁵, comparando-a ao Projeto Jorge Hage²⁰⁶. Sobre o artigo 46, supra mencionado, o FÓRUM considera:

A avaliação prevista na Lei tem caráter punitivo, e será centralizada pelo MEC. No Projeto J. Hage a avaliação institucional visava a melhoria da qualidade, com periodicidade quinquenal, havendo clara definição das instâncias que participariam do processo; haveria também mecanismos internos de auto-avaliação das atividades das Instituições de Ensino Superior, envolvendo professores, alunos e demais trabalhadores da educação.²⁰⁷

Destarte, o ENC tornou-se o mecanismo potencialmente capaz de punir os cursos que não apresentassem condições de funcionamento. Mas, diante da impossibilidade de “medir” efetivamente a qualidade dos cursos através de um único e controverso instrumento, o fechamento de qualquer um deles seria tão somente mais um ato arbitrário do governo. Assim, dentro de suas limitações, o ENC estabeleceu um *ranking* dos melhores cursos, que

²⁰⁴ Lei nº 9.394, art. 46, § 1º.

²⁰⁵ Lei nº 9.394.

²⁰⁶ Ver: BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Turismo. *Projeto de LDB: Substitutivo do Relator, Deputado Jorge Hage*. agosto 1989. Publicado em SAVIANI, 2003, Anexo II, p. 71-125.

²⁰⁷ FÓRUM PARANAENSE EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA, 1997, p. 33.

poderiam, inclusive, ser oferecidos pelas instituições com as piores condições de infra-estrutura e ensino.

Diversos cursos oferecidos por universidades públicas, em especial as federais, que dependem de financiamento do governo federal, obtiveram ótimos resultados no ENC, ainda assim, não há uma política para melhorar as condições de ensino nessas instituições.

O estudante de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Fernando Damé, embora sinta-se orgulhoso de ter conquistado mais um “A” no ENC, admite que a situação do ensino público é precária: “ – Não adianta tirar nota máxima. O governo não colabora. A universidade está praticamente privatizada”²⁰⁸ O referido curso da UFRGS é tido como exemplar na avaliação do MEC: obteve seis conceitos “A”, consecutivos, no ENC. Apenas em 1996 o curso obteve um conceito “C”.

Apesar das muitas críticas estruturais sobre o ENC, e outros instrumentos de avaliação da educação em geral, ainda hoje a mídia tende a defender as medidas avaliativas adotadas pelo governo. Às vésperas do início do governo Lula, o jornal Zero Hora defendia a continuidade do sistema de avaliação criado pelo MEC:

A verdadeira explosão de demanda por uma vaga em sala de aula acabou reforçando a necessidade de mecanismos de avaliação como os exames destinados a apurar a eficiência dos cursos de ensino de nível médio, o Enem, e superior, conhecido como Provão. Vencidas as resistências iniciais, esses instrumentos já se encarregam hoje de preservar acima de tudo os interesses dos próprios alunos.²⁰⁹

O novo ensino superior criado pela reforma neoliberal, na qual o ENC assume papel preponderante, é caracterizado, principalmente, pela diferenciação das instituições de ensino. Como já mencionamos, a autorização para o funcionamento de novos cursos é, atualmente, prerrogativa do Poder Executivo, ficando a cargo do Ministro da Educação. Tal situação

²⁰⁸ PIRES; RODRIGUES, 2002.

²⁰⁹ CONVERGÊNCIA no ensino, Zero Hora, 2002.

gerou uma expansão considerável de vagas no ensino superior, especialmente a partir de 1995, na qual o setor privado foi absolutamente privilegiado. Como analisa IBAÑEZ, o sistema de ensino superior foi fortemente afetado pelas políticas públicas reformistas:

A contenção da expansão das instituições públicas de ensino superior e, em contraposição, as facilidades dadas à expansão do ensino particular mostram também a manutenção de uma universidade para a elite e uma outra, a particular, que serve para atender àqueles que chegam, através de muito sacrifício, ao ensino superior e que desejam participar, com todo direito, do jogo da mobilidade social.²¹⁰

A dicotomia ensino de elite – ensino para as massas, mencionada acima, é tão forte hoje que pode ser claramente percebida. Recentemente, em matéria publicada na revista Exame, podemos entender como uma das maiores universidades privadas do país, a Universidade Paulista (Unip) explica seus baixos resultados no ENC:

A exemplo da maioria das universidades particulares que se expandiram nesse período, a Unip não tem um desempenho brilhante nas avaliações do Ministério da Educação, como o Exame Nacional de Cursos, o Provão (veja quadro), e a Avaliação das Condições de Oferta. No Provão, em que os alunos são avaliados ao fim da graduação numa escala de A a E, a Unip tem 51% de cursos com nota C. Segundo Di Genio, as notas do Provão refletem o perfil dos alunos que estudam na Unip: jovens de classe média e média alta que não conseguiram ser aprovados nas melhores instituições de São Paulo.²¹¹

Podemos ver que o ENC, através do uso de seus resultados pelo governo federal, contribuiu efetivamente para a transformação da educação superior no país. Em função das políticas adotadas nos últimos anos, o projeto neoliberal de reforma educacional foi implementado, principalmente por meio dos mecanismos de controle e atribuição de valor, como no caso do ENC, que supostamente media a qualidade dos cursos superiores.

²¹⁰ IBAÑEZ, 2001, p. 79.

²¹¹ PEREIRA, 2002.

Na verdade, os instrumentos de “avaliação” que compunham as políticas públicas do governo Cardoso não apresentaram qualquer possibilidade de construção coletiva e democrática da qualidade da educação. No caso da educação superior, o ENC acabou prevalecendo sobre modelos de avaliação mais democráticos que vinham sendo desenvolvidos em diversas instituições, e mesmo o PAIUB, que representara um avanço político no passado, foi propositadamente abandonado pelo poder público.

Aliado ao processo de credenciamento e reconhecimentos adotados pelo governo, que atribuiu ao Ministro da Educação a tarefa de autorizar o funcionamento de novos cursos superiores, o ENC proporcionou a expansão acelerada do setor de ensino superior, na medida em que facilitou e incentivou o investimento privado, além de garantir um controle de qualidade *soft*, nos termos de FAXINA, através de uma avaliação standardizada.

A reforma estrutural promovida pelo governo Cardoso transformou o cenário da educação nacional, de modo que os conceitos de universidade e educação superior também foram modificados. Se até 1994 o modelo da universidade pública, autônoma e baseada na “indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”²¹² era referência para todo o setor, mesmo por sua hegemonia²¹³, agora o modelo que privilegia o ensino, em detrimento da extensão e pesquisa é considerado o mais atraente à iniciativa privada, tornando-se hegemônico.

Infelizmente, o modelo propõe educação para as nossas elites, para que possam manter o status quo, como historicamente sempre se fez, utilizando as mais diversas roupagens, ao mesmo tempo em que conseguem se enquadrar na mundialização da economia e das finanças, e no futuro serem capazes de continuar fazendo política, para que nada mude.²¹⁴

Ao contrário do que preconizava o governo Cardoso, a qualidade dos cursos superiores não está assegurada com o sistema de avaliação vigente,

²¹² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, art. 207.

²¹³ Ver dados apresentados anteriormente, no início do Capítulo 4.

²¹⁴ IBAÑEZ, 2001, p. 79.

pelo contrário, há que se construir um modelo de avaliação fora dos moldes neoliberais e comprometido com conceito de Universidade mais democráticos e participativos. Essa preocupação aparece no discurso do atual governo:

[...] o sistema de avaliação é uma construção a ser assumida coletivamente, com funções de informação para tomadas de decisão de caráter político, pedagógico e administrativo, melhoria institucional, auto-regulação, emancipação, elevação da capacidade educativa e do cumprimento das demais funções públicas.²¹⁵

A partir dessa perspectiva, contida no projeto do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), existe a possibilidade de ser implementado um outro modelo de avaliação, diferente do ENC, e que defenda outros critérios valorativos para a educação que não o vínculo com o mercado e com as demandas voláteis do consumismo informacional.

Após ter sofrido importantes transformações durante o governo Cardoso, com a implementação das políticas neoliberais, a educação superior apresenta hoje características muito diversas daquelas defendidas pela maioria dos movimentos sociais organizados que lutam pela universalização da educação pública, gratuita, laica e de qualidade. Em função disso, surgiu, inclusive, um movimento pela reforma estrutural na educação superior. A *Campanha pela Reforma Universitária*, de iniciativa da União Nacional dos Estudantes (UNE) defende, entre outros itens, a implementação do SINAES. O abaixo assinado promovido pela entidade afirma:

Nos últimos oito anos a Universidade Brasileira sofreu duros ataques com o processo de implementação do projeto neoliberal que se materializou na mercantilização da educação. Por esse motivo identificamos a necessidade de mudanças estruturais na educação brasileira.

A União Nacional dos Estudantes, ao reafirmar sua luta histórica em defesa da Universidade pública, gratuita e de qualidade, convoca todos os estudantes e a sociedade brasileira a participar da CAMPANHA PELA REFORMA

²¹⁵ BRASIL, Ministério da Educação, 2003, p. 61.

UNIVERSITÁRIA, através da adesão a este abaixo assinado [...].²¹⁶ (grifado no original).

Vemos que a UNE, assim como diversos setores da sociedade civil, considera que a educação superior pode ser mais útil à sociedade se não for caracterizada simplesmente como fábrica de profissionais e de informações descartáveis, mas como formadora de indivíduos livres e responsáveis pelos destinos da coletividade.

²¹⁶ UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES, 2003.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da implementação do ENC, em 1996, a questão da avaliação da educação superior ganhou importante repercussão na sociedade brasileira. Mesmo não sendo a primeira iniciativa nesse sentido, como pudemos ver ao longo desta pesquisa, o ENC tornou-se um dos principais instrumentos de controle e de viabilização da reforma estrutural promovida pelo governo Cardoso. Essa centralidade acabou impondo ao sistema de educação superior um modelo de avaliação estandardizado e tecnicista, em detrimento de outros instrumentos que vinham sendo implementados pelas próprias instituições e mesmo o PAIUB.

Embora tenha sido criado um sistema de avaliação, os resultados do ENC construíram um novo modelo de valoração à educação e às instituições brasileiras, tendo inclusive, contribuído à expansão do setor via iniciativa privada. Dessa forma, o instrumento criado pelo MEC, viabilizou a definição de um novo ensino superior, definição esta orientada pelo ideário neoliberal.

Enquanto estudante universitário, tendo, inclusive, atuado no movimento estudantil, tivemos a oportunidade de participar de inúmeras discussões sobre a questão da avaliação universitária, o que nos levou a assumir uma postura crítica perante o ENC, dado o seu poder de destruição dos valores

democráticos, participativos, formativos e coletivistas defendidos pelos organismos estudantis, em especial os das universidades públicas.

Contudo, percebemos a necessidade de discutir com maior profundidade o sentido das transformações que vinham ocorrendo no meio acadêmico, principalmente aquelas que resultavam dos processos avaliativos impostos pelo governo. Pareceu-nos indispensável compreender a construção histórica do conceito de Universidade e sua relação com o Estado, especialmente o Estado liberal.

Logo percebemos que a avaliação institucional da universidade não depende, em essência de um instrumento, como o ENC, por exemplo. Tal avaliação ocorre de forma menos sistematizada desde a institucionalização da educação superior, uma vez que esta sempre esteve à mercê das forças externas, como a Igreja, o Estado e o mercado.

O processo de avaliação, compreendido como atribuição de valores a um determinado objeto, é tipicamente humano e ocorre ininterruptamente. Os indivíduos avaliam tudo a sua volta, inclusive a si mesmos; não seria diferente com o Poder Público. Dessa forma, a sociedade e suas instituições são concebidas e avaliadas pelo Estado, que só assim é capaz de propor (ou estabelecer) mudanças criteriosas e potencialmente interessantes aos setores hegemônicos.

Realizamos, portanto, esse movimento em busca das raízes dos problemas gerados pelo ENC. Por isso estudamos a relação histórica “Estado – Universidade” até chegarmos à exacerbação da relação “mercado – educação para o consumo”, promovida pelas orientações neoliberais contemporâneas.

Esse percurso teórico contribuiu, sobremaneira, à nossa formação, na medida em que ao término desta monografia podemos nos considerar “iniciados” definitivamente no universo da pesquisa acadêmica. Como

afirmamos, este foi apenas o primeiro passo, que procuramos desempenhar com o máximo de responsabilidade possível.

Esperamos que nosso empenho possa, porventura, ser útil àqueles que decidirem investigar as políticas públicas e a avaliação da educação superior. Certamente, não se pode abarcar mais do que um pequeno recorte sobre o tema tratado, o que, torna possível e mesmo desejável que outros venham a trilhar caminhos parecidos com este apresentado aqui.

Dentre as possibilidades de pesquisa estão o estudo mais detalhado sobre todo o sistema de avaliação criado pelo governo Cardoso, procurando as razões práticas e políticas que impossibilitaram a implementação do PAIUB, da Análise das Condições de Oferta e da avaliação das instituições por meio de indicadores de desempenho individuais.

Outro caminho a seguir é a investigar as políticas do governo Lula, a fim de compreender o movimento social e político subjacente à construção de um novo modelo de avaliação institucional – o SINAES. Representará este o fim definitivo do Provão?

Possibilidades diversas de investigação poderão surgir da relação entre Estado e educação, especialmente na sua articulação com o mercado. Compreender os mecanismos de controle estatal sobre a educação é de fundamental importância, tendo em vista a necessidade de buscarmos uma sociedade livre, com indivíduos comprometidos com a qualidade de vida global, para todos.

Acreditamos, ao final de nosso trabalho, que as forças neoliberais possam ser derrotadas em breve e que toda forma de controle sobre a educação seja superada, a fim de alcançarmos a única possibilidade de libertação: a construção de uma sociedade orientada para a cooperação entre os indivíduos, cessando todo tipo de competição desumana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A GRANDE distância entre os planos e a dura realidade, A. Folha Dirigida, 2002. Especial dia do professor. [Entrevista com Murílio Hingel]. Disponível em: <<http://www.folhadirigida.com.br/professor/Cad04/EntMurilioHingel.html>>. Acesso em: 31 out. 2003.

BANCO MUNDIAL. *La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1995. (El desarrollo en la practica).

BORON, Atilio A. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. Tradução Emir Sader. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BUARQUE, Cristovam. *A aventura da universidade*. São Paulo: Ed. Unesp; Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. (Universitas).

BRASIL. Congresso Nacional. *Relatório nº 12*, de 1992. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, criada através do Requerimento nº 593, de 1991-CN, destinada a investigar a crise na universidade brasileira. Publicado no Diário do Congresso Nacional em 03 dez. 1992. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/ecamara/default.asp>>. Acesso em: 02 mar. 2003.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Publicada no Diário Oficial da União, em 5 de outubro de 1988. Coordenadora Anne Joyce Angher. 8. ed. atual. até 31 dez. 2001. São Paulo: Rideel, 2002. (Série compacta).

_____. *Decreto nº 2.026*, de 10 de outubro de 1996. Estabelece procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D2026.htm>. Acesso em: 14 nov. 2002.

_____. *Lei nº 8.490*, de 19 de novembro 1992. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.educacao.gov.br/organiza/ftp/L8490.doc>>. Acesso em: 19 out. 2003.

_____. *Lei n. 9.131*, de 24 de novembro 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024/61, e dá outras providências. Disponível em: <<http://prolei.cibec.inep.gov/navega/informa.asp?Inf=3125>>. Acesso em: 27 jun. 2002.

_____. *Lei nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://prolei.cibec.inep.gov.br/navega/informa.asp?Inf=2698>>. Acesso em: 27 jun. 2002.

_____. *Lei nº 9.649*, de 27 de maio 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.educacao.gov.br/organiza/ftp/L9649.doc>>. Acesso em: 27 jun. 2002.

BRASIL. *Medida Provisória nº 661*, de 18 de outubro de 1994. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968 e dá outras providências. Publicado no Diário do Congresso Nacional em 23/11/1994, p. 3267-3269. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/ecamara/default.asp>>. Acesso em: 28 jan. 2003.

_____. Ministério da Educação. *Exposição de Motivos – EM nº 181*, de 22 de agosto de 1994. Publicado no Diário do Congresso Nacional em 23/11/1994, p. 3267. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/ecamara/default.asp>. Acesso em: 28 jan. 2003.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Evolução do ensino superior: 1980-1998*. Brasília: O Instituto, 1999.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Exame Nacional de Cursos: relatório-síntese 2000*. Brasília: O Instituto, 2000.

_____. Ministério da Educação. Secretaria do Ensino Superior. Comissão Especial de Avaliação. *SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior brasileira*. Agosto de 2003, p. 43. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/acs/pdf/sinaes.pdf>> Acesso em: 01 out. 2003.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Ensino Superior. *Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras*. Brasília: SESu, 1994.

_____. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

_____. Senado Federal. Comissão de Educação. *1ª etapa de instrução do PLC 101/93*, que “fixa diretrizes e bases da educação nacional”. Avulso. Brasília, 1993.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição Brasileira*. Avulso. Brasília: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995. [Conferência nos seminários sobre a reforma constitucional realizados com os partidos políticos, sob o patrocínio da Presidência da República].

CARDOSO, Fernando Henrique. *Avança, Brasil: proposta de governo*. Brasília: [s. n.], 1998.

CARNEIRO, Maria Cecília Ribas. *O governo Collor: 1990-1994*. Vol. 23, 1999. In: SILVA, Hélio; CARNEIRO, Maria Cecília Ribas. *História da República Brasileira*. São Paulo: Editora Três, 1998-1999, 24 vol.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de. *Educação superior no Brasil: reestruturação e metamorfose das universidades públicas*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

CHAUÍ, Marilena de Souza. *Escritos sobre a universidade*. São Paulo: Editora Unesp, 2001.

CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 4., 2002, São Paulo. *Carta do IV CONED*. São Paulo: CONED, 2002. Disponível em: <<http://www.adufjrj.org.br/ARQUIVO/documentos/DIVERSOS/carta%20do%20coned.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2003.

CONVERGÊNCIA no ensino. Zero Hora, Porto Alegre, 24 dez. 2002. Editoriais, p. 20.

COWEN, Robert. *A crise da universidade: uma nota comparativa sobre gestão e uma observação para o Brasil*. Em Aberto, Brasília, v. 19, n. 75, p. 35-48, jul. 2002.

CUNHA, Luiz Antônio. *A universidade crítica: o ensino superior na república populista*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1983.

_____. *A universidade temporã: o ensino superior da Colônia à era Vargas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980. (Educação e Transformação, 1).

_____. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1991. (Biblioteca de educação, 17)

DEL ROIO, Marcos. *Globalização e crise do Estado brasileiro*. Cadernos da F. F. C., Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília, v. 8, n. 2, p. 127-148, 1999.

DIAS SOBRINHO, José. *Avaliação da Educação Superior*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

_____. *Avaliação institucional: marcos teóricos e políticos*. Avaliação, Campinas, n. 1, p. 15-24, jul. 1996.

_____. *Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior*. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. *Universidade e avaliação: entre a ética e o mercado*. Florianópolis: Insular, 2002.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. *Políticas educacionais e reconfiguração da Educação Superior no Brasil*. In: DOURADO, Luiz Fernandes; CATANI, Afrânio Mendes. (Orgs.). *Universidade pública: políticas e identidade institucional*. Campinas: Autores Associados; Goiânia: Editora da UFG, 1999. (Polêmicas do nosso tempo, 70).

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. *Universidade e poder: análise crítica/fundamentos históricos: 1930-45*. Rio de Janeiro: Achiamé, 1980. (Série universidade, 8).

FAXINA, Elson. *Vara de condão do MEC*. Observatório da Imprensa. N. 28, 20 ago. 1997. Disponível em: <<http://www.obervatóriodaimprensa.com.br/artigos/mat2008.htm>>. Acesso em: 22 out. 2003.

FÓRUM PARANAENSE EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. *LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/96*. Curitiba: Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública, 1997.

FREIRE, Roberto. *Sem tensão não há solução*. 20. ed. São Paulo: Trigram, [2000].

GALLO, Silvio. *Educação anarquista: um paradigma para hoje*. Piracicaba, SP: Ed. Unimep, 1995.

GENTILI, Pablo. *A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

GHIRALDELLI Jr., Paulo (Org.). *Infância, educação e neoliberalismo*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000. (Questões da nossa época, 61).

GRACIANI, Maria Stela Santos. *O ensino superior no Brasil: a estrutura de poder na Universidade em questão*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1982.

HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. Tradução Tomaz Tadeu da Silva, Guaracira Lopes Louro. 7. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

HOUAISS, Antônio. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

HUBERMAN, Leo. *História da riqueza do homem*. Tradução de Waltensir Dutra. 17. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

IBAÑEZ Ruiz, Antonio. *A Educação no Governo FHC (1995 – 2000)*. Universidade e Sociedade, Brasília, vol. 11, n. 24, p. 69-79, junho de 2001. Disponível em: <http://www.ufv.br/dpe/edu660/textos/t07_ibanez_fhc.doc>. Acesso em: 31 jul. 2003.

KING, Desmond S. *O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas*. Tradução Artur R. B. Parente. Novos Estudos, São Paulo, nº 22, p. 53-76, out. 1988.

KURZ, Robert. *O fim da cultura de diversão*. Folha de S. Paulo, São Paulo, 07 set. 2003. Mais, p. 12-13.

LE GOFF, Jacques. *Os intelectuais na Idade Média*. Tradução Maria Júlia Goldwasser; Revisão Técnica Hilário Franco Junior. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

LOPES, J. Leite. *A universidade no Brasil: evolução e ação social*. Revista Adusp, São Paulo, nº 25, p. 75-79, abr. 2002. Disponível em: <<http://www.adusp.org.br/revista/25/r25a07.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2002.

MANACORDA, Mario Alighiero. *História da educação: da antigüidade aos nossos dias*. Tradução Gaetano Lo Monaco; Revisão da tradução Rosa dos Anjos Oliveira e Paolo Nosella. 7. ed. São Paulo, Cortez, 1999.

MARTINS, Vicente. *Aspectos jurídico-educacionais da Carta de 1891*. [S.l.: s.n.]. Disponível em: <<http://www.ambito-juridico.com.br/aj/dconst0042.htm>>. Acesso em: 17 set. 2002.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *O manifesto comunista*. Tradução Maria Lucia Como. 5. ed. rev. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999. (Leitura).

MEDITSCH, Eduardo. *Competência e imparcialidade*. Observatório da Imprensa. N. 28, 20 ago. 1997. Disponível em: <<http://www.obervatorioidaimprensa.com.br/artigos/mat2008.htm>>. Acesso em: 22 out. 2003.

MOURA CASTRO, Claudio de. *Como será o ensino superior no ano 2000?* Created: Version: November 27, 1996, file name: Universidade ano 2000. Sarney.

NUNES, Maria Isabel. *Os anarquistas e a educação: reflexões sobre a pedagogia libertária no Brasil (1900-1920)*. 1993. Trabalho de Conclusão de Curso. (Graduação em Pedagogia) – Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 1993.

PEREIRA, Paula. *Chega de alunos! Exame*, São Paulo, 30 ago. 2002. Disponível em: <http://portalexame.abril.com.br/pgMain.jhtml?ch=ch06&sc=sc0601&pg=pgart_0601_300902_37976.html>. Acesso em: 20 jul. 2003.

PINTO, Álvaro Vieira. *A questão da universidade*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1994.

PIRES, Lúcia; RODRIGUES, Leandro. *Cursos nota A. Zero Hora*, Porto Alegre, 18 dez. 2002. Vestibular, p. 1.

PROUDHON, Pierre Joseph. *A propriedade é um roubo*. Seleção e notas de Daniel Guérin; Tradução de Suely Bastos. Porto Alegre: L&PM, 2001. (L&PM Pocket).

RODRIGUES, Marilúcia de Menezes. *A instabilidade da Universidade vista à partir das contradições de suas crises: crise de hegemonia, crise de legitimidade e crise institucional*. Educação e Filosofia, Uberlândia, v. 15, nº 29, p. 129-140, jan.-jun. 2001.

SAVIANI, Demerval. *Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional*. 3. ed. rev. Campinas, SP: Autores Associados, 1998.

_____. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*. 8. ed. rev. Campinas, SP: Autores Associados, 2003. (Coleção educação contemporânea).

SELZNICK, Philip. *Liderança na administração: uma interpretação sociológica*. Tradução de Arthur Pereira e Oliveira Filho. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972.

SILVA Jr., João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. *Novas faces da educação superior no Brasil*. Prefácio de Francisco de Oliveira. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez; Bragança Paulista, SP: USF-IFAN, 2001.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR – ANDES-SN. Relatório Final do 21º Congresso. *Resoluções*. Rio Grande, RS, 23 fev. a 1º mar. 2002. Disponível em: <<http://www.andes.org.br>>. Acesso em: 27 jun. 2002.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR – ANDES-SN. *Avaliação da educação superior*. Disponível em: <http://www.andes.org.br/avaliacao_ensino_superior.htm>. Acesso em: 31 out. 2003.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. Tradução de Luiz João Baraúna. vol. 2. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Os economistas).

SOUZA, Paulo Renato. *Dez questões sobre o provão*. Folha de S. Paulo, São Paulo, 27 out. 1996. Tendências/Debates, não paginado.

TRINDADE, Hélió (Org.). *Universidade em ruínas: na república dos professores*. Petrópolis, RJ: Vozes; Rio Grande do Sul: CIPEDS, 1999.

UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES. *Campanha pela reforma universitária*. Abaixo assinado. 2003. Disponível em: <http://www.une.org.br/home/une_agosto_2003/abaixo_assinado_doc.doc>. Acesso em: 02 nov. 2003.

VERGER, Jacques. *As universidades na Idade Média*. Tradução Fúlvia M. L. Moretto. São Paulo: Editora Unesp, 1990.

_____. *Homens e saber na Idade Média*. Tradução Carlota Boto. Bauru, SP: EDUSC, 1999.

Este trabalho está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição-Uso Não-Comercial-Vedada a Criação de Obras Derivadas 3.0 Brasil. Para ver uma cópia desta licença, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/br/> ou envie uma carta para Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California 94105, USA.