

# O Desafio da Educação Superior no Brasil

## Quais são as perspectivas?\*

Valdemar Sguissardi\*

**Resumo:** Este texto visou compreender as reformas pontuais da educação superior no país que estão sendo implementadas oficialmente nos anos recentes, seja sob pressão dos ajustes do capitalismo global, da mundialização do capital ou do "deus" mercado, seja em grande sintonia com esses ajustes. Para tanto, examinam-se algumas das principais contradições do sistema de educação superior do país e exigências que se lhe fazem; identificam-se e discutem-se as medidas centrais dessa reforma implementadas ou projetadas; questionam-se suas características/categorias básicas, relacionando-as com as mudanças na produção e com a reforma do Estado; e mostram-se alguns dos principais desafios que se põem para um sistema que deveria ser concebido como um sistema público, democrático e autônomo, assim como algumas perspectivas que é possível entrever diante dos elementos estruturais e conjunturais que constituem a realidade da crise atual.

**Palavras-chave:** educação superior, reformas da educação superior, reforma do Estado, desafios e perspectivas, avaliação.

**Abstract:** The purpose of this text is to discuss specific reforms that in recent years have been implemented in Brazilian higher education either through direct pressure to adjust to global capitalism, internationalized capital, and the market God, or in tune with these adjustments. In this regard, some of the major contradictions and demands of the higher education system are examined. The principal measures of this planned or implemented reform are identified and discussed; its fundamental characteristics/categories are questioned, relating them to the changes in production and to the reform of the State. Some of the main challenges of this system, which should be conceived as public, democratic, autonomous, are presented along with perspectives which can be identified in the structural and conjunctural elements that constitute the reality of the present crisis.

**Key-words:** higher education; higher education reforms; reform of the State; evaluation.

*A universidade é, pois, na sociedade moderna, uma das instituições características e indispensáveis, sem a qual não chega a existir um povo. Aqueles que não a têm também não têm existência autônoma, vivendo, tão-somente, como um reflexo dos demais.* (Anísio Teixeira. Universidade: mansão da liberdade, 31/07/1935).

### Introdução

A educação superior no Brasil não é um desafio novo. Além de antigo, continuará sendo um enorme desafio que se desdobra em múltiplos desafios menores, todos eles de inegável e incômoda relevância. O primeiro destes é o da compreensão das diferentes faces e dimensões daquele. O segundo é o da consciência de que, hoje mais do que ontem e muito mais do que há 30 ou 50 anos atrás, aquele desafio exige claro e decidido enfrentamento.

Em país como o nosso, não se pode esperar que os primeiros a entendê-lo e a enfrentá-lo sejam os analfabetos; nem os que apenas tiveram alguns anos de escolarida-

de ou os que cursaram o ensino fundamental completo; nem tampouco os que apenas fizeram alguns anos do ensino médio e que por razões diversas não puderam concluí-lo. Todos esses, somados, perfazem em torno de 80% da população brasileira.

Não se pode esperar tampouco que tenham as melhores condições para entendê-lo e disposição e força para enfrentá-lo os milhões de excluídos, isto é, os 30 milhões de não-cidadãos que vivem abaixo da linha da indigência (com até R\$ 70,00 ou U\$ 40,00 por mês) ou os 80 milhões de semicidadãos que vivem abaixo da linha de pobreza (com até R\$ 170,00 ou U\$ 90,00 por mês).

A seu modo os organismos multilaterais, isoladamente ou reunidos em torno do "Consenso de Washington", há quase uma década articulam sua compreensão desse desafio e fazem suas escolhas e recomendações a respeito das

\* Texto elaborado para o Painel Políticas para a educação superior: desafios e perspectivas, no XIX Simpósio Brasileiro e I Congresso Luso Brasileiro de Política de Administração da Educação (Santos, 24/11/99).

\*\* Prof. da Faculdade de Educação da UNIMEP, Piracicaba, SP, Brasil

mudanças que deveriam ser promovidas para garantir seus propósitos salvacionistas. Todos sabemos que seus diagnósticos e prognósticos são perfeitamente adequados às soluções neoliberais vislumbradas para a crise do *Estado do Bem Estar*; soluções que atendem aos ditames das políticas macroeconômicas objetivando a reforma do Estado e a reestruturação da produção capitalista; soluções que, muito mais do que nos países cêntricos, “devem” ser implementadas nos países periféricos como o Chile, Argentina, Brasil e outros<sup>1</sup>.

Também à sua maneira, e de modo sob muitos aspectos similar ao desses organismos multilaterais, há uma década “intelectuais orgânicos” de certas concepções de desenvolvimento e do papel do Estado e de universidade constróem seu próprio entendimento do desafio da educação superior no país (BRASIL/MARE, 1995 e NUPES/USP<sup>2</sup>); desde o “projeto” GERES (1986)<sup>3</sup> não têm deixado de, por um lado, alimentar o debate intelectual a respeito, e, por outro, participar ativamente, nos últimos governos, da implementação de suas próprias *recomendações*, em grande medida igualmente afinadas com as desses organismos multilaterais e contrárias às teses defendidas por entidades representativas de dirigentes, docentes, funcionários e estudantes das universidades públicas.

Os membros da denominada comunidade universitária do setor público federal – dirigentes, docentes, servidores técnico-administrativos e estudantes –, através de suas entidades de representação, específicas ou não, como ANDIFES, ANDES-SN, FASUBRA e UNE<sup>4</sup>, entre outras, têm feito seu diagnóstico deste desafio e em geral têm formulado suas *recomendações* e propostas para superá-lo, além de reagirem às propostas governamentais.

As mantenedoras e dirigentes do setor privado, representados, entre outras entidades, pela ABMES, ABRUC e ANUP<sup>5</sup>, de acordo com a heterogeneidade e finalidades explícitas ou ocultas de suas instituições/organizações têm compreendido o desafio posto pela educação superior e têm, de modo mais ou menos articulado, reagido às ações oficiais e/ou respondido aos sinais e demandas do mercado.

Portanto, o primeiro desafio que se apresenta para nós, “privilegiados” portadores ou futuros portadores de um diploma de curso superior ou de pós-graduação, é o de saber em que consiste o desafio da educação superior neste país que a cada ano bate seus próprios recordes de concentração e má distribuição de renda ou de injustiça social. Quais os diferentes aspectos, ângulos e dimensões desse enorme e incômodo desafio? Que diagnósticos já foram elaborados com que propostas ou medidas práticas de superação? A quem interessa que esse desafio seja ou não superado?

Como se vê, antes que um desafio de ação é a educação superior no Brasil um desafio de compreensão. Como entendê-la hoje senão como um sistema em crise de várias ordens – de hegemonia, de legitimidade e institucional, na expressão de Boaventura de Sousa Santos<sup>6</sup> – em meio aos grandes impasses sócio-políticos e econômicos que vive o país? É assim que a educação superior começa por nos desafiar ao apresentar-se essencialmente como um quase-enigma polissêmico e polimorfo, social e político-econômico. A educação superior, sabe-se, é um desafio para todos os países, mas, assim como a fome, põe-se em grau e escala extremamente variáveis segundo o estágio e modo de desenvolvimento de cada nação. Em cada país, a educação superior foi e será chamada a exercer determinados papéis, de acordo com a própria história e avanços sócio-democráticos desses países e de seu sistema educacional.

Diante disso, que papéis tem exercido até hoje a educação superior no desenvolvimento de nosso país, dada sua curta história, se comparada à dos sistemas congêneres dos países vizinhos? Que papel se espera possa vir a cumprir nas próximas décadas do próximo século/milênio?

Da história e do papel que tem cumprido neste século de vida de nosso país todos temos em grau maior ou menor algumas noções: os muitos estudos na área ou em áreas correlatas e o crivo do tempo ajudaram a sedimentar algumas hipóteses de explicação. O que é mais raro, porque de ocorrência muito recente, é a compreensão das reformas pontuais, porém sempre reformas, que nos últi-

1 Cf. Celso Furtado em seu livro *O Capitalismo Global* (Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1998), em especial os capítulos intitulados “O novo capitalismo” (p. 25-34), “Globalização e identidade nacional” (p. 35-46) e “A superação do subdesenvolvimento” (p. 47-54); e Francisco de Oliveira em “Globalização e antivalor: uma antiintrodução ao antivalor” em: Marcos Cezar de Freitas (org.). *A Reivenção do Futuro* (São Paulo : Cortez ed. ; Bragança Paulista : EDUSF, 1996), p. 77-114.

2 Sobre o Núcleo de Pesquisas sobre Educação Superior - NUPES, ver Francisco de A. Palharini. NUPES: o novo protagonista na formulação teórica da política para o ensino superior. In: MOROSINI, Marília C. e GUISSARDI, Valdemar. *A Educação Superior em Periódicos Nacionais*. Vitória: EDUFES, 1998

3 Grupo Executivo pela Reforma do Ensino Superior (GERES), formado pelo MEC em 1986.

4 ANDIFES: Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior; ANDES-SN: Sindicato Nacional dos Docentes do Ensino Superior; FASUBRA: Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras; e UNE: União Nacional de Estudantes.

5 ABMES: Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior; ABRUC: Associação Brasileira de Universidades Comunitárias; e ANUP: Associação Nacional de Universidades Particulares.

6 Boaventura de Sousa Santos. (1996). Da Idéia de Universidade à Universidade de Idéias. In: \_\_\_\_\_. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, p. 187-226.

mos anos, por obra e conseqüência das ações em sua maioria oficiais, estão sendo implementadas, por hipótese bastante plausível, seja sob pressão dos ajustes do capitalismo global, da mundialização do capital ou do “deus” mercado, seja em grande sintonia com esses ajustes.

É sobre isso que me deterei nesta ocasião. Tratarei de alguns aspectos do desafio da educação superior em nosso país, abordando-os sumariamente da seguinte forma: 1) apresentando um quadro aproximado do sistema, em termos quantitativos e centrado em especial no ensino de graduação; 2) traçando um quadro de algumas principais contradições e limites do sistema, assim como de algumas das principais exigências que se lhe fazem; 3) relacionando as principais reformas que, comandadas pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado - MARE e Ministério da Educação e dos Desportos - MEC, têm sido implementadas ou projetadas; 4) identificando algumas das características/categorias básicas dessas reformas e como se relacionam com as principais características da mudança na produção e da reforma do Estado; 5) procurando, finalmente, mostrar alguns dos desafios que se colocam para um sistema que deveria ser concebido como um sistema público, democrático, autônomo, etc. e algumas perspectivas que é possível entrever diante dos elementos estruturais e conjunturais que constituem a realidade da crise que vivemos.

## I - Alguns dados marcantes da educação superior no país

Nossa famigerada pirâmide educacional, à qual tantas vezes referiu-se em seus escritos o mestre Anísio Teixeira nas décadas de 40, 50 e 60, continua presente. Em seu ápice, contrastando com uma base larga, mas que infelizmente, no limiar do século XXI e há 210 anos da Revolução Francesa, ainda não conta com a totalidade da população em idade de ingresso na escola, a educação

7 Para comparação, veja-se o percentual de jovens freqüentando a escola (educação superior) na faixa dos 19 anos, em alguns países: Hungria, 28%; Grécia, 52%; Portugal, 44%; Coréia, 37; Inglaterra, 44%; Nova Zelândia, 48%; Estados Unidos, 45; Espanha, 52%; Canadá, 60%; França, 68%; Bélgica, 72% (Fonte: Gareth Williams. *Resources for Higher Education in OECD Countries*. London: Institute of Education, University of London, Dezembro de 1996, p. 5).

superior apenas inclui em torno de 10% da respectiva faixa etária<sup>7</sup> ou 1,3% da população. O anteprojeto oficial do Plano Nacional de Educação que tramita há três anos no Congresso propõe atingir-se a meta de 30% dessa faixa etária ao final de 10 anos, percentual já praticamente alcançado na América Latina pela Argentina, pelo Chile e próximo de ser atingido pela Venezuela e até pela Bolívia. E os concluintes? Em 1997 somaram 274 mil, isto é, menos que 1,5% da faixa etária. Isto posiciona nosso país

entre os de pior desempenho educacional no terceiro grau entre os países desse continente.

É imperativo reafirmar sempre que isto reflete a realidade de um país cuja população em geral sobrevive em situação sócio-econômica das mais desiguais e injustas do planeta<sup>8</sup>, e no qual, mercê dos modelos de desenvolvimento e décadas de políticas educacionais conservadoras adotados pelas elites domi-

nantes, o saber e a educação foram via de regra entendidos muito mais como mercadorias de interesse privado ou dádivas para semicidadãos, do que como bens públicos universais de interesse coletivo da cidadania.

Fontes oficiais (MEC/INEP, 1999) informam que em 1998 os alunos matriculados em Instituições de Ensino Superior no Brasil somavam 2,125 milhões, assim distribuídos: 1.442.384 em Instituições privadas (aqui incluídos os 121.155 das IES municipais), isto é, 67,8% do total, e 683.574 em Instituições públicas (408.640 nas IES federais ou 19,3%, e 274.934 nas IES estaduais ou 12,9%), isto é, 32,2%. Em 1997 esses percentuais eram: IES privadas = 64%; IES públicas = 36%.

O aumento percentual das matrículas de 1997 para 1998 foi de 9% (em 1997 eram 1,945 milhão), mas este crescimento se deu especialmente nas IES privadas, com 11,5% de aumento. O crescimento nas IES federais foi de 3% e nas IES estaduais, de 8%. Segundo a apresentação da *Sinopse Estatística do Ensino Superior de Graduação 1998*, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), de 1994 a 1998 os efetivos discentes aumenta-

8 Os 20% mais ricos do País usufruem de uma renda mensal 32 vezes superior aos 20% mais pobres, enquanto nos EUA esta relação é de 9, na Alemanha é de 7. O Brasil seria o antepenúltimo entre os países do mundo em distribuição de renda. Isto o situa, apesar de ser a 9ª ou 10ª economia do mundo, em torno do posto de n. 70 em qualidade de vida, segundo indicadores da UNESCO (Cf. Plano Nacional de Educação - Proposta da Sociedade Brasileira. II CONED, Belo Horizonte, MG, 9.11.97, p. 4).

ram 36% nas IES privadas, apenas 12,4% nas IES federais e 18,5% nas IES estaduais, isto é, no quadriênio as matrículas na rede privada aumentaram duas vezes as da rede estadual e três vezes as da rede federal. Com 67,8% dos efetivos discentes, o setor privado ultrapassa em 1998 os 2/3 do total de estudantes de nível superior no país.

No ano de 1994, primeiro desse quadriênio, o Banco Mundial (1994: p.39), em uma amostra de 41 países, situava o Brasil como um dos países do mundo com mais alto percentual de matrículas no ensino superior privado, isto é, em torno de 60%. Com percentual maior do que o Brasil, nessa amostra, constavam as Filipinas, a Coreia do Sul, o Japão, a Bélgica, a Indonésia, a Colômbia e a Índia. Em nota de rodapé, assinalava, entretanto, que, no caso da Bélgica, o ensino superior continuava sendo financiado quase totalmente pelo Estado "que subvenciona as instituições de enseñanza superior tanto públicas como privadas". Com mais 75% de matrículas na educação superior pública: Estados Unidos, Tailândia, México, Venezuela, Argentina, Honduras, Bolívia, Itália, Espanha, Quênia, Panamá, Áustria, Suécia, Paquistão, entre outros. Não incluídos na amostra, mas no mesmo caso da Bélgica encontram-se os Países Baixos e a Inglaterra; e no dos EUA e outros, a França e a Alemanha.

A distribuição dos concluintes da educação superior no país se dá de modo similar à das matrículas. De um total de 274 mil concluintes, em 1997, 90.160 formaram-se em IES públicas (51.429 nas federais e 38.731 nas estaduais), em percentual de 32,85%, e 184.235 em IES privadas (dos quais 15.932 em IES municipais), em percentual de 67,15%.

Como se distribuem, em 1998, as IES quanto à natureza (Universidades, Faculdades Integradas, Centros Universitários e Estabelecimentos Isolados) e à dependência administrativa (federal, estadual, municipal, particular)? De um total de 973 IES, 153 são universidades: 39 federais, 30 estaduais, 8 municipais e 76 particulares, isto é, 69 públicas e 84 privadas. São 93 as Faculdades Integradas e Centros Universitários, todos particulares. Os estabelecimentos isolados somam 727, assim distribuídos: 18 federais, 44 estaduais, 70 municipais e 595 particulares, isto é, 62 públicos e 665 privados. Temos, portanto, de um total de 973 IES, 842 privadas ou 86,5% e 131 públicas ou 13,5%.

Quanto às vagas, para um total de 1.500 mil concluintes do ensino médio a oferta de vagas está longe de satisfazer a demanda, pois seriam apenas 776 mil em todo o sistema. Aqui também não se fala das sobras anuais de candidatos, acumuladas ao longo das últimas décadas, que fazem o número de candidatos por vaga em algumas carreiras, nos últimos exames vestibulares, passar de 100. Nos exames vestibulares de 1998, 2.858 milhões de candidatos disputaram as 776 mil vagas oferecidas. Desse total de

vagas, apenas 161 mil ou 20,7% foram oferecidas pela IES públicas (90,8 mil pelas federais e 70,6 mil pelas estaduais), enquanto 614,5 mil ou 79,3%, pelas IES privadas.<sup>9</sup> Seja pela gratuidade integral, nas IES federais, e em grande número das estaduais, seja pela qualidade do ensino ministrado, o número de inscritos nas federais e estaduais é proporcionalmente mais de quatro vezes maior do que nas privadas. Nas federais, para 90,8 mil vagas, inscreveram-se em primeira opção 857.281 candidatos, isto é, 9,3 por vaga; nas estaduais, para 70,6 mil vagas, inscreveram-se em primeira opção 629.801 candidatos, isto é, 8,9 por vaga; nas privadas, para 614,5 mil vagas, inscreveram-se 1.371.000 candidatos, isto é, 2,2 por vaga.

A tendência ao maior crescimento dos efetivos discentes nas IES privadas verifica-se quando se considera o número total de novas vagas oferecidas e preenchidas em 1998: 79,3% nas IES privadas contra 20,7% nas IES públicas. Como se vê, a proporção de mais de 2/3 do corpo discente matriculado em IES privadas encaminha-se celeremente para 3/4 e 4/5.

Enquanto os efetivos discentes multiplicaram-se por dez de 1962 a 1975 – em um período de 13 anos –, isto é, de 107.000 para 1.072.000, de 1975 a 1998 – em período quase duas vezes maior, 23 anos – o aumento foi de apenas duas vezes (1.072.000 para 2.125.000). O mesmo se pode dizer das vagas oferecidas e dos concluintes.

De 1980 a 1998 - 18 anos -, o número de IES públicas federais permaneceu praticamente inalterado: 56 em 1980, 57 em 1998; o das IES públicas estaduais teve o maior aumento: de 53 passou para 74; e o das privadas passou de 773 para 842. Mas se se tomar como referência a última década, verificar-se-á que o crescimento se deu quase exclusivamente no setor privado, que passou de 764 em 1989 a 842 IES em 1998. Destaque-se o fato que as 39 Universidades Federais foram criadas em sua maioria nas décadas de 50 e 60, que as estaduais o foram especialmente na década de 80 e que as universidades privadas *stricto sensu*, isto é, as pertencentes a famílias ou grupos empresariais, foram criadas especialmente nos anos 80 (13) e 90 (em torno de 30). É nesse setor que se prevê a continuidade de expansão do número de instituições, inclusive pela criação de IES por iniciativa de empresas multinacionais – como da FIAT e da FORD, etc. – ou IES – empresas que negociam suas ações na bolsa de valores<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Em 1998, enquanto o conjunto das IFES ofereceu 90,7 mil vagas e as IES estaduais, 70,6 mil, somente a Universidade Paulista (Objetivo) ofereceu 38.291 vagas. No estado de S. Paulo, as IES públicas ofereceram, nesse ano, apenas 18.028 (6,2%) vagas; as privadas 274.503 (93,8%) (MEC/INEP, 1999).

<sup>10</sup> Cf. Artigo de Gilberto Dimenstein "Faculdade privada com ações na Bolsa - Educação como uma

Do total de 973 IES, em 1998, 701, isto 72%, localizavam-se nas regiões sudeste e sul, onde predominam especialmente as IES privadas, isto é, 630 do total de 842. De um total de 84 universidades privadas, 50 localizam-se no sudeste, 22 no sul, apenas 6 no nordeste, 5 no centro-oeste e uma no norte. A distribuição das 69 universidades públicas é bastante mais homogênea, assim distribuídas: nordeste, 22; sudeste, 20; sul, 12; norte, 8; e centro-oeste, 7.

O mesmo fenômeno de concentração regional ocorre em relação às vagas. Em 1998, 60,4% das vagas estavam localizadas na região sudeste; 17,7%, na região sul; 11,5%, na região nordeste; 7% na região centro-oeste; e 2,8%, na região norte, mantendo-se aproximadamente a mesma proporção existente em 1994.

A distribuição das vagas das IES segundo a natureza pública (162.000 ou 21,2%) ou privada (602.000 ou 78,8%) e por região assim se apresenta:

Tabela I - Distribuição das vagas segundo a natureza pública ou privada das IES e região (números aproximados)

Natureza das IES e regiões	Públicas		Privadas		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Norte	12.000	7	10.000	1.6	22.000	2.8
Nordeste	50.000	29	40.000	8	90.000	11.7
Sudeste	56.000	33	413.000	67	469.000	61.5
Sul	29.000	17	99.000	16	128.000	16.7
Centro-oeste	15.000	9	40.000	6	55.000	7.3
Totais	162.000	100	602.000	100	764.000	100.0

Fonte: MEC/INEP. *Sinopse Estatística do Ensino Superior - Graduação - 1998*. Brasília: MEC/INEP, 1999.

Da mesma forma que a distribuição das IES públicas é mais homogênea entre as diversas regiões, numa proporção bastante próxima da da distribuição da população, e a das IES privadas é mais concentrada no sudeste, assim também ocorre com as vagas: enquanto as IES públicas oferecem quase o mesmo percentual entre o sudeste e o nordeste, as IES privadas oferecem 2/3 (67%) de suas vagas no sudeste, que se somadas às oferecidas no sul chegam a mais de 4/5, isto é, a 83% do total.

As matrículas em universidades eram 48% do total em 1984, montavam a 63% em 1994 e somam 69% em 1998. As das IES isoladas diminuíram de 38%, em 1984,

para 25%, em 1994 e para 20,7% em 1998. As matrículas em Faculdades Integradas e Centros Universitários somavam 10% do total em 1998.

Os concluintes da educação superior concentravam-se em 1997 nas áreas de Ciências Sociais e Aplicadas, Ciências Humanas, e Ciências da Saúde ou nos cursos de Direito, Administração, Pedagogia, Engenharia, Ciências Contábeis, Letras, Ciências, Psicologia, Comunicação Social e Medicina.

A distribuição dos docentes segundo tipo de contrato e natureza pública ou privada das IES, em 1998, assim se apresentava:

Tabela II - Distribuição docente por natureza de contrato e de Instituição (pública ou privada)

Natureza de contrato e de Instituição	Tempo Integral		Tempo parcial		Horista		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Federal	38.709	52.8	6.841	18.6	421	0.7	45.971	27.8
Estadual	21.471	29.4	7.427	20.2	1.723	3.1	30.621	18.4
Privada	13.083	17.8	22.327	61.4	53.480	96.2	88.890	53.8
Totais	73.263	100.0	36.235	100.0	55.624	100.0	165.122	100.0

Fonte: MEC/INEP. *Sinopse Estatística do Ensino Superior - Graduação - 1998*. Brasília: MEC/INEP, 1999.

mina de dinheiro" (Folha de S. Paulo, 22 de agosto de 1999), no qual se informa que, com apoio de um banco, "pela primeira vez uma faculdade brasileira vai ter suas ações negociadas na Bolsa de

Valores". Trata-se de uma Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, criada pela iniciativa do auditor Antoninho Marmo Trevisan e do Banco Fator.

Como mostram os dados: 1) os contratos de tempo integral somam apenas 44,3% do total, os de tempo parcial 22%, e os de hora/aula ainda 33,7%; e 2) são as IES públicas que privilegiam o contrato de tempo integral, enquanto as IES privadas privilegiam os de hora/aula (horista). De um total de 76.592 docentes das IES públicas, 60.180 trabalham sob contratos de tempo integral, isto é, 78,5%, contra apenas 2.154 (2,8%) de contratos de hora/aula e 14.268 (18,6%) de tempo parcial. Nas IES privadas, de um total de 88.890 docentes, 53.480 (60,2%)

trabalham como horistas, 22.327 (25,1%) em tempo parcial e 13.083 (14,7%) em tempo integral. Em outras palavras: dos 73.263 docentes que trabalham com contratos de tempo integral na educação superior do país, 82,2% trabalham nas IES públicas e apenas 17,8% nas IES privadas; dos 55.624 docentes pagos por hora/aula, 96,1% trabalham em IES privadas e apenas 3,9% em IES públicas.

A distribuição dos docentes segundo grau de qualificação e natureza pública ou privada das Instituições, em 1998, é demonstrada pela tabela que segue.

Tabela III - Distribuição docente por grau de qualificação e natureza da Instituição (pública ou privada)

Qualificação e natureza da Instituição	Doutorado		Mestrado		Graduação Especialização		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Federal	13.170	42.4	16.371	35.2	16.070	18.2	45.611	27.3
Estadual	9.948	32.0	7.003	15.4	13.670	15.4	30.621	18.5
Privada	7.955	25.6	22.108	49.4	58.827	66.4	88.890	53.8
Totais	31.073	100.0	45.482	100.0	88.567	100.0	165.122	100.0

Fonte: MEC/INEP. *Sinopse Estatística do Ensino Superior - Graduação - 1998*. Brasília: MEC/INEP, 1999.

Os dados da tabela acima também evidenciam que ainda prevalecem no sistema os docentes sem pós-graduação *stricto sensu*, isto é, 53,6% do total, contra 27,5% com mestrado e 18,8% com doutorado, e que, assim como ocorre com o contrato de tempo integral, também o maior grau de qualificação docente concentra-se nas IES públicas.

Nas IES federais, os doutores são 28,9%; os mestres, 35,8%; e os sem pós-graduação, 35,2%. Nas IES estaduais, os doutores são 32,4%; os mestres, 22,9%; e os sem pós-graduação, 44,6%<sup>11</sup>. Nas IES privadas, os doutores são 8,9%; os mestres, 24,8%; e os sem pós-graduação, 65,8%.

O custo-aluno de graduação das IES públicas (federais e estaduais), assunto sempre extremamente polêmico, em 1998 era estimado em R\$ 5.800,00<sup>12</sup> ou 16% a mais do que o valor da renda *per capita*, que, para um PIB em torno de R\$ 800 bilhões e uma população de 160 milhões, é de aproximadamente R\$ 5.000,00.<sup>13</sup>

Esses dados poderiam, à primeira vista, apontar para um excessivo custo do aluno das IES públicas em relação ao custo-aluno das IES privadas. Entretanto, estudos têm revelado que o custo-aluno de graduação nas IES privadas do Sudeste (SP, RJ, MG, ES), especialmente daquelas que poderiam ser consideradas *universidades de pesquisa* (PUC-RJ e PUC-SP), que se sobressaem no setor quanto ao grau de qualificação e índice de contratos de tempo

11 É necessário observar que esses conjuntos são muito heterogêneos. Entre as estaduais, que em média possuem 32,4% de seu corpo docente com título de doutor, estão a USP, UNICAMP e UNESP, por exemplo, cujo corpo docente em sua quase totalidade é portador dos títulos de pós-graduação, os doutores já somando mais de 2/3 do corpo docente, isto é, 86,7%, 71,3% e 66,2% respectivamente. Fato algo semelhante ocorre com algumas IES federais, como a UFSP com 74,7% de doutores e a UFSCar com 65,2% para uma média do conjunto de 28,9%, e, em menor grau entre as privadas que possuem em média 8,9%, a PUC-RJ e PUC-SP com 33,7% e 33% de doutores respectivamente. (Fonte: MEC/INEP. *Sinopse Estatística do Ensino Superior - Graduação - 1998*)

12 Isto corresponde em Outubro/99 a U\$ 3.050 (U\$ a R\$ 1,90). Para efeito de uma rápida e hipotética comparação, no ano de 1993, Alemanha gastava U\$ 7.900 por aluno de graduação, a Itália, U\$ 5.170. Considerando-se a despesa média por estudante do ensino superior público e privado, nesse mesmo ano, os EUA gastavam U\$ 14.610; os Países Baixos, U\$ 8.670; o Reino Unido, U\$ 8.240; a Dinamarca, U\$ 8.040; o Japão, U\$ 7.560; a França, U\$ 6.030; a Espanha, 3.840 (Fonte: *Dossiers Le Monde. Pour un modèle européen d'enseignement supérieur. Rapport de la commission présidée par Jacques Attali, Anexo 9 "La dépense d'éducation pour le supérieur"* - [Http://: WWW. Le Monde.fr](http://www.lemonde.fr), 11.06.98).

13 O total estimado de recursos da rede pública para o ensino de graduação, excluídos os gastos com aposentados e precatórios, hospitais universitários, museus e com pós-graduação, é da ordem de R\$ 4 bilhões ou 0,5% do PIB

integral de seus quadros docentes, assim como pela qualidade de seu ensino, é praticamente o mesmo do custo-aluno das IES públicas.

## II - Algumas das principais contradições e limites do sistema e exigências que se lhe fazem

Os dados apresentados acima apontam para um quadro da educação superior do país sob muitos aspectos extremamente precário e desafiador. A educação superior continua elitista e cada vez mais privatizada. A oferta de vagas, além de se fazer cada dia em maior proporção no setor privado, é extremamente insuficiente diante da demanda reprimida e do número cada vez maior dos concluintes do ensino médio que tende a ser 4 a 5 vezes maior do que o do número de vagas oferecido anualmente para a educação superior. Outro complicador desta realidade é a excessiva concentração regional (no sudeste) da oferta de vagas (vide tabela I). Isto ocorre na graduação e ainda em maior grau na pós-graduação e, nesta, de modo especial no nível do doutorado: apenas a USP titula em torno de metade dos doutores formados anualmente no país.

As IES organizadas como universidades perfazem apenas 15,7% do total das IES do país. Se considerarmos a norma agora legal (Cf. Decreto 2.306/97) que prevê a obrigatoriedade da associação ensino, pesquisa e extensão apenas nas IES organizadas como universidade, que a pesquisa normalmente se desenvolve em Universidades que possuam programas de pós-graduação *stricto sensu* consolidados, e que isto ocorre em aproximadamente 1/3 das universidades públicas e em algumas universidades privadas confessionais, pode-se supor que em torno de 4/5 da população estudantil dita universitária obtém sua formação de nível superior em IES que não cumprem o preceito básico do modelo humboldtiano de universidade, isto é, a associação ensino-pesquisa, isto sem se falar na extensão, recentemente agregada a esse já clássico binômio, para constituir o paradigma de uma universidade socialmente referenciada.<sup>14</sup>

Esta realidade pode ser também demonstrada ao examinarem-se as tabelas II (Distribuição docente por natureza de contrato e das IES - públicas ou privadas) e III (Distribuição docente por grau de qualificação e natureza da Instituição - pública ou privada). Que dizem estas tabelas de dados? Primeiro, que apenas 44% dos docentes são contratados em regime de tempo integral. Considerando que dificilmente se dedicará a fazer pesquisa o professor horista

e mesmo o de tempo parcial e que em torno de 1/3 dos docentes em tempo integral dedicam-se principalmente a atividades de administração, sobriariam no máximo 30% de docentes em condições contratuais de dedicar-se à pesquisa (e à extensão). Por outro lado, a tabela III informa que apenas 18% do corpo docente das IES brasileiras possuem o título de doutor. Seria necessário saber-se, através de cruzamento das variáveis qualificação e regime de trabalho, qual é o percentual de doutores e de mestres que possuem de fato condições hipotéticas de dedicar-se à pesquisa, além de ao ensino e à extensão.

O que decorre dessas considerações? Que de fato o sistema de educação superior de há muito, isto é, desde suas origens, divide-se em *universidades de pesquisa* (a minoria) e *universidades ou IES de ensino* e que mesmo a exigência legal de até o ano 2004 todas as IES organizadas como universidade terem 30% de seu corpo discente qualificado com grau de mestre e doutor e contratado em regime de tempo integral não garantirá a existência de atividades de pesquisa na maioria das universidades; e, finalmente, se a pesquisa porventura vier a existir em escala significativa, isto não significa garantia suficiente de associação ensino-pesquisa no nível da graduação, pois, como se sabe também, a pesquisa na universidade tende a confinar-se aos cursos e laboratórios de pós-graduação.

O Estado ou o fundo público cobre os custos orçamentários das IES públicas que atendem menos de 1/3 dos estudantes do ensino superior, isto é, de 32,2% dos 2,125 milhões. O Brasil situa-se, assim, entre os países do mundo com menor percentual de cobertura oficial dos custos de formação de estudantes do ensino superior, muito longe dos quase 100% da França, Alemanha, Itália, Espanha, entre outros, ou mesmo dos aproximadamente 85% da Inglaterra, EUA, Argentina e México.

O crédito educativo, considerado falido, nos últimos anos, ensaia reestruturar-se na forma de um novo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). No ano de 1999 foram 80 mil as inscrições de estudantes de escolas privadas, dos quais apenas 49,2 mil teriam conseguido passar pelos critérios de seleção dos que serão beneficiados pelo empréstimo, reembolsável tão logo esses "beneficiários" concluam sua formação. Desse 80 mil mais de 30 mil não foram selecionados, por razões diversas, entre as quais as econômicas. Destes, 18,5 mil teriam sido desclassificados por apresentarem renda individual ou familiar "insuficiente" para garantir o futuro reembolso aos cofres públicos. O governo considera como inaptos aqueles que, para pagar 30% da mensalidade, comprometeriam 60% do ganho da família, dado que o programa cobre 70% do preço das mensalidades.<sup>15</sup>

14 Sobre esta temática, cf. a tese de doutorado de Sueli Mazzilli, *Ensino, Pesquisa e Extensão: uma associação contraditória*. (São Carlos, UFSCar, PPG, 1996)

15 Cf. Alessandro Silva. *Governo nega crédito a 18 mil carentes*. *Jornal da Ciência (JC E-Mail)*. 11 de outubro/99 - No. 1396.

É preciso lembrar que 50 mil bolsas reembolsáveis significam uma cobertura de ínfimos 3,4% do total de matriculados na rede de IES privadas no país que era em 1998 de 1.442.284, aproximando-se dos 1,6 milhão em 1999, se considerarmos um aumento anual de 10%!

Em relação ao custo do aluno de graduação nas IES públicas e nas mais qualificadas entre as IES privadas, que tende a ser superior à renda *per capita* do país, deve-se perguntar qual a relação ideal entre renda nacional *per capita* e custo-aluno de graduação em países do terceiro mundo ou, como o Brasil, com altíssima concentração de renda e investimento de apenas R\$ 225 *per capita* em educação. Esta é uma séria questão a ser enfrentada quando se pensa em triplicar o número de estudantes de educação superior no país nos próximos dez anos. As propostas oficiais, que não induzam a aligeiramento ainda maior desse nível de ensino via introdução de diferentes modelos organizacionais de ensino pós-médio, como os cursos seqüenciais, somente podem ser levadas a sério, se garantidas, antes de tudo, por uma mudança radical seja no quadro de distribuição de renda, seja pela formação de um fundo público de valores que possibilitem o aumento significativo dos recursos para a educação em geral e para a educação superior em particular. Com a atual distribuição da renda familiar, dificilmente se poderá esperar a ampliação importante do número dos que poderão pagar de R\$ 300,00 a 2.000,00 por mês para estudar em IES privadas.

Nos seus limites, os dados acima não permitem aprofundar de modo satisfatório muitas questões com que se debatem as IES tanto públicas quanto privadas. No caso das públicas, os principais impasses situam-se hoje em torno da escassez de recursos para custeio e capital; da matriz de financiamento e da adoção de novos critérios de distribuição dos recursos de custeio e capital; da escassez de recursos de C&T para financiamento de pesquisa; do congelamento salarial de docentes e funcionários que perdura há 5 anos; da baixa relação docente/aluno, em torno de 1/9; da evasão discente que atinge mais de 50% e da “evasão” de quase 1/3 do corpo docente nos últimos anos, em geral os mais qualificados, que, aposentados, transferem-se via de regra para IES privadas; da avaliação universitária meritocrática que se instala com o “Provão”<sup>16</sup> e com a “GED”<sup>17</sup>; e, sem dúvida, do mais importante no momento, a autonomia universitária.

No âmbito das IES privadas, além das questões relativas às novas exigências legais para que as IES universidades possam continuar a beneficiar-se do título de universidades, enfrentam elas a competição empresarial que se aprofunda no setor, os sérios problemas de inadimplência, dada a crise sócio-econômica que vive o

país, e, em especial, as ditas comunitárias ou filantrópicas, as conseqüências das medidas governamentais que visam um maior controle ou modificação do estatuto da filantropia.

Nas propostas oficiais de reforma do educação superior no país, a crise desse nível de ensino seria marcada, além de pela não absorção de toda a demanda, também por sua incapacidade de preparar adequadamente profissionais habilitados para o mercado. Como causa da crise, no mesmo diapasão dos diagnósticos dos organismos multilaterais já referidos, identificam o seu famigerado elitismo – marca de toda sua história – e em especial o modelo universitário das universidades de pesquisa (modelo humboldtiano) – adotado desde a Reforma Universitária de 1968 –, que seria excessivamente uniforme, caro e insustentável no médio prazo pelo fundo público, em tempos de crise financeira do Estado. Como corolário, critica-se o princípio da associação entre ensino e pesquisa, ou entre ensino, pesquisa e extensão, que supostamente deveria estar restrito a apenas algumas instituições. A maioria destas, defendem, deveria poder dedicar-se prioritária, senão exclusivamente, ao ensino. Por tratar-se o modelo humboldtiano de um sistema caro, sua expansão tornar-se-ia inviável em países como o Brasil às voltas com as restrições impostas por seu crônico *déficit* público.

Esta distinção entre *universidades de pesquisa* e *universidades de ensino* vem sendo defendida por alguns estudiosos dos problemas da educação superior no país mormente desde meados dos anos 80. Já em 1986 o Grupo Executivo pela Reforma do Ensino Superior (GERES), formado pelo MEC, propunha tal alternativa para o sistema, que, à época sofreu enérgica rejeição tanto dos movimentos organizados de docentes do ensino superior federal, quanto de dirigentes de universidades públicas federais e estaduais paulistas<sup>18</sup>, além da comunidade científica através da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e acabou por ser temporariamente abandonada.

Em verdade, o modelo humboldtiano das universidades de pesquisa tem sido muito mais uma vontade registrada em lei do que um fato real. E isto já ficou patente-

17 Gratificação de Estímulo à Docência.

18 O atual Ministro da Educação e do Desporto, Prof. Paulo Renato de Souza, então reitor da UNICAMP, ao lado dos reitores da USP e UNESP, posicionava-se enfaticamente contra essa proposta.

Por outro lado, a proposta do GERES era defendida por intelectuais como o Prof. Simon Schwartzman, a Prof.ª Eunice Ribeiro Durham e Sérgio Costa Ribeiro, membros fundadores do Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior (NUPES), da USP, e pelo Prof. José Arthur Giannotti, ex-professor da USP e então membro do CEBRAP e membro do Conselho Consultivo do NUPES. Destaque-se que desde o início do Governo Collor de Mello e a partir da indicação do Prof. José Goldenberg para o MEC, o NUPES esteve sempre muito presente no

16 Exame Nacional de Cursos.

mente demonstrado nos dados acima expostos a respeito da natureza organizacional das quase mil IES do país: apesar da Lei, passados 30 anos, menos de 15% são universidades. A associação ensino-pesquisa, apenas excepcionalmente se verifica fora das IES universidades e mesmo nestas isto em geral ocorre nas que possuem sistemas de pós-graduação consolidados, o que reduz esse percentual a talvez 5% das IES do país ou 30% das universidades, públicas em sua quase totalidade.

Para os porta-vozes oficiais outras causas da crise seriam: a) a isonomia salarial e carreira única existentes nos sistemas públicos especialmente, incluindo-se a concessão indiscriminada, nas IES federais, do regime de dedicação exclusiva, como forma de compensação salarial, e os privilégios corporativos, entre os quais a isonomia de vencimentos entre ativos e inativos; b) o sistema predominante de financiamento universitário com verbas públicas (do tesouro nacional ou dos cofres estaduais) e sua má gestão; c) o excessivo envolvimento do Estado (governo) nas questões do ensino superior; d) a grande dificuldade que teriam as IES de se auto-reformarem, porque prisioneiras de tendências conservadoras, que lhes impediriam de perceberem os novos desafios, entre outros o da redefinição do papel do Estado e as novas exigências do mercado; e) o crescimento excessivamente lento das vagas na educação superior em relação à demanda; f) a baixa relação docente/aluno e o alto custo/aluno no setor público, que o tornaria um problema financeiro sem solução; g) a falta em geral de *qualidade e equidade*,<sup>19</sup>

---

aparelho do Estado, seja através da Prof.ª Eunice R. Durham, que ocupou desde essa data até os dias de hoje, quase ininterruptamente, cargos de grande importância junto ao MEC (Coordenadora da Fundação CAPES, Secretária de Política Educacional do MEC, membro do Conselho Nacional de Educação, entre outros), seja através da participação, em comissões formadas pelo MEC, de vários de seus membros com maior produção intelectual publicada como Simon Schwartzman (ex-presidente do IBGE), de Maria Helena M. Castro, Jacques Schwartzman, Sérgio Costa Ribeiro, Elisa Wolynec, Cláudio Neiva, etc. (A respeito da criação e produção do NUPES, ver Francisco de A. PALHARINI. NUPES: o novo protagonista na formulação teórica da política para o ensino superior. In: MOROSINI, Marília C. e SGUISSARDI, Valdemar. *A Educação Superior em Periódicos Nacionais*. Vitória: EDUFES, 1998.)

19 Esses fatores de crise são em geral apontados por documentos do Banco Mundial sobre o ensino superior (BANCO MUNDIAL, 1994, op. cit.) e por autores nacionais como E. R. DURHAM (nov./96, p. 3, e 10.03.96, p. 3), S. SCHWARTZMAN, S. (1996 e 1996a) e OLIVEIRA, J. B. (fev./97), entre outros.

20 Sobre o modelo gerencialista de Reforma do Estado, cf. as observações críticas de Francisco de Oliveira no Prefácio (A Face do Horror) ao livro *Novas Faces da Educação Privada no Brasil - reforma do Estado e mudança na produção*, de João dos Reis Silva Jr e Valdemar Sguissardi (Bragança Paulista: EDUSF, 1999) p. 7-14)

### III - Principais tendências da reforma e das mudanças da educação superior em andamento

Tendo por base esse diagnóstico da crise e de suas causas e das relações desse nível de ensino com o Estado, assiste-se nos últimos 4 a 5 anos a um verdadeiro processo de reformas (pontuais) da educação superior sob o comando mais geral do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) e, mais específico, do Ministério de Educação e dos Desportos (MEC). Para cada causa ou conjunto de causas, muitos discursos e um verdadeiro arsenal de medidas legais ou de ações práticas visando a superação dos supostos problemas.

No âmbito do MARE, com base no modelo gerencialista que anima o Plano Diretor da Reforma do Estado (1996)<sup>20</sup>, que situa a educação superior, ciência e tecnologia e a saúde como *serviços não exclusivos do Estado e competitivos*, e que visaria a chamada *modernização* e aumento de *eficiência* da administração pública, encontra-se a proposta que se constituiria em paradigma das propostas de reforma do sistema de educação superior público. É no interior deste Plano que se localiza o projeto de transformação das IES federais nas chamadas *organizações sociais*:

*Na União, os serviços não exclusivos de Estado mais relevantes são as universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa, os hospitais e os museus. A reforma proposta é a de transformá-los em um tipo especial de entidade não-estatal, as organizações sociais. A idéia é transformá-los, voluntariamente, em "organizações sociais", ou seja, em entidades que celebrem um contrato de gestão com o Poder executivo e contem com a autorização do parlamento para participar do orçamento público (BRESSER PEREIRA, 1996: 286, ênfase nossa).*

*Organizações sociais serão organizações públicas não-estatais - mais especificamente fundações de direito privado - que têm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com o poder executivo, e, assim, poder, através do órgão do executivo correspondente, fazer parte do orçamento público federal, estadual ou municipal (BRESSER PEREIRA, 1995: 13; grifos nossos)<sup>21</sup>.*

---

21 Para maiores informações sobre as organizações na visão oficial veja-se: BRASIL/MARE/Secretaria da Reforma do Estado. *Organizações Sociais*. 4a. ed. Brasília: MARE, 1997, 72 p., (Cadernos do MARE da Reforma do Estado; v. 2).

Para o Ministro, isto permitiria a essas instituições ampla autonomia na gestão de suas receitas e despesas, pois continuariam a contar com a garantia básica do Estado que lhes cederia, por mútuo, seus bens e seus funcionários estatutários. Agora, porém, se trata de entidades de direito privado, que escapam “às normas e regulamentos do aparelho estatal, e particularmente de seu núcleo burocrático...” (BRESSER PEREIRA, 1995: 13)

É interessante registrar que, entre os argumentos em defesa desta proposta e de outras contidas em seu Plano de Reforma do Aparelho do Estado, o Ministro, fazendo eco ao movimento que nos meios de comunicação tem desqualificado os serviços públicos ou de responsabilidade coletiva por oposição ao privado e individual, enfatiza as qualidades do *setor privado* como modelo de eficiência, agilidade, etc. para os serviços do Estado. (BRESSER PEREIRA, 1995: 8).

Assim como a imprensa tem chamado a atenção para os riscos de a reforma do Estado repousar, em grande medida, sobre a criação e disseminação desse tipo de entidades<sup>22</sup>, dois livros recentemente publicados (SGUISARDI & SILVA JR, 1997; e SILVA JR & SGUISSARDI, 1999) apresentam pareceres de juristas a respeito do significado dessa transformação, especialmente das Instituições Federais de Ensino Superior em organizações sociais, considerando-as um modo claro de privatização.<sup>23</sup>

Para Inocêncio M. Coelho, esta transformação “configura, em verdade, uma **privatização** do ensino público atualmente ministrado pela União” (1996: 1), sugerindo que primeiro se aprovasse uma emenda constitucional, pois somente isto viabilizaria a adoção do modelo das organizações sociais para o setor educacional: “Trata-se, então, de **conditio sine qua non** para levar adiante, digamos, a **privatização** do ensino superior” (1996: 1).

22 Em editorial da *Folha de S. Paulo*, de terça, 3 de março de 1998, intitulado “Risco na Reforma do Estado” chama-se atenção para o fato de que a iniciativa para contornar os constrangimentos da burocracia estatal, mesmo tendo como objetivo a oferta de melhores serviços públicos, “podem ser uma solução para um sem-número de embaraços burocráticos, mas podem abrir uma nova brecha para malversações do bem comum (...) Uma das mais importantes dessas tentativas de reforma é a instituição das organizações sociais (OS), figura criada pelo governo federal em 97, lamentavelmente por medida provisória. (...) As OS são escolhidas e criadas pelo governo, sem concorrência. Embora sua dotação e suas contas devam ser publicadas e controladas pelo poder público, elas estão livres de certas obrigações impostas pela lei ao Estado. O governo pode contratar seus serviços também sem licitações. O salário de seus funcionários não está sujeito às normas do funcionalismo. (...) Mas, como já se observou, há riscos sérios nessa reforma. Óbvio, a medida provisória das OS procura criar mecanis-

Conforme sugeria esse jurista, face às resistências que esse tipo de transformação acarretaria no interior das universidades públicas, a aplicação dessa proposta iniciou-se por instituições não universitárias - hospitais e centros de pesquisa<sup>24</sup>.

Com este pano de fundo, situa-se no MEC o principal esforço de reforma da educação superior nos anos recentes, que se verifica especialmente mediante uma série de medidas de ordem legal (LDB, Decretos, Portarias, envio ao Congresso Nacional de Medidas Provisórias e de Propostas de Emendas Constitucionais). Além disso, articulado com o MARE e com os Ministérios da área econômica, contingência recursos de custeio e capital, desautoriza o preenchimento, via concurso, das vagas de docentes e de funcionários e congela salários de docentes e funcionários das IES federais. Lançando mão de tais medidas, além de outras que afetam direitos trabalhistas da comunidade universitária, contribuiu para o clima político-institucional propício ao abandono da carreira docente nas IFES, em especial via aposentadoria, e à diminuição das previsíveis resistências à implementação seja do projeto de transformação das IFES em organizações sociais, seja do projeto da *autonomia universitária* consubstanciado nas diversas propostas enviadas ou a enviar ao Congresso Nacional.

É no âmbito do MEC e de suas assessorias que se promoverá um grande esforço para superar-se: a) a suposta proeminência do modelo de *universidade de pesquisa*, unificado e rígido, com o fomento a ainda maior *diferenciação* institucional e maior incentivo ao desenvolvimento de instituições privadas; b) a unidade do sistema de financiamento do ensino superior público com verbas federais, com propostas de programas de *diversificação das fontes de financiamento*, a começar pela tentativa de aprovação de uma emenda constitucional que reconheça a autonomia financeira das universidades e eventual introdução do ensino pago

mos para evitar fraudes. Basicamente, substitui-se o controle burocrático dos meios de produzir serviços pelo controle do produto final. A meta seria a agilidade. O efeito, porém, pode ser bem outro. (...) Presidentes, governadores e prefeitos podem ter agora, à disposição, um novo instrumento para lotear o bem comum, pois é discricionária a criação das OS”.

23 Sobre o significado desta proposta, especialmente sobre o que distinguiria uma Instituição Universitária de uma Organização Social cf. Marilena Chauí. Universidade operacional - A atual reforma do Estado incorpora a lógica do mercado e ameaça esvaziar a instituição universitária. *Folha de S. Paulo*, Domingo, 09 de Maio de 1999, Mais!

24 Já foram transformados em ou constituídos como organizações sociais o Instituto de Luz Síncrotron, de Campinas, a Fundação Roquette Pinto, do Rio de Janeiro e o Hospital Presidente Vargas, de Porto Alegre, entre outros.

nas IES federais (ao menos para aqueles que *podem pagar...*), o que, embora negado oficialmente, é freqüentemente defendido por autoridades tanto da área econômica, como por importantes assessores do MEC<sup>25</sup>; c) a insuficiência de recursos, com a liberdade para as universidades firmarem convênios de pesquisa, de prestação de serviços, via assessorias e consultorias, à iniciativa privada, não tendo sido suficientemente discutido o risco de se vir a atender preferencialmente as demandas do mercado em detrimento das demandas da sociedade; d) o excessivo envolvimento do governo nas questões relativas à manutenção das IES, com a redefinição da função do governo em relação *aos serviços não-exclusivos do Estado* (entre essas a educação superior), mediante a adoção de um papel de fiscalização e de regulação em lugar do de manutenção; e) a ausência da *qualidade* e da *equidade*, com um eficiente sistema de avaliação cujos critérios meritocráticos, em grande medida, se norteariam pela busca da eficiência, quase sinônimo de adequação às demandas do mercado; f) os limites da expansão, com facilidades de criação de condições para o desenvolvimento do ensino privado e de cursos de curta duração (ensino “pós-médio”, cursos sequenciais, etc.).

No âmbito jurídico, o MEC, ainda em 1995, antecipando-se à nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, mediante Medida Provisória, transformada na Lei 9.172/95, estabelece normas para a escolha de dirigentes das universidades e IES federais que contrariavam práticas estabelecidas por anos e anos de lutas das comunidades acadêmicas dessas IES<sup>26</sup>; e pelo Decreto 2.026, de 10/10/96, estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior.

Mas o passo mais importante da reforma em andamento dá-se, quando, via ação coordenada por representantes do MEC junto ao Sen. Darcy Ribeiro e outros membros do Congresso Nacional, é aprovado o capítulo da Educação Superior da LDB, nos termos (e texto) propostos por esse Ministério.

Este capítulo é a verdadeira plataforma legal ou moldura jurídica em que se apoiará uma série de ações de reforma em grande medida identificadas com as *recomendações* dos organismos multilaterais já referidos, mas de há muito também defendidas por analistas e mentores nacionais da *modernização* do sistema de educação superior do país.

25 A mais recentes declarações de autoridades da área sugerem a adoção do “modelo inglês” tanto para a matriz de distribuição dos recursos de custeio e capital quanto para a adoção do ensino pago nas universidades públicas federais. Sobre esse modelo cf. Valdemar Squissardi “O DEARING REPORT- Serão as mudanças na educação superior britânica “modelo” para o Brasil. CIPEDS (Separata da Revista Avaliação), n.4(4), p. 15-27, Set./99.

Quanto à diferenciação institucional, o artigo 45 da nova LDB restringe-se à afirmação: “A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização”. Tais graus de abrangência ou especialização vão aparecer no Decreto 2.306/97. Esse decreto estabelece distinções inéditas para o sistema de ensino superior brasileiro: *IES públicas, IES privadas sem fins lucrativos e IES privadas com fins lucrativos*. Põe a nu o que o artigo 45 da nova LDB encobria e que estava presente no artigo 43 da versão em primeira votação aprovada no Senado (anteprojeto Darcy Ribeiro):

*Art. 4o. Quanto à sua organização acadêmica, as instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino classificam-se em: I - universidades; II - centros universitários; III - faculdades integradas; IV - faculdades; V - institutos superiores ou escolas superiores.*

Também estabelece a distinção entre *universidades de pesquisa* e *universidades de ensino*<sup>27</sup>. Das aproximadamente 1.000 IES do país, apenas as universidades - que para merecerem este nome deverão cumprir exigências precisas definidas por lei<sup>28</sup> - terão obrigação constitucional de promover a associação das atividades de ensino, de pesquisa e de extensão. Temos aí instituídas, com força de lei, as “universidades de ensino”, que serão todas as formas de organização universitária ou de educação superior não autorizadas a funcionar como universidades, além das que na prática não terão efetivas condições por muito tempo de desenvolver atividades de pesquisa em grau significativo, pelas razões já expostas neste texto.

É possível fazer-se uma aproximação entre a proposta do MARE de extinção das atuais IFES e sua transformação nas *organizações sociais, fundações públicas de direito pri-*

26 Esta Lei, ao estabelecer a nomeação dos dirigentes máximos das IFES, através de listas tríplices elaboradas por colegiados que tenham 70% de docentes em sua composição, é considerada no meio acadêmico em geral como uma forma de violação do princípio da autonomia universitária. Em 1996 o parágrafo único do artigo 56 da LDB (Lei 9.394/96) iria ser aprovado com idêntica teor ao dessa Lei.

27 Cf proposta do GERES - Grupo de Estudos para Reestruturação do Ensino Superior, de 1986.

28 Prevê-se, em função dessa norma legal, uma possível diminuição do número de universidades, pois para todas aquelas que não tiverem condições de obedecer às exigências de 1/3 de professores em regime de tempo integral e com qualificação de mestrado ou doutorado, ou que não quiserem manter atividades de pesquisa, será mais conveniente organizarem-se como Centros Universitários. Estes, por sua vez, tendem a multiplicar-se, pelas mesmas razões.

vado, e o contido no *caput* do artigo 54 da LDB: as universidades “gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal” e, ainda, com o que prevê o inciso I do § 1o.: “propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis”.

Isso torna facilmente previsível uma rápida e profunda diferenciação institucional. Significa, em essência, o fim da unicidade de carreira do pessoal, da isonomia salarial, porque nas propostas do MARE também não existe mais lugar para a manutenção do atual Regime Jurídico Único (RJU) dos servidores federais, e porque, com a liberdade de propor seu quadro de pessoal e plano de salários e de obtenção de recursos junto a fontes públicas ou privadas, de que gozarão as universidades públicas, os recursos disponíveis - como suporte dessas carreiras - deverão ser profundamente diferenciados entre essas e entre todas as IES. A carreira diferenciada por universidade será apenas mais uma importante marca da idealizada *diferenciação institucional*.<sup>29</sup> Nas *organizações sociais* os contratos não precisam obedecer ao estatuto do concurso público e serão regidos pelas normas da Consolidação das Leis Trabalhistas, como ocorre com os trabalhadores das empresas privadas.

O artigo 54 da LDB afirma que “Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas”. Entretanto, tornar-se-ia letra morta caso fosse implementado o projeto incluído no Plano de Reforma do Estado de transformação das IES públicas em organizações sociais, que as transformaria em propriedades públicas não-estatais, ou se aprovado o Projeto de autonomia das IES federais, nos termos em que foi divulgado em julho/99.

A generalidade e flexibilidade da LDB, aspectos considerados positivos por analistas de diversas posições críticas, como guarda-chuva das reformas pontuais, possibilitam ao MEC editar normas complementares via decretos e portarias. É o caso do Decreto 2.207, de 15 de abril de 1997, revogado e substituído pelo Decreto 2.306, de 19 de agosto do mesmo ano, assim como uma de série de portarias editadas após o Decreto 2.207 e reeditadas após a edição do Decreto 2.306 que normatizam com extremo detalhe os procedimentos para, entre outros: a) o credenciamento das IES que pleiteiam o estatuto de universidade privada em sentido estrito; b) a autorização e implantação de cursos fora da sede por universidades; c) o credenciamento de centros universitários; d) o credenciamento de faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores; e) a autorização de novos cursos em faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores já em funcionamento.

Finalmente, antecipando a mais recente proposta de projeto de autonomia universitária, verifica-se a implantação da Gratificação de Estímulo à Docência (GED) junto às IFES, em julho de 1998, após um processo de desgaste de um movimento grevista de mais de 100 dias que reivindicava reajuste dos salários congelados há quatro anos. A GED (Lei 9.678/98) é resultado de duas marcas fundamentais da política administrativo-gerencial do atual Governo e agora estendida à educação superior.

*Embutida em uma política de não aumento salarial, o governo opta pela velha estratégia de conceder gratificações, neste caso denominada de estímulo à docência, ainda que uma parte dela seja sujeita à ‘avaliação qualitativa’ nas atividades de ‘docência, pesquisa e extensão’. A nova característica, ausente de textos legais anteriores sobre avaliação, é a associação entre resultados de avaliação de desempenho e recursos financeiros.* (Belloni, 1998: 55).

Além disso, a GED cumpre outras importantes funções estratégicas: a um só tempo, põe uma cunha na isonomia salarial entre ativos e inativos, vincula “aumento” salarial com produto medido por avaliação dita qualitativa e, principalmente, introduz um fator de diferenciação interna da categoria docente a quebrar em definitivo qualquer isonomia salarial no interior das classes que constituem a atual carreira docente, onde os salários já são amplamente diferenciados por fatores como tempo de serviço, bolsas de pesquisa, ganhos judiciais, etc. O que ganha corpo é a avaliação meritocrática e a recomendação da maior diferenciação institucional.

## Autonomia universitária – questão nuclear da reforma

A questão da autonomia das IFES é a mais representativa de quantas envolvem esse processo de reformas pontuais em curso na educação superior. Reconhecida pela Constituição Federal de 1988 (Art. 207)<sup>30</sup>, a partir da gestão de F. H. Cardoso, na presidência da República, e de P. R. de Souza, no MEC, a questão de sua aplicação automática ou da necessidade de Lei complementar esteve sempre na ordem do dia. O exame dos argumentos em defesa dessas alternativas e das exposições de motivos e textos das Propostas de Emenda Constitucional ou dos anteprojatos de Lei Complementar emanados do MEC revela muito do que fundamenta e diferencia as posições oficiais

29 Cf. Proposta de Projeto de Autonomia das IES Federais preparado pelo MEC e em discussão desde julho/99 e prestes a ser encaminhado ao Congresso Nacional.

30 Art. 207 da CF: As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

de reforma da educação superior daquelas da comunidade universitária das IFES, representada pela ANDIFES e pela ANDES, especialmente.

Os argumentos no interior do aparelho do Estado inicialmente foram liderados pelo MARE, que se propunha a “conceder” a autonomia financeira às IFES, no interior do Plano de Reforma do Aparelho do Estado ou da Reforma Administrativa, mediante sua transformação em organizações sociais. No âmbito do MEC, embora houvesse acordo inicial com o diagnóstico e proposta do MARE, diante das reações públicas dos envolvidos, adotou-se uma estratégia diversa, que revela, por um lado, a existência de concordância no diagnóstico, mas algumas discordâncias quanto à proposta de superação do problema, e, por outro, a própria concepção de autonomia que se pretende fazer vigorar.

Abandona-se a aplicação *tout court* da proposta do MARE, mas muitas das linhas mestras dessa proposta podem ser identificadas com muita clareza, em especial no texto da Proposta de Projeto apresentado pelo MEC à ANDIFES e à ANDES-SN no dia 29/07/99, ora em discussão e prestes a ser encaminhado ao Congresso Nacional.

A questão da autonomia impregna de modo peculiar toda a série de leis, decretos, portarias e normas que tiveram no MEC seu autor principal. Já no documento da Secretaria de Política Educacional do MEC, editado em julho de 1995, *A Política para as Instituições Federais de Ensino Superior* (Brasília, julho/95), verificam-se alguns aspectos dos fundamentos do conceito de autonomia presente nas propostas oficiais desse Ministério. Segundo esse documento, a autonomia que garante a eficiência no uso dos recursos (*escassos*) exigiria “*alterar radicalmente a relação entre as universidades e o Poder Público*”; as mudanças referir-se-iam, por um lado, à efetiva autonomia de gestão financeira e ao financiamento, com garantia de orçamento global, e, por outro, à eliminação de amarras burocráticas, associada a novas formas de controle público; o financiamento das universidades deveria vir a ser feito mediante indicadores de desempenho.

Alguns pontos são considerados *essenciais*:

Promover a plena autonomia de gestão administrativa e financeira das universidades federais, preservando sua condição atual de **entidades de direito público** (grifo nosso).

Autonomia de gestão administrativa deverá incluir o poder de cada universidade decidir autonomamente sobre sua política de pessoal, incluindo contratações e remunerações, observados parâmetros comuns de carreira docente e de pessoal técnico-administrativo.

O Governo Federal manterá pelo menos nos níveis atuais o gasto anual com as universidades e demais instituições de ensino superior.

*As universidades serão estimuladas a buscar fontes adicionais de recursos junto a outras esferas do poder público e à iniciativa privada para ampliar o atendimento a outras demandas sociais que não o ensino* (grifo nosso).

Nas instituições públicas federais os cursos de graduação, mestrado e doutorado serão gratuitos.

A política educacional para o ensino superior é, portanto, a de valorização das universidades enquanto **entidades de direito público** (grifo nosso).

Além dessas diretrizes gerais, o projeto de reforma administrativa atualmente em discussão no executivo prevê uma nova forma jurídica, a de *Organizações Sociais*, a qual está sendo estudada enquanto alternativa que pode ser considerada vantajosa por órgãos do serviço público atualmente organizados sob a forma de autarquias ou fundações [é o caso das atuais universidades federais]. Caso seja aprovada, sua aplicação às universidades federais dependerá inteiramente de iniciativa da própria instituição, a ser referendada através de projeto de lei específico...

Insistia-se na manutenção das universidades federais como *entidades de direito público*, o que se contrapunha ao conceito de *organização social*, do projeto do MARE. Entretanto, sem atentar aparentemente para essa contradição, o documento admitia a hipótese de, aprovada a proposta do MARE, poder-se aplicar essa fórmula, ou melhor auto-aplicar-se, pois a adesão seria *voluntária* por parte das IES...

O “*poder de cada universidade decidir autonomamente sobre sua política de pessoal, incluindo contratações e remunerações*” foi incorporado ao Capítulo *Da Educação Superior*, da LDB. Não menos significativo é o enunciado: “*As universidades serão estimuladas a buscar fontes adicionais de recursos junto a outras esferas do poder público e à iniciativa privada para ampliar o atendimento a outras demandas sociais que não o ensino*”.

O primeiro guarda perfeita coerência com o diagnóstico que atribui à unidade do modelo universitário brasileiro e à isonomia de carreira e de salários, etc. a responsabilidade pela crise do sistema, como já referido, e portanto abre as portas para a concretização do princípio da máxima *diferenciação institucional*.

O segundo, usando o termo “estimulando”, se combinado com os limites de dotação de recursos estatais, previstos pelo Projeto de Autonomia do MEC e as reiteradas manifestações de autoridades da área, além do congelamento de recursos de custeio e capital e de salários, demonstra o que se entende de fato por *diversificação de fontes de financiamento* (expressão cara ao Banco Mundial), e que passa a ser visto pela comunidade acadêmica envolvida como passo significativo do processo de privatização em curso nas IFES. A afirmação de que os cursos de graduação e pós-graduação em sentido estrito continuariam a ser gratuitos, esconde o que depois se tornará explícito: a cobrança por qualquer outro serviço que não se restrinja a

essas atividades, os cursos e serviços de extensão, por exemplo.<sup>31</sup>

De 1995 a esta data (outubro/99), na convicção de que o estatuto constitucional da autonomia universitária não era auto-aplicável, o MEC tem encaminhado diversas propostas visando sua regulamentação, isto é, desde proposta de lei ordinária, complementando o disposto no artigo 207 da CF, até Proposta de Emenda Constitucional (PEC 370-A/96), pela qual seriam alterados os dispositivos desse artigo. Neste caso, previa-se a formação de um Fundo Constitucional para manutenção da educação superior, com subvinculação orçamentária dos recursos vinculados ao ensino arrecadados na forma do art. 212 da CF<sup>32</sup> e autonomia para as IES formularem seus próprios planos salariais e de carreira. A proposta de subvinculação de recursos teve a oposição da área econômica do Governo. Na área acadêmica envolvida a rejeição deu-se porque: a) julgava-se o artigo 207 da CF auto-aplicável; b) considerava-se inconstitucional um Fundo que beneficiaria indistintamente universidades públicas e privadas; c) acreditava-se que a criação de carreiras próprias a cada IES destruiria o sistema isonômico hoje existente; e d) no caso da ANDIFES, julgava-se necessário criar uma Lei Orgânica das Universidades, para regular as relações Estado-Universidades.

As maiores preocupações dos interlocutores, dirigentes e docentes das IFES, verificaram-se quanto aos riscos de desestatização/privatização das IFES, na linha das propostas do MARE, e em relação à falta de garantia de pleno financiamento público. Na proposta oficial, o Fundo composto de 75% dos recursos do art. 212 cobriria todas as IES por um prazo de 10 anos; na da Comissão de Autonomia da ANDIFES, aprovada em novembro de 1996, esses recursos destinaram-se exclusivamente às IFES, sem menção ao prazo de 10 anos.

Neste debate estão presentes duas concepções de autonomia atinentes à natureza pública ou privada das atuais IFES e à questão de sua manutenção financeira. Na ótica oficial, embora se fale em autonomia de *gestão financeira* (termos constitucionais), o que de fato se defende é um conceito de *autonomia financeira*, presente tanto na LDB (apesar do teor do seu artigo 54) quanto na PEC 370-A/96, que não prevê o pleno financiamento das IFES e que supõe a busca por essas instituições de recursos suplementares junto a fontes privadas para suprir suas necessi-

dades. Na comunidade acadêmica das IFES, representada pela ANDIFES, ANDES, FASUBRA e UNE, reivindicava-se a autonomia consagrada pela CF, isto é, de *gestão financeira* dos recursos garantidos pelo Estado (art. 54 da LDB), com gratuidade plena (CF, art. 205, IV) do ensino e associação ensino-pesquisa-extensão. Reivindicava-se ainda a autonomia na indicação dos dirigentes, atual prerrogativa do governo, vista como ilegítima e antiautonômica.

Enquanto perdurava o impasse MEC *versus* Comunidade Acadêmica das IFES, aprovavam-se as reformas administrativa e previdenciária, em grande medida pano de fundo da proposta oficial de autonomia universitária. Em 29 de julho de 1999 o MEC tornou pública uma nova proposta de "*Projeto de Lei que dispõe sobre a autonomia das universidades federais e dá outras providências*", que havia sido precedida por um documento intitulado "*Autonomia Universitária: Fundamentos para uma lei que regule a autonomia das Universidades Federais, nos termos do que estabelece a LDB, assim como disponha sobre a possibilidade de ampliação da autonomia, mediante contrato de desenvolvimento institucional*", de abril de 1999.

Nesta nova proposta a maioria das reivindicações das IFES continua sem respostas e confirmam-se os princípios e fundamentos da concepção de autonomia presente nas propostas oficiais anteriores. Propõe-se: a) de acordo com a posição da área econômica, não subvinculação de recursos; b) manutenção da natureza jurídica atual das IFES, divididas em autarquias e fundações; c) fiscalização e avaliação pelo Poder Público; d) criação por iniciativa de cada universidade de seu próprio plano de carreira e salários, não havendo definição nem de piso, nem de teto salarial; e) que cada universidade possa firmar com o MEC *contrato de desenvolvimento institucional para ampliação da autonomia*, com prazo de validade de dois anos; f) que o Poder Executivo possa decretar intervenção nas universidades, em razão, entre outras, do não-atingimento das metas fixadas no contrato de desenvolvimento institucional.

A reação das entidades representativas das IFES foi incisiva e mais contundente que nas ocasiões anteriores, porque surpreendidas com as novas dimensões que adquiriam determinados aspectos desta nova proposta que em ocasiões anteriores eram apenas esboçados.<sup>33</sup>

O projeto foi considerado antiautonômico e a própria negação do preceito constitucional da autonomia. Além de lançar as universidades à competição do mercado, esta-

31 Vide Proposta de Emenda Constitucional n. 233-A/95, art. 206, inciso IV.

32 Propunha-se: "Art. A União transferirá, anualmente, por dez anos, setenta e cinco por cento do total dos recursos vinculados ao ensino que arrecadar, na forma definida pelo art. 212, para a formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior a que se refere o artigo 207, § 2º".

33 Destaque-se as manifestações da ANDES e da ANDIFES, disponíveis em seus respectivos sites na Internet ([Http://www.andes.org.br](http://www.andes.org.br) e [Http://www.andifes.org.br](http://www.andifes.org.br)) e as dos Conselhos Universitários de diversas IFES, como os da UFRJ (*Jornal da Ciência - JC E-Mail*, n. 1350, 15 de agosto/99), da UFSCar ([Http://www.ufscar.br](http://www.ufscar.br)) e da SBPC (*Jornal da Ciência - JC E-Mail*, n.1350, 15 de agosto/99).

beleceria uma forma de controle estatal exclusiva sobre as IFES usurpadora do desenvolvimento institucional e do controle social sobre elas.<sup>34</sup>

É rejeitado ainda por não propor um modelo jurídico adequado, não assegurar os recursos financeiros necessários à manutenção e expansão do sistema e por “*eliminar a possibilidade de um modelo de gestão administrativa, financeira, patrimonial, acadêmica e de pessoal que seja público, democrático e isonômico*” (Oliveira, R., 1999). O projeto contribuiria para a destruição do sistema federal de ensino superior, de que a carreira nacional é uma das principais dimensões. Por meio de um discurso de suposta flexibilidade administrativa, buscaria legitimar “*a centralização absoluta de todos os processos decisórios em mão do Estado*”, reforçada pela adoção de “*mecanismos fiscalizadores e punitivos que recuperam e vão além das práticas da ditadura militar*” (Ibidem).

Em carta de 03/08/99 ao Min. da Educação, solicitando-lhe sustar o envio desse projeto ao Congresso Nacional, o Pres. da ANDES-SN, entre outras razões, aduz:

Órgãos autônomos estabelecidos pela Constituição Federal só são suscetíveis de controle previsto constitucionalmente. São, isto sim, submetidos a ordenamento normativo que garanta o exercício de sua prerrogativa de autonomia, ficando seu controle e fiscalização nos limites definidos pela própria Constituição. Cabe à Lei, portanto, definir a norma correspondente à autonomia, jamais à administração interna do ente autônomo, que é justamente a sua prerrogativa. E, ao definir a norma, a Lei não poderá ser restritiva. Ora, a lógica que preside o projeto proposto é essencialmente restritiva. (...) Ora, o projeto proposto anula qualquer eficácia gestora e autonormativa que os órgãos de deliberação interna das Universidades devem ter. O controle social, previsto no artigo 2º do projeto, e expresso como um dos princípios orientadores, é integralmente reduzido à ação fiscalizadora, controladora e supervisora do Po-

der Executivo. Prevê inclusive a ingerência de órgãos cujas funções não são pertinentes à educação. Esta disposição de reduzir a representação da sociedade à ação do Poder Executivo deve ser objeto da mesma crítica democrática que embasou a deliberação dos Constituintes de 1988.(...) Esta proposta de Projeto de Lei permite a ingerência de novos agentes públicos administrativos (AGU, Ministério do Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda, Casa Civil e Presidência), fomentando uma burocracia centralista completamente alheia à comunidade universitária (Oliveira, R., 1999<sup>a</sup>).

Finalmente, a crítica viu no *contrato de desenvolvimento institucional* um substitutivo semântico dos *contratos de gestão* que seriam firmados entre as IFES e o Governo caso sobreviesse sua transformação em organizações sociais, segundo proposta do MARE, o que lhes asseguraria a *liberdade empresarial competitiva*, e como uma “*afrenta aos princípios consagrados na Constituição e ao tradicional significado da verdadeira universidade*”.<sup>35</sup>

#### IV - Algumas das características/categorias básicas dessa reforma

Se bem examinadas as ações de reforma da educação superior em andamento – tendo como pano de fundo o Plano Diretor da Reforma do Estado, a Reforma Administrativa (e Previdenciária), o documento da Secretaria de Política Educacional do MEC *A Política para as Instituições*

34 “*Se nas “Diretrizes Gerais” anteriormente divulgadas o governo entregava as universidades às regras do mercado, neste projeto de lei o governo usa a concepção fascista de controle estatal exclusivo sobre as universidades, usurpando a idéia de desenvolvimento institucional e de controle social sobre a mesma. Além de antiautonômico, o projeto de lei é anti-MEC, ao retirar deste Ministério o papel de articulador do ensino superior. Anula, ainda, qualquer eficácia deste Ministério na manutenção financeira das universidades, pois confere ao Presidente da República o poder de limitar a transferência de recursos orçamentários já aprovados*” (Oliveira, R., 1999)

35 “*É preciso reiterar que o referido contrato de gestão é possível para todo e qualquer órgão da Administração Pública, não substituindo-se à autonomia do Art. 207, face ao princípio de que a Lei, especialmente a Constituição, não contém palavras inúteis nem disposições repetitivas. A mais, o contrato de gestão, como qualquer contrato, é necessariamente precário e essencialmente temporário. É também sinalagmático, i.e., expressa o acordo entre duas vontades inicialmente distintas. É de difícil compreensão a possibilidade de regras precárias e temporárias, sob a forma de objeto de contrato, compatibilizarem-se com a vocação de permanência e atemporalidade que constituem o cerne mesmo das atividades de geração do conhecimento e de transmissão do saber*”. (Diretório da ANDIFES, em 11/08/99)

“*A proposição dos denominados “contratos de desenvolvimento institucional” é uma afronta aos princípios consagrados na Constituição e ao tradicional significado da verdadeira universidade. Tais contratos foram instituídos para conferir autonomia relativa a órgãos da administração direta ou indireta do Poder Executivo - o que não é necessário para a Universidade - a qual já é autônoma, na forma do Art. 207” (UFSCar. Resolução ConsUni/CEPe N° 350/99, de 9 de junho de 1999).*”

*Federais de Ensino Superior* e a série de instrumentos legais (LDB, Decretos, Portarias) – traduzidas na intervenção do poder executivo sobre escolha de dirigentes, na política de avaliação (Exame Nacional de Cursos - “provão”, reformulação do PAIUB, nova sistemática de avaliação da pós-graduação - CAPES e Gratificação de Estímulo à Docência - GED), na distinção entre IES com fins lucrativos e sem fins lucrativos, na nova regulamentação do crédito educativo - FIES, na formulação das diretrizes curriculares e especialmente no teor das diferentes versões da proposta de autonomia para as IFES, além de no contingenciamento de recursos, congelamento salarial e das vagas de docentes e de discentes no sistema público federal, várias características/categorias desta reforma podem ser identificadas.

Antes de tudo, nelas identifica-se o teor *gerencialista-eficientista* próprio do modelo de reforma do aparelho do Estado, marca da atual administração federal. A aplicação desta fórmula reducionista à universidade, presente tanto na proposta da transformação das IFES em organizações sociais, do MARE, quanto na do Projeto da Autonomia, do MEC, por meio dos contratos de desenvolvimento institucional *para ampliar a autonomia*, é a própria negação da idéia de universidade.

Disso decorre a categoria *desconcentração administrativo-gerencial*, identificável quando, em lugar de efetiva autonomia das instituições, propõem-se formas de *autonomia* que mantêm controles centralizados por produto/resultados (nomeação de dirigentes, o “provão”, a GED, contratos de gestão ou de desenvolvimento institucional do Projeto de autonomia), isto é, a administração racional/gerencial. A universidade é vista como órgão, autarquia, empresa estatal, administrável de modo similar a uma empresa privada.

A idéia de universidade associada à de empresa privada alimenta-se na categoria de *mercantilização* do saber e da ciência, que adquirindo cada dia mais a condição de mercadorias típicas do atual modo de acumulação deixam de ser considerados bens coletivos e direito fundamental da cidadania, garantidos essencialmente pelo Fundo Público do Estado. Daqui a força da expressão oficial: *educação como atividade não exclusiva* do Estado e *competitiva*.

Será nesta condição de empresa ou de atividade não exclusiva do Estado e competitiva que não poderá fazer jus à sua plena manutenção pelo Fundo Público. Disto decorre a importância explicativa que adquire a categoria *diversificação de fontes de recursos* para a sobrevivência das IES públicas no campo competitivo e imponderável do mercado. Isto conduziria a um afastamento gradativo do Estado como responsável constitucional pela manutenção da educação superior pública, mas mantendo o controle administrativo gerencial (GED, nova matriz de financiamento de OCC, Projeto de Autonomia, entre outros). Em outras palavras, trata-se da consagração da concepção de

*autonomia financeira* das IFES por oposição à de *autonomia de gestão financeira*, nos moldes constitucionais, e o *centralismo burocrático* (variante do *hiperpresidencialismo*), que se assume como porta-voz dos eleitores e dispensa o debate com os demais atores e agentes do sistema, considerando ultrapassado e corporativista qualquer movimento social organizado que se oponha à versão oficial de modernidade.

O saber mercantilizado, bem individual antes que direito coletivo e condição de cidadania, e a educação superior, como prestação de serviço por empresas competitivas, exigiriam a máxima *diferenciação institucional e flexibilização curricular*. O modelo humboldtiano de universidade que alia ensino e pesquisa deve ser substituído por outro que possibilite a máxima expansão das chances de quantos queiram alcançar o “olimpico meritocrático” de um curso “pós-médio”, seqüencial que seja, com as mil combinações de saberes/mercadorias garantidoras dos títulos/*menus* nos *self-services* acadêmicos oferecidos à milionária demanda reprimida de candidatos ao terceiro grau. Trata-se do modelo das *universidades de ensino*, já largamente hegemônicas, e, a fiar-se no insuspeito testemunho da opinião pública e do “provão”, responsáveis maiores pelo *aligeiramento* ou má qualidade da educação superior no país.

Mas, sobretudo, as ações de reforma em curso podem ser caracterizadas pela categoria *privatização do público*, tanto no sentido de desestatização das IFES e afastamento gradativo do Estado da responsabilidade por sua plena manutenção e financiamento, quanto por *estimular* de todas as formas a seu alcance a expansão do ensino superior estritamente privado, hipótese suficientemente demonstrada pelos dados e análises dos itens II e III acima. Em outras palavras, quando se lança mão de artifícios semânticos como *entidades públicas não estatais*, *propriedade pública não estatal* e espaços do *semipúblico* e do *semiprivado*, o que se quer significar de fato é que se entende a educação superior como espaço efetivamente *privado*.

### **Conclusão: tantos desafios, com que perspectivas?**

Para os que pensam que a educação superior é uma das instituições indispensáveis da sociedade moderna, “*sem a qual não chega a existir um povo*” e que “*Aqueles que não a têm também não têm existência autônoma, vivendo, tão-somente, como um reflexo dos demais*” – como dizia o reitor Anísio Teixeira, na solenidade de inauguração dos cursos da Universidade do Distrito Federal, em 1935 – o quadro aqui exposto, nos limites de suas tintas e dos olhares com que foi visto, apresenta muitos e grandes desafios. Para os que ainda acreditam na *utopia* de que os princípios norteadores de uma política de educação superior para nosso país sejam a efetiva democratização do acesso e garantia de condições de conclusão dos respectivos cursos; a autonomia, a asso-

ciação ensino-pesquisa-extensão, a gestão democrática, a excelência acadêmica e a natureza pública das IES, custeadas pelo Estado; para esses os desafios são tantos e ainda maiores; e as perspectivas, a menos de otimismo ingênuos, objetivamente falando, pouco animadoras.

Entretanto, essa utopia não deverá ser diferente de outras utopias históricas pelas quais sempre valeu a pena lutar. Sem elas, quem nos garante que a “barbárie” não seria maior ou que teria sido evitada.

Ser utópico sem ser otimista ingênuo implica na consciência de que: a) as concepções subjacentes ao atual processo de reforma não possuem autonomia em relação a políticas macroeconômicas atinentes à reestruturação da produção e à reforma do Estado; b) a reforma em curso revela uma clara subsunção da educação superior a uma política de gastos, de redução do déficit público, de destinação do fundo público para quase exclusivo benefício do capital, em detrimento do trabalho e dos serviços sociais do Estado, isto é, subsunção do educacional ao econômico e às regras do mercado. Assim submetida a uma política de gastos, ao mercado e ao estritamente econômico, trata-se não mais de política educacional, mas de uma política genuinamente econômica, nos moldes dos diagnósticos e recomendações dos organismos financeiros transnacionais.<sup>36</sup>

Ser utópico sem ser otimista ingênuo é saber que a democratização do acesso e garantia de não evasão e conclusão do curso superior depende de políticas de inclusão social, de distribuição de renda, de erradicação da indigência e da pobreza que afetam mais de metade dos brasileiros, de prévia democratização do acesso a um ensino médio de alto nível, e que, finalmente, estas políticas iriam a contracorrente do que tem sido feito ao longo dos últimos anos no país e das orientações e recomendações emanadas dos organismos multilaterais, que, especialmente nos anos recentes têm sido seguidas quase como cartilha<sup>37</sup>, e

do que tem resultado a perda de espaços importantes da soberania nacional. Além disso, é saber que a universidade de que falava Anísio Teixeira – imprescindível à existência de um povo ou nação soberana – era ontem como o é hoje a universidade verdadeiramente autônoma; que ensinasse, porque também produtora de conhecimentos; que fosse gerida e administrada democraticamente, sem imposições do poder do Estado; que fosse a “mansão da liberdade”, da busca permanente da excelência acadêmica; que fosse pública em sua natureza mais essencial, socialmente comprometida, e garantida pelo Estado, gestor do fundo público.

Se não se pensar assim também hoje, como se poderia vislumbrar perspectivas de superação de desafios como os da multiplicação por três do número de matrículas, da evasão de 50% do corpo discente, da baixa relação professor/aluno nas IES públicas, da concentração regional dos cursos de graduação e ainda mais de pós-graduação, da expansão do tempo integral e fim do regime de professor horista/aulista, das *universidades de ensino*, do aligeiramento e má qualidade do ensino, da avaliação burocrática, da manutenção e expansão do setor público, da expansão desenfreada e sem controle da empresa privada de ensino? Enfim, como se poderia vislumbrar perspectivas de superação de desafios como os que são representados pelas categorias caracterizadoras das principais ações da reforma, tais como o reducionismo gerencialista/eficientista ou administrativo/gerencial, a mercantilização do saber e a competitividade empresarial das instituições de ensino, o afastamento do Estado de suas responsabilidades com a educação e necessidade de as IES públicas buscarem recursos com a venda de serviços à iniciativa privada, a concepção de autonomia como autonomia empresarial (ainda que estatal), a diferenciação institucional que prescinde da produção científica, e da satanização do público e sacralização do privado?

36 Cf. SILVA JR e SQUISSARDI, 1999, p. 246 et passim, e Conclusão, pp. 257-272.

37 “É sabido que essa nova política [O plano de estabilização adotado pelo governo a partir de 1994] foi concebida nos Estados Unidos, com a colaboração de técnicos do Fundo Monetário Internacional...” (Celso Furtado. *A reconstrução do Brasil*. Folha de S. Paulo. São Paulo, Domingo, 13 de Junho de 1999. Dinheiro, 2-6)

“Fernando Henrique Cardoso fez pelo Brasil, em

quatro anos, mais que a ex-premiê Margaret Thatcher fez em 12 anos pelo Reino Unido, segundo editorial da última edição da revista inglesa *The Economist*.” (Folha de S. Paulo, 12 de Outubro de 1998, cad. “Eleições”, p. 3).

“Eles [os “desenvolvimentistas”] não têm poder nenhum nem espaço real dentro de um governo amarrado a contratos internacionais e metas rigorosas (José Luís Fiori. Folha de S. Paulo, 20/09/99, p. 3)

## Referências Bibliográficas

- BANCO MUNDIAL. (1994). *La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia (El Desarrollo en la práctica)*. Washington, D.C.: BIRD/Banco Mundial.
- BELLONI, Isaura. (1998). A GED no contexto da avaliação institucional. *Universidade e Sociedade*. Ano VIII, n.17, p. 52-57, nov.98.
- BRASIL, MARE. (1995). Plano Diretor da Reforma do Estado. Brasília: [www.mare.gov.br](http://www.mare.gov.br), (página atualizada em 18/02/98)
- BRASIL, MARE, Secretaria da Reforma do Estado.(1997). *Organizações Sociais*. 4ª. ed. Brasília : MARE, 1997, 72 p., (Cadernos do MARE da Reforma do Estado; v. 2).
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. (1995). *A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição Brasileira*. (Conf. no Seminário sobre Reforma Constitucional, patrocinado pela Presidência da República, janeiro de 1995, revisada em abril/95).
- \_\_\_\_\_. (1996) *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil - para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Editora 34.
- CHAUÍ, Marilena. (1999). *Universidade operacional - A atual reforma do Estado incorpora a lógica do mercado e ameaça esvaziar a instituição universitária*. Folha de S. Paulo, Domingo, 09 de Maio de 1999, Mais!
- COELHO, I. M. (29.02.96). Parecer encaminhado ao Reitor da UnB a respeito da transformação da FUB/UnB em organização social. Brasília.
- CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1988.
- DIMENSTEIN, Gilberto (1999) Faculdade privada com ações na Bolsa - Educação como uma mina de dinheiro. Folha de S. Paulo - digital, Domingo, 22/10.
- DURHAM, Eunice. R. (nov./96). Crise e Reforma do Sistema Universitário (debate). *Rev. NOVOS ESTUDOS CEBRAP*, São Paulo, n. 46, p. 143-168.
- \_\_\_\_\_. (10.03.96). A autonomia em questão. Folha de S. Paulo, São Paulo, SP, p. 3.
- EDITORIAL. (1998). Risco da Reforma do Estado. Folha de S. Paulo, São Paulo, Terça-feira, 3 de março de 1998, p.2.
- FIORI, José L. (1999). Entrevista. Folha de S. Paulo, São Paulo, Segunda-feira, 20 de Setembro de 1999, p. 3.
- FURTADO, Celso. (1998) *O Capitalismo Global*. Rio de Janeiro : Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_. (1999). *A reconstrução do Brasil*. Folha de S. Paulo, São Paulo, Domingo, 13 de Junho de 1999. Dinheiro, 2-6
- LE MONDE, Dossiers. (1998). Pour un modèle européen d'enseignement supérieur. Rapport de la commission présidée par Jacques Attali, Anexo 9 "La dépense d'éducation pour le supérieur" - [Http://: WWW. Le Monde.fr](http://WWW.LeMonde.fr), 11.06.98.
- LEI N. 9.394/96. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
- MAZZILLI, Sueli. (1996). *Ensino, Pesquisa e Extensão: uma associação contraditória*. São Carlos, SP, UFSCar/PPGE (Tese de Doutorado)
- MEC/INEP. (1999). *Sinopse Estatística do Ensino Superior - Graduação - 1998*. Brasília : MEC/INEP, 1999. Disponível na Internet no site [Http://www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br), em 10/10/99.
- OLIVEIRA, Francisco de. (1996) *Globalização e antivalor: uma antiintrodução ao antivalor*. In: Marcos Cezar de Freitas (org.). *A Reinvenção do Futuro*. São Paulo : Cortez ed. ; Bragança Paulista : EDUSF, p. 77-114.
- \_\_\_\_\_. Prefácio (A Face do Horror) In: SILVA JR, J. dos R. e SGUISSARDI, V. (1999). *Novas Faces da Educação Privada no Brasil - reforma do Estado e mudança na produção*. Bragança Paulista : EDUSF, 1999, p. 7-14.
- OLIVEIRA, João B. (fev./97). A Expansão do Ensino Superior - Os desafios da expansão do Ensino Superior. *Rev. Estudos, Revista da ABM, Brasília*, ano 14, n. 18.
- OLIVEIRA, Renato. (1999). Novo ataque do MEC contra a autonomia. Nota oficial da Presidência da ANDES-SN, 30/07/99. Disponível no site da Internet <http://www.andes.org.br/> em 17/10/99.
- \_\_\_\_\_. (1999). Carta do Presidente da ANDES-SN ao Sr. Min. da Educação. Publicada no *Jornal da Ciência (JC E-Mail)*, n.1340, 3 de agosto/99.
- PALHARINI, Francisco de A. (1998). NUPES: o novo protagonista na formulação teórica da política para o ensino superior. In: MOROSINI, Marília C. e SGUISSARDI, Valdemar. *A Educação Superior em Periódicos Nacionais*. Vitória: EDUFES.
- PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO - Proposta da Sociedade Brasileira. II CONED, Belo Horizonte, MG, 9.11.97.
- SANTOS, Boaventura de S. (1996). Da Idéia de Universidade à Universidade de Idéias. In: \_\_\_\_\_. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, p. 187-226.
- SCHWARTZMAN, Simon. (1996). *América Latina: Universidades en Transición*. Washington: OEA, cap.5 "Financiamiento", disponível na Internet, [Http://www.ibge.gov.br/Pesquisadores/Simon/Publicac.htm](http://www.ibge.gov.br/Pesquisadores/Simon/Publicac.htm) em ago./97.
- \_\_\_\_\_. (1996a). *La Universidad como Empresa Económica*. Seminário sobre "El Papel de las Universidades en el Desarrollo Social" realizado pelas agências de cooperação técnica da Alemanha (GTZ, CIM,DAAD, DSE), Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile, de 3 a 7 de março de 1996, disponível na Internet, [Http://www.ibge.gov.br/Pesquisadores/Simon/Publicac.htm](http://www.ibge.gov.br/Pesquisadores/Simon/Publicac.htm) em ago./97.
- SGUISSARDI, Valdemar O DEARING REPORT - Serão as mudanças na educação superior britânica "modelo" para o Brasil. *CIPEDES (Separata da Revista Avaliação)*, n.4 (4), p. 15-27, Set./99.
- SILVA, Alessandro. (1999). Governo nega crédito a 18 mil carentes. *Jornal da Ciência (JC E-Mail)*.11 de outubro/99 - No. 1396.
- SILVA JR, João dos R. e SGUISSARDI, Valdemar. (1999). *Novas Faces da Educação Privada no Brasil - reforma do Estado e mudança na produção*. Bragança Paulista : EDUSF.
- TEIXEIRA, Anísio. (1998). *Educação e Universidade*. Rio de Janeiro : Editora UFRJ.
- WILLIAMS, Gareth. (1996). *Resources for Higher Education in OECD Countries*. London : Institute of Education, University of London, Dezembro de 1996.