

POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL DE HOJE: INQUIETAÇÕES E ANGÚSTIAS*

AFRÂNIO MENDES CATANI **

INTRODUÇÃO

O objetivo principal do presente trabalho é o de discutir o momento atual vivenciado pelas Instituições de Ensino Superior (IES) públicas brasileiras. A pretensão é a debater algumas concepções básicas do governo federal que, através do Ministério da Educação e do Desporto (MEC), diagnostica o esgotamento do modelo único de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e formula suas prioridades, procurando forjar um modelo diversificado e flexível.

NOVOS AGENTES, NOVAS POLÍTICAS, NOVA LEGISLAÇÃO¹

A partir da metade dos anos noventa, em especial com o início do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), uma série de modificações significativas começam a ocorrer na educação brasileira, principalmente com a promulgação ou a edição de um conjunto de dispositivos legais. Dentre os principais agentes desse movimento podem ser localizados o Estado- Poder Executivo, através do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) e do Ministério da Educação e do Desporto (MEC); a Associação Brasileira das Mantenedoras (ABM);

*Trabalho apresentado em mesa redonda da "Jornada de Educação: novos tempos, novos caminhos (?)" FCL/UNESP/CAr, 1998.

** Professor doutor da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP) e no Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM/USP).

¹ Grande parte do exposto no presente texto encontra-se em CATANI, 1998.

a Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP); na Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC); o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB); a Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES).

Com o governo FHC, através do MEC e do MARE, efetua-se uma reforma da educação superior que vai se efetivando de maneira fragmentária, a partir de uma série de instrumentos legais, como leis ordinárias, decretos, portarias, emendas constitucionais e diversas medidas provisórias. Para SILVA JR. e SGUISSARDI (1999), “trata-se de um conjunto significativo de alterações pontuais, políticas, legais, estruturais e gerenciais da educação superior, sem a esperada ampla discussão (...) com os envolvidos e diretamente interessados nesse processo”.

Em 1995, Bresser Pereira, então titular do MARE, previu em seu projeto de reforma do Estado a implantação das organizações sociais, entidades públicas não-estatais (fundações privadas ou sociedade civil sem fins lucrativos) que prestariam serviços em diversas áreas. Assim, o Estado assinaria com estas organizações (aí incluídas as instituições de ensino superior federais) um contrato de gestão no qual estariam previstos os serviços a serem prestados, as metas a serem atingidas e os recursos financeiros que o governo destinaria, a cada ano, a essas organizações. Os recursos previstos na assinatura desse contrato de gestão seriam completados pelas próprias instituições, que cobrariam pelos serviços prestados. Ou seja, as universidades públicas federais teriam que desenvolver projetos, ministrar cursos pagos e realizar outras atividades com a finalidade de captar recursos no mercado.

O projeto de reforma constitucional do MARE prevê, igualmente, a extinção do Regime Jurídico Único que, desde a Constituição Federal de 1988, estabelece as normas de

conduta dos funcionários federais, que só podem ser demitidos em condições excepcionais, além de receberem o mesmo salário em suas respectivas categorias. Com essa reforma, as IES seriam livres para contratar (ou demitir) funcionários, com salários diferenciados e em distintas condições de trabalho.

A grande reação contrária das entidades de classe de dirigentes, docentes, estudantes e funcionários levou o MEC a voltar atrás, esclarecendo que a adesão das universidades ao projeto seria voluntária.

As reformas a serem operadas, visando à autonomia, deveriam se concentrar nos seguintes pontos:

- Haveria plena autonomia de gestão administrativa e financeira das universidades federais, conservando seu caráter público;

- cada universidade teria o poder para decidir autonomamente sobre sua política de contratação e de remuneração de docentes e funcionários;

- os orçamentos das IES seriam estabelecidos de maneira diferenciada para cada uma delas, levando-se em consideração a avaliação de seu desempenho e procurando maximizar o aumento da eficiência na aplicação dos recursos públicos, visando a ampliar o atendimento à população;

- as IES seriam estimuladas a buscar fontes adicionais de recursos junto a outros setores do poder público e à iniciativa privada;

- os hospitais universitários deveriam ficar subordinados às IES, embora devessem gozar de autonomia administrativa com gestão profissional;

- nas instituições federais, os cursos de graduação, mestrado e doutorado continuariam a ser gratuitos.

O projeto enviado ao Congresso Nacional previa, também, a criação de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior que, durante 10 anos, garantiria o funcionamento destas instituições.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96) tem um capítulo específico sobre a educação superior - artigos 43 a 57. Em linhas gerais, passaremos a comentar as inovações que esse dispositivo legal apresenta. Os artigos de 43 a 50 se ocupam da educação superior de modo geral enquanto os restantes referem-se especificamente às instituições universitárias.

O vestibular classificatório deixaria, inicialmente, de ser a única forma de ingresso nas IES. Ao invés de uma única prova, fixada em determinado período do ano, abre-se a possibilidade de processo seletivo efetuado por meio de uma seqüência de provas (por exemplo, ao longo do ensino médio, como já vem ocorrendo). Além disso, as universidades podem criar cursos novos, com temáticas interdisciplinares e problemáticas emergentes. Estabelece-se que o ano letivo tenha, no mínimo, 200 dias de trabalho efetivo e, o que é interessante, que os estudantes com excelente aproveitamento poderão abreviar a duração de seus cursos.

A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento das IES, terão prazos limitados, sendo renovados após processo regular de avaliação. Se forem notadas deficiências, haverá uma reavaliação e, se elas ainda persistirem, prevê-se a desativação de cursos e habilitações, a intervenção nas escolas e, no limite, o descredenciamento.

Em seguida localizam-se os artigos relativos às universidades. A universidade é definida como instituição pluridisciplinar, com as seguintes características: possuir pelo menos 1/3 do corpo docente em regime de tempo integral e, também, 1/3 dos docentes com, pelo menos, titulação acadêmica de mestrado ou doutorado. Além disso, essas instituições devem apresentar produção intelectual no campo da pesquisa, na docência e na extensão de serviços à comunidade. Prevê-se, ainda, a criação de instituições especializadas de alto nível em cada uma das áreas de conhecimento.

A gestão democrática está assegurada pela existência de órgãos colegiados deliberativos, que contam com a participa-

ção dos “segmentos da comunidade institucional, local e regional”. Todavia, a LDB estabelece também que os docentes ocupem 70% das vagas em cada órgão colegiado ou comissão.

No artigo 53, prevê-se a lista das atribuições constantes de qualquer universidade no exercício de sua autonomia, enquanto outro artigo estabelece que as universidades oficiais terão um “estatuto jurídico especial”, o que contraria, no entender de vários estudiosos, a Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, as universidades públicas poderiam estabelecer seus planos de carreira, seu quadro docente, técnico e administrativo e seus padrões de remuneração.

Finalmente, o artigo 57 obriga os professores a ministrar, nas IES públicas, um mínimo de 8 horas semanais de aula.

Carlos Roberto Jamil Cury entende que a atual LDB sugere uma reforma em curso, estruturada em torno de dois grandes eixos: a avaliação e a autonomia.

A avaliação será uma espécie de controle de resultados, e é a partir dela que as instituições deverão receber maior ou menor quantidade de recursos. A autonomia está associada à idéia de flexibilidade que, no que se refere às universidades, significa dizer que elas passam a responder por um conjunto de atribuições cada vez maior e praticamente livres do controle dos sistemas de ensino.

Para Jamil Cury tal reforma do ensino superior brasileiro poderia ser caracterizada pela denominação de “autonomia universitária avaliada”. Com a promulgação da LDB (dezembro de 1996) um conjunto de instrumentos legais começou a detalhar esta reforma na prática.

Parte das instituições privadas iniciou o investimento na formação de grupos de pesquisa e de pós-graduação, melhorando a qualidade de seu corpo docente. Isso foi (e está sendo) possível graças à aposentadoria precoce de grande contingente de professores, portadores do título de doutor, que trabalharam em Universidades públicas e decidiram migrar para as instituições privadas, por duplo motivo: re-

ceio de perder uma série de vantagens adquiridas e receber um segundo salário.

As universidades confessionais (católicas, luteranas, metodistas e batistas) procuram diferenciar-se das demais e, assim, pleitear recursos públicos com legitimidade. Com essa finalidade, criaram a ABRUC (Associação Brasileira das Universidades Comunitárias). São universidades não lucrativas, pertencentes à “comunidade” e que não têm sócios ou acionistas. Elas pretendem diferenciar-se das universidades propriamente privadas, que se organizaram em torno da ANUP (Associação Nacional das Universidades Particulares).

No entender de Luiz Antonio Cunha, as universidades confessionais defendem “a existência de um sistema de avaliação amplo, que forneça critérios objetivos para a premiação ou a punição das IES. “As instituições de baixa qualidade deveriam ser descredenciadas (...). Em contrapartida, as instituições de alta qualidade deveriam ser premiadas com recursos para o financiamento do ensino e da pesquisa, em especial desta última atividade”. (CUNHA, 1997).

Decreto presidencial (abril de 1997) estabeleceu distinções para o sistema de ensino superior brasileiro no que diz respeito à fronteira entre as esferas pública e privada. Assim, vamos ter as IES públicas, as IES privadas sem fins lucrativos e as IES privadas com fins lucrativos, sendo que estas últimas ficariam obrigadas a pagar, a partir de então, uma série de encargos sociais, parafiscais e trabalhistas, bem como impostos sobre o patrimônio, que até então não desembolsavam. Aconteceram fortes reações contrárias a tais medidas legais da parte das IES particulares com fins lucrativos, levando o governo a alguns recuos.

Estabeleceram-se, também, tipos de IES, devendo todas elas ser periodicamente recredenciadas pelo MEC. Os tipos de instituições são os seguintes:

Universidades - caracterizam-se por oferecer ensino, pesquisa e extensão; têm autonomia didática; podem abrir e fechar cursos e vagas sem autorização (exceto em áreas médicas).

Centros Universitários - caracterizam-se por oferecer ensino de excelência (na maioria dos casos não têm pesquisa e extensão); podem atuar em uma ou mais áreas do conhecimento; podem, a exemplo das universidades, abrir e fechar cursos e vagas, sem autorização.

Faculdades integradas - constituem-se em um conjunto de instituições em diferentes áreas do conhecimento; oferecem ensino e, às vezes, pesquisa e extensão; dependem da autorização do Conselho Nacional de Educação (CNE) para criar cursos e vagas.

Institutos superiores ou escolas superiores - atuam em geral em uma área do conhecimento; podem realizar ensino ou pesquisa; dependem da autorização do CNE para expandir sua área de atuação.

No final de 1995 instituiu-se o Exame Nacional de Cursos, o chamado “Provão”, mediante o qual os alunos que concluem os cursos de graduação passam por uma avaliação geral, através de prova escrita. Com o “Provão” teve início a montagem de um sofisticado mecanismo de avaliação que prevê, além do descredenciamento de instituições de ensino cujos estudantes tiveram desempenho insatisfatório, o reordenamento institucional das universidades segundo os tipos descritos nas linhas anteriores. Esse procedimento irá produzir, de acordo com Luiz Antonio Cunha, duas mudanças profundas no campo do ensino superior brasileiro, quais sejam, “a diferenciação das instituições privadas com fins lucrativos, que ficarão excluídas dos benefícios dos recursos públicos” e “a diferenciação das instituições dotadas de autonomia universitária, tanto públicas quanto privadas, a maioria delas provavelmente ‘rebaixadas’ à nova categoria dos centros universitários”, onde o princípio constitucional da necessidade conjunta entre ensino, pesquisa e extensão deixaria de prevalecer.

Assim, a partir das considerações realizadas por CUNHA, por SILVA JUNIOR e SGUISSARDI, é possível afirmar que:

– hoje, a linha principal de demarcação interna do ensino superior deixa de passar pela distinção entre o estatal e o privado para delimitar a diferença específica entre a excelência e a mediocridade;

– é bem provável, a continuarem as mudanças, o desaparecimento a médio prazo das instituições estatais públicas, no formato em que existem hoje.

AUTONOMIA, PRIVATIZAÇÃO Y OTRAS COSITAS MÁS²

O ministro Paulo Renato Souza propôs ao Presidente da República três alternativas para enfrentar a escassez de recursos vigente na área educacional: a fusão do Ministério da Educação (MEC) com o da Ciência e Tecnologia (MCT). A idéia, segundo ele, seria a de “coordenar melhor as ações desses dois ministérios em relação à universidades federais”. As outras duas alternativas são: 1) manter a atual divisão, mas com alguma instância encarregada de fazer a articulação das ações; 2) passar a administração das 52 instituições federais de Ensino Superior do MEC para MCT”. (cf. Folha de S. Paulo, 03.12.98. “FHC estuda fundir Educação e Ciência”, de Fernando Rossetti). Estas propostas receberam ressalvas do presidente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Sérgio Henrique Ferreira: “O que me preocupa é a insensibilidade do Paulo Renato achar que fazer ciência e ensinar ciência são a mesma coisa. Ele tem capacidade administrativa, mas não tem sensibilidade científica”. O presidente da ANDIFES, José Ivonildo do Rêgo, reconhece que atualmente a articulação entre ensino superior e ciência e tecnologia não é boa. Reclama que o MCT passou a ser um “balcão” de atendimento de demandas de cientistas, segundo as atribuições do CNPq”. Para ele, a função do MCT “seria fazer política para o setor junto com ou-

² Desenvolvido com base em CATANI, 1999.

tros ministérios. Mas, aquele que seria o órgão para isso, o Conselho de Ciência e Tecnologia, nunca foi acionado”. (cf. Folha de S. Paulo, 03.12.98. Depoimentos recolhidos por Ricardo Bonalume Neto).

Observa-se, por parte do governo e de significativos setores da grande imprensa, a difusão de mentalidade que procura desqualificar o que é público e sacralizar o que é privado. Nesse sentido, o modelo ideal, sempre invocado, é o do Chile: naquele país, a partir de 1981, o Estado foi reduzindo gradativamente seus aportes financeiros para as universidades públicas, chegando hoje a destinar não mais de 40% do que gastava no início da década passada. O restante é conseguido, basicamente, através da cobrança de mensalidades, pagas pelos alunos.

O governo FHC não quer mais gastar cerca de R\$ 5,7 bilhões por ano com as universidades federais; quer reduzir significativamente esse dispêndio. Desse total que o MEC passou às IES federais, 94% foram destinados ao pagamento da folha de pessoal (salários e benefícios como vale-transporte e tíquete-alimentação). Assim, sobra muito pouco para pesquisa, manutenção e investimentos na estrutura física das instituições (R\$ 392 milhões). Se fossem somados os recursos gerados pelas próprias universidades em 1997 (como a cobrança da taxa de inscrição no vestibular), o total disponível sobe para R\$ 6,2 bilhões. Desse total, R\$ 5,02 bilhões são gastos com pessoal, sendo R\$ 1,47 bilhão o montante dispendido com inativos e pensionistas (cf. Folha de S. Paulo, 02.12.98, matérias de Daniela Falcão e Betina Bernardes). Assim, a artilharia Tucana concentra-se, inicialmente, em tentar aplainar o terreno para conceder autonomia administrativa às universidades (raciocinam que os reitores iriam cortando, aos poucos, a “gordura”, isto é, o excesso de pessoal, promovendo pequenas - mas constantes - levadas de demissões). Há, no Congresso, Emenda Constitucional que leva água para esse moinho. Aprovando-se a emenda da autonomia administrativa, os reitores teriam condições de elaborar

seus próprios orçamentos, com plena liberdade para abrir/fechar cursos, criar novos critérios de remuneração e incrementar a captação de recursos através da venda de serviços e consultorias para o mercado³.

Numa segunda etapa, viria a cobrança de taxas dos alunos - na revista Veja, edição de 15/07/98, encontra-se longa matéria sobre as universidades federais (“À Esquerda da Reforma”). Nela, há um *box*, expressivamente chamado “Por que não cobrar mensalidade?”, com as habituais pérolas do gênero e desembocando na já mencionada “chilenização” do sistema de ensino superior. Esse seria o ideal a se conquistar. O próprio ministro Paulo Renato Souza se assusta quando os técnicos do MEC tentam discutir, ao mesmo tempo, as questões da autonomia e a cobrança de mensalidades: isso levaria a uma aliança entre professores e alunos, o que nesse momento é inconveniente. “Não é hora para essa discussão”, diz Paulo Renato, na citada matéria de Veja. Nesta mesma publicação o Pró-Reitor de Pesquisa da USP, Hernán Chaimovitch, faz declarações que são, no mínimo, preocupantes: “cobrar não significa privatizar”⁴.

No âmbito do MEC, todavia, as discussões com os deputados da base governista tiveram início, visando à possibilidade de apresentar Emenda Constitucional que permitisse a cobrança de mensalidades. Segundo o jornalista Fernando Rossetti, “a discussão ocorreu depois que o diretor-geral da UNESCO (Organização das Nações Unidas para

³ Na hora de se distribuírem as verbas, novos critérios seriam utilizados: o montante destinado à pesquisa seria concentrado nos centros de excelência (cerca de meia dúzia dentre o total das IES), alocado com base na produtividade científica, qualificação dos professores, número de alunos, notas obtidas no “Provão” (Exame Nacional de Cursos) etc.

⁴ José Arthur Giannotti, presidente do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e professor aposentado da USP, defende o pagamento do ensino universitário ministrado pelas instituições públicas. O montante dos pagamentos seria reunido num fundo gerido pelos alunos, professores e pelo poder público, com a finalidade de incentivar a entrada de estudantes pobres nas universidades. (cf. entrevista concedida a Élio Gaspari. Folha de S. Paulo, 13.12.98).

Educação, Saúde e Cultura), Federico Mayor, declarou em Paris ser favorável ao pagamento do ensino superior público pelos “estudantes ricos” (“Crise reforça a polêmica sobre a cobrança em universidade pública”. In: Folha de S. Paulo, 20/10/98). E detalha as três posições principais em torno do tema. A primeira defende o ensino público gratuito, como um direito constitucional, que não deve sofrer alteração. A segunda entende que se pode até cobrar mensalidades, mas é necessário resolver, antes, uma questão séria: “como garantir que os pobres não sejam segregados”. Finalmente, há a proposição mais radical: “muda-se a Constituição, abrindo-se a possibilidade da cobrança, e cada universidade define se será paga ou não”.

Com relação à questão da autonomia, as propostas do MEC e da ANDIFES diferem de maneira substancial. Matéria da Folha de S. Paulo (20.04.99), de autoria de Daniela Falcão (“Proposta de Autonomia Gera Divergências”), resume com propriedade tais embates, que seriam os seguintes:

	O que quer a ANDIFES	O que propõe o MEC
Financiamento	A união deve garantir que pelo menos 75% do orçamento do MEC proveniente da receita de impostos sejam destinados anualmente às universidades.	O MEC não aceita a vinculação, que teria de ser feita por meio de emenda constitucional. A alternativa é colocar na lei o valor mínimo de quanto a União deve repassar às universidades. Esse valor seria a média do que foi repassado nos últimos 2 ou 3 anos.
Normas para repasse de recursos	Além do número de alunos e do volume de pesquisa e extensão, o valor do repasse a cada instituição levaria em conta a áreas dos campi e a avaliação dos cursos.	O repasse só levaria em conta o número de alunos, o volume de pesquisa e extensão.
Natureza jurídica	As universidades federais teriam personalidade jurídica especial, dotada de autornomção e autogestão, garantindo independência total das medidas adotadas pelo governo federal para regulamentar órgãos públicos.	A manutenção da natureza jurídica atual, com as universidades dividida em autarquias e fundações.
Eleição para Reitor	A autonomia daria direito à elaboração de normas próprias para a escolha dos dirigentes	O projeto de autonomia do governo não aborda a questão das eleições para Reitor
Planos de Carreiras e salários	As universidades teriam liberdade para definir seus planos, mas haveria um piso mínimo de salário para os professores igual em todo o país.	Cada universidade estabelece seu próprio plano. Não há piso nacional.
Autonomia por Contrato	A autonomia valeria para todas as universidades federais a partir da data de publicação da lei.	Cada universidade assinaria um contrato de autonomia com o MEC, que teria prazo mínimo de dois anos.

Deve-se mencionar, ainda, que a partir do ano passado, através da lei nº 9678, de 03.07.1998, o governo insti-

tuiu a Gratificação de Estímulo à Docência (GED) no Ministério Superior das IFES, após greve prolongada e difícil processo de negociação. Os valores dessa gratificação correspondem à pontuação obtida pelos docentes, de acordo com o regime de trabalho (20 horas, 40 ou dedicação exclusiva), a categoria (auxiliar, assistente, adjunto ou titular) e a titulação (graduação, aperfeiçoamento, especialização, mestrado ou doutorado).

A pontuação atribuída pela GED, a partir da avaliação das atividades dos docentes, privilegia o ensino através de maior pontuação da hora/aula semanal. São 10 pontos por hora/aula. Dos 140 pontos possíveis, 120 podem ser adquiridos como parte da avaliação quantitativa, ou seja, através da totalização de horas/aula. A GED também objetiva valorizar a titulação acadêmica e os professores da ativa, bem como acabar com os reajustes isonômicos de salários mediante gratificação baseada no desempenho⁵.

As perspectivas para o período 1999-2002, correspondente ao segundo mandato de FHC, são alarmantes para o futuro da universidade pública brasileira. Com certeza elas continuarão a existir a médio prazo, mas com formato bastante distinto daquele que possuem hoje.

BIBLIOGRAFIA

- CATANI, A.M. "O Ensino Superior no Brasil: perspectivas". In: KUPSTAS, M. (Org.) *Educação em Debate*. São Paulo: Ed. Moderna, 1998.
- _____. "A Universidade Pública no Brasil: perspectivas para o século XXI". Mendoza, Argentina. I Congresso Interoceânico de Estudos Latinoamericanos. Marzo, 1999. mimeogr.
- CHAUÍ, M. "A Universidade Hoje". In: *Praga - Estudos Marxistas*, nº 6, Ed. Hucitec, São Paulo, 1998.

⁵ Desenvolvo, atualmente, com o Prof. João Ferreira de Oliveira, texto sobre a implantação da GED nas IFES.

- CUNHA, L.A. O público e o privado no ensino superior brasileiro: fronteira em movimento? XXI Congresso da ALAS (Associação Latino-Americana de Sociologia). São Paulo, setembro, 1997, mimeogr.
- CURY, C.R.J. A educação Superior na Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Uma Nova Reforma? In: CATANI, A.M. (Org.) *Novas Perspectivas nas Políticas de Educação Superior na América Latina no Limiar do Século XXI*. Campinas, SP. Ed. Autores Associados, 1998.
- DURHAM, E.R. A política para o ensino superior brasileiro ante o desafio do novo século. In: CATANI, Afrânio Mendes (Org.) *Novas Perspectivas nas Políticas de Educação Superior na América Latina no Limiar do Século XXI*. Campinas, SP. Ed. Autores Associados, 1998.
- SILVA JR, J.R. e SGUISSARDI, V. *Novas Faces da Educação Superior no Brasil: reforma do Estado e mudança na produção*. Bragança Paulista, SP. EDUSF (Editora Universidade São Francisco), IFAN/CDAPH, 1999.