

O lugar da universidade pública: referência social ou fator de desenvolvimento das forças produtivas?

José Henrique de Faria e Carolina de Souza Walger

José Henrique de Faria

Universidade Tecnológica Federal do Paraná – Curitiba, PR, Brasil.

E-mail: jhfaria@gmail.com.

ORCID: 0000-0003-3971-7992

Carolina de Souza Walger

Universidade Positivo – Curitiba, PR, Brasil.

E-mail: carol@walger.com.br.

ORCID: 0000-0002-7566-4990

Resumo: Este ensaio analisa se o lugar da avaliação concreta da universidade pública brasileira se dá em relação à sua referência social ou por ser uma instituição estratégica no desenvolvimento das forças produtivas. Por um lado, há um movimento para que as universidades públicas democratizem o acesso e respondam às demandas sociais. Por outro, há a defesa da formação técnica/profissional e avanço da ciência e tecnologia para a produção e reprodução do capital. A expansão da pesquisa e dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* no Brasil estabeleceu critérios produtivistas de avaliação, os quais passaram a ser um parâmetro para a própria universidade. Esse processo leva à destruição do projeto de universidade socialmente referenciada, substituindo-o por um projeto que expressa a ideologia neoliberal.

Palavras-chave: Universidade pública; Avaliação institucional; Referência social; Produtivismo.

The place of the public university: social reference or development factor of productive forces?

Abstract: This essay analyzes whether the place of concrete evaluation of the Brazilian public university takes place in relation to its social reference or because it is a strategic institution in the development of productive forces. On the one hand, there is a movement for public universities to democratize access and respond to social demands. On the other hand, there is the defense of technical/professional training and advancement of science and technology for the production and reproduction of capital. The expansion of research and stricto sensu graduate courses in Brazil established production criteria for evaluation, which became a parameter for the university itself. This process leads to the destruction of the socially referenced university project, replacing it with a project that expresses neoliberal ideology.

Keywords: Public university; Institutional evaluation; Social reference; Productivism.

El lugar de la universidad pública: ¿referencia social o factor de desarrollo de las fuerzas productivas?

Resumen: Este ensayo analiza si el lugar de la evaluación concreta de la universidad pública brasileña se da en relación con su referencia social o porque es una institución estratégica en el desarrollo de fuerzas productivas. Por un lado, hay un movimiento para que las universidades públicas puedan democratizar el acceso y responder a las demandas sociales. Por otro lado, está la defensa de la formación técnica/profesional y el avance de la ciencia y la tecnología para la producción y reproducción de capital. La expansión de la investigación y los cursos de posgrado stricto sensu en Brasil establecieron criterios de producción para la evaluación, que se convirtió en un parámetro para la propia universidad. Este proceso conduce a la destrucción del proyecto universitario socialmente referenciado, reemplazándolo por un proyecto que expresa la ideología neoliberal.

Palabras clave: Universidad pública; Evaluación institucional; Referencia social; Productivismo.

Introdução

Antes do surgimento das universidades, as instituições de ensino mais organizadas e desenvolvidas eram os mosteiros, onde se praticavam estudos de teologia, filosofia, literatura e da natureza, a partir de uma perspectiva religiosa. Nos mosteiros eram guardados livros, documentos e outros registros da época, muitos dos quais podem ser encontrados na Biblioteca do Vaticano. A Universidade de Bolonha, na Itália, foi criada em 1150, em pleno regime feudal, sendo considerada a primeira universidade da história. Foi fundada pela Igreja Católica e era destinada a uma elite de pagantes associados que permitiam a contratação de professores para ministrarem cursos específicos sobre essências universais, em uma perspectiva filosófica idealista. De acordo com Simões (2013), as primeiras universidades estavam ligadas à igreja ou à corte real e o alunado ingressava nessas instituições em busca de inserção política e cultural na sociedade.

A partir da origem das universidades, a expansão dessas instituições em toda a Europa forma a base intelectual do Renascimento no Século XIV e do Iluminismo, no início de 1700 (Século XVIII). Nesse período, a atividade econômica comercial se expande devido à exploração de recursos naturais derivados do descobrimento do novo continente americano e estabelecimento do comércio oriental (especialmente com a China), fortalecendo o surgimento e o desenvolvimento da burguesia mercantil (Martins, 2002; Simões, 2013). É neste processo histórico que as universidades passaram a ter o apoio político e financeiro da burguesia emergente e da elite liberal e se constituíram em um espaço formal de elaboração e reprodução das críticas ao *Ancien Régime* (conforme denominado por Alexis de Tocqueville) e seus elementos constitutivos mais importantes, como o Mercantilismo (Economia), o Absolutismo Monárquico (Política), o Poder Eclesiástico Católico (Religião), o Regime de Produção Feudal dos Servos e das Corporações de Ofício.

O Iluminismo, Luz da Razão que se opunha às Trevas Medievais, postulava a liberdade econômica (a base do liberalismo contra a intervenção do Estado na economia), o antropocentrismo (avanço da ciência e da razão) e o poder dos ideais e projetos da burguesia contra a monarquia e seus privilégios. A ideologia Iluminista se expandiu na defesa da liberdade, da propriedade privada, da reforma política e teve em alguns filósofos referências fundamentais, que até a contemporaneidade influenciam o pensamento social, como, por exemplo: John Locke (considerado o pai do Iluminismo, defendia o predomínio da razão), Voltaire (criticava o clero católico, a rigidez religiosa e a prepotência dos governantes), Montesquieu (defendia a tripartição de poderes e a monarquia moderada), Jean-Jacques Rousseau (defendia a pequena burguesia e a concepção de que apenas um Estado democrático ofereceria igualdade jurídica), François Quesnay (defendia a concepção fisiocrata de um capitalismo agrário sem a interferência do Estado) e Adam Smith (principal representante da economia política clássica que defendia o liberalismo econômico e o livre jogo do mercado). A ascensão da burguesia, com sua ideologia liberal e sua crescente influência filosófica, política e social deram suporte superestrutural às mudanças que se organizavam na base das relações de produção.

A chamada Revolução Industrial (conjunto de mudanças que aconteceram na Europa nos séculos XVIII e XIX, tendo como principal destaque a substituição do trabalho artesanal pelo assalariado

e o uso das máquinas no processo de produção) foi fundamental na estruturação do modo capitalista de produção, repercutindo diretamente nos projetos que as universidades já vinham colocando em prática. As universidades, especialmente as europeias e americanas, passaram a ter um lugar destacado no desenvolvimento das forças produtivas, seja na formação qualificada da elite burguesa e dos operadores do sistema de capital, seja no avanço das ciências naturais e biológicas, da química, das ciências exatas e das engenharias, inovando tecnologias, produtos e sistemas. A parceria entre as universidades e os empreendimentos capitalistas no desenvolvimento das forças produtivas é, portanto, histórica. Assim como o financiamento privado das universidades, que se inicia com a iniciativa da Igreja Católica, com o pagamento dos estudantes (em busca de inserção política e cultural) e com o apoio de representantes da elite.

A importância da universidade no desenvolvimento das forças produtivas sob o sistema de capital, acabou por transformá-la em uma organização pública assumida pelo Estado Capitalista. As universidades sempre foram instituições fundamentais na constituição da sociedade. As considerações sobre os chamados custos sociais da universidade pública por seus críticos não têm correspondência com o lugar que essas ocuparam e ainda ocupam no desenvolvimento das forças produtivas e, tampouco, têm fundamento concreto em confronto com seus resultados, invariavelmente subdimensionados ou indevidamente mensurados. As críticas, que se concentram em detalhes singulares, não se sustentam diante de qualquer perspectiva de base científica.

A universidade, portanto, sempre teve uma relação orgânica com o modo de produção dominante e com as ideologias dominantes, seja para produzi-los, para reproduzi-los ou para contestá-los. Em outras palavras, a universidade sempre foi uma instituição social atravessada pelas contradições próprias dos modos de produção. Ao mesmo tempo em que foi importante para a expansão capitalista no campo da ciência, da tecnologia e da filosofia, também é nela que se organiza uma bem elaborada crítica ao modo de produção, à política dominante, às práticas sociais e às tradições culturais. A liberdade (chamada de liberdade de cátedra), inerente ao procedimento epistemológico, coloca no interior da universidade a contradição entre a reprodução, a produção e a crítica do conhecimento científico, filosófico e tecnológico (Minogue, 1981).

Essa dialética operou uma consolidação da organização universitária, tornando-a mais que uma unidade escolar, um fato social. Como ensina Durkheim (1978, p. 82), o fato social tem por efeito fixar e instituir modos de agir e de julgar (pensar). Esse processo chama-se instituição, isto é, “todas as crenças e todos os modos de conduta instituídos pela coletividade”. A universidade sempre foi uma instituição social e, portanto, um predicado da sociedade. Este processo de institucionalização é importante para compreender a universidade, suas contradições e sua condição de ser objeto de desejo tanto na formação crítica como no desenvolvimento das forças produtivas.

É nesse sentido, também, que a condição institucional simbólica da universidade não pode ser tratada de forma secundária e subjetiva. Não é por mera coincidência que é exatamente em Bolonha que, após cerca de 850 anos do surgimento da Universidade, é assinada uma Declaração, conhecida como Tratado de Bolonha. Essa Declaração tem o propósito de tornar a formação superior europeia

competitiva e vinculada às necessidades práticas do sistema de capital. Em 19 de junho de 1999, 29 países europeus (incluindo o Reino Unido) se reúnem para formalizar a iniciativa de unificar o sistema de Ensino Superior em toda a comunidade europeia, concretizando o chamado Espaço Europeu de Ensino Superior. Atualmente, 48 nações são integrantes do Tratado (ou Declaração) de Bolonha. Essa iniciativa foi não apenas uma reorganização do Ensino Superior europeu, mas uma resposta ao modelo de ensino norte-americano, cujo processo de formação nos níveis de graduação, mestrado e doutorado eram mais pragmáticos, mais tecnológicos, mais rápidos e menos exigentes. Os profissionais formados nas universidades norte-americanas passaram a assumir posições de comando em empresas e instituições de pesquisa e desenvolvimento europeias, não apenas ocupando lugares de trabalho dos europeus, mas definindo estratégias e operações de empreendimentos europeus tendo as empresas e a economia norte-americana como referência (Pagès et al., 1987).

Assim, o Tratado de Bolonha é igualmente uma disputa no terreno econômico pela soberania da comunidade europeia em face do modo imperialista ditado pela economia norte-americana em uma formação globalizada. A Declaração (Tratado) impõe uma reforma do ensino europeu universitário visando, no plano discursivo formal, melhorar o acesso à universidade de estudantes da comunidade europeia; promover a mobilidade de estudantes, docentes e funcionários de universidades por meio do programa Erasmus; tornar o ensino mais competitivo; reduzir os procedimentos burocráticos para estudantes e docentes ao migrar para um país signatário; definir o tempo máximo para os três níveis de formação (graduação, mestrado e doutorado). Por exemplo, o ciclo bacharelado mais mestrado que era concluído em oito ou dez anos, passou para no máximo cinco anos. Os programas de mestrado passaram a ter uma concepção mais prática (do tipo *Master Business*) do que científica (*Master of Science*), ou seja, mais equivalente a um programa de especialização *lato sensu* destinado a formar profissionais para o chamado mercado privado ou público, do que um programa de formação acadêmica. A essência, contudo, está mais além do que as justificativas, as facilidades e as explicações formais. O terreno da disputa é o da estrutura, das relações sociais e de produção, da competição, da defesa dos capitais nacionais europeus diante da força predatória do capital imperialista norte-americano.

A universidade no Brasil surge exatamente no contexto da revolução burguesa europeia. Portanto, essa rápida remessa ao processo histórico é fundamental para analisar o que o senso comum denomina atualmente de ataque à universidade pública brasileira. Nesse sentido é necessário, concretamente, considerar: o que está sob ataque? Ataca-se a universidade pública como um espaço para o desenvolvimento das forças produtivas, para a formação qualificada da elite burguesa, para a formação técnica/profissional, para o avanço da ciência e tecnologia que servem ao capital? A ofensiva é contra o financiamento privado de projetos de pesquisa das universidades ou contra os projetos vinculados às demandas sociais? O ataque é sobre as parcerias com os empreendimentos capitalistas em programas de pós-graduação ou contra os programas de extensão com as comunidades sociais organizadas?

Nesse ensaio, pretende-se responder à questão formulada no título: o lugar da universidade pública brasileira se dá em relação à sua referência social ou relativamente por ser esta um fator estratégico no desenvolvimento das forças produtivas? Adicionalmente, a avaliação das universidades públicas contemporâneas está sendo orientada por indicadores de impacto social ou pelos critérios cujas medidas avaliativas se encontram concentradas nos programas de pós-graduação?

Sem antecipar conclusões, pretende-se defender a concepção de que o que está sob ataque não é a universidade pública, mas o projeto de universidade socialmente referenciada, financiada com recursos públicos, destinada à formação crítica, como um espaço democrático, de enfrentamento e transformação, que é o resultado de uma luta histórica de estudantes, técnico-administrativos e professores das universidades públicas. Portanto, a ofensiva é contra o movimento de deslocamento do lugar da universidade no modo de produção dominante como fator de apoio ao desenvolvimento das forças produtivas. Nesse sentido é que a avaliação da universidade pública vem sendo descaracterizada como sendo de uma instituição socialmente referenciada para a de uma instituição cuja ênfase está na competitividade, produtividade, desempenho, eficiência e qualidade, segundo um padrão normativo que expressa o ideário neoliberal.

A avaliação das universidades, ainda que formalmente seja referida ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), na prática vem se tornando, já desde o início dos anos 2000, formal e produtivista, excluindo a participação da comunidade e negligenciando a multiplicidade de projetos de ensino, pesquisa e extensão. A universidade pública está deixando de ser avaliada levando em conta o projeto de repercussão social de suas ações de ensino, pesquisa e extensão, para ser avaliada por indicadores funcionais e por fatores de impacto das publicações submetidas às métricas que reproduzem os interesses do sistema de capital. Esse processo avaliativo é projetado em uma padronização ideal sem correspondência na realidade. Embora não seja referência para nenhuma universidade real, é legitimado pelos docentes dos programas de pós-graduação como indicativo de cientificidade, conduzindo à destruição do projeto de universidade socialmente referenciada, substituindo-o (ou retornando-o) por um projeto historicamente elitista, socialmente excludente, academicamente padronizado, cientificamente refratário à inovação e favoravelmente voltado à formação epistemologicamente descaracterizada de crítica. A régua abstrata é o parâmetro idealmente concebido de avaliação que exclui toda concretude.

Partindo da contextualização apresentada nessa introdução, visando fundamentar o argumento central desse ensaio, nas seções seguintes serão expostas questões dedicadas à constituição da universidade pública no Brasil e à ascensão da pós-graduação, bem como seu sistema de avaliação. Por fim, apresentam-se algumas considerações adicionais para reflexão.

A constituição da universidade pública no Brasil

Evidentemente, por uma questão de espaço, não se tratará da constituição detalhada da universidade pública no Brasil, tema sobre o qual há diversos estudos (Bottoni; Sardano; Costa Filho, 2013; Dourado; Catani, 1999; Trindade; 1999). O objetivo desse item é apenas o de localizar,

temporalmente, a constituição da universidade para fundamentar os argumentos da concepção que aqui se defende.

As escolas de formação superior, no Brasil, têm início com a chegada da chamada Família Real Portuguesa ao país. A graduação superior era proibida e as elites obtinham sua formação em Coimbra, especialmente. Porém, a necessidade de médicos era incompatível com a quantidade formada em Portugal e raros eram os médicos europeus que migravam para o Brasil. De acordo com Martins (2002), em 18 de fevereiro de 1808, foi criada a Escola de Cirurgia da Bahia, a primeira escola dedicada ao Ensino Superior no Brasil. Em 02 de abril do mesmo ano, foi criada, no Rio de Janeiro, a Escola Anatômica, Cirúrgica e Médica, abrigada no Hospital da Misericórdia. Também a necessidade de organização legislativa e a formação de advogados resultou na criação das faculdades de Direito. Em agosto de 1827, foi criada por decreto imperial a Faculdade de Direito de Olinda (Faculdade de Direito do Recife) e Faculdade de Direito de São Paulo (Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo). Em Ouro Preto, foi criada a Faculdade de Medicina de Ouro Preto, em 1839, e a Escola de Minas de Ouro Preto (instituição de Engenharia e Arquitetura), em 1876. Depois da Proclamação da República, outras cinco instituições de formação superior foram criadas: a Faculdade Nacional de Direito do Rio de Janeiro, em 1891; a Faculdade de Direito de Belo Horizonte (1892); a Escola Politécnica (1893) e a Escola de Engenharia Mackenzie (1896), em São Paulo; em 1898 foi criada a Faculdade de Direito de Goiás.

No século XX foram criadas as primeiras instituições denominadas de universidade (Simões, 2013). A primeira foi a Universidade do Paraná, em dezembro de 1912. Em julho de 1913, a Escola Universitária Livre de Manaus, criada 1909, que depois de instalar os cursos de Direito, Medicina e Engenharia, passou a se chamar Universidade de Manaus. Em 1920, é criada a Universidade do Rio de Janeiro. Em 1934, é criada a Universidade de São Paulo, a primeira a ter a indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão como base. Nesse ano também foi promulgada uma nova Constituição, que substituiu a Constituição de 1891 (primeira Constituição da República), e tiveram início as atividades dos Conselhos Nacional e Estaduais de Educação.

Exceto a instituição presbiteriana Mackenzie, todas essas escolas e universidades foram iniciativas privadas de elites locais, criadas com apoio do poder público, e todas têm em comum o fato de terem se tornado universidades públicas, isto é, instituições de Ensino Superior de responsabilidade pública, financiadas e controladas com recursos de orçamento público e avaliadas pelo poder público. O processo que tornou as universidades públicas viabilizou a gratuidade do acesso e a definição de uma estrutura organizacional e político-pedagógica relativamente padronizada. Esse processo também direcionou as universidades a se tornarem a base acadêmica e tecnológica do desenvolvimento das forças produtivas (formação e pesquisa) como parte constitutiva do Estado Capitalista ainda em sua fase de organização inicial e dependente. A gratuidade do ensino público, como projeto desse Estado, proporcionou tanto a formação privilegiada das elites burguesas e políticas, especialmente em cursos de alta demanda, quanto a formação de uma força de trabalho qualificada, técnica e cientificamente, para a expansão do capital. Dialeticamente, a mesma universidade pública, gratuita e de qualidade, que

servia a um projeto capitalista, foi apropriada como um campo de luta do setor progressista da educação superior como elemento importante na formação de cidadãos críticos e socialmente vinculados.

No início dos anos 1950, foram criados o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – Lei n. 1.310, de 15 de janeiro de 1951 –, à época subordinado direta e imediatamente ao Presidente da República, e a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) – Decreto n. 29.741, de 11 de julho de 1951 –, vinculada ao Ministério de Educação e Cultura, já como estratégia de organização do um projeto de desenvolvimento econômico e de industrialização do Brasil. No final dos anos 1950 e início dos anos 1960, o projeto econômico e político desenvolvimentista se consolida e com ele também as organizações populares partidárias, sindicais e associativas mais combativas. Os conflitos no campo das relações de poder resultam no Golpe de Estado de 1964, que introduz a concepção nacionalista do desenvolvimento e a suspensão dos direitos políticos. As universidades públicas passam a ser dirigidas por reitores nomeados e suas atividades são direcionadas à produção de ciência básica e aplicada, obrigadas a seguir a ideologia moral e cívica do Governo. Por outro lado, o ensino privado passou a ser incentivado como uma função complementar para desonerar o Estado. De acordo com Silva (2001, p. 296), o Governo Militar “encontrou na expansão do ensino privado tanto um meio de se desonerar da responsabilidade educativa quanto um instrumento ideológico eficaz para a adaptação do alunado às regras de comportamento político (ou apolítico) vigentes”. Para Silva (2001), a ampliação do ensino privado, pautado nas medidas de eficiência e lucratividade, passou a nivelar por baixo as exigências didáticas e a qualidade do ensino, bem como levou o conceito de eficiência organizacional privada para as instituições públicas, o que gerou uma deterioração na concepção de universidade.

Após o Golpe de Estado de 1964, avançam os Acordos MEC-USAID, que foram institucionalizados no Brasil com a Lei n. 5.540/68. Foram negociados sem divulgação e só se tornaram públicos em novembro de 1966 após intensa pressão política e popular. Estes Acordos foram estabelecidos entre o Ministério da Educação (MEC) do Brasil e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) para reformar o ensino brasileiro de acordo com padrões impostos pelos Estados Unidos. Segundo Tourinho e Palha (2014), o MEC direcionou a reforma universitária e a reforma do ensino fundamental e consolidou o regulamento da pós-graduação no Brasil por meio da CAPES. É em 1965 que o Professor Newton Sucupira emite o Parecer n. 977, conhecido como “Parecer Sucupira”, que conceitua, formata e institucionaliza a pós-graduação brasileira nos moldes como é até os dias de hoje. O referido Parecer é organizado em sete tópicos: (i) origem histórica da pós-graduação, (ii) necessidade da pós-graduação, (iii) conceito de pós-graduação, (iv) um exemplo de pós-graduação: a Norte-Americana, (v) a pós-graduação na Lei de Diretrizes e Bases, (vi) a pós-graduação e o Estatuto do Magistério e (vii) definição e características do mestrado e do doutorado. Em linhas gerais, além de defender a necessidade de criação de cursos de pós-graduação no Brasil, o posicionamento expresso no parecer é de que a origem da pós-graduação se deu nas universidades norte-americanas, quando estas deixaram de ser instituições apenas ensinantes e formadoras de

profissionais, para se dedicar às atividades de pesquisa científica e tecnológica. O documento também distingue a pós-graduação *sensu stricto* e *sensu lato*, a divisão dos níveis de mestrado e doutorado, determina a duração dos cursos e métodos que devem ser empregados, assim como prevê que a implantação dos cursos deve ser autorizada pelo MEC.

No final dos anos 1970, começa a se reorganizar o movimento docente nas universidades públicas, agora em torno das associações docentes politicamente estruturadas. Em 1981, é criada a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES) com o propósito de introduzir nas atividades docentes uma concepção articulada com a realidade social, reafirmando a condição de a universidade pública ter como orientação a gratuidade, a qualidade e a referência social. Com a promulgação da Constituição de 1988, a Associação se tornou Sindicato Nacional (ANDES-SN). O padrão unitário de qualidade e a indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão encaminhavam também uma luta por um sistema de avaliação que valorizasse a inserção social. A Constituição de 1988 explicita, pela primeira vez na História do Brasil, em seu Artigo 207, a autonomia didática, científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial da universidade pública.

As concepções acerca do papel da universidade se alteraram a partir de mudanças econômicas e sociais ocorridas nas décadas de 1980 e 1990, o que gerou uma crise do sistema universitário e a emergência de um novo modelo de universidade, a universidade mercantil. Calderón (2004, p. 104) argumenta que entre os anos 1960 e 1990, os intelectuais “concebiam a universidade como um instrumento de resistência à dominação e opressão por parte das classes dominantes”, portanto faziam da universidade uma trincheira revolucionária. Isso se daria pelo fato de a universidade ser um espaço de transmissão de ideologia, na medida em que é o lugar privilegiado para a formação no nível superior. Neste sentido, as ações dos estudantes universitários fizeram da “universidade o palco de uma revolução fragmentada, sem rumo certo, sem as grandes metanarrativas que orientavam os antigos projetos revolucionários utópicos, mas com o mesmo espírito humanista que os norteavam”, em uma perspectiva anacrônica.

Siqueira (2005, p. 2-5) analisa o ambiente da universidade no século XXI considerando que as mudanças sociais, em especial aquelas relacionadas ao dinamismo do conhecimento e do trabalho, tiveram influências diretas nesse contexto. A autora frisa que o saber está atrelado, também, às condições concretas de inclusão digital, o que torna “ultrapassada a ideia da universidade como núcleo histórico-produtivo, controlador exclusivo do saber e da sociedade”. Sugere que a dicotomia entre formar profissionais para o mercado *versus* formar produtores de conhecimento está superada, pois o modelo de ensino desenvolve capacidade “de busca do conhecimento, de formação de habilidades que atendam a demanda do mercado e de desenvolvimento de valores éticos e compromisso social”. A autora também rebate o mito da torre de marfim, quanto a um suposto isolamento da universidade da realidade concreta, apontando as parcerias entre universidades e organizações sociais (como empresas, inclusive). Contudo, argumenta Siqueira (2005), é imprescindível que a universidade se mantenha independente, com liberdade de pensamento e criação, para compatibilizar autonomia,

responsabilidade social e valores culturais com interesses políticos e econômicos, evitando o risco da comercialização do ensino.

Essas análises, ainda que pertinentes, tratam do recorrente argumento que: (i) separa a universidade pública do Estado Capitalista, como se a universidade fosse uma instituição apartada do Estado e, portanto, um lugar de produção de projetos independentes, superando as contradições sociais ao oferecer uma formação que atende tanto ao mercado quanto a valores éticos e sociais; (ii) coloca à margem os conflitos e as relações de poder inerentes às relações sociais de produção, enfatizando elementos circunstanciais que teriam conduzido a universidade a uma tipologia (mercantil, social, de pesquisa, etc.), segundo critérios positivistas; (iii) coloca a universidade em uma espécie de ilha social, onde cotidianamente ancoram seus docentes, discentes e técnicos, cuja gestão e existência ocorre no interior dos problemas conflitivos exógenos e endógenos (a sociedade e o mercados versus a comunidade interna); (iv) sugere uma abstrata independência da universidade para exercer, desde um lugar desvinculado do real concreto histórico, a liberdade de pensamento e criação, de forma a mediar, de uma perspectiva autônoma quanto aos vínculos, projetos de responsabilidade social e valores culturais com interesses políticos e econômicos, com o única preocupação de não tornar o ensino e a pesquisa mercadorias.

A universidade pública não se torna ora mercantil, ora centro de resistência crítica, e sua autonomia é uma exigência de não intervenção em sua condição multidimensional. A universidade pública é uma expressão das contradições do modo dominante de produção e, portanto, também lugar de condensação dos conflitos inerentes às suas formações sociais específicas. Analisar a universidade pública como uma instituição que pode ser arbitrariamente retirada de seu lugar constitutivo para desenvolver práticas idealistas é uma aventura teórica.

Portanto, nesse processo histórico, o investimento público na expansão e manutenção das universidades revela uma condição própria da contradição social: ao mesmo tempo em que a universidade responde à necessidade de formação de força de trabalho qualificada para a expansão do sistema de capital e desenvolve projetos de pesquisa básica e aplicada de interesse desse sistema, também forma críticos do sistema de capital e desenvolve atividades de pesquisa e extensão de inserção social. Essa contradição é concreta e não fruto da ideia.

Convém observar, nesse processo, a relevante expansão do Ensino Superior público no Brasil como parte do próprio desenvolvimento das forças produtivas. Os quadros 1, 2 e 3 apresentam o número de universidades públicas, o número de cursos de graduação presenciais em universidades públicas e o número de discentes matriculados em cursos de graduação presenciais em universidades públicas, respectivamente. O recorte histórico apresentado é de 1995 a 2018, conforme dados do Censo da Educação Superior, disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Quadro 1: Número de universidades públicas no Brasil (1995-2018)¹

IES/Ano	1995	2000	2005	2010	2015	2018
Municipal	6	2	5	5	6	4
Estadual	27	30	33	38	38	40
Federal	39	39	52	58	63	63
Total	72	71	90	101	107	107

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do INEP (2018).

Quadro 2: Número de cursos de graduação em universidades públicas no Brasil (1995-2018)²

IES/ANO	1995	2000	2005	2010	2015	2018
Municipal	163	76	256	217	279	154
Estadual	711	1.623	3.000	2.923	3.319	2.994
Federal	1.470	1.861	2.156	4.327	4.772	4.631
Total	2.344	3.560	5.412	7.467	8.370	7.779

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do INEP (2018).

Quadro 3: Número de estudantes em cursos de graduação em universidades públicas no Brasil (1995-2018)³

IES/Ano	1995	2000	2005	2010	2015	2018
Municipal	43.370	22.122	59.953	37.811	46.694	30.862
Estadual	201.974	299.033	433.692	471.269	503.844	505.149
Federal	353.235	459.011	549.171	763.891	996.043	1.044.417
Total	598.579	780.166	1.042.816	1.272.971	1.546.581	1.580.428

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do INEP (2018).

Os dados indicam que, no período de 1995 a 2018, o número de universidades públicas aumentou em 48,6%, com destacado crescimento de 61,5% para as Instituições Federais de Ensino Superior Universitárias após 2005. O número de cursos cresceu 231,8% no período, a uma taxa média de 10% ao ano. A expansão de cursos nas universidades públicas estaduais foi de 4,2 vezes e nas federais de 3,15 vezes no período. Ao mesmo tempo, o número de estudantes aumentou em 168%, ou seja, em uma taxa menor do que a da expansão dos cursos. Nas Universidades Federais o número de estudantes aumentou em 195,67%, e nas Estaduais esse número foi também expressivo (150,10%).

De acordo com o IBGE, em seu Sistema Gerenciador de Séries Temporais, no site do Banco Central, nesse mesmo período o PIB brasileiro passou, em valores constantes, de R\$ 2,506 trilhões para R\$ 4,023 trilhões, ou seja, um crescimento de 60,5% (média simples de 12,34%). Como se sabe, o crescimento da Renda tem impacto direto no Orçamento Público. A Constituição de 1988 determina que a União aplique o percentual mínimo de 18% na Educação. Essa determinação vigorou até 2017, quando a Emenda Constitucional n. 95 (conhecida como Lei do Teto), estipulou que a partir de 2018 a União deveria investir o mesmo valor de 2017 mais o acréscimo da inflação do ano anterior, medida

¹ Considera-se exclusivamente as Universidades Públicas.

² Considera-se exclusivamente os Cursos de Graduação Presenciais em Universidades Públicas.

³ Considera-se exclusivamente discentes Matriculados em Cursos de Graduação Presenciais de Universidades Públicas.

pelo IPCA. A implicação direta dessa Emenda Constitucional é a de que o investimento em educação não será acrescido em relação ao crescimento do PIB, indicando uma redução de aplicação.

Embora tenha sido destacado o PIB, apenas para dar suporte ao argumento, convém observar que no período indicado, a economia brasileira teve importantes índices de crescimento em praticamente todos os indicadores macroeconômicos e sociais internacionais (Banco Mundial, OMC, Unesco, OIT) e nacionais (IBGE, IPEA, Banco Central, DIEESE). À exceção do número de universidades públicas, a expansão do número de cursos de graduação e de estudantes matriculados, contudo, foi superior aos indicadores de crescimento populacional e de crescimento da renda e emprego⁴. Tal cenário indica que a expansão respondeu a uma demanda de acesso à universidade que estava represada, para além do crescimento natural da população e da economia. Como afirma Anhaia (2012), persistiu no Brasil uma hierarquia educacional perversa que permitia o acesso à educação superior de apenas uma parcela muito pequena de estudantes.

Com a finalidade de democratizar o acesso à universidade, significativas políticas públicas nacionais foram implementadas, para citar alguns exemplos: Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) institucionalizado pela Lei n. 10.260 de 12 de julho de 2001; Programa Universidade para Todos (ProUni) institucionalizado pela Lei n. 11.096 de 13 de janeiro de 2005; Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) institucionalizado pelo Decreto n. 6.096 de 24 de maio de 2007; Sistema de Seleção Unificado (SISU) em funcionamento desde janeiro de 2010; Lei das Cotas Sociais institucionalizada pela Lei n. 12.711 de agosto de 2012.

Além da democratização do acesso ao Ensino Superior, se faz importante frisar que a universidade passou a ocupar um importante papel social, especialmente referenciado nos seus projetos de extensão. O próprio CNPq criou, em 2006, um programa de financiamento de atividades de extensão (bolsas de extensão) voltadas à difusão e divulgação de tecnologias básicas. A extensão é um processo de formação que visa compreender o contexto social e produzir transformações sociais articulando ensino e pesquisa. É por meio da extensão que a universidade cumpre um compromisso social na comunidade na qual está inserida, muitas vezes assumindo responsabilidades que o próprio poder público não atende. Atualmente este programa está direcionado a Bolsas de Fomento Tecnológico e Extensão Inovadora.

Como se evidencia, as universidades públicas passam a responder às demandas sociais, tanto pela ampliação de suas unidades, cursos e acesso, quanto pelas ações de transformação social local. Contudo, os processos de avaliação das universidades não adotaram nenhuma estrutura consistente de avaliação relativa aos impactos sociais ou socialmente referenciados. As avaliações institucionais concentram-se em um instrumento formal atrelado ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e/ou aos parâmetros da pós-graduação.

⁴ Não é objetivo desse ensaio fazer um estudo sobre a expansão do Ensino Superior, mas é importante mencionar que o número de cursos e de alunos apresenta um crescimento ainda mais impactante caso se considere: i) Faculdades Isoladas, Centros Universitários e Centros de Formação Tecnológica; ii) Instituições particulares, confessionais, fundacionais, privadas; iii) Cursos de graduação à distância.

No que tange à avaliação institucional das universidades brasileiras, é importante frisar que no período antecedente e posterior ao da promulgação da Constituição de 1988, grupos de professores, pesquisadores e representantes da categoria estudantil, organizaram-se em todo o país no Fórum Nacional de Educação em Defesa do Ensino Público e Gratuito para discutir e elaborar a proposta de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. O Fórum encaminhou à Subcomissão de Educação, Cultura e Desporto, em uma proposta única, reivindicações de diversas entidades da sociedade civil⁵. Um dos elementos dessa proposta era o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB). Em uma manobra regimental, a proposta foi substituída por um projeto de LDB apresentado pelo senador Darcy Ribeiro e foi rapidamente aprovado pela Comissão de Educação do Senado, em fevereiro de 1993, estabelecendo um novo eixo orientador, diferente do que tinha sido gestado na Câmara dos Deputados. Em 17 de dezembro de 1996, o substitutivo do senador foi votado na Câmara, sendo aprovado com 349 votos a favor, 73 votos contrários e 4 abstenções. Apoiado pelo Governo Federal, em 20 de dezembro de 1996, o texto da Lei de Diretrizes e Bases – Lei n. 9.394, conhecida como Lei Darcy Ribeiro, foi sancionado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e em 23 de dezembro foi publicado no Diário Oficial da União, sob o argumento de que a nova LDB

deveria ser uma lei do possível, passível de cumprimento a partir dos recursos financeiros disponíveis nos esquemas orçamentários convencionais. Além disso, ela deveria ter flexibilidade suficiente para se adequar às diferentes situações da educação nacional (Cunha; Xavier, [s.l.]).

Deste modo, os processos de avaliação institucional das universidades brasileiras não seriam orientados pela proposta do PAIUB, que expressava uma vinculação das universidades com as questões sociais, mas pelo Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), um procedimento meramente técnico, com indicadores formais e sem referência na sociedade. De forma concreta, os processos de avaliação das universidades não são necessariamente reflexos das contradições sociais, mas um ideário padronizado do que alguns grupos consideram a universidade em sua condição de dever-ser. Com a expansão das pesquisas e dos Programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu* e seus sistemas de avaliação orientados pela CAPES, com apoio institucional do CNPq, a avaliação institucional foi sendo reconfigurada.

Ao analisar o desenvolvimento das pesquisas científicas no Brasil, Eunice Durham (1998, p. 1-2) aponta para o fato de que “até a década de vinte, o sistema de Ensino Superior foi formado por escolas autônomas, voltadas para a formação de profissionais liberais (como advogados, médicos, engenheiros, agrônomos) e a pesquisa dependeu muito de institutos, nacionais ou estaduais”, sendo que nessa

⁵ Associação Nacional de Educação (ANDE), Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (ANPAE), Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), Central Geral dos Trabalhadores (CGT), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES) e União Nacional dos Estudantes (UNE).

década, em que se dá o movimento modernista, “a proposta da fundação de universidades modernas, que aliassem o ensino à pesquisa ‘desinteressada’ consolidou-se através da atuação organizada de cientistas e educadores, congregados na Academia Brasileira de Ciências e na Academia Brasileira de Letras”. Na década de 1960 ocorre a reforma universitária (1968), decorrente de “um amplo movimento universitário que, mesmo derrotado pelo Governo Militar, influenciou poderosamente na concepção da reforma”. Com a criação e o apoio financeiro da CAPES e do CNPq, a pesquisa estruturou-se “em função da nova organização departamental das universidades, da institucionalização da pós-graduação”. Na década de 1970, a generalização do tempo integral ou do regime de dedicação exclusiva, criou condições “ainda mais favoráveis ao desenvolvimento da pesquisa nas universidades públicas”, alterando “radicalmente o panorama da ciência brasileira, com a ampliação constante do número de mestres e doutores através dos cursos de pós-graduação e a consolidação de grupos de pesquisa em departamentos, associados aos cursos de pós-graduação, isto é, dentro das universidades” (Durham, 1998, p. 1-2). A análise de Durham (1998) sugere, nitidamente, como a universidade pública foi alterando a ênfase no seu processo de formação, abrindo o caminho para uma avaliação liderada pelos programas de pós-graduação.

A ascensão da pós-graduação e os parâmetros reais de avaliação

A CAPES foi criada em 1951, com a missão de promover aperfeiçoamento do pessoal de nível superior, de forma que fossem formados profissionais em quantidade e qualidade suficientes para atender o processo de desenvolvimento econômico e de industrialização do Brasil. Em 1965, se define e regulamenta os cursos de pós-graduação, com o Parecer n. 977/1965 (Parecer Sucupira). Portanto, tendo a CAPES inicialmente se dedicado ao fortalecimento do Ensino Superior no nível de graduação, a partir de 1995 se consolida como a instituição responsável pela expansão, acompanhamento e avaliação dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* no Brasil (CAPES, 2008).

O texto inicial do Parecer Sucupira (Almeida Junior et al., 2005), documento que institui o modelo de pós-graduação brasileira, indica que até então havia uma imprecisão sobre a natureza dos cursos de pós-graduação Brasil, sendo necessário diferenciar pós-graduação *stricto sensu*, especialização (pós-graduação *lato sensu*) e demais cursos de aperfeiçoamento e extensão. O Relator do Parecer argumenta que a criação dos cursos de pós-graduação é uma consequência do progresso do saber e acúmulo do conhecimento, que exige treinamento mais completo para alunos interessados e aptos a uma especialização intensiva e/ou formação científica avançada. Dessa forma, o objetivo de tais cursos seria complementar a formação do pesquisador ou treinar o especialista altamente qualificado. Para tanto, o foco estaria na pesquisa, seja para desenvolvimento da ciência, seja para o treinamento de profissionais de alto nível. Há, portanto, o deslocamento da função das universidades como instituição apenas formadora de força de trabalho qualificada, para um centro criador de ciência e de formação científica.

Newton Sucupira (1980, p. 3) afirma que

a pós-graduação sob a forma de cursos de mestrado e doutorado é fenômeno recente no ensino superior brasileiro. Mas seu aparecimento no cenário de nossa educação superior não é o fruto de uma decisão intempestiva do Conselho Federal de Educação, [mas] o resultado de um processo intimamente vinculado ao movimento de modernização da universidade brasileira, que teve seu início na década de 50.

Silva Júnior, Ferreira e Kato (2013) chamam atenção para os impactos das mudanças econômicas ocorridas na década de 1980 na expansão da pós-graduação. Para os autores, o crescimento econômico gerou a necessidade da qualificação da força de trabalho e investimento em pesquisas. Argumentam que, a partir da Reforma do Estado e da Reforma Universitária (ambas de 1995) e da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (de 1996), houve aumento do financiamento público para a criação de cursos de pós-graduação e do investimento em inovação tecnológica e ciências aplicadas.

Os dados abertos, disponibilizados pela CAPES, apontam ampliação da pós-graduação *stricto sensu* nas universidades públicas, tanto em número de cursos quanto em número de discentes matriculados, como exposto nos quadros 4 e 5.

Quadro 4: Número de curso de pós-graduação no Brasil (2013-2018)⁶

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Mestrado Profissional	208	234	249	283	364	372
Mestrado	1.775	1.856	1.928	2.010	2.453	2.482
Doutorado Profissional	X	X	X	X	X	1
Doutorado	1.242	1.249	1.264	1.274	1.527	1.574
Total	3.225	3.339	3.441	3.567	4.344	4.429

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da CAPES (2020).

⁶ O Conjunto de Dados “Cursos da Pós-Graduação Stricto Sensu do Brasil” foi editado pela CAPES para os períodos: i) 2013-2016, ii) 2017-2020. A última publicação disponível é do ano 2018. Para esse levantamento foram aplicados os seguintes filtros: i) status jurídico “federal, estadual e municipal”, ii) dependência administrativa “pública”, iii) organização acadêmica “universidade”, iv) situação do curso “em funcionamento”.

Quadro 5: Discentes dos Programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu* no Brasil (2004-2018)⁷

Ano	Discentes matriculados
2004	123.644
2005	136.319
2006	148.222
2007	164.779
2008	176.950
2009	192.194
2010	214.060
2011	234.573
2012	255.058
2013	185.881
2014	198.560
2015	211.738
2016	225.991
2017	237.856
2018	246.544

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da CAPES (2020).

Esses dados indicam que a expansão da pós-graduação nas universidades públicas nos últimos cinco anos proporcionou uma média simples de 40 cursos por IES, envolvendo cerca de 250.000 alunos matriculados. No entanto, a pós-graduação não se desenvolveu isonomicamente nas universidades públicas, mas de maneira concentrada por região e estado da Federação (Souza; Pereira, 2002). O número de alunos matriculados em programas de pós-graduação, que praticamente dobrou em 15 anos, constitui perto de 14% do conjunto dos estudantes das universidades públicas. No período de 2005 a 2018, o número de alunos matriculados na pós-graduação cresceu 80,85%, enquanto na graduação cresceu 51,55%.

De acordo com Silva Júnior, Ferreira e Kato (2013) a expansão da pós-graduação veio a atender uma demanda econômica, que tornou a universidade pública um instrumento de produção em favor do capital produtivo e do regime de acumulação. Isto é, cabe ao governo financiar a universidade para que ela execute as demandas de ciência, tecnologia e inovação para desenvolvimento dos empreendimentos capitalistas.

Há uma concepção segundo a qual a universidade pública, por sua condição pública, não está limitada às injunções do mercado, o que permite que ela possa “cumprir o seu papel histórico e social de produção e disseminação do conhecimento, e também manter com a cultura uma relação intrínseca [...] que foge aos moldes do compromisso imediatamente definido pelas pressões de demanda e de consumo” (Silva, 2001, p. 299). Ainda de acordo com Silva (2001, p. 301), “a produtividade acadêmica, em nível didático ou da pesquisa, não se vincula a produtos ou à venda de serviços”. É esse

⁷ O Conjunto de Dados “Discentes da Pós-Graduação *Stricto Sensu* do Brasil” foi editado pela CAPES para os períodos: i) 2004-2012, ii) 2013-2016, iii) 2017-2020. A última publicação disponível é do ano 2018. Para esse levantamento foram aplicados os seguintes filtros: i) status jurídico “federal, estadual e municipal”, ii) situação discente “matriculado”.

afastamento que permite que a universidade pública contribua para a solução de diversos problemas da organização social. Essa contribuição só se torna possível pela liberdade de pesquisa e visão de maior alcance das relações entre a ciência e o desenvolvimento tecnológico. Resguardar a universidade pública da subordinação imediata ao mercado é o que permite a qualidade de sua contribuição à sociedade, “é a independência nos processos de investigação e de debate que garante o desenvolvimento da produção, da transmissão e da aplicação do saber” (Silva, 2001, p. 301).

Segundo essa concepção, as universidades públicas que atingiram altos padrões de ensino e pesquisa são aquelas que conseguiram manter elevado grau de independência. Entretanto, tal concepção, que relaciona de forma positivista a causalidade da relação independência x padrão de ensino, desconsidera que o poder público se organiza como Estado Capitalista. Como forma organizada da sociedade civil, o Estado se constitui e se desenvolve como ao mesmo tempo intérprete dos interesses dominantes (hegemônicos) e fator de manutenção da coesão de uma dada formação social, seja pelo estabelecimento do ordenamento jurídico, pela regulação das atividades sociais e políticas, pela transmissão ideológica, seja como garantia da reprodução do modo de produção que lhe confere seus formatos (Faria, 2007).

A universidade pública comporta projetos multidimensionais, nas atividades de graduação e pós-graduação, pesquisa e extensão. A diversidade de propostas dos programas de pós-graduação e das linhas de pesquisa não permite afirmações categóricas sobre se a universidade é uma organização fechada (que eventualmente dialoga com seu ambiente), se está vinculada à sociedade ou ao mercado. Sendo uma instituição social, desde seu início no Século XII, a universidade é o lugar privilegiado em que se manifestam as contradições dos modos sociais dominantes.

Os programas de pós-graduação estão inseridos nesse processo contraditório da organização da universidade brasileira. Não apenas no que se refere aos seus projetos, como especialmente aos seus grupos de pesquisa. Um mesmo programa possui grupos de pesquisa cujas orientações se vinculam a questões tipologicamente distintas: sociais, empresariais, públicas, privadas, ambientais, naturais, internacionais, locais/regionais, etc. Não obstante essas diferenças, todos os programas são avaliados por um mesmo padrão geral, por uma régua abstrata que não corresponde a nenhum programa concreto, pois que se trata de um sistema ideal de avaliação produzido tecnicamente na tentativa de contemplar todas as idiosincrasias possíveis. Essa avaliação, que completa ciclos quadrienais, em 2014 foi reorganizada pela CAPES, na atual Plataforma Sucupira, para permitir a gestão da Pós-Graduação. Essa Plataforma estabelece o parâmetro geral que qualifica um programa de pós-graduação segundo uma nota, de acordo com indicadores ideais.

Tecnicamente, a Plataforma é uma ferramenta *on-line* para coletar informações, realizar análises, avaliações e servir como base de referência, disponibilizando informações, processos e procedimentos que a CAPES realiza no Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG) para toda a comunidade acadêmica (Tourinho, 2010). No entanto, na prática da gestão das universidades públicas, esta Plataforma passou a ocupar a mais importante referência no sistema de avaliação das

universidades, superando, inclusive, a formalidade dos PDIs. A Plataforma Sucupira é a referência real da avaliação.

Um dos desdobramentos desse predomínio de avaliação recai sobre os docentes. Os professores que atuam na graduação não necessariamente atuam na pós-graduação, porque os critérios de pertença tomam por base as resoluções de credenciamento, com referência em indicadores de produtividade (Lemos, 2011). Com isso se reforça a formação de um grupo de elite nas universidades públicas, vinculados aos programas *stricto sensu*, diferenciados pela titulação, mas principalmente pelo critério produtivista segundo os parâmetros avaliativos constantes da Plataforma Sucupira. O produtivismo é o parâmetro do desempenho docente (Machado; Bianchetti, 2011).

Silva Júnior, Ferreira e Kato (2013, p. 436), ao discutirem a relação entre as mudanças pelas quais passou a universidade e as mudanças do trabalho do professor, sugerem que nas “relações entre a expansão ocorrida na pós-graduação e as consequências para o trabalho docente”, há uma ênfase no nível da pós-graduação, “*locus* privilegiado da produção da Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), com profundas características de mercantilização do conhecimento produzido”.

As mais importantes evidências de que os critérios avaliativos da pós-graduação orientam o planejamento e a avaliação institucional, encontram-se: (i) nos processos seletivos dos docentes: em que o peso das atividades de produção acadêmica, nos moldes do Currículo Lattes, que servem de base para a plataforma Sucupira, define um dos critérios de ingresso; (ii) nos programas de iniciação científica: orientados para selecionar estudantes de graduação com potencial para cursos de pós-graduação, sem correspondência em processos de seleção de estudantes para programas de inserção social; (iii) no financiamento de laboratórios e infraestrutura: aportando recursos de agências voltadas à pesquisa e pós-graduação, com destaque para as parcerias com empresas privadas ou públicas; (iv) na avaliação de progressão na carreira: privilegiando a produção científica mais enfaticamente do que as atividades de ensino ou extensão; (v) na destinação de recursos próprios: que se direcionam em maior volume para grupos de pesquisa vinculados a programas de pós-graduação, em detrimento de projetos de ensino ou extensão; (vi) nos projetos de internacionalização: que se concentram nos programas de pós-graduação, em pesquisas com parcerias internacionais e em publicações em periódicos internacionais, incluindo participação em comitês de avaliação; (vii) na participação em eventos, nacionais e internacionais: que raramente contemplam atividades de ensino em cursos de graduação e em projetos de extensão. Esse processo avaliativo, que desconsidera não apenas a diversidade de atividades, mas os diferentes modos de avaliação de referência social, está presente nos relatórios de gestão e nas prestações de conta formais.

Enquanto a avaliação da pós-graduação passa a servir de parâmetro para avaliação da própria universidade, não apenas pelas agências de fomento, como pela mídia e pelo senso comum, o debate sobre a inserção da universidade nos projetos sociais se fragmenta (Kuenzer; Moraes, 2005). A universidade pública, gratuita, de qualidade e socialmente referenciada, objeto de uma luta histórica, vai sendo transformada, também desde seu interior, em uma universidade produtivista, em que o

individualismo e os indicadores de publicação internacional ganham destaque (Rocha-E-Silva, 2009; Santos, 2003).

Os indicadores das publicações são criados por empresas privadas, referentes à avaliação por pares, e não guardam qualquer relação com problemas sociais e locais (como, por exemplo, o *Journal Citation Reports* – JCR da Thomson Reuters). Nem todo acesso a esses periódicos é livre e gratuito para o leitor individual e não há um único indicador confiável que mostre a repercussão dessas publicações para a realidade social em que foram produzidos. A própria aceitação dos artigos é padronizada, propiciando um mercado de seminários sobre como publicar em revistas internacionais indexadas. Para publicar os trabalhos de pesquisa nessas revistas, obrigatoriamente em inglês, em diversos periódicos classificados é necessário aos autores efetuar, em muitos casos, um pagamento à revista. A publicação em inglês, finalmente, também está se tornando um padrão em revistas científicas nacionais que aspiram melhorar seu fator de impacto⁸. Isso tudo sem considerar as suspeitas de inadequações éticas destes “*scholarly publishers*”⁹.

A contradição evidente é que mesmo a relação da universidade com a iniciativa privada e com empresas públicas deixa de ser o foco da reorganização acadêmica, mas as publicações, mais exatamente, os periódicos indexados por indicadores. O valor não se encontra no que se publica, mas onde se publica. E este valor vai compor um dos critérios mais importantes da avaliação institucional. As pesquisas não valem tanto por sua inserção social como pelos fatores acadêmicos (como o fator de impacto) das revistas em que são publicados seus resultados.

Os critérios de avaliação institucional estão se tornando na prática cada vez mais distantes do projeto de universidade pública socialmente referenciada, para colocar ênfase nos critérios da Cientometria. Embora as métricas utilizadas para definir o Fator de Impacto tenham sido desenvolvidas apenas para a avaliação de periódicos que compõem a *Web of Science* (WoS), a popularização do instrumento de avaliação fez com que as instituições universitárias e reguladoras (no caso, a CAPES e o CNPq) adotassem essas métricas também para avaliar os pesquisadores (Bolsa Produtividade, Edital Universal, etc.). Assim, desconsideram os objetivos das pesquisas e das publicações, desvalorizam os periódicos brasileiros e internacionais que não se encontram no WoS e induzem o produtivismo acadêmico, exigindo que um pesquisador publique cada vez mais em periódicos com índices elevados (incluindo o Qualis A1 e A2, especificamente).

Todo o processo de avaliação é tão necessário quanto constitutivamente imperfeito por conta da necessidade de generalização. Os sistemas estabelecem critérios, indicadores, formas e métricas. As métricas pretendem ser um modo de avaliação aplicado a um determinado fato, como é o caso do Fator

⁸ Eugene Garfield propôs o Science Citation Index (SCI) e fundou o Institute for Science Information (ISI), que desde 1992 pertence à Thomson Reuters. O ISI é um banco de dados com periódicos selecionados que compõem a análise quantitativa de referências e citações para o cálculo do Fator de Impacto, que utiliza a métrica por citações de artigos para qualificar as revistas. Com o tempo, surgiram outros indexadores que compõem a coleção *Web of Science*. É a partir dos periódicos que compõem o *Web of Science* que se calculam as diferentes estatísticas do Journal Citation Ranking (JCR), como o Fator de Impacto.

⁹ Ver, sobre isso, artigo escrito por Jon Tennant (2018) no *The Guardian*, intitulado “Elsevier are corrupting open science in Europe”.

de Impacto que é aplicado a periódicos agrupados na WoS. O sistema de avaliação dos programas de pós-graduação, portanto, contém critérios padronizados que podem ser questionados em sua eficácia, validade e aplicabilidade. O que se argumenta aqui não é contra a existência de critérios ou contra a necessidade de avaliação, mas em contraposição à sobrevalorização de um critério que desconsidera os objetivos e as especificidades dos programas de pós-graduação e estende esse critério para calibrar o trabalho do docente/pesquisador e a avaliação institucional.

Assim, quando, em vários discursos, se enfatiza que a universidade pública está sob ataque, é preciso ultrapassar as aparências. Não é a universidade pública que se encontra sob ataque e questionamento. A universidade, como instituição social, é fundamental para qualquer projeto de desenvolvimento das forças produtivas, seja com a formação técnica/profissional ou com o avanço da ciência e tecnologia. O que está sob ataque é o projeto de uma universidade socialmente referenciada, com políticas democráticas e socialmente justas de acesso, financiada com recursos públicos, que a partir de suas atividades indissociáveis de ensino, pesquisa e extensão, forma cidadãos críticos, produz conhecimento voltado às demandas sociais e que expõe a contradição do modo de produção dominante. A universidade das elites, das publicações excludentes, da produção científica dirigida ao mercado, da formação qualificada da força de trabalho alienada, da reprodução do sistema de capital e da produção de conhecimento inovador para o desenvolvimento das forças produtivas capitalistas, continua ocupando seu lugar histórico.

Considerações finais

O que se evidencia é, objetivamente, um processo de redirecionamento das finalidades e referências sociais da universidade pública para favorecer a apropriação privada de suas atividades de pesquisa e garantir a seletividade e o elitismo na formação da força de trabalho para o capital. São os avanços sociais conquistados, tanto no processo de ingresso e manutenção dos estudantes, ainda que não tenham alcançado um estado democrático de justiça, que estão sob ameaça e é exatamente nesse sentido que a avaliação produtivista da pós-graduação colabora, oferecendo os argumentos para a política de desconstrução do projeto social. Esse processo de avaliação real se sobrepõe ao processo meramente formal dos Planos de Desenvolvimento Institucional.

Com o ensino e a extensão atualmente se subordinando aos critérios de avaliação padronizados pela pós-graduação, o projeto que se deseja implantar para as universidades é aquele voltado a reprodução da lógica do capital, da acumulação capitalista no atendimento de interesses privados e de uma política elitista. O processo que condiciona a universidade ao modelo de padrão internacional de competitividade e que enfatiza os objetivos vinculados ao desenvolvimento privado das forças produtivas, coloca à margem as instituições (cursos ou projetos) voltadas a inserção na sociedade. Esses processos avaliativos valorizam com ênfase a pesquisa para o sistema de capital e a publicação em revistas internacionais, a partir de indicadores definidos pelas agências governamentais federais e estaduais e legitimados pela comunidade científica, em detrimento da repercussão dos projetos de pesquisa vinculados aos problemas e demandas sociais. Os projetos de extensão recebem escassos

recursos em comparação aos projetos de pesquisa. As atividades de ensino, em especial da graduação, têm uma forte tendência de se tornarem atividade acessória e com destaque para a formação tecnicista. O discurso de legitimação das políticas educacionais assenta-se na ênfase à competitividade, produtividade, desempenho, eficiência e qualidade segundo a ideologia neoliberal.

Importante ressaltar que pronunciamentos de pessoas ligadas ao Governo reafirmam a ofensiva contra ao projeto de universidade socialmente referenciada. Entre os anos de 2019 e 2020, o então Ministro da Educação, Abraham Weintraub, fez referência às universidades públicas acusando-as de serem expressões da prática de balbúrdia e locais de formação política ideológica inútil, porque oposta à sua. Também manifestou seu posicionamento em não dedicar recursos financeiros para as áreas de ciências humanas e sociais, alegando que o investimento deveria ser para formar profissionais técnicos, como médicos e engenheiros. Tais concepções, além de pouco republicanas, afrontam o preceito constitucional de autonomia das universidades públicas e revela o interesse dominante na gestão das universidades. Não obstante, as ações do Governo, como já alertaram Dourado e Catani (1999), direcionam-se para: alteração no padrão de financiamento da educação, controle da gestão administrativa e acadêmica, reorganização curricular, formação para o mercado e profissionalização dos professores. Esses aspectos sinalizam a efetivação de um novo parâmetro político-pedagógico, a adoção de uma pedagogia da concorrência, da eficiência, dos resultados e da produtividade vinculada à lógica do sistema de capital, que pode ser amplamente observado no processo de reconfiguração da educação superior.

Sendo as universidades historicamente instituições sociais, dialeticamente elas são também, ao mesmo tempo, um local estratégico para a reprodução do capital e o desenvolvimento das forças produtivas, bem como um espaço político de organização ontológica e epistemológica da produção e da formação crítica da sociedade. A universidade pública é um terreno de luta, campo contraditório das relações de poder e objeto de desejo de classes e categorias sociais, atravessados pelos conflitos fundamentais. É esse terreno que está em disputa nos processos avaliativos reais.

Referências

- ALMEIDA JUNIOR, Antonio Ferreira et al. Parecer CFE n. 977/65, aprovado em 3 dez. 1965. *Revista Brasileira de Educação*, n. 30, p. 162-173, set./dez. 2005.
- ANHAIA, Bruna Cruz de. Políticas públicas e sociais para a equidade: um estudo sobre o programa universidade para todos. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 17, n. 60, p. 68-86, jan./jun. 2012.
- BOTTONI, Andrea; SARDANO, Edélcio de Jesus; COSTA FILHO, Galileu Bonifácio da. Uma breve história da universidade no Brasil: de Dom João a Lula e os desafios atuais. In: COLOMBO, Sonia Simões (Org.). *Gestão universitária: os caminhos para a excelência*. Porto Alegre: Penso, 2013, p. 19-42.
- CALDERÓN, Adolfo Ignacio. Repensando o papel da universidade. *Revista de Administração de Empresas*, v. 44, n. 2, p. 104-108, 2004.
- CAPES. História e missão. *Gov.br*. 17 jun. 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3kWWIYc>. Acesso em: 28 ago. 2020.
- CAPES. Avaliação na Pós-Graduação Stricto Sensu. *Capex*. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/338G4Tn>. Acesso em: 28 set. 2020.
- CUNHA, Luís Antônio; XAVIER, Libânea. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). *FGV CPDOC*. [s.l.]. Disponível em: <https://bit.ly/30czMAG>. Acesso em: 28 set. 2020.

- DOURADO, Luiz Fernandes; CATANI, Afrânio Mendes. *Universidade pública: políticas e identidade institucional*. São Paulo: Autores Associados, 1999.
- DURHAM, Eunice Ribeiro. *As universidades públicas e a pesquisa no Brasil*. São Paulo: NUPES; USP, 1998.
- DURKHEIM, Émile. *As regras do método sociológico*. São Paulo: Abril Cultural, 1978.
- FARIA, José Henrique de. *Gestão participativa: poder e trabalho nas unidades produtivas*. São Paulo: Atlas, 2007.
- INEP. Censo da educação superior. INEP. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2EHaanz>. Acesso em: 28 set. 2020.
- KUENZER, Acácia Zeneida; MORAES, Maria Célia Marcondes de. Temas e tramas na pós-graduação em educação. *Educação e Sociedade*, v. 26, n. 93, p. 1341-1362, 2005.
- LE MOS, Denise. Trabalho docente nas universidades federais: tensões e contradições. *Caderno CRH*, v. 24, n. 1, p. 105-120, 2011.
- MACHADO, Ana Maria Netto; BIANCHETTI, Lucídio. (Des)Fetichização do produtivismo acadêmico: desafios para o trabalhador-pesquisador. *Revista de Administração de Empresas*, v. 51, n. 3, p. 244-254, 2011.
- MARTINS, Antonio Carlos Pereira. Ensino Superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais. *Acta Cirúrgica Brasileira*, v. 17, n. 3, p. 4-6, 2002.
- MINOGUE, Kenneth. *O conceito de universidade*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.
- PAGÈS, Max et al. *O poder das organizações: a dominação das multinacionais sobre os indivíduos*. São Paulo, Atlas, 1987.
- ROCHA-E-SILVA, Mauricio. O novo Qualis, que não tem nada a ver com a ciência do Brasil: carta aberta ao presidente da Capes. *Clinics*, v. 64, n. 8, p. 275-278, 2009.
- SANTOS, Cassio Miranda dos. Tradições e contradições da pós-graduação no Brasil. *Educação e Sociedade*, v. 24, n. 83, p. 627-641, ago. 2003.
- SILVA JÚNIOR, João dos Reis; FERREIRA, Luciana Rodrigues; KATO, Fabíola Bouth Grello. Trabalho do professor pesquisador diante da expansão da pós-graduação no Brasil pós-LDB. *Revista Brasileira de Educação*, v. 18, n. 53, p. 435-499, abr./jun. 2013.
- SILVA, Franklin Leopoldo e. Reflexões sobre o conceito de função da universidade pública. *Estudos Avançados*, v. 15, n. 42, p. 295-304, 2001.
- SIMÕES, Mara Leite. O surgimento das universidades no mundo e sua importância para o contexto da formação docente. *Revista Temas em Educação*, v. 22, n. 2, p.136-152, jul./dez. 2013.
- SIQUEIRA, Moema Miranda de. O Ensino Superior e a universidade. *RAE Eletrônica*, v. 4, n. 1, p. 1-10, jan./jul. 2005.
- SOUZA, Jose Paulo de; PEREIRA, Laércio Barbosa. Pós-graduação no Brasil: análise do processo de concentração. *Acta Scientiarum*, v. 24, n. 1, p. 159-166, 2002.
- SUCUPIRA, Newton. Antecedentes e primórdios da pós-graduação. *Fórum Educacional*, v. 4, n. 4, p. 3-18, out./dez. 1980.
- TENNANT, Jon. Elsevier are corrupting open science in Europe. *The Guardian*. 29 jun. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/36i99xO>. Acesso em: 29 ago. 2020.
- TOURINHO, Manoel Malheiros. *Considerações sobre a avaliação da pós-graduação pela Capes*. Belém: Coordenadoria do Programa de Doutorado da Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA), 2010. (Documento de Circulação Interna).
- TOURINHO, Manoel Malheiros; PALHA, Maria das Dores Correia. A Capes, a universidade e a alienação gestada na pós-graduação. *Cadernos EBAPE*, v. 12, n. 2, p. 207-283, abr./jun. 2014.
- TRINDADE, Hégio (Org.). *Universidade em ruínas na república dos professores*. Petrópolis; Porto Alegre: Vozes; Cipepe, 1999.