



A UERJ ENTRE A ESTANDARTIZAÇÃO INTERNACIONAL E A PRESERVAÇÃO DA AUTONOMIA: REFLETINDO SOBRE AS PRESSÕES EXTERNAS

TATIANE ALVES BATISTA *

Resumo: O artigo parte de um breve apanhado histórico visando contextualizar as atuais tensões internas da UERJ. São destacados dados que configuram desde a formação social brasileira, tais como a postura política de Portugal na relação com o Brasil Colônia, segundo a qual a educação superior sofre deliberada interdição; numa outra etapa, as consequências de um modelo nascido a partir da disputa de diferentes matrizes – o modelo escolástico, o modelo de inspiração francês e o modelo modernista, os impactos negativos do regime militar, e fecha-se esse arco da reflexão apontando para o quadro que se desenha a partir da redemocratização. A segunda parte do artigo traz para a reflexão em tela o confronto entre as limitações orçamentárias e os desafios contemporâneos globais da produção acadêmica e preservação da autonomia. Por fim, um conjunto de argumentos que reforçam a ideia de uma *tensão interna* a partir de dados exploratórios, levantados em entrevistas qualitativas realizadas durante os meses de março e abril de 2018, com 8 (oito) dirigentes institucionais, envolvendo 12 áreas de conhecimento da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Palavras-chave: Educação Superior. Universidades públicas. Modelos Institucionais. Autonomia Universitária.

UERJ between international standardization and the preservation of autonomy: reflecting about external pressures

Abstract: The article starts from a brief historical overview aiming to contextualize the current internal tensions of UERJ. We highlight the data that shape the Brazilian social formation, such as the political stance of Portugal on its relationship with *Brazil Colônia*, according to which higher education is deliberately interdicted, in another stage the consequences of a model which arises from the dispute of different matrices – the scholastic model, the French model of inspiration and the modernist model, the negative impacts of the military regime, and closes this first arc of reflection, pointing to this picture outlined from the re-democratization process. Finally, there is a set of arguments that reinforce the idea of a multi-faceted institutional model based on exploratory data. These were gathered in qualitative interviews conducted during March and April of 2018, with 8 (eight) institutional leaders, involving 12 areas of knowledge of the State University of Rio de Janeiro.

Keywords: Higher Education. Public Universities. Institutional Models. University Autonomy.

*Doutora em Serviço Social, Professora e Coordenadora de Estudos Estratégicos e Desenvolvimento da UERJ. Pesquisadora da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – FLACSO/Brasil. Email: tatianebuerj@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

O presente ensaio é resultado da primeira fase da pesquisa que vem sendo desenvolvida no âmbito do pós-doutorado e inscreve-se no conjunto de preocupações que compõem a temática da educação superior no Brasil, particularmente o tema dos modelos institucionais adotados ao longo do seu processo social de formação¹.

Dentro desse escopo temático, mobiliza a reflexão particularmente o problema da autonomia universitária e seus contornos, seja a partir da ação político-institucional, seja pela pressão exercida a partir da composição orçamentária dos dias atuais.

Nesse sentido, o artigo se pergunta sobre o tipo de resultante institucional produzida nos dias presentes, buscando compreender até que ponto essa resultante está inscrita numa articulação de esferas que envolvem processos de avaliação, reconhecimento, organização do trabalho docente, gestão e governança, gerando o que atualmente é considerado excelência acadêmica. Quais seriam as matrizes históricas, as determinações econômicas e os valores simbólicos subjacentes a um modelo tipicamente forjado no Brasil? Quais seriam as concepções e as práticas que moldam um certo quadro? Até que ponto essa configuração está articulada às tendências internacionais de produção e padrões de qualidade acadêmica?

Para buscar responder tais indagações, o artigo recupera alguns pontos considerados chave na base da formação da educação superior no Brasil e que, portanto, guardam conexões com as contradições do tempo presente. Essa recuperação se revela fundamental para esse ensaio, à medida que oferece para a leitura uma lente voltada para as particularidades que caracterizam a formação brasileira.

A partir dessa base, o ensaio dialoga com a produção de Paradeise e Thoenig, (2013), considerando um rico conjunto de reflexões que resultam de uma pesquisa sobre modelos institucionais de educação superior na Europa da atualidade. Inspirando-se nesse diálogo, o ensaio expressa, por fim, inferências sobre a realidade brasileira, tomando por base a Universidade do Estado do Rio de Janeiro, numa aproximação com o campo empírico possibilitado pelo levantamento de dados primários, levantados em entrevistas qualitativas

À guisa de conclusão, o ensaio aponta para a identificação de um processo que ganhou a expressão de *modelo institucional multifacetado*, caracterizado por tensões institucionais, orçamentárias, políticas e culturais que revelam práticas e concepções contraditórias que impedem a instituição de estabelecer uma identidade comum que possa encontrar uma gestão interna que a fortaleça, derivando assim ângulos da sua fragilização.

2 EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: BASES SÓCIO-HISTÓRIAS DE MODELOS INSTITUCIONAIS “POLIFACÉTICOS”

Os caminhos percorridos pela educação superior brasileira em direção à sua definição, tal como ela é conhecida hoje, são marcados por processos sócio-históricos que se impuseram desde a colonização, quando se vivenciou no Brasil os primeiros sinais do que iria se tornar o que atualmente se chama de *sistema*.

Embora para os objetivos deste artigo a recuperação dos processos históricos possa parecer uma referência analítica distante, ela oferece, todavia, pistas que ajudam na compreensão do que aqui foi chamado de “*modelos institucionais polifacéticos*”.

Trata-se de reconhecer que a institucionalidade percebida nos dias atuais é sobremaneira marcada por forças que apontam simultaneamente para a *modernização* e para *os desafios do futuro*, expressos, por exemplo, na intensificação da internacionalização, nos esforços para ampliação da área de inovação e nas políticas de inclusão de segmentos historicamente à margem do acesso. Ao mesmo tempo, por outro lado, os processos de conservadorismos, burocratismo e produção mecanicista do conhecimento, expressos, por exemplo, no engessamento curricular, no excesso de pré-requisitos, na repetição de conteúdos e na forte

hierarquização das relações, denunciam a presença de uma grande dificuldade da universidade de acompanhar as exigências do presente.

Assim, no esforço de expressar um quadro pontuado por processos de inflexão, foi feita uma breve recuperação da trajetória da formação do sistema educacional superior brasileiro, com vistas a mostrar os elementos que compõem o seu quadro atualmente caracterizado em múltiplas faces.

Merece destaque neste breve apanhado a fase precedente ao sistema, notadamente o Brasil Colônia, período que pode ser visto como o nascedouro da educação superior a partir da sua negação.

Embora fosse crescente a demanda por uma formação que pudesse apoiar a construção de um novo segmento social dirigente, criando condições inclusive para se fazer a gestão dos interesses da Coroa Portuguesa a partir de bases intelectuais consistentes e focada nas questões locais; por ordem de Portugal, qualquer instituição de educação superior estava interditada, ficando a metrópole detentora do monopólio da formação de nível superior que eventualmente pudesse ser oferecido aos membros da colônia (HOLANDA, 1995).

Esse controle da Coroa expressava sua absoluta negação a qualquer iniciativa que vislumbasse sinais de independência cultural e política da colônia. Tal decisão evidentemente não pode ser compreendida fora do seu contexto histórico, tampouco pode-se desconsiderar o cenário geopolítico da época, a chamada Expansão Portuguesa. Contudo, a limitação imposta já nesse primeiro momento, associada aos violentos processos intrínsecos de aniquilação cultural, negação da fala e imposição da escravidão sobre aqueles que aqui estavam antes da chegada dos portugueses, fatalmente forjou os primeiros traços de fragilidade em termos educacionais para o Brasil que nascia. Para se ter uma ideia do que está em tela, dados revelam que enquanto a América Espanhola garantia a diplomação de 150 mil pessoas, no mesmo período (1775-1821), o número de naturais do Brasil graduados em Coimbra foi de 720 (HOLANDA, 1995).

Com a vinda da família Real para o Brasil, a partir de 1808, são criados cursos e academias destinados a formar, sobretudo, profissionais para o Estado (CUNHA, 1980), conformando uma primeira linha angular de um possível sistema educacional².

A independência brasileira em 1822 abre um novo período na historiografia da educação brasileira. A rigor, a chegada da Corte portuguesa no Brasil em 1808 já prepara um conjunto de condições políticas e institucionais para o posterior desenvolvimento de iniciativa governamentais no campo da educação. É com D. João VI no Brasil que são criadas a Imprensa Real, o Jardim Botânico do Rio de Janeiro e os primeiros cursos de nível superior: Academia Real da Marinha (1808) a Militar (1810) e as Academia Médico-cirúrgicas da Bahia (1808) e do Rio de Janeiro (1809). É tardio, portanto, o início desse nível de formação no Brasil, uma vez que a América hispânica já havia criado Universidades logo no início da conquista, como é o caso de São Domingos (1538), San Marco (Peru, em 1551) e México (1553), para ficar restrito ao século XVI.

Com a Independência o tema da educação ganha um capítulo na Constituição de 1824 que destaca a “educação primária gratuita para todos os cidadãos”. E em 15 de outubro de 1827 a Assembleia Legislativa estabelece a primeira política governamental para educação no Império recém instituído. A Lei de 15 de outubro, conhecida também como a lei geral do ensino, “manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império” e: - Determina que a criação – para os locais, cidades e vilas mais populosos – de escolas de letramento primário; - Descentraliza a responsabilidade para os presidentes das províncias; - Estabelece os salários, iguais para mestres e mestrás; - Define o método de “ensino mútuo”, segundo o qual um professor orienta monitores que a partir dessa formação, ensinam, cada um, a dez estudantes; - Estabelece o conteúdo do ensino a ser ministrado.

Relatórios do ministro do Império decorrentes de visitas realizadas no período de 1831 a 1836 apontam resultados insipientes da lei de 1827 e responsabiliza os docentes pelo despreparo, estudantes pela preguiça e a complexidade dos conhecimentos pelo fracasso da iniciativa. No entanto, reconhece que os salários são baixos e é baixo investimento do estado além da inadequação do método face as realidades do país. Já em 1835 um ato adicional fortalece o processo de descentralização e se inicia a constituição de escolas normais pelas províncias e grandes centros. O colégio Pedro II é criado em 1837, autorizado a conceder o

diploma de bacharel e tornado a referência do ensino a ser seguido pelas demais instituições educacionais.

A Política Governamental estabelecida pela lei de 1827 deixou marcas que conformam aspectos da educação brasileira, como a descentralização, a prática dos baixos salários, a transferência de responsabilidades em torno de questões como a formação direta dos professores e a data do dia do professor. A homenagem ainda hoje comemorada preserva traços como os discursos laudatórios à atividade docentes e as críticas desses às condições de trabalho e remuneração. A repetição de elogios e críticas é um diálogo que atravessa séculos, sem que tenham ocorrido as necessárias transformações estruturais, para transformar a formação precária, a remuneração pouco atrativa e a descentralização sem recursos proporcionais às responsabilidades transferidas. (SANTOS, 2008).

O período monárquico se encerra com o crescimento do positivismo, agora também ensinado em escolas autorizadas pela reforma de Leôncio de Carvalho em 1879, e com a abolição da escravidão, que nem por isso garantiu a imensa quantidade de ex-escravizados o direito efetivo à educação. A escolarização da população negra, repleta de restrições ainda no período do Império mesmo para os libertos, não mudará essencialmente após a abolição ou durante a primeira república. Ainda que as políticas governamentais não fossem explícitas em sua proibição, a rejeição da população branca ao convívio com crianças negras e dificuldades impostas por contribuições estabelecidas pelos diretores de escolas mantiveram as práticas segregacionistas do período anterior (SANTOS, 2008).

Do advento da proclamação da república até o Estado Novo em 1930, nota-se uma onda longa de ações protocolares e de promulgação de dispositivos legais em termos de ensino superior, refletindo o contexto de disputas e de tentativas de definições para o país. No que diz respeito à educação superior, de acordo com Cunha (1980, p. 132), “seu início coincide com a influência positivista na política educacional, marcada pela atuação de Benjamin Constant, de 1890-1891”. Nesse contexto, sob os princípios liberais de descentralização no início da República, surge, em 1909, a Universidade de Manaus; em 1911 é instituída a de São Paulo e, em 1912, a do Paraná, como instituições livres.

Mas é só a partir dos anos 30 do século XX, quando os desafios pela industrialização do país se colocam como uma agenda fundamental e urgente, é que surgem de fato as instituições que vão dar significado e identidade para o que hoje é o sistema de educação superior brasileiro. Mas essa construção vai se forjar a partir de matrizes diferenciadas, gerando tendências entre modelos importados em contraposição a um modelo que se defendia a partir do nacionalismo. Notadamente, podemos elencar:

- 1) As Universidades de Matriz Escolástica. Teixeira (2005) acrescenta que as universidades, instituídas por decretos legislativos, com estruturas de gestão e de ensino muito semelhantes, emulavam o modelo institucional, pedagógico e formas de poder da Universidade de Coimbra, copiando até mesmo rituais acadêmicos e vestes talares.
- 2) A Universidade de São Paulo (USP), instituída em 1934, organizada e consolidada com a ajuda de uma missão de jovens acadêmicos franceses formados pela Sorbonne, dentre eles: Fernand Braudel, Claude Lévi-Strauss e Roger Bastide (SANTOS; ALMEIDA FILHO, 2008).
- 3) A Universidade do Distrito Federal (UDF), que propunha uma universidade com identidade nacional, na visão dos representantes intelectuais da geração modernista.

Pode-se afirmar que o sistema de educação superior vai sendo configurado a partir de uma costura que somou, desde o Brasil Colônia a até a clara decisão política da sua institucionalização, o rastro da dependência, a distância entre saberes e práticas, a exclusão e a elitização e, ainda, a importação de modelos em contraposição aos esforços locais de construção de uma identidade própria.

A partir da década de 1950, embalados pelo ritmo de desenvolvimento no país, provocado pela industrialização e crescimento econômico, nota-se o aparecimento de um processo social

novo e que se consolidou como marca. De acordo com Leher (1998), a educação, no contexto de ideologia desenvolvimentista, adquiriu, pois, um caráter instrumental ao desenvolvimento, o que exigiu a expansão do sistema educacional. É neste contexto que, nos anos 1960, o modelo de universidade de pesquisa científico-tecnológica pode se afirmar no Brasil.

Com a transferência da capital do país para Brasília, o movimento pela modernização do ensino superior no Brasil vai atingir seu ápice com a criação da Universidade de Brasília (UnB), instituída por meio da Lei nº 3998, de 15 de dezembro de 1961. A UnB surge não apenas como a mais moderna universidade do país naquele período, mas como um divisor de águas na história das universidades, quer por sua finalidade, quer por sua organização institucional. A maior novidade no projeto original da UnB foi uma influência realmente muito forte do modelo norte-americano de universidade (TEIXEIRA, 2005).

O regime militar que tomou o poder depois do golpe de 1964 sustou o projeto democrático e inovador que iria ser implantado em Brasília e ocupou militarmente a UnB, destituiu e exilou Anísio Teixeira, o então Reitor; além disso, demitiu a maioria dos docentes e pesquisadores. (SANTOS; ALMEIDA FILHO, 2008). Assim, o Brasil foi sendo obrigado a dar corpo a uma Educação Superior atrelada e instrumentalizada pelas demandas da industrialização e do projeto nacional desenvolvimentista, sendo subtraída da sua necessidade mais básica: a liberdade. Os valores internos foram marcados pelo governo militar (repressão, hierarquização, dissimulação, resistência, privação), visto que tais valores já vinham sendo ventilados desde a colonização³.

Em contrapartida, é fundamental reconhecer neste processo e que merece especial destaque, as lutas que passam a ser encampadas no campo da educação superior, processos que determinaram correlações de forças e disputas pelo direcionamento das instituições universitárias. Vale lembrar a Reforma de Córdoba na Argentina iniciada em 1918, que defendeu a autonomia e o cogoverno universitário, difundindo por toda América Latina até o início dos anos 1970 um modelo universitário público, gratuito, laico, cogovernado e autônomo. Assim, pesa muito para a ampliação do sistema brasileiro a forma como neste período ele foi influenciado pelo cenário de lutas e conflitos do continente, visto que forças se correlacionaram e demarcaram posições fundamentais presentes até hoje, como a questão da participação nos fóruns de decisão e a escolha dos dirigentes universitários.

No período da redemocratização do Brasil (1981-1988), o sistema universitário público do país sofreu muito com a crise econômica e com a crise política paralela ao processo de abertura democrática. O cenário pode ser brevemente descrito a partir do desfinanciamento paulatino, subfinanciamento, caos administrativo, crise de autoridade, desvalorização social, manifestos e greves de estudantes, docentes e servidores.

Passam a conviver no âmbito do sistema de educação superior brasileiro sistemas de acesso, modelos, missão, filosofia, e, sobretudo, resultados sociais muito distintos entre si. Ganham relevo nesse horizonte novos parâmetros de avaliação e de produtividade relacionados especialmente à pesquisa em conformidade com as agências externas de fomento, tais como a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e as Fundações Estaduais de Apoio à Pesquisa (FAPs).

A crise orçamentária das instituições públicas de educação superior brasileira se tornou o combustível principal para um reordenamento interno a partir do qual a pesquisa e a pós-graduação passaram a se configurar como sua atividade central, simbolicamente importante e força motriz da produção acadêmica. Assim, grande parte da institucionalidade universitária foi sendo direcionada para o atendimento de regras e parâmetros de produção estabelecidos fora das instituições, pois disso dependia a recomposição do orçamento e a própria viabilidade da pesquisa.

Define-se assim o que aqui está sendo chamado de *“modelos institucionais multifacetado”* em síntese, instituições que revisaram sua origem elitista, à medida que se abrem em novos processos de acesso e permanência voltados a segmentos historicamente excluídos, como populações indígenas, negros e pobres, mas, por outro lado, retroalimentam esferas internas excludentes e fortemente hierarquizadas, como por exemplo, quando estabelecem critérios de atribuição de valor que colocam a atividade do ensino de graduação em um símbolo de desvalorização e atribuem às atividades de pesquisa – muitas vezes reservadas para um pequena

elite institucional – o símbolo da realização acadêmica enquanto tal. Soma-se a isso um corpo técnico e de gestão que se volta, em face da crise de financiamento das instituições, para uma permanente busca por afirmação de si, o que faz com que em muitos casos a realidade das instituições de educação superior públicas brasileiras seja uma articulação política que envolve cargos comissionados, conflitos sindicais, pleitos eleitorais e ganhos corporativos.

O modelo institucional com múltiplas faces se define pela contradição mediante aos novos desafios globais, especialmente no que tange à recomposição orçamentária, se vendo obrigado a corresponder às expectativas e critérios internacionais a partir de um corpo institucional híbrido.

3 EDUCAÇÃO SUPERIOR E A SUA FACE FRENTE AOS CRITÉRIOS INTERNACIONAIS DE RECONHECIMENTO DA QUALIDADE ACADÊMICA

Embora as peculiaridades temporais, sociais, culturais e econômicas entre países europeus e o Brasil sejam patentes, nota-se no conjunto das instituições, especialmente no ocidente, tendências comuns que refletem consensos acerca de modelos socialmente desejados e economicamente configurados. Nesse sentido, as instituições acadêmicas, por significarem um coletivo internacionalmente estabelecido, especialmente no que diz respeito à produção da pesquisa no mundo, refletem sobremaneira o que Paradeise e Thoenig (2013) chamam de *Global Standards*. A questão central nesse caso refere-se aos parâmetros de qualidade da produção acadêmica, especialmente a pesquisa, isto é, quem financia, quem julga e quem direciona atualmente as instituições acadêmicas no mundo.

Os autores lançam luz sobre um aspecto determinante no que diz respeito à configuração interna das instituições de educação superior na atualidade quando questionam acerca da relação entre financiamento/composição orçamentária da educação superior e sua performance, sublinhando as possíveis consequências desse arranjo em termos de equidade e crescimento das instituições.

Nessa linha o papel que as agências de ranqueamento e classificação das IES, tais como Shanghai Classification, Business Week, Financial Times, Times Higher Education, e também as de origem pública, tais como a RAE/REF – Research Assessment Exercise/Research Excellence, direcionam a agenda da pesquisa.

Nesse sentido, a educação superior é convocada implícita ou explicitamente a participar de um novo consenso global acerca do que é considerado “qualidade”, e isso se materializa nas políticas de incentivo e alocação de fundos públicos ou privados.

Tal processo produz uma “estandardização”, conduzindo e direcionando as escolhas internas e externas. Famílias, estudantes, mercado de trabalho e oportunidades tendem a identificar em determinadas instituições o que consideram símbolo da excelência acadêmica.

Na outra ponta desse processo, a busca por enquadramento institucional, de acordo com os parâmetros em tela, leva a um excessivo controle e sofisticação dos sistemas de vigilância dos resultados acadêmicos, gerando os “*knowledge workers*”. Para os autores, em síntese, “há duas opções disponíveis para acadêmicos profissionais: submeter-se ou resistir, agir em convergência ou se ressentir” (PARADEISE; THOENIG, 2013, p. 4, tradução da autora).

Tal racionalidade configurara-se como “gaiola de ferro” (“iron cage”), segundo a qual a liberdade de diferenciação entre as instituições encontra-se num enquadramento restrito e voltado para a produção de números, de acordo com os sistemas de “ranking”.

Tais reflexões conduzem às seguintes indagações: que tipo de performance é produzida institucionalmente para que se possa atribuir “qualidade” na educação superior? Quais são os mecanismos de gestão adotados para que tal qualidade enquanto valor seja alcançada?

Nesse sentido, pode-se perceber ao longo dos anos 1990 e 2000 a implementação de planos internos às universidades voltados para provocar um comportamento produtivo dentre os docentes, tendo como base a diferenciação. Tais planos estabelecem parâmetros institucionais de remuneração diferenciada, por exemplo, visando atrair fomentos externos ou mesmo garantir um bom posicionamento da instituição nos processos internacionais de ranqueamento.

Tendo em vista tais argumentos, identifica-se novos modelos institucionais que podem ser correlacionados com os impactos da estandartização internacional: excelência, reputação, reconhecimento, julgamentos e ordenamentos locais.

Nosso argumento oferece uma base teórica clara para compreender a diversidade organizacional atual nas instituições de educação superior e suas estratégias, ao identificar quatro perfis institucionais ideais/típicos, captando as várias formas através das quais as universidades são afetadas por medidas baseadas na excelência, de acordo com como elas manejam o equilíbrio entre reputação e excelência em cada um de seus componentes (PARADEISE; THOENIG, 2013, p. 197, tradução da autora).

Como mencionado, a pesquisa realizou-se em quatro países, a saber: França, Itália Suíça e Estados Unidos; somando um total de vinte e sete departamentos pesquisados. Assim, os autores identificaram quatro tipos ideais:

a) *O topo das listas* – reputações altas que também obtêm os rankings mais altos, ou nas primeiras posições, em todos os indicadores que se baseiam na excelência – instituições como o Instituto Federal de Tecnologia de Zurique e as universidades de Oxford, Harvard e Heidelberg, para citar apenas algumas. Elas são igualmente prestigiosas e excelentes, paradigmas da virtude acadêmica (PARADEISE; THOENIG, 2013, p. 199, tradução da autora).

b) *As aspirantes* – as aspirantes incluem dois tipos de universidade. Há aquelas que alcançaram uma reputação local ou nacional genuína, mas são invisíveis para os radares dos rankings internacionais. As outras nunca tiveram muita visibilidade em termos de reputação, mas buscam tirar vantagem do papel cada vez mais determinante das avaliações formais de “excelência” para criar seu caminho de ascensão na escala e desafiar reputações estabelecidas há muito tempo, através da contraposição de evidências formais de desempenho (TUCHMAN, 2009; PORTER, 1995). (PARADEISE; THOENIG, 2013, p. 199, tradução da autora).

c) *As veneráveis* – como as aspirantes, as veneráveis desfrutam de uma reputação local considerável. Elas relutam a participar completamente do jogo da excelência, que elas julgam absurdo e perigoso, dada a natureza singular de todas as instituições acadêmicas. Universidades francesas que surgiram da divisão da Sorbonne depois de 1968 e muitas Grandes Écoles oferecem uma gama ampla de exemplos fascinantes deste perfil. Essas instituições expressam, coletivamente, desprezo e mesmo arrogância em relação à própria noção de excelência, assim como uma resistência tenaz às reformas lançadas pelo Estado francês que visam, entre outras coisas, melhorar a visibilidade de suas universidades nacionais nos rankings internacionais (PARADEISE; THOENIG, 2013, p. 12, tradução da autora).

d) *As missionárias* – As missionárias se colocam contra a própria noção de reputação e denunciam o princípio da excelência como uma ameaça. Elas adotam uma visão igualitária do serviço público e, de maneira mais ampla, da terceira missão das universidades – a geração de riqueza (Laredo, 2007) –, que é executada por um funcionalismo cujos membros estão sujeitos ao status e a regulações. Elas alegam que o mesmo tipo de serviços – dentre os quais o ensino é particularmente valorizado – deveria ser oferecido por todas as universidades em um espírito altruísta. A Europa Ocidental apresenta um grande número

dessas instituições, muitas delas criadas do zero ou integradas a universidades, tal como a British Polytechnics, a partir da década de 1970, para acelerar as políticas de educação superior em massa como parte do desenvolvimento do estado de bem-estar social (PARADEISE; THOENIG, 2013, p. 13, tradução da autora).

Está claro ao longo de toda a reflexão apresentada pelos autores o entendimento de que tais modelos não significam situações estáticas e, ainda, que a complexidade inerente às instituições de educação superior não admite modelos estanques e exclusivamente determinados por parâmetros únicos, sendo possível identificar traços híbridos dentre elas. A despeito disso, e considerando a consistência dos modelos identificados, cabe indagar sobre os arranjos de gestão e de governança dos mesmos, isto é, como se conformam os ambientes institucionais voltados para a chamada excelência e para a busca por ampliação dos padrões de reputação.

Tais pistas levam a descortinar um processo que pode ser reconhecido como um tipo de *capitalismo social*, confrontando a autonomia das instituições à padrões de produção acadêmica que vêm sendo estabelecidos pelos chamados *stakeholders* (PARADEISE; THOENIG, 2013, p. 202).

Os autores argumentam que os modelos de “organizações de ponta” (“top organizations”) são muitas vezes submetidos a uma rigorosa administração, direcionando e racionalizando o trabalho acadêmico a partir da modernização de sistemas de controle com fins de elevação da produtividade.

Uma outra face desse processo é denominada pelos autores como “opportunistic utilitarianism”: em síntese, o conteúdo das atividades acadêmicas é direta ou indiretamente influenciado por estímulos financeiros que encorajam a produção individual, de acordo com os parâmetros de excelência estabelecidos pelas agências externas de ranking.

Nessa esteira, observa-se que o conhecimento vai se tornando menos relevante que o número de publicações, pior que isso, nota-se que outras atividades clássicas da vida acadêmica sofrem um relativo esvaziamento e desvalorização, tais como as atividades de ensino, gestão da pós-graduação, dos departamentos e da administração geral da instituição.

Em síntese, os autores evidenciam, em linhas recuperadas aqui de forma breve, quatro tipos de ordenamentos institucionais, refletindo arranjos institucionais e de gestão específicos, direcionados frequentemente pela alocação dos recursos (PARADEISE; THOENIG, 2013, p. 208).

Em um mundo globalizado, onde a produção social do conhecimento é internacionalmente articulada, como a reflexão aqui exposta guarda conexão com a realidade da educação superior brasileira? Como as particularidades históricas, sociais, culturais e econômicas do Brasil, ventiladas na primeira parte deste ensaio, se articulam aos processos contemporâneos da educação superior no mundo e convergem para um modelo específico e ao mesmo tempo sintonizado? Seriam essas tendências internacionais novos pontos de inflexão convergindo para o processo de fragmentação e multifaces da educação superior brasileira?

4 UMA ANÁLISE DE CENÁRIO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA A PARTIR DE REFLEXÕES SOBRE A UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: SINERGIA GLOBAL E O MODELO INSTITUCIONAL “POLIFACÉTICO”

A Universidade do Estado do Rio de Janeiro foi fundada em 4 de dezembro de 1950, com a promulgação da Lei Municipal no. 547, que criou a Universidade do Distrito Federal – UDF. A instituição teve seu nome alterado algumas vezes, acompanhando os acontecimentos políticos do país. Em 1958, foi rebatizada como Universidade do Rio de Janeiro – URJ, e em 1961, com a transferência da capital para Brasília, passou se chamar Universidade do Estado da Guanabara – UEG. Finalmente, em 1975, com a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, adotou a denominação atual, UERJ.

A Universidade do Estado do Rio de Janeiro⁴ conta com 30.488 estudantes de graduação, inscritos nos seus 56 cursos. Oferece 63 cursos de mestrado, 46 de doutorado e 142 cursos de

especialização. São 2.614 docentes e 4.594 servidores técnicos, totalizando uma comunidade de mais de 37 mil pessoas. Sua estrutura está dividida em sete campi regionais, sendo o Campus do Maracanã sua sede. Com 515 laboratórios, um Hospital Universitário atendendo a 348 leitos e 14 mil pacientes de alta complexidade em saúde, e um Colégio de Aplicação com um corpo de 1.500 alunos do ensino fundamental e médio, a UERJ é a segunda maior universidade fluminense.

Tendo em vista sua relevância institucional e sua expressividade no âmbito da educação superior brasileira, considera-se que uma análise de cenário que tenha em tela fatores advindos do contexto institucional da UERJ pode oferecer elementos consistentes para um diálogo com os pontos destacados na segunda parte deste ensaio, que tratou das tendências globais em termos de educação superior, e, a partir disso, tecer inferências sobre o modelo se depara.

Foram objeto de preocupação nesta fase de exploração empírica aqui exposta categorias analíticas, pontos que compuseram os questionários das entrevistas realizadas: 1) a definição de universidade pública; 2) os principais resultados produzidos pela universidade pública na atualidade; 3) a relação entre estes resultados e o objetivo institucional estabelecido; 4) a forma como a universidade dialoga, reflete ou repele as demandas externas; 5) os fatores de valorização ou desvalorização na universidade em termos de produção; 6) a definição do ritmo, das condições e da alocação de recursos na universidade; 7) o reconhecimento do trabalho (remuneração, carreira, poder, valores simbólicos, outras formas de valorização ou incentivo); 8) os fatores que causam sofrimento ou satisfação no trabalho docente; 9) a organização da gestão da unidade acadêmica (relação entre a estrutura formal e a estrutura real); 10) a forma de tomada das decisões; 11) o “lugar institucional” mais almejado, a grande realização em termos de carreira docente; 12) o entendimento que se tem para o termo “qualidade acadêmica”¹³ os consensos ou incoerências em torno dessa definição; e 14) os instrumentos de avaliação existentes.

Tal recurso metodológico⁵ permitiu iluminar um campo extremamente complexo e muito rico para a compreensão da trama que permeia a educação superior, oferecendo melhores condições de dialogar com as chamadas tendências globais do setor.

Um primeiro ponto que merece atenção é que, embora a realidade das universidades brasileiras seja muito peculiar se comparada à realidade das universidades europeias, por exemplo, o fato de se estar numa economia globalizada, de haver grandes redes de amparo à produção internacional do conhecimento, a existência das agências internacionais de fomento e a política internacional de investimento em mobilidade e intercâmbio colocam o Brasil no escopo dos processos que atualmente estabelecem as margens de contorno da educação superior no mundo, especialmente no campo da pesquisa. Assim, não surpreende que as questões expressas nos dados levantados nas entrevistas guardem significativa sinergia com o que expõem Paradeise e Thoenig nos seus escritos de 2013.

Nesse sentido a posição da UERJ mediante aos quatro modelos institucionais identificados por Paradeise e Thoenig (2013), tem um peso maior para uma identidade em torno das problemáticas vividas pelas universidades “aspirantes”. Tal peso fica evidente especialmente na preocupação em direcionar seus resultados para os critérios de ranqueamento, e, principalmente, na produção em pesquisa, vista como uma condição de afirmação da universidade no contexto nacional e internacional. Consequentemente, a UERJ criou ao longo dos anos estratégias internas de provocação de um comportamento produtivo junto aos professores-pesquisadores, incentivando especialmente a produção de artigos científicos.

Merece ser enfatizado sobre a instituição é que ela vive uma identidade mutante e ainda busca definir seu caminho, resultado da sua origem inscrita num projeto em disputa no país, das violências sofridas pelo autoritarismo dos governos militares, da reação democrática que acontece pós-Constituição Federal de 1988, dos vieses corporativistas e dos desafios globais aqui chamados de standardização. Tudo isso faz com que haja um vir a ser institucional que aponta ora para a importância e para a necessidade da interação com os setores produtivos da sociedade, sugerindo uma tendência “missionária” no termo de Paradeise e Thoenig (2013).

A partir das entrevistas, pode-se perceber uma tensão interna em torno de um modelo institucional que simbolize de fato a direção social da universidade pesquisada, expressando uma flagrante dissociação entre aquilo que no discurso é identificado como sendo seu principal

propósito, a saber, seu papel democratizante e sua performance em termos de colocação de pessoal qualificado no mercado de trabalho, e seus mecanismos de governança, gestão e avaliação de resultados, com evidente foco nas atividades de pesquisa.

Trata-se de uma reação no sentido de adaptar-se. Especialmente no mundo do trabalho, a atividade docente é tragada por forças institucionais que se expressam nos planos de carreira, no acesso a recursos de custeio à pesquisa, na concessão de títulos, no exercício do poder e até na ocupação dos espaços físicos disponibilizados.

Consequentemente, por outro lado, pairam no dia a dia institucional processos permeados de conflitos e sofrimentos: a perda do interesse pelo trabalho docente, especialmente o ensino de graduação, a perda da criatividade da pesquisa, que muitas vezes é criticada por manter níveis superficiais na produção do conhecimento, a frustração perante relações institucionais de não-reconhecimento, sobretudo daqueles que optam por investir em atividades de ensino de graduação e de gestão administrativa, os quadros de exaustão mental que até levam à depressão, entre outros.

Numa lente mais ampla, tais contradições e principalmente a limitação orçamentária como fator determinante de uma vida institucional contraditória e fragilizada impedem a universidade de exercitar plena e democraticamente o preceito da autonomia, o que possivelmente é a consequência mais grave de tal institucionalidade, visto que sem autonomia fica quase impossível encontrar vias de definição de uma identidade social comum e perene.

Olhando mais atentamente para os achados do estudo exploratório realizado a partir das entrevistas, identifica-se um quadro que reforça a tese de que se trata de um modelo institucional em construção e essa afirmação pode ser verificada no exposto a seguir.

A definição de universidade pública identificada quase consensualmente no estudo passa pela ideia de *acesso democrático e financiamento público*: “não restrição”, “é uma instituição pública porque não restringe o acesso, nem mesmo pela mediação econômica”. Muitos entrevistados lembraram que a atividade da pesquisa no país é praticamente toda realizada no âmbito das universidades públicas e que, portanto, a pesquisa científica é da mesma forma um dos alicerces da sua definição institucional.

Contudo, é interessante observar que no caso da UERJ, embora a atividade da pesquisa seja relacionada à sua definição enquanto instituição pública, seu principal *resultado*, ou seja, aquilo que ela entrega para a sociedade como produto da sua atuação institucional, tem na *colocação de pessoal qualificado no mercado de trabalho* seu principal destaque, o que leva a entender que a atividade de ensino, especialmente de graduação, tem a prerrogativa institucional maior em face desse reconhecimento.

O mesmo acontece quando se aborda o tema da *importância social* da instituição universitária, ou seja, como a sociedade vê a instituição e seus resultados.

O principal resultado esperado e identificado pela sociedade em relação à UERJ, enquanto caso analisado, é “*o grande valor dos cursos de graduação*”. Os membros da sociedade, tais como as famílias, o mercado de trabalho, o Estado e seus representantes, de acordo com a visão dos entrevistados, identificam nos cursos oferecidos nos institutos e faculdades da UERJ a sua principal razão de existir.

Esses dados levam ao desencadeamento de um modelo segundo o qual as atividades de ensino, especialmente de graduação, ocupam um lugar de destaque na instituição, visto que estaria neste núcleo o fator determinante do reconhecimento institucional; contudo, a realidade não é essa.

Quando considera-se as narrativas relacionadas aos *processos de trabalho na instituição*, nota-se a reafirmação de aspectos informados por Paradeise e Thoenig (2013), tais como a forte *pressão dos chamados stakeholders* (agentes externos de financiamento – públicos ou privados – que direcionam a governança interna e a gestão da produção acadêmica) e, na outra ponta, a conformação do que os autores chamam de “trabalhadores do conhecimento” (“knowledge workers”), professores-pesquisadores engajados em rotinas de produção rígida, individualizada, competitiva e com alto grau de cobrança numérica.

De um modo geral, os entrevistados reconhecem nos programas de incentivo a pesquisa instituídos interna ou externamente um importante mecanismo de *elevação da qualidade da instituição*, contudo, reconhecem também, como bem disse um entrevistado, que “*o bem virou*

um mal”, pois como não houve nenhum mecanismo de valorização de outros âmbitos da instituição, como o ensino, a extensão ou a atividade de gestão, essas áreas de atuação se tornaram paulatinamente atividades de menor importância, gerando uma *desigualdade interna*.

Soma-se a isso o cenário mais amplo da crise e seus rebatimentos sobre a educação. A desvalorização do professor refletida nos salários, a instabilidade das verbas para a manutenção da universidade, os atrasos e a sistemática diminuição das receitas reforçam ainda mais o papel das agências de fomento, fragilizando a autonomia.

Diante disso, a questão da autonomia e da democracia ficam encurraladas, pois parece não haver escolha, espaço para a valorização das capacidades individuais, espaço para uma maior liberdade interna em termos de dedicação; a pesquisa é quase que globalmente organizada segundo parâmetros externos.

A despeito disso, a universidade mantém-se departamentalizada e disciplinar. Sua gestão é considerada aquém da sua complexidade. Embora haja democracia e transparência, insistem, ainda, relações onde a alta administração é mobilizada a solucionar conflitos que deveriam ser tratados regimentalmente, conforme afirmam as entrevistas.

Por outro lado, nenhum dos entrevistados apontou para uma avaliação interna do trabalho na sua globalidade (ensino, pesquisa, extensão, gestão), e quando questionados sobre esse tema, *a maioria informa que uma avaliação global encontraria muita resistência por parte do corpo docente*.

Os fóruns superiores da universidade são vistos como âmbitos distantes do dia a dia da instituição, ficando a maioria dos docentes alheios ao papel que tais espaços devem exercer. Não por acaso, um dos aspectos mais consensuais das narrativas analisadas diz respeito aos cargos de gestão, numa visão segundo a qual *ninguém quer assumir a responsabilidade de administrar e fazer a gestão da universidade*, que definitivamente é um lugar pouco valorizado e desconsiderado no contexto institucional da atualidade.

Assim, as relações de poder se solidificam a partir não dos arranjos internos, mas da capacidade de *networking* do corpo docente fora da universidade, seja na capacidade de atração de recursos, seja na capacidade de estabelecer novas parcerias, especialmente as parcerias internacionais.

Por fim, contrariando tudo isso e reafirmando as tensões identificadas, quando a entrevista se direciona para os parâmetros de qualidade, outro aspecto importante é ressaltado.

De acordo com as falas expostas nas entrevistas, o principal parâmetro de qualidade da universidade é a sua capacidade de inclusão social, sua capacidade de oferecer bons cursos, sua capacidade de oferecer um ensino forte, sua capacidade de atender a demandas externas – especialmente destacada colocação no mercado de trabalho. Todavia, se perguntados se há um consenso acerca de tais parâmetros, a resposta é única: não, não há consenso. Nesse caso, contrariando tudo que foi dito antes, a pesquisa não necessariamente é o fator determinante da identidade institucional, *prevalecendo o potencial da universidade de colaborar com uma sociedade mais justa*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo teve como principal objetivo identificar como a problemática da constituição de uma identidade institucional para a educação superior brasileira possui pontos de inflexão desde o seu nascimento, pontuando alguns processos sócio-históricos, passando pelas tensões de projetos em disputa marcadamente, a interrupção da democracia no Brasil, até os processos mais recentes de pressão pelo seu enquadramento à parâmetros internacionais de produção e qualidade acadêmica.

A reflexão sobre tais processos indica que a impossibilidade de afirmar uma única face institucional para a universidade, mas sim uma multiplicidade de faces, que tensionam e direcionam a instituição.

Cabe ressaltar que essa notória fragmentação identificada corresponde a um esforço de desvelamento sobre o quadro geral da instituição, considerando aqui uma rápida fotografia da UERJ em meio a uma conjuntura de grandes desafios e que busca a partir disso estabelecer caminhos coerentes e consistentes com uma identidade institucional que possa traduzir os anseios e os consensos possíveis para o futuro.

Se de acordo com a maioria dos entrevistados, o papel da universidade pública é promover a democracia através da ampliação do acesso, é manter o seu protagonismo na produção da pesquisa, é colaborar para o desenvolvimento social e econômico e formar quadros altamente qualificados, tal identidade, se reconhecida, deve ser traduzida em mecanismos de gestão, governança e reconhecimento.

Assim, a discussão em tela não pretende ser um questionamento ou uma exigência de que haja este ou aquele modelo institucional, a reflexão aqui apresentada guarda conexão com a preservação da autonomia e com a construção de um processo coletivo de auto reconhecimento, afirmação e direção social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CUNHA, Luiz Antônio. *A universidade temporã: o ensino superior da Colônia à Era Vargas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira/Edições UFC, 1980.
- DAGNINO, Renato Peixoto. Sociedade do conhecimento e Educação Superior. In: MOROSONI, Marília (Org.) *Fórum Latino-Americano de Educação Superior*. São Carlos: Pixel, 2015.
- HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- LEHER, Roberto. *Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza*. 1998. 267f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.
- PARADEISE, Catherine; THOENIG, Jean-Claude. Academic institutions in search of quality: local orders and global standards. *Organization Studies*, SAGE Publications, 2013, v. 34, n. 2, p. 189-218.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; ALMEIDA FILHO, Naomar. *A universidade no século XXI: para uma universidade nova*. Coimbra: Almedina, 2008.
- STEMMER, Caspar Enrich. Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT). In: SCHWARTZMAN, Simon (Coord.). *Ciência e tecnologia no Brasil (volume 2): política industrial, mercado de trabalho e instituições de apoio*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1993.
- UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UERJ). *DataUERJ 2017: anuário estatístico base de dados 2016*. Rio de Janeiro: UERJ, 2017.

NOTAS EXPLICATIVAS

- ¹ O artigo é desdobramento da pesquisa de pós-doutorado intitulada “O papel da universidade como vetor de desenvolvimento econômico e social a partir da sua interface com as demandas da sociedade: o que podemos aprender com o sistema de educação superior Francês”, desenvolvida no âmbito do Laboratoire Interdisciplinaire Sciences Innovations Sociétés da Université Paris-Est, França (2018-2019).
- ² De acordo com Baptista e Lázaro (2018): “*Sistema Educacional* – O sistema resulta da atividade sistematizada; e a ação sistematizada é aquela que busca intencionalmente realizar determinadas finalidades. É, pois, uma ação planejada. Sistema de ensino significa, assim, uma ordenação articulada dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina. Supõe, portanto, o planejamento”. Ora, se “sistema é a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante” (SAVIANI, 2008, p. 80).
- ³ Vale ressaltar que mesmo no bojo do violento contexto ditatorial, alguns avanços foram produzidos, seja pela correlação de forças imposta pelos grupos resistentes, seja ação das correntes nacionalistas. Os principais avanços nesse campo se traduziram em investimentos em pesquisa, especialmente no esforço de colocar o Brasil no cenário mundial da produção do conhecimento. O acordo chamado MEC_USAID, embora tenha sido expressão da subordinação brasileira, trouxe inovações para a estrutura universitária que merecem referência. Sobre isso, conferir Stemmer (1995).
- ⁴ Fonte: DataUERJ 2017 (UERJ, 2017).

⁵ As entrevistas foram realizadas entre os meses de março e abril de 2018, tendo contado com a participação das seguintes unidades acadêmicas e administrativas: Faculdade de Educação, Instituto de Biologia, Faculdade de Filosofia, Faculdade de Relações Internacionais, Faculdade de História, Faculdade de Arqueologia, Instituto de Medicina Social, Instituto de Química, Faculdade de Engenharia, Sub-Reitoria de Pós-graduação e Pesquisa, Departamento de Cooperação Internacional e Coordenadoria de Estudos Estratégicos e Desenvolvimento. As entrevistas seguiram um roteiro estruturado de perguntas abertas, foram gravadas e analisadas a partir de três temas: 1) avaliação e reconhecimento; 2) gestão e governança local; e 3) qualidade acadêmica.