

Políticas para o ensino superior

Do Geres à LDB

Luiz Antônio Cunha

RESUMO. O artigo analisa as políticas para o ensino superior no Brasil a partir dos anos 80, em contraponto aos acontecimentos políticos e às posições assumidas pela comunidade acadêmica brasileira. Afirma que nas instituições geradas naquela época estão as diretrizes para as políticas implantadas no Brasil no triênio 1995-97. O artigo discute ainda o papel dos grupos políticos nacionais responsáveis pelo ajuste do projeto original às recomendações das agências internacionais, detentoras de poder econômico e simbólico.

No que diz respeito ao ensino superior, a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394/96, não trouxe o impacto que a determinação constitucional propiciava e o projeto da Câmara pretendia. Como já havia antecipado, o projeto oriundo do Senado resultou em uma LDB *minimalista*. (Cunha, 1996b) Ao invés de traçar diretrizes para a educação nacional, assentada em bases sólidas, o projeto do senador Darcy Ribeiro foi sendo modificado e encurtado para se adaptar às medidas parciais que o MEC propunha.

Com efeito, o governo instalado em janeiro de 1995 empreendeu uma intensa atividade reformadora no campo educacional, sem esperar pela promulgação da LDB. Para tanto, o MEC foi particularmente ativo na elaboração de uma série de projetos de reforma da Constituição, de medidas provisórias, de projetos de lei e de decretos, cuja lógica não foi explicitada previamente, nem mesmo na proposta de governo do candidato Fernando Henrique Cardoso.

A *lógica intrínseca* da reforma do ensino superior, empreendida no triênio 1995-1997, revela a presença de certas recomendações nos relatórios

Luiz Antônio Cunha é professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro — UFRJ.

do Banco Mundial, assim como reflete o protagonismo de grupos internos que buscam valorizar suas propostas mediante o endosso político de agências internacionais, importantes não apenas devido ao poder financeiro que representam, como também pelo valor simbólico que tais propostas ostentam depois de consagradas pelo agente externo.

Embora a reforma do ensino empreendida em 1968 — mediante a lei nº 5.540 e o Estatuto do Magistério Superior Federal do mesmo ano (lei nº 5.539) — propiciasse condições institucionais para a efetiva criação da universidade no Brasil, onde, até então, existiam apenas faculdades isoladas ou meramente aglomeradas, a política universitária dos anos 1970 foi enfaticamente criticada por professores, pesquisadores e estudantes.

Para isso, concorreu o contexto político do início da década, com o esgotamento do regime militar e o ascenso das organizações sociais e políticas tendentes à democratização da sociedade e do Estado. O biênio 1982-1983 foi especialmente importante nesse processo de transição para a democracia, pelas eleições diretas para o governo dos estados, as primeiras que se realizavam por essa via, desde 1965.

Nesse sentido, o MEC lançou o Programa de Avaliação da Reforma Universitária — Paru, em junho de 1983, como desdobramento de discussões havidas no âmbito do Conselho Federal de Educação. Essas, por sua vez, resultaram, reativamente, das greves ocorridas nas universidades federais nos anos anteriores e das críticas dirigidas à legislação relativa ao ensino superior.

No início da década de 1980, a pós-graduação contava com o sistema de avaliação da Capes, que gozava de reconhecimento geral, apesar das críticas sobre seu viés quantitativista. A graduação, ao contrário, não dispunha de nada comparável. Faltava-lhe um mecanismo que pudesse apontar em que medida a reforma universitária realmente se efetivou, quais as vantagens alcançadas e quais os problemas enfrentados pelos diversos tipos de cursos e de instituições.

Para compensar essa deficiência, a experiência da Capes na pós-graduação teve um papel decisivo. Por iniciativa de seu diretor-geral, Edson Machado de Souza, membro do Conselho Federal de Educação, foi criado um Grupo Gestor da Pesquisa (na realidade, o próprio Paru), sob a coordenação geral do próprio diretor e a direção técnica de Sérgio Costa Ribeiro, secundado por Isaura Beloni, da UnB. Cinco técnicos do MEC completavam o grupo.

O Paru trataria de dois grandes temas: a gestão das IES (poder e tomada de decisões; administração acadêmica; administração financeira; financia-

mento e política de pessoal) e a produção e a disseminação do conhecimento (ensino e pesquisa e interação com a comunidade).

Para dar conta de temática tão ambiciosa, o projeto se desenvolveria em três etapas:

1. realização de um *estudo base*, consistindo em pesquisa do tipo *survey* e análise de práticas das IES que se apresentassem como voluntárias, a partir de uma metodologia que permitisse comparações;
2. debates nacionais sobre os documentos produzidos no âmbito das IES e no âmbito de entidades; e
3. elaboração de subsídios ao CFE que, então, estaria encarregado das alterações na legislação relativa ao ensino superior, mediante pareceres e anteprojetos de decretos e de leis.

Apesar de originário na Capes, o enfoque da pesquisa era avesso ao tecnicismo dominante no Ministério da Educação. Um ano depois de começado, o Paru foi desativado devido às disputas internas no próprio Ministério da Educação, em torno da competência de avaliação sobre a Reforma Universitária. Os dados de milhares de questionários não foram sequer apurados, e vários estudos institucionais não passaram das versões preliminares.

Empossado o Presidente Sarney e feito Ministro da Educação Marco Maciel, o projeto foi esquecido, substituído em suas funções por um expediente de maior rendimento político: a Comissão Nacional para a Reformulação do Ensino Superior, nomeada já em março de 1985.

A heterogeneidade dos membros dessa comissão era marcante. Apenas metade tinha efetivamente vivência universitária. Os demais haviam frequentado cursos superiores, algum dia, mas desenvolviam práticas muito distantes da vida acadêmica. Se havia um militante de sindicato de trabalhadores petroleiros, a ele se contrapunha um empresário do setor siderúrgico; ao intelectual comunista, o tecnoburocrata; ao leigo partidário da teologia da libertação, o monge cultivador da herança tridentina; à geração jovem da docência universitária, o delfim da cátedra da velha faculdade; a um dirigente de associação de docentes, um membro do Conselho Federal de Educação; a um ex-reitor de universidade, um ex-presidente da União Nacional dos Estudantes. Tamanha diversidade propiciou que o produto da Comissão fosse um conjunto de textos sobre questões desconstruídas, propiciando um relatório conforme as diretrizes implícitas do ministério,¹ seguido de votos em separado.

As medidas preconizadas pelo relatório da comissão, se implementadas, resultariam em profundas mudanças na estrutura do ensino superior brasi-

leiro. (Cunha, 1991) O modelo napoleônico, vigente desde a segunda década do século passado, mas parcialmente alterado pela reforma universitária de 1966-1968, sofreria novo e duro golpe. A ênfase nos cursos de graduação de caráter geral, desvinculados de profissões específicas, e a transferência de conteúdos profissionais para a pós-graduação levariam as universidades brasileiras para um modelo mais próximo do norte-americano, talvez com a introdução do *college*, que o ciclo básico da reforma dos anos 1960 teria antecipado. Paralelamente, os institutos superiores de tecnologia esvaziariam as universidades da demanda por cursos específicos. Ambas as medidas visariam combater o caráter corporativo do ensino superior brasileiro, outra persistência do modelo napoleônico, que estaria sobrevivendo pela intermediação dos currículos mínimos dos cursos de graduação, estabelecidos pelo Conselho Federal de Educação em articulação com os organismos de representação de cada agrupamento profissional. Outro elemento do modelo napoleônico prevalecente no Brasil seria o centralismo e a organização padronizada, que a Comissão propôs combater pela transferência às universidades da supervisão das demais instituições de ensino superior, bem como a liberdade para que as universidades optassem por adotar ou não sistemas que, apesar de recentes, já pareciam fazer parte da própria essência da instituição: sistema de créditos, departamentos, ciclo básico, entre outros.

Concluído o relatório da Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior, em novembro de 1985, poucos meses depois (fevereiro de 1986), o Ministro Marco Maciel criou o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior — Geres, com cinco membros.² Com base naquele relatório e em contribuições enviadas por associações e pessoas individuais, o Geres elaborou um anteprojeto de lei de reformulação voltado apenas para as IES federais.

Em outubro de 1986, o relatório e o anteprojeto de lei produzidos pelo Geres foram divulgados apressadamente, no bojo de uma crise gerada por greve de funcionários técnico-administrativos e ameaça de greve de professores. Tomou-se conhecimento de um texto que assumia certas linhas da Comissão e as desenvolvia, e de um anteprojeto de lei que anunciava algumas medidas específicas.

A análise dos principais pontos focalizados no anteprojeto de lei do Geres revela a preocupação geral de:

1. acabar com a dualidade de estruturação das universidades federais, incorporando as autarquias e as fundações em um novo ente jurídico, denominado apenas universidade, que deixaria de ter os rígidos controles orça-

mentários e salariais das autarquias, pois receberia os recursos financeiros sob a forma de dotações globais;

2. racionalizar o controle governamental sobre as universidades, o qual deixaria de ser sobre os *meios* para incidir sobre os *fins*, com participação acadêmica, sem prejuízo da autonomia das instituições;

3. valorizar os níveis mais elevados da carreira docente, restringindo o acesso dos níveis inferiores aos cargos de direção, e restituir aos títulos acadêmicos seu antigo papel no regime de promoção dos professores;

4. incluir a participação de docentes e de estudantes na elaboração das listas (que seriam tríplexes e não sêxtuplas) para os cargos de direção das universidades e de suas unidades, bem como a incorporação de representantes dos funcionários nos colégios eleitorais especiais, que votariam nos candidatos a reitor.³

O texto do Geres foi prontamente rejeitado pelos movimentos de professores, de funcionários e de estudantes, talvez mais pelo seu relatório-justificativa do que propriamente pelo anteprojeto de lei. Temia-se que a dotação global pudesse levar à desobrigação do governo para com o suprimento de recursos, pelo menos para cobrir as despesas com pagamento de pessoal. Isso porque os cortes orçamentários, de um lado, e os reajustes salariais, resultantes da inflação e das conquistas trabalhistas, de outro, obrigavam os reitores a dedicarem grande parte de seu tempo à busca de créditos adicionais que permitissem cobrir as despesas mais prementes. Por outro lado, as entidades sindicais de professores e de funcionários, particularmente, temiam a perda de força política se tivessem de orientar suas reivindicações para dentro de cada universidade, ao invés de se juntarem nas reivindicações unificadas frente ao MEC, caso a diversidade dos quadros funcionais e das escalas salariais viessem a prevalecer.

Diante do volume de críticas recebidas, o Presidente da República, no contexto das dificuldades políticas em pleno período constituinte, retirou do Congresso Nacional o anteprojeto de lei que, no entanto, permaneceu como orientação da política geral do governo para o ensino superior.

A avaliação das universidades deslanchou por iniciativa própria de algumas instituições. A Universidade de São Paulo avaliou seus departamentos, penosamente;⁴ a Universidade Federal de Minas Gerais avaliou sua pós-graduação; a Universidade Federal do Rio de Janeiro e a Universidade de Brasília avaliaram seus cursos de graduação, utilizando diferentes procedimentos; o Ministério da Educação incentivou atividades desse tipo, mas pretendia desenvolver processos mais amplos de avaliação. Em busca de orientação e legitimação em área tão sensível, o MEC promoveu, em

conjunto com o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, um Encontro Internacional sobre Avaliação Superior (Brasília, setembro 1987), com a participação de técnicos governamentais e professores universitários da Inglaterra, da França, do Canadá e do Japão, países que possuíam formas distintas de tratar essa questão. Desse encontro, vale destacar que os participantes brasileiros não integrantes dos quadros do MEC enfatizaram a necessidade de desvinculação e independência dos órgãos de avaliação diante dos órgãos de financiamento.

O que surgiu como projeto no governo Sarney passou a representar a política educacional do Estado, no governo seguinte. Imediatamente após a posse de Fernando Collor de Mello, em março de 1990, foram tomadas medidas drásticas de redução do tamanho do aparelho de Estado, com a extinção de autarquias, fundações e empresas públicas. Entre os órgãos federais extintos estavam a Capes e o Inep, ambos do Ministério da Educação. A forte reação do meio acadêmico, até mesmo de aliados do governo Collor, levou à recriação desses órgãos.

Somente depois desses “acidentes” é que foi elaborado o Plano Setorial de Educação 1991-1995. Seu preâmbulo dizia que a legitimação da *autonomia* universitária dependeria do *desempenho* das instituições, o que suscitou uma reação generalizada à avaliação institucional, que já se iniciava em algumas universidades públicas de primeira linha.

O Plano acenava, também, com a desregulamentação do funcionamento das universidades federais, abrindo-se a possibilidade de cada uma delas fixar o salário dos professores e realizar concursos para admissão e promoção de pessoal conforme suas necessidades, independentemente de autorização governamental.

A elaboração do Plano foi concomitante à presença no Brasil da missão do Banco Mundial, que produziu um relatório endereçado ao governo brasileiro, intitulado *Higher Education Reform in Brazil*, de fevereiro de 1991. O relatório afirma que as principais necessidades do Brasil em termos educacionais estão no ensino primário e secundário, como essa agência havia enfatizado em relatórios anteriores. Curiosamente, para um relatório sobre o ensino superior, diz-se que esse nível de ensino é também importante para a qualificação de força de trabalho de nível médio e alto. Mas, o volume de gastos públicos faria com que questões como eficiência e efetividade tivessem de ser especialmente levadas em conta.

As principais recomendações foram as seguintes: as IES federais deveriam ter maior autonomia para gerir seus próprios orçamentos, contratar e demitir pessoal; o Conselho Federal de Educação deveria tornar-se uma

agência de efetivo controle do crescimento do ensino superior, assumindo novas tarefas, inclusive a de alocação de recursos para as IES federais e a elaboração de normas visando a aumentar o custo/efetividade e a responsabilidade dessas instituições; o CFE deveria simplificar e tornar mais transparente a supervisão das IES privadas; os recursos para as IES deveriam ser alocados em função do custo unitário de suas atividades, o que poderia reduzir as despesas em um terço, mediante o aumento das matrículas ou a redução do pessoal; as IES federais deveriam cobrar taxas como meio de aumentar a eficiência e a equidade.

O Ministro da Educação Carlos Chiarelli concordava plenamente com o diagnóstico da missão do Banco Mundial, de que as universidades federais tinham excesso de pessoal, com prioridade para as atividades-meio em detrimento das atividades-fim, impondo-se, portanto, a adoção de procedimentos drásticos de redução do custo unitário do estudante. Embora aquela agência financeira tivesse aventado vários cenários, o caminho escolhido pelo ministro foi o de propor às universidades que escolhessem entre a redução de 30% das despesas com pessoal ou, então, aumentar, na mesma proporção, as vagas oferecidas nos exames vestibulares, destinando-as, especialmente, aos cursos noturnos e aos que fossem abertos nas cidades do interior.⁵

Em agosto de 1991, Chiarelli foi substituído no MEC por José Goldenberg, ex-reitor da Universidade de São Paulo, que, como Secretário Estadual da Educação, negociou com a Assembléia Legislativa paulista o dispositivo da autonomia financeira das universidades paulistas.⁶

O governo federal acolheu o projeto Goldenberg de emenda constitucional que regulamentava o dispositivo sobre a autonomia universitária conforme o modelo paulista, e o reuniu a outras questões que tratavam da regulação pelo mercado da distribuição de derivados de petróleo, da exploração dos serviços de telecomunicação, da mineração, da desregulamentação do comércio exterior e outras.

Já com os adendos de pareceres favoráveis recebidos na Câmara dos Deputados, o projeto de emenda constitucional estipulava que as universidades públicas constituíam uma categoria específica de entidade, distinta dos órgãos da administração direta e indireta (fundações e autarquias) de modo que seu pessoal perdesse o *status* de funcionário público, bem como o benefício da estabilidade (garantindo-se, tão-só os direitos adquiridos pela Constituição). O governo federal passaria a destinar às suas universidades um percentual fixo dos recursos resultantes de impostos, com o que elas cobririam as despesas de pessoal ativo, inativo e pensionista, com a única

restrição de que esses gastos não ultrapassassem 80% do total do orçamento de cada instituição. Para complementar os recursos transferidos pelo Poder Público, as universidades deveriam buscar “fontes alternativas de financiamento obtido através da necessária interação com a comunidade”. A autonomia (didático-científica, administrativa e de gestão financeira, e patrimonial, acrescida “de recursos humanos”), atributo das universidades, poderia ser estendida a outras instituições de ensino e pesquisa.

Esse projeto de emenda constitucional recebeu fortes críticas dos reitores e dos sindicatos de professores e de funcionários técnico-administrativos.

Os reitores temiam perder a certeza de contarem com o Governo Federal para cobrir os gastos com pessoal, e chamavam a atenção para as diferenças entre as circunstâncias das universidades paulistas e as condições de muitas das federais e das estaduais de outras unidades da federação. Embora o estado de São Paulo produzisse cerca de metade do PIB e obtivesse receita tributária superior à da União, mantinha apenas três universidades, contra as 35 federais.

Os docentes e os funcionários técnico-administrativos, por sua vez, temiam perder os benefícios da isonomia salarial, da estabilidade, da aposentadoria com proventos superiores aos dos colegas da ativa, bem como o aumento da carga de trabalho que a limitação do pessoal poderia acarretar.

Os temores de uns e outros era acrescido pela constatação do crescente número de pedidos de aposentadoria voluntária (centenas em cada universidade federal) por docentes e funcionários temerosos de perderem o benefício da aposentadoria integral por tempo de serviço encurtado, em virtude do ajuste fiscal que estava sendo encaminhado pelo governo via outra emenda constitucional. Por outro lado, o previsível aumento dos encargos com pessoal inativo acarretaria uma dificuldade adicional para a manutenção do pessoal em atividade na docência e na pesquisa.

A dotação global também suscitou fortes reações, logo interpretada pelos dirigentes do MEC como sendo produto do “medo da autonomia”. Em uma economia inflacionária como a brasileira à época, a dotação global era vista como levando as universidades públicas a funcionarem em situação de penúria de recursos ainda maior do que a existente até então, quando pelo menos a folha de pagamento era coberta pelos governos federal e estaduais. Não era difícil prever que a contrapartida da autonomia financeira que se pretendia outorgar às universidades era, na realidade, uma política de desobrigação do governo para com a manutenção das universidades federais, por mais que a retórica do plano falasse da necessidade de ampliar a

oferta do setor público no ensino superior e na produção de ciência e tecnologia para a “conquista da modernidade”.

O *impeachment* de Collor, em dezembro de 1992, e a posse de Itamar Franco na Presidência da República levaram para o Ministério da Educação um professor de universidade federal, Murilo Hingel, que se manifestou desde logo favorável em apoiar o setor público de ensino, apesar de desenvolver um generoso programa de compra de vagas em escolas de primeiro grau de uma rede nacional comunitária.

Durante o curto governo Itamar Franco, duas importantes medidas foram tomadas, ambas incorporadas ao atual quadro de reforma do ensino superior: a dissolução do CFE com o desenho de um Conselho Nacional de Educação; e a criação da primeira universidade brasileira fora do critério de universalidade de campo.

Depois de denúncias comprovadas de envolvimento de membros do Conselho Federal de Educação em esquemas de corrupção que beneficiavam instituições privadas de ensino que pretendiam adquirir o status de universidade, e de universidades privadas que pretendiam o recredenciamento, o Presidente da República extinguiu, por medida provisória de outubro de 1995, esse órgão colegiado.⁷ Para substituí-lo, um projeto de lei criava o Conselho Nacional de Educação, com menos atribuições e menos membros indicados (50% dos lugares) por entidades da sociedade civil relacionadas com o ensino básico e com o ensino superior.

No que diz respeito ao ensino superior, o Ministro apoiou a mudança dos mecanismos de distribuição dos recursos destinados às instituições federais de ensino superior. Até então, os recursos eram distribuídos conforme os gastos dos anos anteriores, só sendo alterados em função de negociações muito complicadas, em que a pressão política assumia o papel principal. O que se pretendia instituir então era a alocação de cerca de 90% do orçamento de cada universidade a partir de cálculos segundo as séries históricas; 9% com base em suas necessidades comprovadas (aumento de alunos matriculados, construção de prédios e aquisição de equipamentos) e 1%, na produtividade (número de profissionais formados e quantidade de pesquisas realizadas). Embora essa medida chegasse a obter consenso entre os reitores, não chegou a ser implantada.

A avaliação institucional das universidades, medida que deveria propiciar essa distribuição de recursos, foi objeto de um programa de incentivo do Ministério da Educação. Depois de muito criticada por docentes e funcionários, houve uma espécie de acordo entre as universidades — especialmente as federais — e o ministério, de modo que a auto-avaliação foi esti-

mulada. Uma Comissão Nacional de Avaliação foi criada, com participação de todos os segmentos institucionais interessados. A Comissão chegou a elaborar uma proposta nacional de avaliação, em outubro de 1993, com recomendações para o que viria a constituir o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras — Paiub. As recomendações eram no sentido do desenvolvimento da auto-avaliação das universidades, mas sem abrir mão da avaliação externa, de modo a se ter um contraponto para eventuais fatores corporativos, com prioridade para o ensino de graduação, setor que apresentava os problemas mais gritantes; que procurassem aliar procedimentos qualitativos a quantitativos, até mesmo mediante a utilização de índices como os que a proposta exemplificava, apresentando conceitos que propiciassem comparações futuras. O Paiub recebeu recursos que financiaram, parcialmente, projetos de auto-avaliação de setenta universidades brasileiras, com os mais distintos formatos. (Sant'Anna e Veras, 1996)

Instalado o governo Fernando Henrique Cardoso, foi nomeado Ministro da Educação justamente o coordenador de sua proposta de governo, Paulo Renato Souza, indicador da importância que iria atribuir ao que seria uma das mais altas prioridades. (Cunha, 1995)

A primeira e mais importante opção da nova equipe dirigente do MEC foi no tocante à LDB. Diante dos dois projetos, optou por apoiar o do Senado, já que o texto de Darcy Ribeiro, além de menos minucioso, tinha em seu autor maior receptividade para modificar a versão original para adequar-se às políticas governamentais, como já havia demonstrado no governo Collor. Mas, em vez de buscar incluir dispositivos específicos, o MEC preferiu que o projeto deixasse de tratar dos temas que seriam objeto de projetos de lei específicos, ou que o fizesse de modo bastante genérico, permitindo articulações com as medidas em curso de aplicação. Assim, enquanto o projeto de LDB do Senado prosseguia na tramitação parlamentar, pelas comissões e pelo plenário, ele foi sendo adaptado, com admirável plasticidade, às políticas elaboradas pelo Poder Executivo. No que dizia respeito ao ensino superior (extensivo aos demais setores), o ministério elaborou projetos de lei, encaminhados pelo Presidente da República ao Congresso, e decretos, que serão comentados em seguida.

Poder docente na gestão universitária

Saudada nos anos 1980 como o advento da democratização da gestão universitária, a prática de consultas (eleições) para a elaboração das listas de candidatos a reitor deu ensejo a muitas distorções. Aparte os casos em que estudantes e funcionários se candidataram, sem maiores conseqüências práticas, houve universidades que compuseram a lista, então sêxtupla, de tal maneira que não dava margem de escolha ao Presidente ou ao Ministro (este, por delegação daquele). Ao invés de seis candidatos a reitor, a lista era composta pelo nome do candidato mais votado e os de cinco de seus futuros colaboradores. Ademais, em várias universidades, firmava-se a prática de se fazer o peso dos docentes na consulta à comunidade universitária igual ao dos estudantes e ao dos funcionários técnico-administrativos. Em uma universidade federal, o Ministro Paulo Renato Souza, ao início do seu mandato, foi praticamente compelido a escolher para reitor um professor auxiliar. Nesse caso, foi notória a origem e sustentação de sua candidatura pelos funcionários técnico-administrativos, com quem havia negociado vantagens funcionais em troca de apoio. Mesmo em instituições em que situações como essa não ocorriam, a decisão das eleições (consulta) ficava frequentemente na dependência dos funcionários do hospital universitário, onde estava lotada a metade do número total da categoria. Em certas instituições, os estudantes dos cursos de segundo grau tinham o mesmo peso dos de nível superior e dos docentes. Se na escolha de reitor eles não influenciavam especialmente os resultados, tornavam-se decisivos no caso de unidades universitárias às quais esses cursos estavam afetos.

Em reação a esse quadro, foi aprovada a lei nº 9.192, de dezembro de 1995, que determinou mudança radical na escolha de dirigentes das universidades federais. A proporção de docentes das universidades federais participantes dos órgãos colegiados máximos passou a ser de, no mínimo, 70%. Esse será também o peso do voto dos docentes no caso de consulta à comunidade universitária sobre os candidatos a reitor e vice-reitor. Os três nomes mais votados comporão uma lista, a partir da qual Presidente da República escolherá o reitor. Em procedimento análogo, será escolhido o diretor de unidade universitária, sendo que, nesse caso, o reitor é que fará a escolha, institucionalizando-se uma delegação provisória. Os candidatos a reitor e a diretor de unidade deverão pertencer aos dois níveis mais elevados da carreira docente (titular ou adjunto) ou, então, deverão ser portadores do grau acadêmico de doutor. Os titulares de cargos análogos nas universidades estaduais ou municipais serão escolhidos conforme determinações dos

respectivos sistemas de ensino. Os das particulares, de acordo com seus estatutos.

Nas universidades federais, a recondução de reitores e diretores (quatro anos de mandato) passou a ser permitida, mas apenas uma vez para o mesmo cargo. No entanto, os reitores e diretores em exercício no ano da promulgação da lei continuavam impedidos de se candidatarem, mesmo se preenchessem as condições de titularidade acadêmica.

Ainda no ano de 1995, outras duas medidas de grande alcance foram tomadas. Ao transformar uma medida provisória em projeto de lei, o que facilitou bastante as negociações no âmbito do Congresso, o bloco governista logrou a aprovação da lei nº 9.131/95, tratando, esdruxulamente, no mesmo documento legal, do Conselho Nacional de Educação e dos Exames Nacionais de Cursos, que focalizaremos a seguir.

Conselho Nacional de Educação

Com base em projeto do governo Itamar Franco, o MEC conseguiu que fosse aprovada a lei instituindo o colegiado máximo da área de educação, com funções homologatórias no que diz respeito às políticas gerais do ministério, mas tendo a última palavra no que se refere ao reconhecimento de cursos, à criação de instituições de ensino superior e ao credenciamento de universidades (passando, nesses casos, a competência de homologação ao ministro). Tudo indica que estará no CNE a última etapa do processo de avaliação das universidades visando ao credenciamento periódico.

Até a metade dos 24 membros do CNE seria escolhida livremente pelo Presidente da República, incluindo os dois membros natos, os Secretários de Ensino Fundamental e de Ensino Superior; os demais com critério de apresentação de listas elaboradas por entidades da sociedade civil, relacionadas às áreas de atuação da Câmara de Educação Básica e da Câmara de Educação Superior. Na primeira composição do CNE, isto é, a do início de 1996, seus membros foram indicados em dois turnos por entidades de finalidade científica, cultural e (para)sindical. O exame da primeira fornada de conselheiros, nomeados todos entre os indicados pelas entidades consultadas, mostra que são em número significativo (ainda que não majoritário) os membros que se orientam pela defesa do ensino público, algo inédito nessa instância do Estado, onde tem prevalecido a intermediação de recursos do governo para as instituições privadas e a legislação em causa própria. Isto é especialmente significativo, pois a primeira tarefa do conselho será decidir

sobre quatro milhares de pedidos de abertura de cursos superiores e três dezenas de solicitações de transformação de associações de faculdades em universidades. (Cunha, 1996a)

Entre as atribuições do CNE, destaco as seguintes: 1) analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação da educação superior; 2) deliberar sobre os relatórios para reconhecimento periódico de cursos de mestrado e doutorado, elaborados pelo MEC, com base na avaliação dos cursos.

As seguintes três atribuições poderão ser diretamente exercidas pelo conselho que poderá ainda delegá-las aos seus homólogos estaduais: 1) deliberar sobre os relatórios encaminhados pelo MEC sobre o reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior, assim como sobre a autorização prévia daqueles oferecidos por instituições não universitárias; 2) deliberar sobre a autorização, o credenciamento e o recredenciamento periódico de instituições de educação superior, bem como de universidades, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo MEC; 3) deliberar sobre os estatutos das universidades e o regimento das demais IES que fazem parte do sistema federal.

Se comparadas com as de seu antecessor, as atribuições do CNE ficam dependentes de relatórios e avaliações realizadas pelos órgãos técnicos do MEC, o que, para uns, pode resultar em decisões limitadas pelos termos propostos; para outros, em proteção ao próprio conselho, impedindo que seu quadro técnico volte a ser uma agência de “despachantes”, em Brasília, das instituições interessadas, especialmente das privadas.

Exame Nacional de Cursos

Ao contrariar a proposta de governo do candidato Fernando Henrique Cardoso, o foco da avaliação deslocou-se, no ensino superior, da dimensão institucional para a dimensão individual. Enquanto o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras era sensivelmente desacelerado, e a lei 9.131/95 dizia que o MEC desenvolveria “avaliações periódicas das instituições e dos cursos de ensino superior, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes, dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão”, o que se instituiu mesmo foram os Exames Nacionais de Cursos,⁸ os quais seriam obrigatórios para todos os estudantes dos últimos anos dos cursos superiores do país. Os resultados relativos a cada instituição de ensino deverão ser utilizados, não exclusivamente, na avaliação de cada instituição de ensino superior.

Os exames serão facultativos para os alunos, mas prestá-los passou a ser condição para a obtenção do diploma. No histórico escolar de cada concluinte constará apenas o registro da data em que ele se submeteu ao exame, não o resultado obtido. Esse será fornecido apenas ao aluno, sendo vedada a divulgação dos resultados individualizados. Caso o resultado do exame não convenha ao aluno, ele poderá submeter-se aos exames nos anos subsequentes, fazendo jus a novo documento. Todavia, para efeito da avaliação do curso, será considerado somente o resultado do exame prestado pelo aluno no ano da conclusão.

Os exames foram previstos para serem implantados gradativamente. Em 1996, foram submetidos aos exames de conclusão de curso, os estudantes inscritos nas disciplinas do último período dos cursos de Direito, Administração e Engenharia Civil. Em 1997, será a vez desses e dos concluintes dos cursos de Engenharia Química, Veterinária e Odontologia. A cada ano, prevê-se que novos cursos sejam incluídos no processo, até que todos os concluintes sejam anualmente submetidos ao Exame Nacional de Cursos.

Para a definição dos objetivos e outras especificações necessárias à elaboração das provas, o Ministro da Educação deverá constituir uma comissão para cada curso, composta de até dez pessoas, mediante cooptação, de modo que esteja garantida a representação do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, dos conselhos federais e das associações nacionais de ensino das profissões regulamentadas.

Com base nas especificações dessas comissões, as provas serão elaboradas e aplicadas por entidades sem fins lucrativos, externas ao MEC e às instituições a serem avaliadas, "que tenham em seus quadros profissionais que atendam a requisitos de idoneidade e capacidade técnica em avaliação da aprendizagem, elaboração e aplicação de provas e testes".⁹

Em novembro de 1996, 55 mil estudantes de 616 instituições foram chamados ao *provão*, mas, pelos cálculos do MEC, 6,4% faltaram e 4% entregaram a prova em branco, apoiando, assim, o boicote defendido pela UNE.¹⁰ Como o ministério computou nota zero para os alunos que entregaram a prova em branco, o resultado da avaliação, divulgado em abril de 1997, mostrou cursos de excelência com nota média inferior aos de outros de duvidosa qualidade. Diante das críticas que o processo recebeu na mídia, o ministro anunciou que as faculdades posicionadas na faixa de notas mais baixas seriam visitadas por comissões de especialistas (que disporiam de critério decisivo), para recomendarem ou não seu descredenciamento ao Conselho Nacional de Educação.

Avaliação institucional

Quase dois anos depois que a lei instituidora do Exame Nacional de Cursos havia sido promulgada, depois de simbolicamente rejeitada pelos estudantes mediante o apodo de *provão*, depois de acionado o processo de aplicação dos primeiros testes, foi que o Ministério da Educação resolveu montar um dispositivo legal inclusivo de avaliação. Não havia mais como defender o *provão* apenas com os argumentos utilizados até então. Com efeito, como responder às críticas de que a dimensão institucional das IES estava sendo deixada de lado em proveito das provas? Como dar credibilidade à afirmação de que o Paiub estaria em plena vigência?

O decreto nº 2.026, de outubro de 1996,¹¹ pretendeu apoiar os argumentos ministeriais, mediante previsão de procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e das instituições de ensino superior. Esse processo compreenderá os seguintes procedimentos:

- 1) análise dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de ensino superior, por região e unidades da federação, segundo as áreas do conhecimento e o tipo ou a natureza das instituições de ensino;
- 2) avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior, compreendendo todas as modalidades de ensino, pesquisa e extensão;
- 3) avaliação do ensino de graduação, por curso, mediante análise das condições de oferta pelas diferentes instituições de ensino e pela análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos; e
- 4) avaliação dos programas de mestrado e doutorado, por área do conhecimento.

Tais procedimentos são complementares, porém independentes, podendo ser conduzidos em momentos diferentes e fazendo uso de métodos e técnicas apropriados a cada um. Com esse dispositivo, garante-se a continuidade do *provão*, a que fica adicionado um trabalho de levantamento e apuração de dados pela Secretaria de Avaliação e Informação Educacional do MEC para o cálculo dos indicadores de desempenho global.

A avaliação de cada IES deverá ser conduzida por uma comissão externa à instituição, especialmente designada pela Secretaria de Educação Superior, do Ministério da Educação. A comissão deverá considerar, entre outros, os seguintes aspectos: eficiência das atividades-meio em relação aos objetivos da instituição; adequação dos currículos dos cursos de graduação; inserção da instituição na comunidade local e regional; produção científica, cultural e tecnológica. Ademais, a comissão deverá levar em conta a auto-avaliação da instituição, a avaliação dos cursos desenvolvida pelas

comissões de especialistas, os resultados dos exames nacionais dos cursos de graduação e a avaliação da pós-graduação. Essa última continuará a ser desenvolvida pela Capes, conforme os métodos vigentes.

Além da avaliação institucional, da pressuposta auto-avaliação de cada IES, do Exame Nacional de Cursos, o decreto prevê, também, a avaliação dos cursos de graduação. Essa será conduzida pela análise de indicadores estabelecidos pelas comissões de especialistas de ensino, que levarão em conta os resultados do *provão* e os indicadores de desempenho global calculados pela Sediæ.

Na avaliação dos cursos de graduação, as condições da oferta deverá considerar os seguintes fatores: 1) a organização didático-pedagógica; 2) a adequação das instalações físicas em geral; 3) a adequação das instalações especiais, tais como laboratórios, oficinas e outros ambientes indispensáveis à execução do currículo; 4) a qualificação do corpo docente; e 5) as bibliotecas.

Em resumo, a avaliação do ensino superior no Brasil foi concebida para se desenvolver de modo fragmentado, dificilmente consolidável e compatibilizável pela Sesu. Em uma lista sinóptica, o processo compreenderá:

- Avaliação da Pós-Graduação estrito senso, conduzida pela Capes (em vigor);
- Exame Nacional de Cursos (de graduação), conduzido pela Sediæ, mediante terceirização (em implantação progressiva);
- Auto-avaliação das IES (parcialmente em vigor);
- Análise do desempenho global, conduzida pela Sediæ (prevista);
- Análise dos cursos de graduação, conduzida por comissões de especialistas (prevista).

Segundo determinação expressa na lei nº 9.131/95, esse complexo processo culminará no Conselho Nacional de Educação, sobre o qual competirá à Câmara de Educação Superior “analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação”.

Formato institucional

A universidade tem sido a instituição idealizada para o ensino superior brasileiro, pelo menos desde o Estatuto de 1931 (decreto nº 19.851), por mais que tenha sido entendida como mera aglomeração de escolas, faculdades ou institutos. As faculdades isoladas, embora majoritárias, foram pos-

tas em segundo plano, uma espécie de instituição de segunda classe, destinada a desaparecer, quando o espaço do ensino superior fosse plenamente ocupado pela instituição que lhe seria própria — a universidade. Essa, por sua vez, deveria possuir, entre outras, uma característica essencial, a universalidade de campo, mesmo que entendida, primitivamente, apenas como a justaposição de uma escola de engenharia, uma faculdade de direito e uma faculdade de medicina, podendo uma delas ser substituída pela faculdade de filosofia, ciências e letras. O desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa nas universidades federais e nas estaduais paulistas, nos anos 1970, levou a investigação científica e tecnológica a ser considerada como característica co-essencial da instituição universitária, independentemente da prática nela efetivamente desenvolvida.

Desde o relatório da Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior (1986), a universalidade de campo tem sido criticada, no âmbito governamental, em proveito da concepção da universidade especializada por campo do saber, seja pelo reconhecimento do *status* plenamente universitário para esse tipo de instituição, seja pela atribuição, a ela, apenas (!) do privilégio da autonomia.

Antes que qualquer documento legal amparasse tal redefinição, o Presidente Itamar Franco baixou decreto, nos últimos dias de seu governo (dezembro de 1994), transformando a Faculdade Paulista de Medicina em Universidade Federal de São Paulo, sem qualquer contestação de qualquer instituição universitária. O CFE, já extinto, não poderia opinar. O amparo legal surgiu *a posteriori*, pela LDB, que não só previu a possibilidade da universidade especializada por campo do saber, como, também, a possibilidade da atribuição da autonomia a “instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público.”

O decreto nº 2.207, de abril de 1997, já baseado na LDB-96, dá um formato peculiar ao sistema federal de ensino superior.

As IES privadas que optarem pelo *status* de instituições sem fins lucrativos serão obrigadas a contar com representação acadêmica no conselho fiscal, submeter-se a auditoria pelo poder público, além de destinar pelo menos dois terços de sua receita operacional à remuneração do corpo docente e técnico-administrativo. As que preferirem optar pela finalidade lucrativa deverão submeter-se à legislação que rege as sociedades mercantis, especialmente no tocante aos encargos fiscais, parafiscais e trabalhistas.¹²

No que se refere à organização acadêmica, as IES poderão adotar cinco formatos diferentes: universidades; centros universitários; faculdades inte-

gradas; faculdades; institutos superiores ou escolas superiores. O decreto não distingue as faculdades dos institutos superiores nem das escolas superiores, termos que, no Brasil, têm sido utilizados como sinônimos.

A grande novidade é o aparecimento dos centros universitários, definidos como instituições de ensino pluricurriculares, abrangendo uma ou mais áreas do conhecimento, “que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, comprovada pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico”. Os centros universitários poderão receber o privilégio da autonomia para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, além de outras atribuições definidas em seu credenciamento pelo Conselho Nacional de Educação.

Quase autônomos ou detentores de quase toda a autonomia universitária, os centros universitários ocupam o lugar, no discurso reformista oficial, da *universidade de ensino*, definida por oposição à *universidade de pesquisa*, essa sim, a universidade plenamente constituída.¹³

Duas questões especialmente sensíveis para a reforma do ensino superior devem ser as próximas a receberem novas normas: o *status* jurídico das universidades federais e o acesso aos cursos de graduação. Vou comentá-las a seguir.

O *status* jurídico das universidades federais

Os projetos de reforma administrativa e previdenciária, encaminhados pela Presidência da República ao Congresso Nacional, tendem a modificar bastante o *status* das universidades federais. Pela primeira, os funcionários públicos perderiam a estabilidade no cargo e, pela segunda, perderiam importantes vantagens comparativas em termos de remuneração, ao se aposentarem. Por uma e outra, o Regime Jurídico Único, previsto na Constituição para os funcionários das autarquias e fundações federais, deixaria de existir para o funcionalismo federal.

No que diz respeito diretamente às universidades, o projeto de emenda constitucional nº 370/A, de 1996, modifica os termos do artigo da Constituição que diz serem as universidades autônomas em termos didático-científicos, administrativos e de gestão financeira e patrimonial, devendo obedecer ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Pelo projeto, seria acrescentada a expressão “na forma da lei”. Posteriormente, esse acréscimo foi substituído por outro mais longo, que visa a definir na própria Constituição como seria essa autonomia.

As universidades federais poderiam contratar e dispensar pessoal, assim como estabelecer os níveis de remuneração de seus docentes e funcionários técnico-administrativos. Haveria um regime jurídico especial, que abrangeria tanto o pessoal ativo como o inativo. O orçamento das universidades federais seria definido de forma global, sem quaisquer rubricas limitadoras, do qual estariam excluídas as receitas próprias. Um Fundo para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior seria criado por lei de iniciativa do Poder Executivo, constituído de recursos vinculados ao ensino.

Esse projeto de emenda tem sido o mais duramente discutido no âmbito da educação, devido aos interesses envolvidos. De um lado, estão os que entendem ser o dispositivo constitucional auto-aplicável, dispensando qualquer regulamentação. Ao contrário, o que se imporia é a retirada das restrições feitas pelo governo federal às universidades e a elaboração de mecanismos de transferência automática e suficiente de recursos financeiros. De outro lado está o governo, que pretende condicionar a autonomia e o financiamento a certas condições.

Antes da apreciação do projeto de emenda constitucional pelo Congresso, a LDB adiantou-se ao determinar mudanças em tudo convergentes com aquela, que dificilmente serão aceitas como constitucionalmente válidas. Contrariando o Regime Jurídico Único, a LDB abre a possibilidade de planos de cargos e salários diferenciados, além de competência para as universidades admitirem e demitirem seu pessoal docente e técnico-administrativo.

O acesso aos cursos de graduação

As primeiras declarações do ministro da educação Paulo Renato Souza, logo depois de sua posse, foram no sentido de quebrar a rigidez do mecanismo de acesso ao ensino superior, ou seja, modificar a via única dos exames vestibulares. As críticas que esse mecanismo tem sofrido, de não propiciar uma seleção adequada dos candidatos, levou o ministro a apoiar a proposta, já acolhida por seu antecessor, de substituí-la por avaliações semestrais ao longo do ensino de segundo grau. Como a autonomia que todas as universidades dispõem efetivamente é a didática, elas poderiam escolher os critérios de aplicação da seleção. Uma instituição poderia exigir dos candidatos um desempenho mínimo e, além disso, submetê-los a exames específicos de ingresso. Outras poderiam ignorar o resultado dos exames no segundo grau, somente computando os resultados de seus próprios testes; outras, ainda, poderiam aceitar como suficientes tais testes, limitando-

se a hierarquizar os candidatos conforme os resultados obtidos. De todo modo, a orientação prevalecente é de que a avaliação ao longo do segundo grau seja terceirizada, como no *provão*.

A Universidade de Brasília, assim como outras instituições, já vem fazendo exames desse tipo há alguns anos com alunos da rede pública do Distrito Federal, na expectativa de que, em 1998, possa ter o primeiro contingente de calouros ingressantes por essa via, sem, contudo, abolir os exames vestibulares. Esses poderão ser feitos pelos alunos não beneficiados pela nova modalidade, pelos alunos das escolas privadas e pelos oriundos de outras unidades da federação.

O quadro acima permite fazer uma comparação entre os processos das reformas universitárias das décadas de 1960 e de 1980-1990. Para tanto, três dimensões parecem-me especialmente expressivas: o aparato legal, a segmentação formal e o relacionamento do governo com a “comunidade” universitária.

Quanto ao aparato legal, há uma grande diferença entre os anos 1960 e os 1980-1990. Naquela época, depois de alguns decretos regulando as mudanças estruturais apenas nas universidades federais, foi elaborado um projeto de lei por um grupo de trabalho montado pelo Ministério da Educação, com participação estudantil indicada, a qual acabou por não comparecer. O projeto de lei elaborado pelo grupo de trabalho foi discutido pelo Conselho Federal de Educação (que, por sinal, estava presente do GT), após o que foi enviado ao Congresso, de onde resultou uma lei geral, a nº 5.540/68. (Cunha, 1988) Nos anos 1980-1990, o que se verifica é a remontagem de um modelo não explicitado, a partir de legislação parcial, fragmentada e atropelada. *Parcial*, porque não consistente em uma lei geral, sendo cada matéria específica objeto de um documento distinto, complicando ainda mais o cipoal legislativo que regula a educação, particularmente a de nível superior. *Fragmentada*, porque a legislação parcial trata dos diferentes temas do ensino superior à medida que a prática política (pelo menos isso) dita prioridades de um sobre o outro. *Atropelada*, porque os níveis mais baixos da legislação avançam sobre os mais altos, como se constata no caso da LDB, contradizendo a Constituição no que diz respeito à autonomia universitária e ao pessoal do setor público.

Quanto à segmentação formal, o projeto dos anos 1960, expresso na lei nº 5.540/68, enfatizava a universidade como instituição própria do ensino superior, as instituições isoladas permanecendo como exceções que deveriam desaparecer à medida que o formato universitário se consolidasse e expandisse. (Cunha, 1988) Já nos 1980-1990, verifica-se uma restrição do

status de universidade a apenas algumas instituições. Apesar da ampliação do conceito de universidade para abranger instituições especializadas por campo de saber, procurou-se restringir sua abrangência. Assim, a classificação do Geres, que separava as “universidades de pesquisa” das “universidades de ensino”, foi complexificada pela introdução de uma nova categoria — os centros universitários —, que, segundo parece, ocuparão o lugar dessas últimas. As faculdades integradas permanecem destituídas de caráter próprio, definidas apenas de modo negativo por oposição aos centros universitários. Também destituídos de caráter próprio são os institutos superiores e as escolas superiores com relação às faculdades.

Quanto ao relacionamento do governo para com a “comunidade universitária”, houve uma brusca mudança de orientação. Nos anos 1960, apesar do regime autoritário em processo de acirramento,¹⁴ houve uma busca de alianças com professores e pesquisadores, o que permitiu o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa, diferenciando o panorama universitário brasileiro das demais ditaduras militares latino-americanas. Tais alianças expressaram-se no próprio estatuto do magistério das universidades federais, do mesmo ano da lei da reforma universitária, que previa a extensão do tempo integral e da dedicação exclusiva para a maior parte do corpo docente. As linhas de financiamento do BNDES, da Finep, assim como as bolsas do CNPq e da Capes deram suporte ao ensino e à pesquisa, contrabalançando a perda de pessoal docente por razões políticas e ideológicas. Nos anos 1980-1990, apesar de boa parte dos altos dirigentes do governo (até mesmo e especialmente no MEC) ter antecedentes universitários (e justamente nas IES públicas), verifica-se uma recusa ou uma incapacidade de promover alianças com os setores academicamente mais influentes do corpo de docentes e de pesquisadores. Ao contrário, a política do MEC induziu a oposição sistemática e ampliada dos professores e dos reitores das universidades federais. No que concerne aos docentes, é particularmente acintosa a campanha para responsabilizá-los pela crise financeira das universidades federais. Em consequência, a radicalização de posições, que dificulta a busca de soluções para os problemas do ensino superior, que, nos anos 1960 acometia os estudantes, prevalece, hoje, entre os professores.¹⁵

Quanto ao fluxo dos docentes, houve, também, uma mudança relevante. Nos anos 1960, era comum o início da carreira docente em uma faculdade privada, passando-se ao setor público nos cursos de pós-graduação e nos concursos públicos, aliás bastante concorridos. Nos anos 1980-1990, apesar dos “redutores de vagas”, há concursos para professores em universidades federais em que nenhum candidato se inscreve, devido aos salários con-

tidos por dois anos. E isso, nos grandes centros. O fluxo se inverteu. As aposentadorias em massa de professores das universidades federais geraram um fluxo de pessoal mais experiente para as universidades privadas. Sem investirem um centavo na formação de docentes e pesquisadores, as universidades privadas se equipam para melhorar seu perfil para a futura avaliação institucional. As universidades federais começam a entrar em uma fase em que parcela crescente de seus professores de pós-graduação é constituída de recém-doutores.

Na reconstrução da lógica intrínseca ao processo de reforma do ensino superior em curso no Brasil, os elementos apresentados revelam que há um modelo concebido em meados da década de 1980, cuja versão paradigmática foi expressa pelo Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior — Geres. A continuidade das propostas apresentadas recorrentemente, desde então, deve ser entendida como produto, também, da permanência no governo de dirigentes e quadros técnicos, o que permite traçar um elemento de continuidade entre os governos José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, pelo menos no que se refere ao Ministério da Educação.

Com efeito, estão já determinados pela legislação (ou em processo de tramitação) a autonomia para as universidades públicas, entendida como tendo orçamentos liberados das amarras do serviço público, e as dotações financeiras globais; o fim da isonomia salarial para professores e funcionários técnico-administrativos, podendo cada universidade dispor de seu próprio quadro funcional, com remuneração diferenciada; restrição do acesso dos docentes dos níveis iniciais e intermediários da carreira aos cargos de direção universitária, assim como da preponderância dos professores nos órgãos colegiados e nos colégios eleitorais destinados à escolha de dirigentes; institucionalização das consultas a professores, funcionários e estudantes como forma de os colegiados superiores elaborarem as listas tríplices que permitirão a escolha dos reitores e dos diretores; instituir o controle finalístico das IES públicas, com prioridade de controle sobre os meios.

O fim da gratuidade do ensino superior público, assegurado pela Constituição de 1988, não foi objeto de nenhum projeto do atual governo. No entanto, membros de seu bloco partidário de sustentação parlamentar, especialmente o Partido da Frente Liberal, têm apresentado projetos de lei e de emenda constitucional que instituem o que representa o elemento material e simbólico mais ostensivo das propostas das agências financeiras internacionais, consistente com o modelo neoliberal o ensino pago. Em diversas entrevistas, o ministro da educação tem dito que essa não é uma

preocupação do governo, *no momento*. Será mais uma das próximas questões a ser tratada em projeto legal específico, a exemplo das demais aqui comentadas? Ou o ensino pago será produto de um encaminhamento *espontâneo* das universidades públicas, premidas pela falta de recursos ?

Em todas essas mudanças no panorama do ensino superior, a avaliação avulta como a que mais profundas conseqüências pode acarretar para o conjunto como para cada instituição, em particular, seja pelo *provão*, seja pela articulação ainda difícil de se divisar das diferentes modalidades previstas.

Na montagem de suas políticas para o ensino superior — mas não só para essas —, o MEC traçou uma estratégia de enfrentamento parcial de problemas e de adversários. Uma estratégia semelhante à do governo como um todo no que se refere às reformas constitucionais. No caso da área educacional, ela foi ainda mais elaborada, já que os níveis mais baixos da legislação “atropelaram” os mais altos. Assim, ao invés de investir, primeiramente, na reforma dos dispositivos da Constituição que diziam respeito à educação; depois, em um projeto de LDB, agora articulado com a nova redação da Carta Magna; ao invés de investir em uma lei geral para o ensino superior, o MEC foi traçando, no varejo, as diretrizes e bases da educação nacional, não *contra* o que seria a lei maior de educação, mas por *fora* dela.

Assim, a LDB *minimalista* não contém as diretrizes nem as bases da educação nacional. Elas terão de ser procuradas fora. Se a LDB diz pouco ou quase nada sobre questões tão importantes quanto o Conselho Nacional de Educação (composição, atribuições etc.), ou a avaliação universitária, nem mesmo dá uma pista sobre o vindouro Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior.

Embora estudos mais aprofundados sejam necessários, já é possível afirmar, com segurança, que a chave para a compreensão das políticas para o ensino superior, no período 1995-1997, está nos anos 1980, no Geres e no Nupes/USP, organizadores de idéias e de quadros para a administração federal em diversos governos.

Notas

1. Seu autor foi Simon Schwartzman, colaborador de José Goldenberg na reitoria da Universidade de São Paulo, onde criou o Núcleo de Estudos do Ensino Superior, que veio a dar suporte institucional para o aperfeiçoamento de tais diretrizes, tornando-as em um projeto consistente.

2. Eram eles: Antônio Octávio Cintra, professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais; Getúlio Pereira Carvalho, secretário geral adjunto do MEC; Paulo Elpídio Menezes Neto, ex-reitor da Universidade Federal do Ceará; Edson Machado de Souza, diretor da Capes; Sérgio Costa Ribeiro, físico, pesquisador do LNCC/CNPq.

3. Embora o projeto de lei do Geres previsse que a participação de estudantes e de funcionários nos órgãos colegiados não poderia superar 25% do número de professores, não especificou o peso dessas categorias, nem mesmo nos colégios especiais reunidos para elaborar a lista tríplice. Esses pesos seriam definidos por deliberação interna a cada IES.

4. Em uma desastrosa tentativa de avaliar a produção de seus professores, a reitoria da USP permitiu que vazasse para a imprensa um lista com os nomes dos que não haviam publicado um só artigo ou livro no biênio 1985-1986, denominados de “improdutivos” — nada menos de 25% dos contratados em dedicação exclusiva ou turno completo. Diante da precariedade dos levantamentos efetuados, a tentativa falhou, mas retardou o processo de avaliação da universidade. Pior do que isso, o temor de procedimentos análogos se espalhou da USP para as demais IES públicas.

5. A Constituição de 1988 continha um estranho artigo que determinava que nos dez anos seguintes ao de sua promulgação, as universidades públicas deveriam descentralizar suas atividades de modo a estender suas unidades de ensino para as “cidades de maior densidade populacional”, expressão entendida como significando as maiores cidades do interior dos estados. Essa determinação foi suprimida pela emenda constitucional nº 14, de setembro de 1996.

6. Desde fevereiro de 1989, as três universidades estaduais paulistas passaram a receber 8,4% da receita do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços, proporção logo elevada para 9%. A repartição dessa receita entre as instituições tem sido alvo de disputas. De todo modo, há uma regra fixa de divisão.

7. As atribuições do conselho foram assumidas pelo Ministério da Educação, que delegou a competência de autorizar o funcionamento de cursos

superiores aos conselhos estaduais de educação, esses ainda mais sujeitos à influência dos grupos privatistas do que seu homólogo federal.

8. A rigor, a lei nº 9.131/95 não usa essa denominação, que só veio a ser empregada pela portaria MEC nº 249/96, que estipulou os procedimentos a serem adotados.

9. Para a primeira rodada de exames, em 1996, as instituições escolhidas pelo MEC foram a Fundação Carlos Chagas e a Fundação Cesgranrio, cabendo a cada uma dois dos cursos avaliados.

10. Esta última percentagem pode ser maior, já que um certo número de estudantes respondeu ao questionário sócio-econômico mas não às questões de conteúdo.

11. Baixado no mês anterior ao da aplicação das primeiras provas.

12. Não está claro se elas terão de abrir mão da isenção fiscal prevista na Constituição sobre todo o patrimônio, toda a renda e todos os serviços prestados.

13. Um acirrado debate tem sido travado entre o MEC, de um lado, e os dirigentes sindicais docentes e os reitores, de outro, a respeito dessas categorias, desde o relatório do Geres, o primeiro a empregá-las no país. Os sindicalistas e os reitores acusam o ministério de pretender transformar as universidades em meros colégios de terceiro grau, pela não exigência da pesquisa indissociada ao ensino, em todas as universidades. O MEC, por sua vez, acusa os sindicalistas de pretenderem a multiplicação do caríssimo modelo *uspiano* a todas as IES, para dissimular a subutilização de recursos humanos e materiais no ensino de graduação.

14. A lei nº 5.540 foi promulgada apenas um mês antes do Ato Institucional nº 5.

15. Para a “promoção” do movimento estudantil dos anos 1960 ao movimento dos professores, nos 1980-1990, existiram, é claro, outras razões, que não serão tratadas aqui.

Abstract

This article analyses the State University policy in Brazil since the beginning of the eighties, considering political events and the academic community position. It affirms that institutions coming out in that decade contains the main directions to the State Brazilian policies implanted in the years 1995-97. The article also discusses the role of the political groups

responsible for the adaptation of the original project to the recommendations of the international agencies which own both economic and symbolic power.

Resumé

L'article analyse les politiques pour l'enseignement supérieur au Brésil à partir des années 80, considérant aussi les événements politiques et les positions assumées par la communauté académique brésilienne. Il affirme que les institutions émergeant à cette époque possèdent les directions les plus importantes pour les politiques implantées dans les années 1995-97 par l'Etat brésilien. L'article discute aussi le rôle des groupes politiques responsables pour l'adaptation du projet original aux recommandations des agences internationales qui possèdent pouvoir économique et symbolique.

Referências bibliográficas

Verba, Sidney; Schlozman, Kay L. e Brady, Henry. (1995) *Voice and Equality - Civic Voluntarism in American Politics*, Harvard University Press.

Cunha, Luiz Antônio. (1988) "A Universidade Reformada - golpe de 1964 e a modernização do ensino superior." Rio de Janeiro: Francisco Alves.

_____. (1991) "Educação, Estado e Democracia no Brasil". São Paulo: Cortez.

_____. (1995) "Educação brasileira: projetos em disputa (Lula X FHC na campanha eleitoral)". São Paulo, Cortez.

_____. (1996^a) "Políticas para o ensino superior no Brasil: até onde irá a autonomia universitária?", Educação e Sociedade. Campinas: n° 55, agosto.

_____. (1996^b) "Crise e reforma do sistema universitário" (debate), Novos Estudos CEBRAP. São Paulo: n° 46, novembro.

Sant'Anna, Heloísa Helena Nunes e Veras, Neide Fernandes Monteiro.
(1996) "*O Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras, Avaliação*". Campinas: vol 1, nº 1, julho.

World Bank. (1991) "*Higher Education in Brazil, Report 9376-BR*". Human Research Division, Country Development I, February.