

## *Que universidad? Reflexões sobre a trajetória, identidade e perspectivas da universidade pública brasileira*

### *What kind of university? Reflections on the trajectory, identity and perspectives of the brazilian public university*

Angelo Brigato Ésther

e-mail: [angelo.esther@ufff.edu.br](mailto:angelo.esther@ufff.edu.br)

*Universidade Federal de Juiz de Fora. Brasil*

**Resumo:** Este artigo oferece uma interpretação acerca da trajetória da universidade brasileira desde sua criação até os dias de hoje, evidenciando suas tensões e contradições, tendo em vista as concepções de universidade disputadas entre diversos atores sociais. É realizada uma breve retrospectiva histórica, situando o leitor quanto à trajetória da instituição, de modo a, em seguida, apontar e analisar as concepções oficiais e alternativas. As informações e dados foram obtidos em fontes bibliográficas, documentos oficiais e documentos institucionais, de modo a desenhar o quadro geral ao longo do tempo. De modo geral, o que se constata é que a universidade construiu sua história num contexto marcado por fortes relações autoritárias, em que sua autonomia oficialmente instituída nunca foi efetivamente respeitada, uma vez que teve de aderir às decisões governamentais. A universidade pública passou recentemente por um período de expansão, culminando com a política atual de busca da internacionalização. A conclusão geral é que, apesar de tudo, o país ainda precisa aperfeiçoar seu sistema democrático, de modo a se discutir que sociedade se deseja para, finalmente, pode decidir sobre qual universidade se precisa.

**Palavras chave:** universidade; política educacional; história da universidade; universidade pública; identidade institucional; transição.

**Abstract:** The paper offers an interpretation about the Brazilian university trajectory since its creation until today, highlighting the tensions and contradictions in that process, considering the conflicting conceptions of the university among some important social actors. A brief history is presented, putting the reader in the context of the institution trajectory, seeking, ahead, to point out and to analyze those conceptions and alternatives. Data and information were collected from bibliographical sources as well as official and institutional documents. In general, it is possible to say the history of the university was built in a context of authoritarian relations, implicating a lack of autonomy of the institution. The public university was recently expanded, culminating with the current policy of search for internationalization. As a general conclusion, it is quite clear that Brazilian society has to improve its democratic system, to define what kind of society the country needs in order to define which university it needs.

**Keywords:** university; educational policy; university history; public university; institutional identity; transition.

Recibido / Received: 17/03/2015

Aceptado / Accepted: 21/04/2015

## 1. Introdução

A história da universidade brasileira é recente. Ela ainda não completou um século de existência, enquanto a primeira universidade criada no mundo –com uma configuração absolutamente diferente–, a Universidade de Bolonha (1088), tem quase nove séculos de vida. Mesmo na América Latina, o Brasil foi um dos últimos países a criar uma universidade. Mesmo assim, sua criação se dá num contexto de grande disputa política, pois a república havia sido implantada há apenas trinta e um anos, e não se pode dizer que sua característica mais marcante era a democracia, pelo menos na prática.

Recentemente, a universidade pública cresceu em termos quantitativos. As políticas governamentais dos últimos dez anos promoveram uma expansão significativa, tanto na quantidade de instituições criadas, quanto na de cursos e matrículas. No entanto, entre o início da república e a situação atual, o país viveu fases nebulosas e prósperas, autoritárias e democráticas, quase adotou o fascismo e continua aspirando construir um sistema democrático mais inclusivo e participativo. Na educação, e, principalmente a de nível superior, a existência de uma crise parece existir desde sempre. A solução sempre se deu, igualmente, por meio de reformas, mas por meio de processos e práticas duvidosas, revestidas de teor autoritário e com vieses questionáveis. Apesar de tudo, a universidade pública se mantém gratuita.

Enfim, este artigo tem como objetivo analisar a trajetória da universidade brasileira durante o período republicano desde sua criação até os dias de hoje, evidenciando suas tensões e contradições, confrontando ideias, concepções, políticas e ideologias. Como argumenta Howard Becker, escrever sobre algo significa elaborar uma representação acerca deste algo. Neste processo, toma-se como ponto de partida o que outros já elaboraram, por mais que se usem fontes primárias. Até porque, mesmo aquele que informa primariamente, também o faz a partir de suas experiências em relação com outras pessoas e situações e assim por diante. Isto implica afirmar, portanto, que não há uma representação ou um único conhecimento «real» sobre algo (Becker, 2009).

Portanto, este artigo constitui uma interpretação acerca da universidade brasileira –especialmente a pública– a partir de nossas próprias experiências e investigações e das experiências e investigações de outros. Trata-se de uma análise contextualizada, que situa a universidade brasileira no tempo e espaço, considerando as configurações que caracterizaram os diversos momentos da história do país, levando em conta as perspectivas de atores sociais relevantes.

## 2. A universidade brasileira: criação e trajetória

A criação da universidade se deu tardiamente, pois enquanto colônia portuguesa, a Coroa jamais permitiu sua instalação, dado seu potencial contestatório, ou seja, a universidade, enquanto instituição social, poderia vir a exercer sua função política de impor, propor ou até transformar um modelo social. Mas, mesmo com a proclamação da república, em 1889 –tendo a independência ocorrido em 1822–, a criação da primeira universidade irá ocorrer apenas cerca de três décadas depois<sup>1</sup>.

Os republicanos têm como pretensão a inserção do Brasil na modernidade e no mundo capitalista, com a formação de uma burguesia industrial e mercantil, e baseada num Estado de direito laico e democrático. Assim, durante a chamada Primeira República (1889-1930), sob forte influência positivista, o governo brasileiro irá reconstruir o sistema de ensino, embora o nível superior e, por conseguinte, a universidade não esteja em seus planos, dada sua identificação como uma instituição anacrônica, associado ao *antigo regime*.

Em termos educacionais, os republicanos irão priorizar o ensino primário, pois cerca de 80% da população, no início do século XX, era analfabeta. Para um Estado de direito, tal cenário era problemático, pois o voto de analfabetos era proibido pela Constituição.

Em função do exposto anteriormente, a primeira universidade brasileira será criada apenas em 1920, por meio do Decreto 14.343, de 7 de setembro, a Universidade do Rio de Janeiro (URJ), a partir da agregação de escolas já existentes. Apesar do jogo político entre a União e os estados da federação, o objetivo era a formação de uma mão de obra qualificada para o cenário industrial capitalista que começava a se fazer sentir naquele momento.

A despeito de visões conflitantes, mas pouco eficazes politicamente, acaba por prevalecer a concepção do ensino do tipo utilitário e voltado às profissões, deixando em segundo plano a função da universidade de formadora da cultura nacional e da cultura científica desinteressada (Teixeira, 1989), tal como desejavam alguns intelectuais críticos em relação à concepção oficial<sup>2</sup>. A perspectiva oficial será a da universidade profissional.

Dentro desta perspectiva, o presidente Getúlio Vargas (1930-1937; 1937-1945; 1951-1954), em 1930, irá propor o conceito de *universidade técnica*,

<sup>1</sup> Para saber sobre algumas tentativas de criação de universidade no Brasil, ver Campos (1940).

<sup>2</sup> Neste sentido, destaca-se a criação da Academia Brasileira de Ciências (ABC), em 1916, a qual, em 1923, propõe a criação de uma universidade que cultuasse a ciência pura, sem a necessidade imediata de vinculá-la com aplicações práticas. Destaca-se, igualmente, a criação da Associação Brasileira de Educação (ABE), em 1924, a qual, em 1926, dá início aos cursos de alta cultura e especialização, notadamente nas áreas de matemática e física. No entanto, tais movimentos foram obscurecidos por conta do golpe de 1930 e a reforma Francisco Campos, em 1931 (PAIM, 1982).

«verdadeira cidade e colmeia do saber humano, de onde sairão as gerações de professores e homens de trabalho, capazes de imprimir à vida nacional o sentido realizador das suas aspirações de expansão intelectual e material» (A educação..., 1986, p. 126). Em seu primeiro mandato – antes da fase conhecida como Estado Novo (tal como em Portugal da época de Salazar), Vargas promove a reforma do ensino (1931), quebrando o monopólio estatal, equiparando as escolas privadas às públicas e direcionando o ensino universitário à formação profissional.

Além da reforma Francisco Campos (nome de seu Ministro da Educação), que reorganiza o ensino secundário, e da criação do Conselho Nacional de Educação (CNE), é promulgado o decreto-lei 19.821, em 11 de abril de 1931, denominado «Estatuto das Universidades Brasileiras», cuja justificativa, em seus termos, era «evitar a brusca ruptura» com o presente. Segundo o Estatuto, dentre outras exigências, a constituição de uma universidade deveria congregiar pelo menos três institutos de ensino superior, dentre quatro: Faculdade de Direito, Escola de Engenharia, Faculdade de Medicina e Faculdade de Educação, Ciências e Letras (Rothen, 2008). Na prática, a última faculdade era praticamente inexistente. Neste mesmo ano, é criada a Universidade do Brasil (UB), a partir da reorganização da URJ.

Em 1932, como decorrência da Quarta Conferência Nacional da Associação Brasileira de Educação (ABE), realizada em dezembro de 1931, a instituição publicou o «O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova», dirigido «Ao Povo e ao Governo» e onde se propunha «A reconstrução educacional no Brasil», sendo Fernando de Azevedo seu redator principal. No documento, o «conceito moderno de universidade» é proposto. Para os autores, a universidade não poderia mais se restringir apenas à formação profissional, devendo alargar sua atuação para horizontes científicos e culturais, reorganizando as faculdades profissionais sobre estas novas bases, juntamente com a criação simultânea ou sucessiva de faculdades de ciências sociais e econômicas, de ciências matemáticas, físicas e naturais, e de filosofia e letras, de modo a atender diversas necessidades sociais e tipos mentais. Além disto, a educação superior ou universitária deveria ser inteiramente gratuita, laica, e formadora de pesquisadores em todas as áreas do conhecimento, desempenhando sua tríplice função de criadora de ciência (pesquisa), docente ou transmissora de conhecimento, e de «vulgarizadora» ou «populizadora» das ciências e das artes por meio da atividade de extensão universitária (O Manifesto..., 1984).

São criadas, ainda, a Universidade de São Paulo (USP, em 1934), a Universidade de Minas Gerais (1927), a Universidade de Porto Alegre (1934), a Universidade Rural do Brasil (1943) e a Universidade do Distrito Federal (UDF, em 1935). A UDF é criada por Anísio Teixeira, com o objetivo de dar forma às concepções político-pedagógicas da Associação Brasileira de Educação (ABE) e

da Academia Brasileira de Ciências (ABC), ambas defensoras de uma educação mais livre e crítica, ainda que voltada para uma elite intelectual.

Nesta época, duas grandes vertentes ideológicas ganhavam força: a Ação Integralista Brasileira, alinhada aos ideais fascistas, de um lado, e a Aliança Nacional Libertadora, simpatizante do ideal comunista, de outro. Temendo o avanço dos ideais comunistas, e surpreendendo os próprios integralistas, Vargas decreta o Estado Novo em 1937, assumindo uma postura populista e autoritária.

Na educação, Getúlio Vargas extingue a UDF (1939), cujos cursos são incorporados à UB (Fávero, 2006). Nesta época, é criada a União Nacional dos Estudantes (UNE), que se posiciona politicamente contra o regime nazi-fascista durante a Segunda Guerra Mundial, pressionando o Presidente Vargas a apoiar os aliados. Em 1942, por meio do decreto-lei 4.080, oficializa a UNE como entidade representativa dos universitários brasileiros.

O Estado Novo termina em 1945, quando os militares depõem o presidente, assumindo, provisoriamente, José Linhares, seguido por Eurico Gaspar Dutra, o qual governa o país até 1951, quando Getúlio Vargas é eleito Presidente da República<sup>3</sup>. Os ideais acerca do Estado de Bem Estar Social e do socialismo ganham força nesta época, as quais embasam e orientam os governos de Juscelino Kubstchek (JK – 1956-1961), Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964), em torno do ideal nacionalista e desenvolvimentista.

Durante esta fase democrática, pré-ditadura militar, é criada a Universidade de Brasília (UnB), segundo as concepções de Anísio Teixeira e de Darcy Ribeiro. A UnB foi, efetivamente, a primeira universidade concebida e criada como tal, ou seja, ela não constituiu a união de escolas e faculdades isoladas, como no caso das universidades públicas até então. Entretanto, paradoxalmente, cinco dias após sua criação, em 15 de dezembro de 1961, o governo federal promulga a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

A despeito da perspectiva inovadora e representativa de parte do pensamento intelectual e acadêmico da época, a influência norte-americana no país já é muito grande. Neste contexto, foram realizados alguns fóruns no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), cujas recomendações orientavam os países a adotarem as premissas da teoria do capital humano em seus planos econômicos. Tal perspectiva considera a educação como base para o desenvolvimento econômico, daí o Presidente JK vincular sua meta de crescimento econômico (com o lema «50 anos em 5») à política de desenvolvimento de recursos humanos,

---

<sup>3</sup> Em 1951, são criados o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) – hoje Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – e a Campanha de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES) – hoje Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior –, órgãos públicos de fomento à pós-graduação, à pesquisa e à inovação.

por meio da política educacional direcionada para a produção de competências para atender a indústria. É durante seu governo que a industrialização brasileira recebe forte impulso. Assim, com a realização dos diversos fóruns internacionais e, com o patrocínio da OEA e do programa de cooperação com o governo norte-americano chamado «Aliança para o progresso»<sup>4</sup>, o país incorporou suas recomendações (Fonseca, 2009).

A política de JK acaba por gerar uma enorme dívida para o Estado, a qual leva a uma insatisfação por parte de diversos setores, inclusive entre os militares. Em 1 de abril de 1964, forças militares promovem um golpe, instituindo a fase que veio a ser conhecida como «ditadura milita» (1964-1985). No plano educacional, os militares adotaram uma política de modernização conservadora, ampliando vagas e equipando a pesquisa e a pós-graduação. Por outro lado, especialmente a partir do Ato Institucional n.5 (AI-5), limitaram as liberdades individuais e democráticas por meio do controle ideológico, num momento caracterizado por grande repressão e uso de força policial e militar, o que incluiu a invasão da Universidade de Brasília e a prisão de professores e alunos (Mendes, 2012; Fávero, 2006).

O governo militar promove a reforma do ensino superior em 1968, estabelecendo o vestibular classificatório como forma de ingresso, a criação dos departamentos e institutos acadêmicos, a criação de cursos de curta duração, o regime de tempo integral e dedicação exclusiva para os professores, o sistema de créditos para as disciplinas cursadas, a criação dos colegiados de cursos, e o princípio da indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão.

Nesta fase, são celebrados acordos entre os governos brasileiro e norte-americano, por meio do Ministério da Educação e a Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional, conhecidos como os acordos MEC/USAID. Seu objetivo seria garantir a vigência do sistema capitalista, criando um mercado consumidor. É neste sentido que tais acordos foram criticados (Pina, 2011). No caso da universidade, os acordos implicavam a adoção dos princípios básicos do rendimento e da eficiência (Fávero, 2006). O setor privado se expande em função do apoio governamental aos empresários, tais como imunidade fiscal, incentivos fiscais, garantia de pagamento de mensalidade dos alunos por meio de bolsas de estudo distribuídas pelo poder público, dentre outros (Cunha, 2007).

Durante a ditadura, em 1981, é criada a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES), transformada em Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (mantendo a sigla), após a promulgação

<sup>4</sup> Embora tivesse relação direta com a educação brasileira, o programa de cooperação representava um esforço de afastamento de Cuba e da ideologia comunista em relação aos países latino-americanos, funcionando, também, como instrumento de propaganda anticomunista, de modo a alinhar o país com os ideais capitalistas norte-americanos. Cf. Silva (2008).

da Constituição Federal em 1988. Juntamente com outros movimentos em defesa de um sistema democrático, cresce a campanha para eleição presidencial chamada «Diretas já», culminando com fim do regime militar em 1985, quando são realizadas eleições indiretas. Tancredo Neves é o presidente eleito, mas morre antes de assumir, dando lugar ao seu vice, José Sarney. Sua prioridade é o controle da inflação. A educação não recebe grande atenção durante seu governo. Em 05 de outubro de 1988, é promulgada a nova Constituição Brasileira.

Embora o artigo 207 da Carta Magna estabeleça que «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», a regulamentação acerca da autonomia ainda constitui matéria controversa, sobre a qual jamais se chegou a um consenso ou a um acordo realmente satisfatório<sup>5</sup>.

Em 1990 toma posse o Presidente Fernando Collor de Mello, eleito por meio de eleição direta. Seu governo é marcado pela abertura econômica do país, pela tentativa de estabilização da moeda e da inflação —quando ele promove o chamado «programa heterodoxo»— que consistiu, dentre outras ações, no confisco do dinheiro poupado pelos cidadãos, como forma de equilibrar a economia e o consumo — e, ainda, por ter sofrido um processo de impeachment, por conta de uma série de escândalos, que o retirou do poder. Durante seu governo é criada a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES). Entretanto, tal como Neave (2001) aponta em relação a vários países europeus no que se refere às relações com os governos, naquele momento a ANDIFES não é considerada um «interlocutor válido» para o governo federal. Apesar da ausência de um projeto de educação superior, Collor extingue a CAPES, em 15 de março de 1990, sendo obrigado a recriá-la, em 12 de abril do mesmo ano, dada a intensa mobilização política do meio acadêmico.

Com a saída de Collor de Mello, assume o vice-presidente, Itamar Franco, em 1992. Junto com seu Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, finalmente a economia é estabilizada, inclusive com a criação de uma nova moeda, o real, vigente até os dias atuais. O sucesso do plano econômico garante ao então ministro a vitória na campanha presidencial para o mandato seguinte (1995-1998), sendo reeleito para o próximo (1998-2002). Seu governo é marcado pela reforma do Estado, cuja orientação neoliberal, inspirada na *New Public Management* (NPM) de Margareth Thatcher, implementa a então denominada

---

<sup>5</sup> A título de exemplo, ressaltam-se a impossibilidade das universidades: contratarem professores ou servidores sem autorização presidencial; definirem padrões e critérios de qualidade de suas atividades acadêmicas, inclusive de pós-graduação (a cabo da CAPES, neste caso); decidirem internamente a ocupação da função de reitor (prerrogativa do Presidente da República, a partir de uma lista tríplice enviada pelos Conselhos Universitários), dentre outras atividades.

«gestão pública gerencial» cujas características envolveram o controle de procedimentos, o atendimento de necessidades por meio de descentralização e delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público, aferindo-se o desempenho mediante indicadores acordados e definidos por meio do chamado «contrato de gestão» (Pereira, 2001). Em outras palavras, torna-se evidente o modelo gerencialista da administração pública, cujas características centrais podem ser resumidas na crença no livre mercado, na visão empreendedora do indivíduo, no culto de figuras emblemáticas e de símbolos, de palavras de efeito –tais como inovação, excelência, produtividade, sucesso– e crenças em tecnologias gerenciais que racionalizam as atividades no interior das organizações (Paula, 2005).

No campo da educação superior, o governo promove mudanças profundas, sobretudo em função da lógica que irá prevalecer. Dentro da perspectiva de que *o que é público é medíocre e o que é privado é excelente*, o próprio governo difunde ideologicamente o gerencialismo como a solução para a dicotomia público/privado –equivalente a mediocridade/excelência– (Cunha, 2003), ou seja, a política educacional inaugura a necessidade de maior produtividade e eficiência das instituições públicas de ensino, notadamente das universidades federais.

Para implementar sua filosofia de gestão, o governo instituiu, em 1996, o Exame Nacional de Cursos (ENC), conhecido popularmente como «provão», dentro de um sistema mais amplo de avaliação da educação superior, em que cursos e instituições públicas e privadas são avaliados por comissões de especialistas no âmbito do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), criado em 1993.

Também em 1996, é promulgada a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei 9.394, de 23/12/96), que introduz os princípios de igualdade, liberdade e pluralismo; as bases legais da educação à distância; a qualificação docente; a avaliação sistemática; e a dissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão para instituições de ensino superior não universitárias, dentre outras medidas (Morhy, 2004).

O governo promove ampla abertura para a criação de cursos superiores privados, em nome do aumento de oportunidades de acesso da população ao ensino superior. É quando, talvez pela primeira vez, o governo fala abertamente em criar um sistema de oferta de ensino *em massa*, evidenciando sua orientação mercadológica. O discurso oficial, amplamente divulgado, era o de que *o mercado* garantiria a sobrevivências dos melhores.

Ao mesmo tempo, alinhado ao objetivo de aumentar a eficiência e a oferta de vagas nas instituições públicas, a abertura de cursos noturnos é estimulada, mas sem contrapartida em ampliação de recursos. Diante das políticas, a área

educacional sofre grande expansão, principalmente do setor privado, esgotando-se a capacidade de investimento por parte do governo federal (Macedo *et al.*, 2005).

Após dois mandatos consecutivos, o governo não elege seu sucessor. Luís Ignacio «Lula» da Silva, ex-líder e militante sindical, é eleito presidente da república, sendo reeleito posteriormente (2003-2010). No plano econômico, o país mantém sua estabilidade, a despeito de uma desconfiança inicial de um governo dito de esquerda. Na área educacional, é mantida a lógica da eficiência e da produtividade, embora tenham ocorrido alguns ajustes. O sistema de avaliação foi modificado, sendo implementado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e o «provão» substituído pelo Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE). No entanto, o que marcará o governo Lula serão pelo menos duas grandes iniciativas para a educação superior. Com o objetivo de ampliar o acesso a este nível educacional, em 2005, foi implementado o Programa Universidade para Todos (PROUNI), que instituiu a concessão de bolsas de estudo parciais para estudantes que ingressassem no sistema privado, e, em 2007, com o apoio da ANDIFES<sup>6</sup> e da União Nacional dos Estudantes (UNE), o ministro Fernando Haddad lança o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), o qual ampliou a oferta de vagas em todo o país, inclusive por meio de criação de novos cursos, de novas universidades e de novos *campi*.

Os dois programas são considerados polêmicos, sobretudo porque oriundos de um governo de esquerda. No caso do PROUNI, a crítica é no sentido de que o governo, ao financiar vagas no sistema privado, deixa de investir no setor público. Em outras palavras, os críticos consideram que o governo adotou um sistema de «compra de vagas» do setor privado. De modo geral, desde o governo de Fernando Henrique Cardoso, adotou-se o pressuposto de que a educação é um bem público, e tanto organizações privadas quanto públicas prestam este serviço público (embora não exclusivamente estatal), o que torna natural a alocação de verbas públicas para as instituições privadas e o financiamento privado para instituições públicas, tornando fluidas as fronteiras entre o público e o privado e reduzindo o investimento público na educação, especialmente de nível superior (Lima, 2006).

No caso do REUNI, além de se aprofundar a perspectiva mercantil, o processo de discussão e decisão de adesão ao programa no interior das universidades foi conflituoso, ocorrendo, em diversas delas, intervenções policiais para garantir a ocorrência das assembleias deliberativas. Tal situação ocorreu por uma série de razões, podendo se destacar a insatisfação dos estudantes (excetuando-se a UNE)

---

<sup>6</sup> Neste aspecto, há de ressaltar que Lula foi o primeiro presidente da república a receber e a considerar a ANDIFES como interlocutora desde sua fundação.

de modo geral, dos sindicatos docentes (especialmente o ANDES-SN) e boa parte dos professores e intelectuais formadores de opinião.

Nota-se que o governo Lula acabou por adotar uma política contraditória, na medida em que defende a educação superior como um bem público imbuído de um papel social, ao mesmo tempo em que defende o gasto público –especialmente no caso do PROUNI– por trazer retorno econômico futuro à sociedade, tal como preconiza a perspectiva do capital humano defendida pelo Banco Mundial. Ao mesmo tempo em que mantém a avaliação institucional, investe significativamente na universidade pública (Carvalho, 2006).

Ao término do segundo mandato de Lula, é eleita Dilma Rousseff para a presidência da república (2011-2014) –recentemente reeleita para o período 2015/18–. Em linhas gerais, seu governo mantém as diretrizes fundamentais vigentes. No campo da educação, o REUNI é continuado e terminado. No entanto, a expansão é convertida numa política de internacionalização, destacando-se o programa «Ciência sem fronteiras», lançado em 2011. Seu objetivo é «promover a consolidação, expansão e internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e da competitividade brasileira por meio do intercâmbio e da mobilidade internacional» (Ciência sem Fronteiras, 200-?)<sup>7</sup>. O projeto prevê até 101 mil bolsas em quatro anos, para alunos de graduação e de pós-graduação, além de buscar «atrair pesquisadores do exterior que queiram se fixar no Brasil ou estabelecer parcerias com os pesquisadores brasileiros nas áreas prioritárias definidas no Programa, bem como criar oportunidade para que pesquisadores de empresas recebam treinamento especializado no exterior»(Ciência sem Fronteiras, 200-?).

Durante seu mandato, diversas críticas relativas ao REUNI emergiram, formuladas, sobretudo, pelo sindicato nacional dos docentes (ANDES-SN). Destacam-se problemas como falta de repasse financeiro, falta de transparência da gestão, falta de infraestrutura adequada para sustentar o crescimento, precarização do trabalho docente, especialmente por conta das condições inadequadas de trabalho, como salas de aula improvisadas, dentre outras (Ésther, 2014). Embora recente, o programa «Ciência sem fronteiras» também tem sido alvo de críticas diversas, sendo a principal delas a dificuldade dos estudantes em se adaptarem a culturas e línguas estrangeiras.

Além destes problemas, o governo de Dilma Rousseff enfrentou a greve mais longa dos professores registrada na história do movimento sindical, quatro meses (de 17 de maio a 16 setembro de 2012) em que todas as universidades federais paralisaram, pelo menos parcialmente, suas atividades acadêmicas. Dentre os motivos da greve, destacam-se a reestruturação da carreira, e a demanda por

<sup>7</sup> O projeto original previa 75 mil bolsas. Na última consulta realizada ao site, em 21 de novembro de 2014, o volume previsto era de 101 mil bolsas.

melhores condições de trabalho e infraestrutura, prejudicadas por causa do REUNI. A greve terminou com um acordo entre o MEC e a Federação dos Sindicatos de Professores de Instituições Federais de Ensino Superior (PROIFES), entidade considerada pouco representativa da categoria profissional dos docentes. Neste sentido, o governo também foi criticado por não estabelecer um acordo com o ANDES-SN, entidade tradicional e histórica representante dos professores (Torgal, Ésther, 2014).

Finalmente, pode-se acrescentar, ainda, o argumento de que, ao estabelecer a internacionalização, o governo sinalizou na direção de que a expansão estaria não apenas terminada, mas também poderia ser considerada consolidada em termos de qualidade, uma vez que poderia enviar estudantes para intercâmbios no exterior (Ésther, 2014)<sup>8</sup>.

Embora criticada durante muito tempo por parte da intelectualidade, a universidade brasileira parece ter se rendido aos pressupostos da teoria do capital humano, especialmente aquele que afirma que o crescimento econômico é viabilizado pela formação de recursos humanos no sistema educacional. Tal perspectiva vem sendo reforçada pela própria ANDIFES, quando defende, por exemplo, que a universidade deve se adequar às «demandas advindas da sociedade do conhecimento», a formação estratégica de «mão de obra qualificada para as necessidades sociais, econômicas e com padrões apropriados de sustentabilidade para este novo ciclo de crescimento e desenvolvimento», a produção de «ciência, tecnologia e inovação para inserir o país, com soberania, na nova ordem mundial do conhecimento»<sup>9</sup>.

Como bem coloca Readings (1996, p. 19) ainda na década de 1990, a universidade parece estar deixando de ser um instrumento ideológico do Estado e se tornando uma «corporação burocraticamente organizada e orientada para o consumidor de modo relativamente autônomo». Neste sentido, ele apontava o uso de diversos termos oriundos do meio empresarial, destacando «excelência» como o termo da vez. Segundo o autor, seu significado acaba sendo estabelecido de acordo com critérios próprios, de modo a se afirmar, por exemplo, que esta ou aquela instituição é «excelente». Tais critérios podem ser qualquer medida de

---

<sup>8</sup> Ainda relativamente à questão da internacionalização, tem sido crescente a celebração de acordos internacionais para obtenção da «dupla diplomação» ou da «dupla titulação». Em geral, as instituições públicas brasileiras distinguem uma da outra: A dupla titulação é o reconhecimento do título de pós-graduação (mestrado, doutorado) em dois países, enquanto a dupla diplomação se refere a cursos de graduação. «Na Graduação», o aluno é «Diplomado» por entender-se que esse documento confere grau profissional enquanto, na Pós-Graduação *stricto sensu*, confere-se «título» e, em razão dessa distinção, as Universidades Públicas brasileiras assinam convênios de Co-Tutela de Tese de Doutorado com Instituições estrangeiras, e em decorrência desses acordos é concedida a «Dupla-Titulação» (Trujillo, 2013, p. 28).

<sup>9</sup> Retirado do documento «Discurso do Presidente da Andifes na reunião da Andifes com a Presidente Dilma Rousseff» (13/12/2011). Disponível em <http://www.andifes.org.br>.

avaliação. Diante das categorias comuns, o autor se pergunta, por exemplo, se uma universidade é excelente por que é rica, ou por que tem mais doutores, ou melhor reputação. Seriam estes os critérios de excelência? Em seu livro, ele cita o caso da Universidade de Cornell que ganhou um prêmio de «excelência em estacionamento», na prática, porque a universidade foi capaz de efetuar, com grande eficiência, a *restrição* de acesso aos veículos (grifo do próprio Readings).

Associado às ideias de «inovação» e de «desenvolvimento», no contexto brasileiro, o termo da vez parece ser «empreendedorismo», espécie de palavra mágica de múltiplas abordagens e significados, mas que, na universidade, vem assumindo contornos relativos à busca de recursos financeiros para a realização de projetos com a conseqüente geração de *produtos e serviços* que atendam às «demandas do mercado» ou da «sociedade do conhecimento». Novamente, a própria ANDIFES reforça o fetiche em torno da palavra e de seu significado institucional, ao criar, em 2010, a «Comissão de Empreendedorismo», cujo objetivo é «difundir a cultura do empreendedorismo no âmbito das IFES e definir e implantar políticas, programas e ações institucionais que visem aplicar os seus princípios nos programas de formação, geração e aplicação de conhecimento e responsabilidade social das universidades adensando a sua atuação como agente de desenvolvimento social, cultural e econômico» (ANDIFES, 2014).

A ideia de universidade empreendedora no país tem inspiração nas proposições de Burton Clark (1998), ainda que questionáveis<sup>10</sup>, bem como nas ideias de Etzkowitz *et al.* (2000), para quem as universidades constituem um dos eixos do modelo da relação «Triple Helix» entre universidade, indústria e governo.

Enfim, embora este seja o direcionamento dominante, não constitui uma unanimidade entre os diversos atores sociais. No entanto, diante do exposto, convém elucidar o persistente conflito político-ideológico quanto às concepções de universidade no país, desde sua criação, geralmente chamado de «crise» da universidade.

### 3. As tensões e a eterna crise de identidade da universidade pública brasileira

Anísio Teixeira explicava a dificuldade do país em fundar uma universidade por conta de duas tensões fundamentais. A primeira tensão seria aquela entre o desejo e a necessidade de ser criar uma universidade e a «incapacidade tradi-

---

<sup>10</sup> Os argumentos de Clark têm sido contestados, especialmente sob o ponto de vista metodológico. O artigo de Ian Finlay é particularmente interessante. Ele trabalha numa das universidades pesquisadas por Clark, e mostra que suas conclusões não são muito adequadas: além dos problemas de cunho metodológico, Finlay entende que Clark tem uma concepção inadequada da relação entre a cultura e a ação individual nas universidades, assumindo uma postura de extrema reificação da organização, levando a uma perspectiva monocultural. *Cf.* Finlay (2004).

cional» de se criar e manter uma –até porque a Coroa portuguesa a proibiu e os republicanos a rejeitaram inicialmente. A segunda tensão seria aquela entre a «cultura acadêmica» e a cultura utilitária (Teixeira, 1989)– sobretudo por conta da identificação da universidade com uma instituição ultrapassada, associada e representativa do *antigo regime*.

Na prática, a universidade brasileira não foi criada segundo uma concepção clara sobre sua identidade. Ao contrário, desde sua criação, estiveram antepostas visões conflitantes e até contraditórias. Talvez por conta disto, foi recorrente durante todo o século XX a afirmação de que a universidade estava em crise. E, para resolver as crises, uma reforma deveria ser desenhada e implementada. O Quadro 1 oferece uma síntese das principais tensões durante as fases históricas da educação brasileira, segundo uma classificação tradicional: a Primeira República (ou República Velha para alguns autores), a Era Vargas, a fase Desenvolvimentista, a Nova República (que, a rigor, poderia incorporar as fases seguintes), o governo Fernando Henrique Cardoso, o governo Lula, e o governo Dilma.

**Quadro 1. Principais tensões históricas entre as concepções oficiais e alternativas de universidade (Elaborado pelo autor).**

|  |   |
|--|---|
| <p><b>Primeira república</b><br/>(1889-1930)</p>     | <p>Destaca-se o conflito quanto à necessidade de uma universidade. De um lado, republicanos e positivistas a entendem como instituição representante do «antigo regime». De outro lado, intelectuais concebem a universidade enquanto instituição moderna, cuja função principal seria a geração de conhecimento sem vinculação obrigatória com a aplicação prática dos conhecimentos, bem como teria o papel de ser uma instância crítica desinteressada da sociedade e de si mesma, devendo, para isto, ser autônoma.</p>   |
| <p><b>Era Vargas</b><br/>(1930-1954)</p>             | <p>É promovida a reforma do ensino. A Universidade do Distrito Federal, cuja proposta seria o conhecimento desinteressado, considerado pelo governo comunista ou esquerdista, é extinta pelo governo. Ao mesmo tempo, ele cria a Universidade do Brasil, a partir da reorganização da Universidade do Rio de Janeiro, de modo a implementar seu projeto nacionalista que associava trabalho e educação, sendo esta a base de formação de mão de obra para o trabalho produtivo da nação moderna e capitalista.</p>            |
| <p><b>Governo desenvolvimentista</b> (1954-1964)</p> | <p>Edita-se a Lei de Diretrizes e Bases da educação, reforçando o modelo oficial vigente, cinco dias após a criação da Universidade de Brasília, cujo objetivo era promover o desenvolvimento de uma cultura e de uma tecnologia nacionais ligadas ao projeto desenvolvimentista. Nesta época ganha força o discurso e a ideologia do capital humano, capitaneada pelos Estados Unidos e materializada no Brasil por meio de acordos, especialmente a «Aliança para o progresso». Na prática, prevalece o modelo oficial.</p> |

|  |  |
|--|--|
| <p><b>Ditadura militar (1964-1985)</b></p>   | <p>Promoveu-se nova reforma do ensino, em 1968, segundo um projeto de nação apoiado na busca da grandeza e na luta contra o comunismo. A UnB é invadida diversas vezes, sendo alunos e professores presos e/ou demitidos. Governo amplia a infraestrutura universitária e investe na pós-graduação, bem como promove ampla expansão do setor educacional privado, em conformidade com os acordos realizados com o governo norte-americano, cujo interesse é implementar uma universidade «eficiente» e «produtiva» orientada para a formação de recursos humanos para a indústria, ou seja, a universidade seria formadora de mão de obra. A pesquisa é direcionada de modo a atender os interesses do setor produtivo.</p>  |
| <p><b>Nova República (1985-1992) (Governos de José Sarney, Fernando Collor de Mello e Itamar Franco)</b></p> | <p>Como um todo, pouco se modifica a situação vigente. Fernando Collor promove a abertura econômica de acordo com os preceitos da chamada «globalização». Extingue a CAPES, mas quase imediatamente a «recria», em função da resistência da academia. Durante seu governo, é criada a ANDIFES, entidade jamais recebida pela presidência da república, denotando um conflito latente.</p>  |
| <p><b>Governo Fernando Henrique Cardoso (1993-2002)</b></p>  | <p>A universidade se torna alvo de uma transformação mais intensa, na medida em que a agenda neoliberal, implementada por meio da reforma do Estado, trouxe uma nova configuração do sistema de educação superior. O governo não manteve diálogo com as universidades, preferindo a adoção de comissões para reformar a educação superior por meio de medidas de desempenho. Novamente, o setor educacional privado é privilegiado e ampliado, enquanto o setor público não recebe investimentos, embora seja avaliado (juntamente com as escolas privadas) pelas comissões de especialistas. Na prática, exigiu-se desempenho superior sem contrapartida, ou seja, exigiu-se «mais com menos». A universidade passa a ser considerada agente de desenvolvimento econômico, de acordo com os preceitos das agências internacionais, que atribuem ao ensino o caráter de mercadoria, ou seja, assume-se a existência de um mercado educacional, no qual o conhecimento é negociável e as instituições de ensino são consideradas organizações prestadoras de serviços educacionais, concepções que prevalecem a despeito das greves e da resistência docente.</p> |
| <p><b>Governo Lula (2003-2010)</b></p>   | <p>Primeiro presidente, após os governos militares, a investir na educação superior pública, por meio do plano de expansão, via PROUNI e REUNI, fundamentalmente. No entanto, a despeito dos investimentos realizados, os críticos –incluindo antigos defensores e parte do movimento docente e discente– sustentam que sua política manteve a orientação neoliberal, na medida em que manteve a lógica vigente implementada por seu antecessor. Houve forte resistência ao REUNI, tanto em relação à expansão em si quanto à forma como o processo foi conduzido dentro das universidades.</p>  |
| <p><b>Governo Dilma Rousseff (2011-2014)</b></p>   | <p>Enfrentou-se a maior greve da história do movimento docente no país, cerca de quatro meses. A greve foi encerrada com uma negociação com um sindicato (PROIFES) considerado pela maioria do conjunto de professores e pelo ANDES-SN como não representativo de seus interesses. Neste contexto, o governo tem sido criticado em função dos problemas decorrentes da implantação do REUNI, especialmente quanto à precarização do trabalho docente e à falta de condições de trabalho em algumas universidades.</p>  |

As tensões decorrentes foram, ao longo do tempo, objeto de conflitos e disputas políticas ou, antes até, fruto de orientações político-ideológicas conflitantes, numa espécie de relação dialética. Segundo Brunner (2014), as ideias contrastantes acerca da universidade na América Latina, incluindo o Brasil, girariam em torno de duas narrativas fundamentais, a universidade de Humboldt (universidade pesquisa, desinteressada, distante de instrumentalismos e do espírito vocacional) e a universidade napoleônica (voltada às doutrinas utilitárias, cuja atuação estaria baseada no nacionalismo, no espírito vocacional e no elitismo).

De modo geral, apesar dos conflitos, prevaleceu a perspectiva oficial de formação profissional para o mercado de trabalho. É interessante observar, neste sentido, que a crise da universidade não constitui uma exclusividade do Brasil. Ao contrário, especialistas internacionais têm apontado a permanência de uma crise que parece insuperável, pelo menos a curto prazo. Autores como Santos (1995; 2003), Chomsky (2014), Cowen (2002), Torgal (2008a; 2008b), Charle *et al.* (2004), Giroux (2010) e outros não se eximem de procurar demonstrar as falácias do modelo de universidade que tem sido adotado atualmente, incluindo o modelo e as consequências do Processo de Bolonha.

No Brasil, Cunha (1999; 2000; 2003; 2007), Chauí (2001; 2006), Dias Sobrinho (1999; 2004), Leher (2001; 2004) e Severino (2008), dentre outros, têm feito afirmações similares. Todos (brasileiros e estrangeiros) compartilham a crítica de que a universidade aderiu à lógica utilitarista mercadológica de cunho empresarial como definidora dos padrões decisórios de ação e de avaliação das universidades públicas, como se estas fossem organizações privadas, a partir da consideração do conhecimento como mercadoria sujeita às mesmas regras e «leis» do mercado, visando, fundamentalmente, a formação de mão de obra especializada para o mercado, ou seja, para o capital. Tal situação constituiria a desinstitucionalização da universidade (Chauí, 1999; Dias Sobrinho, 2004; Leher, 2001).

Nos termos de Rhoades e Slaughter (2004), as universidades públicas estariam aderindo ao que eles chamam de «capitalismo acadêmico», ou seja, o engajamento a comportamentos mercadológicos, vendendo produtos como sua fonte básica de renda. Em outras palavras, os autores afirmam que as «instituições de ensino superior estão buscando gerar receitas a partir de suas funções centrais de educação, de pesquisa e de serviços, desde a produção de conhecimentos (tais como pesquisas que levem a patentes) gerados pelas faculdades até o currículo da faculdade (materiais de ensino que possam ter *copyright* e comercializados)» (Rhoades, Slaughter, 2004, p. 37).

Entretanto, a despeito das críticas ao «mercantilismo» da universidade pública brasileira, ela permanece gratuita, embora tenha adotado a partir do governo

de Fernando Henrique Cardoso a prática de cobrança de mensalidades de cursos de pós-graduação *lato sensu*, em nível de especialização<sup>11</sup>.

Por outro lado, sobretudo nos dias de hoje –desde o governo Lula–, a crise da universidade parece não mais existir, pelo menos na perspectiva oficial. Se até às vésperas do REUNI ainda se falava acerca da necessidade de reforma, hoje a política educacional vigente e os discursos oficiais, compartilhados pela ANDIFES e pela UNE, sugerem a superação da crise, havendo necessidade, apenas, mas não de forma generalizada, de alguns ajustes. Talvez pelo fato de o presidente Lula ter sido o primeiro presidente a reconhecer e receber a ANDIFES como interlocutora legítima dos interesses universitários, os gestores universitários estabeleceram uma espécie de aliança com o governo para recuperar parte das perdas sofridas durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso, aliança esta favorecida pela política de expansão do ensino superior público, ainda que esta expansão tenha sido contestada pelo movimento sindical.

Não se trata de acusar o governo de cooptação dos dirigentes universitários, nem de concebê-los como reféns do governo federal. É certo que houve uma margem significativa de convergência de interesses. No entanto, a universidade tem demonstrado incapacidade institucional de fazer valer o princípio da autonomia que a rege. Neste aspecto, Derrida (2003, p. 20) parte do princípio de que a universidade, por ser ou buscar total independência em relação ao poder, torna-se uma cidadela exposta, ou seja, «porque é estranha ao poder [...], a Universidade é igualmente desprovida de poder próprio». O autor pode ter alguma razão, mas não se pode pressupor que a universidade seja intrinsecamente incapaz de se posicionar e agir politicamente.

De todo modo, no caso brasileiro, hoje coexistem, no nosso modo de ver, três concepções ou narrativas conceituais fundamentais acerca do que é (ou deveria ser) a universidade, tal como se pode ver no Quadro 2. Evidentemente, inclui-se a concepção oficial, expressa na legislação brasileira.

---

<sup>11</sup> Não inclui os programas de mestrado e doutorado. É importante destacar que, atualmente, a Justiça está analisando a legalidade deste procedimento. Ao que tudo indica, tal prática deverá ser proibida.

**Quadro 2 – As narrativas conceituais acerca da universidade brasileira segundo atores sociais (Atualizado a partir de Ésther –2012–. Baseado nos discursos disponíveis nos sites das instituições mencionadas).**

| Atores sociais  | Concepção de universidade  |
|---|--|
| MEC/SESu<br>(Ministério da Educação/Secretaria de Educação Superior)                            | Universidade como agente de desenvolvimento econômico e competitividade internacional. Constitui a concepção oficial governamental. Universidade como formadora de quadros profissionais para o mercado de trabalho. |
| ANDIFES<br>(Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior)    | Universidade empreendedora para o desenvolvimento econômico e competitividade internacional. Compatível com a concepção oficial.   |
| UNE<br>(União Nacional dos Estudantes)  | Universidade para o desenvolvimento econômico e competitividade internacional. Compatível com a concepção oficial.   |
| PROIFES<br>(Federação de Sindicatos de Professores de Instituições Federais de Ensino Superior) | Universidade pública, gratuita, laica, desinteressada e autônoma.  |
| ANDES – SN<br>(Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior)             |  |
| FASUBRA<br>(Federação dos Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras)            |  |
| ANEL<br>(Assembleia Nacional de Estudantes – Livre)   | Universidade pública, autônoma, laica, gratuita, de qualidade que produza conhecimento a serviço dos trabalhadores.  |

Segundo o artigo 52 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB – Decreto 9.394, de 1996), «as universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano». Embora toda definição possa comportar interpretações diversas, o discurso público oficial tem apontado na direção da universidade enquanto agente econômico, posição compartilhada tanto pela ANDIFES quanto pela UNE, enquanto os sindicatos nacionais propõem outra orientação. A ANEL é uma organização recente, tendo sido criada em junho de 2009, cujo papel institucional é «resgatar os princípios e bandeiras que a UNE deixou de lado quando se aliou ao governo» (ANEL, 2014), defende

uma concepção em que os trabalhadores são o foco da ação universitária, o que a diferencia das demais concepções. Posiciona-se, portanto, contrária ao representante histórico do movimento estudantil, que estaria ao lado do governo em sua política neoliberal.

Certamente, a questão não é tão simples, mas percebe-se que, na prática «histórica», o governo sempre foi capaz de impor, de uma forma ou de outra, sua perspectiva em função de seus próprios interesses. Neste sentido, Severino (2008) mostra que o Estado brasileiro se constituiu mediante uma modernização conservadora, com um aparelho estatal forte, mas com uma sociedade civil fraca, o que faz com que a supremacia da classe no poder ocorra por dominação, e não pela direção político-ideológica, na medida em que mecanismos democráticos não são ativados de fato.

Além disto, afirma que tal modelo de universidade, mesmo direcionado para a formação de mão de obra, produz apenas profissionais em sua maioria para o trabalho simples, ficando a cargo dos países centrais a formação de recursos humanos efetivamente qualificados na divisão internacional do trabalho (Severino, 2008). Nesta linha de argumentação, Chauí (2001, p. 46) vai mais longe ao afirmar que a universidade tem desempenhado o papel (indesejado, mas necessário à sua sobrevivência hoje) de

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».

Ao que parece, o ideal da Coroa portuguesa em manter uma sociedade sem poder e potencial de contestação e de transformação social ainda prevalece. Ao mesmo tempo, isto é camuflado sob a égide de uma nação supostamente democrática, em que o discurso «competente», ou seja, o discurso instituído – que é aquele que pode ser proferido, ouvido e tomado como verdadeiro (Chauí, 2006) – faz prevalecer os preceitos da teoria do capital humano em detrimento dos preceitos da teoria da emancipação humana (Severino, 2008).

Finalmente, embora fuja ao escopo deste artigo uma análise global, vale ressaltar que tal situação não estaria ocorrendo apenas no Brasil. Em artigo recente, Calderón, Pedro e Vargas (2011) analisam documentos fundamentais da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), e concluem que a entidade se metamorfoseou, passando a adotar a concepção de

educação como um serviço comercial, constituindo uma identidade ideológica afinada com as orientações neoliberais de agências multilaterais e de organizações intergovernamentais, contrariamente à sua posição histórica sobre este tema.

#### 4. Considerações finais

Neste artigo, procurou-se descrever a trajetória e a tentativa de construção da identidade da universidade pública brasileira (especialmente a federal), delineando os pontos de vista dos atores sociais, de analistas e intelectuais engajados na temática, bem como apontar as principais tensões existentes entre eles. Historicamente, observam-se vozes contrastantes e conflitantes, embora haja alguma convergência entre elas, como é o caso da necessidade de se garantir a autonomia universitária. Mas, ainda assim, o termo, por si só, não carrega um significado único e inequívoco. Os significados são construções sociais e, por isto, estão sujeitos sempre a revisões, embora, na prática, tendamos a assumir que estamos todos falando da mesma coisa, com o mesmo significado. Como afirma Strauss (1999, p. 35), «todo nome é um recipiente». Neste aspecto, Becker (2009) chama a atenção para o fato de que quando usamos palavras que outros empregam, de certo modo adquirimos, com as palavras, as atitudes e as perspectivas que elas implicam. Dito de outro modo, nas palavras ou no nome «estão vertidas as avaliações conscientes ou involuntárias de quem o nomeia» (Strauss, 1999, p. 35). Mas, diante de múltiplos significados para as mesmas palavras, torna-se necessário precisar a qual deles nos referimos, sobretudo quando se trata de uma ação coletiva, envolvendo diferentes atores sociais.

Derrida (2003, p. 14), por exemplo, defende a ideia de que a universidade, para além da chamada liberdade acadêmica, deveria ter reconhecida, efetivamente, uma «liberdade *incondicional* de questionamento e de proposição, ou até mesmo, e mais ainda, o direito de dizer publicamente tudo o que uma pesquisa, um saber e um pensamento de *verdade* exigem [...] A universidade *faz profissão* da verdade. Ela declara, promete um compromisso sem limites para com a verdade» (grifos do autor). No entanto, se observamos a interpretação dos diversos atores sociais, logo percebemos que não há um significado inequívoco nem convergente. Ao contrário, seus princípios ainda são um terreno contestado, tanto na teoria quanto na prática. Portanto, como se pode perceber, o próprio conceito de «universidade» não significa a mesma coisa para todos, como se pode perceber pelas diversas tensões e concepções contrastantes entre os atores sociais.

De fato, não se pode admitir uma identidade institucional da universidade a partir de uma perspectiva essencialista. Sua identidade é resultado de um processo permanente e nunca concluído, em que atores sociais e institucionais formulam

e defendem narrativas a partir de um conjunto de pressupostos, valores e cursos de ação. Assim, em grande medida, o debate e as tensões entre as concepções de universidade –que levam à construção de sua identidade institucional– orbitam em torno do significado de um dos seus princípios fundamentais, a autonomia. Em outras palavras, há uma disputa em torno do quanto a universidade pode ou não decidir sobre seu próprio rumo, o quanto ela pode se definir por si mesma e o quanto ela deve atender a demandas e determinações externas, o que, em última instância, remete a um jogo de relações de poder que envolve diversos atores sociais relevantes, embora detentores de recursos e posições variáveis, quanto a política de identidade do ensino superior em geral e da universidade pública em particular.

Neste sentido, embora alguns avanços sejam percebidos, a trajetória política brasileira tem sido marcada, predominantemente, por uma postura autoritária, paternalista e patrimonialista, embora, muitas vezes, disfarçada por meio de narrativas que sugerem uma configuração social democrática, por meio daquele «discurso competente» a que se refere Chauí (2006). Como a autora costuma afirmar, o país ainda não vive um padrão efetivamente democrático, que não consiste necessariamente na busca permanente de consenso, mas, ao contrário, aceita e desenvolve mecanismos para lidar com os conflitos (Chauí, 2001).

A criação da universidade se deu nesta configuração geral, o que implica, em alguma medida, que tal configuração se reproduz dentro da própria universidade, a despeito de seu papel e potencial contestatório, mesmo tendo a autonomia como um dos seus pilares e princípios existenciais. Os sucessivos governos federais têm sido capazes de vencer o jogo político, apoiado em discursos, ideologias e narrativas competentes, que, em última instância têm sido capazes de desqualificar as críticas e ideais conflitantes. Evidentemente, o sucesso governamental no jogo político, no que tange à educação (e, em especial, a superior), não ocorre em termos absolutos nem de forma linear e precisa. No entanto, é, em grande medida, por conta dos mecanismos e dispositivos formais e legais que o processo de discussão e de enfrentamento é diluído, mantendo a balança de poder, por assim dizer, desequilibrada.

Se Brunner (2014) estiver correto quando afirma que a universidade atual está desligada das condições em que existe atualmente, estando presa a concepções anacrônicas, em que os governos, a sociedade civil e as próprias universidades não têm sido capazes de dar respostas eficazes, é lícito afirmar que o debate está longe de terminar. E não será por meio de embates meramente ideológicos que a questão será resolvida. Ao contrário, o debate se limitará a um mero embate de forças. Se assim for, a questão da universidade e de sua «eterna» crise dificilmente será solucionada de forma adequada e legitimada. Ao que tudo indica, se

o país for capaz de aperfeiçoar seu sistema democrático, constituindo-o como um modo geral de existência, e decidindo-se sobre qual modelo de sociedade se quer, talvez seja possível a construção de uma identidade institucional compartilhada sobre qual universidade se quer e se precisa.

## 6. Referências

- A educação nas mensagens presidenciais – 1890-1986* (1986). Brasília: MEC/INEP, v. 1.
- ANDES – Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior. (200-?). *História*. Recuperado el 28 de Julio de 2011, de <http://antigo.andes.org.br/historia.htm>.
- ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições de Ensino Superior. (2012). *Discurso do Presidente da Andifes na reunião da Andifes com a Presidente Dilma Rousseff. 13 dez. 2011*. Recuperado em 29 de febrero de 2012, de [http://www.andifes.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6043:andifes-se-reune-com-presidente-da-republica-dilma-rousseff&catid=15&Itemid=100](http://www.andifes.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6043:andifes-se-reune-com-presidente-da-republica-dilma-rousseff&catid=15&Itemid=100).
- ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições de Ensino Superior (2014). *Comissões. Empreendedorismo*. (2012). Recuperado em 05 de marzo de 2014, de [http://www.andifes.org.br/?page\\_id=1300](http://www.andifes.org.br/?page_id=1300).
- ANEL – Assembleia Nacional de Estudantes Livre. (200-?). *Quem somos nós*. Recuperado el 12 jun. 2013, de [http://anelonline.com/?page\\_id=82](http://anelonline.com/?page_id=82).
- Becker, H. S. (2009). *Falando da sociedade: ensaio sobre as diferentes maneiras de representar o social*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Brunner, J. J. (2014). A ideia da universidade pública: narrativas contrastantes. *Ensaio: aval. Pol. Públ. Educ.*, 22(82), pp.11-30.
- Calderón, A. I., Pedro, R. F., Vargas, M. C. (2011). Responsabilidade social da educação superior: a metamorfose do discurso da UNESCO em foco. *Interface*, 15(39), Recuperado em 15 de julio de 2011, de [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-32832011000400017&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32832011000400017&lng=en&nrm=iso).
- Campos, E. S. (1940). *Educação Superior no Brasil*. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do Ministério da Educação.
- Carvalho, C. H. A. (2006). Política para o ensino superior no Brasil (1995-2006): ruptura e continuidade nas relações entre público e privado. Em Silva Jr, J. R., Oliveira, J. F., Mancebo, D. (Orgs.), *Reforma universitária: dimensões e perspectivas*. (pp. 125-140). Campinas: Alínea.

- Charle, C., Buono, L., Gaubert, C., Soulié, C. (2004). Ensino superior: o momento crítico. *Educação e Sociedade*, 25(88), pp. 961-975.
- Chauí, M. (2001). *Escritos sobre a universidade*. São Paulo: Unesp.
- Chauí, M. (2006). *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Cortez.
- Chomsky, N. (2014). Carta Maior. Educação. *Chomsky: sobre a precarização do trabalho e da educação na universidade*. Recuperado em 05 de marzo de 2014, de <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Educacao/Chomsky-Sobre-a-precariizacao-do-trabalho-e-da-educacao-na-universidade/13/30389>.
- Ciência sem Fronteiras. (200-?). *O programa: O que é*. Recuperado el 14 de mayo de 2012, de <http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/o-programa>.
- Clark, B. (1998). *Creating entrepreneurial universities*. Oxford: Pergamon.
- Cowen, R. (2002). A Crise da Universidade: uma nota comparativa sobre gestão e uma observação para o Brasil. *Em aberto*, 19(75), pp. 35-48.
- Cunha, L. A. (1986). *A Universidade Temporã: da colônia à Era de Vargas*. Rio de Janeiro: Francisco Alves.
- Cunha, L. A. (1999, jan-abr.). A universidade brasileira: entre o taylorismo e a anarquia. *Revista Brasileira de Educação*, 10, pp. 90-96.
- Cunha, L. A. (2000). Reforma universitária em crise: gestão, estrutura e território. En Trindade, H. (Org.), *Universidade em ruínas: na república dos professores* (pp. 125-148). Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: CIPEDDES.
- Cunha, L. A. (2003). O ensino superior no octênio FHC. *Educação e Sociedade*, 24(82), pp. 37-61.
- Cunha, L. A. (2007). O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o Mercado. *Educação e Sociedade*, 28(100 Especial), pp. 809-829.
- Derrida, J. (2003). *A universidade sem condição*. São Paulo: Estação Liberdade.
- Dias Sobrinho, J. (1999). Concepções de universidade e de avaliação institucional. En Trindade, H. (Org.), *Universidade em ruínas: na república dos professores* (pp. 149-169). Petrópolis, RJ: Vozes, Rio de Janeiro: CIPEDDES.
- Dias Sobrinho, J. (2004). *Autonomia e avaliação*. Xochimilco: UAM – Reencuentro, n. 40, agosto.
- Ésther, A. B. (2012). A identidade institucional da universidade brasileira segundo atores macrossociais relevantes: convergências e conflitos. *Revista Gestão Universitária na América Latina – GUAL*, v. 5, pp. 199-221.
- Ésther, A. B. (2013). Las políticas de educación superior en Brasil de la nueva república: la búsqueda de desarrollo económico y la integración internacional.

En *IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas* (GIGAPP). Madrid.

- Ésther, A. B. (2014). La universidad Brasileña en el contexto de la expansión: la identidad, la autonomía y la gestión. En *V Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas* (GIGAPP), Madrid.
- Etzkowitz, H. (2006). Triple Helix twins: innovation and Sustainability. *Science and Public Policy*, 1(33), pp. 64-77.
- FASUBRA – Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras. (2007). *Histórico*. Recuperado em 17 de agosto de 2012, de <http://www.fasubra.org.br>.
- Fávero, M. L. (2006). A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. *Educar*, 28, pp. 17-36.
- Finlay, I. (2004). Living in an «entrepreneurial» university. *Research in Post-Compulsory Education*, 9(3), pp. 417-433.
- Fonseca, M. (2009). Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. *Cadernos Cedes*, 29(78), pp. 153-177. Recuperado em 5 jun. 2012, de <http://www.cedes.unicamp.br>.
- Giroux, H. (2010, maio-ago). Ensino superior, para quê? *Educar*, 37, pp. 25-38.
- INPE. *Informações estatísticas. Sinopses estatísticas. Sinopses educação superior*. Brasil. Recuperado em 16 de marzo de 2014, de <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>.
- Leher, R. (2001). Projetos e modelos de autonomia e privatização das universidades públicas. Em Gentili, P. (Org.), *Universidades na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária* (pp.151-187). São Paulo: Cortez.
- Leher, R. (2004). Para silenciar os campi. *Educação e Sociedade*, 25(88), pp. 867-891.
- Lima, K. R. S. (2006). Financiamento da educação superior brasileira nos anos de neoliberalismo. Em Silva Jr, J. R., Oliveira, J. F., Mancebo, D. (Orgs.), *Reforma universitária: dimensões e perspectivas* (pp. 27-42). Campinas: Alínea.
- Macedo, A. R., Trevisan, L. M. V., Trevisan, P., Macedo, C. E. (2005). Educação superior no século XXI e a reforma universitária brasileira. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 13(47), pp. 127-148.
- Magalhães, A. M. (2006). A identidade do ensino superior: a educação superior e a universidade. *Revista Lusófona de Educação*, 7, pp. 13-40.
- MARE – Ministério da Administração Federal e Administração do Estado. (1998). *Organizações sociais*. Brasil, Brasília: MARE. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, 2).

- Mendes, M. T. (2012). Aquarela do Brasil: fronteiras público-provado no acesso ao ensino superior brasileiro. En Díaz, J. M. H. (Coord.), *Formación de elites y educación superior em Iberoamérica (SS.XVI-XXI)*. v. 2. (pp. 315-326). Salamanca: Hergar Ediciones Antema.
- Morhy, L. (2004). Brasil: universidade e educação superior. En Morhy, L. (Org.), *Universidade no mundo: universidade em questão*, vol. 2 (pp. 25-60). Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Neave, G. (2001). *Educación superior: historia y política*. Barcelona: Gedisa.
- O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1984). *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP)*, 65(150), pp. 255-272.
- Paim, A. (1982). Por uma universidade no Rio de Janeiro. En Schwartzman, S. (Org.), *Universidades e instituições científicas no Brasil* (pp. 17-96). Brasília: CNPq.
- Paula, A. P. P. (2005). *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Pereira, L. B. (2001). *A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. Texto para Discussão n. 09*. Brasília: ENAP.
- Pina, F. (2011). O acordo MEC-USAID: ações e reações (1966 – 1968). Assis (187 pp.). (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Ciências e Letras de Assis, UNESP.
- PROIFES – Federação de Sindicatos de Professores de Instituições Federais de Ensino Superior. (2014). *Quem somos*. Recuperado em 15 de setiembre de 2014, de <http://proifes.org.br/>.
- Readings, B. (1996). *Universidade sem cultura?* Rio de Janeiro: EdUERJ.
- Rhoades, G., Slaughter, S. (2004). Academic capitalism in the new economy: challenges and choices. *American Academic*, 1(1), pp. 37-59.
- Rothen, J. C. (2008, maio-ago). A universidade brasileira na Reforma Francisco Campos de 1931. *Revista Brasileira de História da Educação (RBHE)*, 17, pp. 142-160.
- Santos, B. S. (1995). *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez.
- Santos, B. S. (2004). *A universidade do século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade*. São Paulo: Cortez.
- Severino, A. J. (2008). O ensino superior brasileiro: novas configurações, velhos desafios. *Educar*, 31, pp. 73-89.
- Silva, V. G. (2008). *A aliança para o progresso no Brasil: de propaganda anticomunista a instrumento de Intervenção política (1961-1964)*. (Dissertação de Mes-

- trado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em História, Porto Alegre.
- Strauss, A. (1999). *Espelhos e máscaras*. São Paulo: EDUSP.
- Teixeira, A. (1989). *Ensino superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até 1969*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- Torgal, L. R. (2008a). A universidade e as condições da imaginação. *Cadernos do CEIS20*, 9, pp. 1-32.
- Torgal, L. R. (2008b). A universidade entre a tradição e a modernidade. *Revista Intellectus*, v. 1(ano 7), pp. 1-40.
- Torgal, L. R., Ésther, A. B. (2014). *Que universidade? Interrogações sobre os caminhos da universidade em Portugal e no Brasil*. Juiz de Fora/Coimbra: EDU-FJF/IU.
- Trujillo, A. M. (2013). *Estudo analítico da legislação vigente sobre os acordos de cooperação internacional, assinados pelo Brasil; bem como suas implicações no atual cenário da mobilidade acadêmica com outros países (Produto 1)*. Projeto «Desenvolvimento, aprimoramento e consolidação de uma educação nacional de qualidade». UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) / CNE (Conselho Nacional de Educação). Projeto CNE/UNESCO 914BRZ1136.3. Brasília: 13 de março de 2013. Disponível em [www.portal.mec.gov.br](http://www.portal.mec.gov.br). Acesso em 21 abr. 2015.
- UNE – União Nacional dos Estudantes. (200-?). *Áreas de atuação*. Recuperado em 10 de diciembre de 2011, de <http://www.une.org.br>.

*página intencionadamente en blanco*