

O Público e o Privado no Ensino Superior Brasileiro: Fronteira em Movimento ?

Luiz Antônio Cunha¹

RESUMO: O autor examina as medidas de política educacional voltadas para o ensino superior no Brasil, no período 1995/97. Na esfera pública, são examinados o Projeto de Reforma do MARE e a justificativa do MEC para o projeto de emenda constitucional referente à autonomia universitária. Na esfera privada, os decretos 2.207/97 e 2.306/97 são analisados no tocante à distinção entre as instituições de ensino particulares e comunitárias, assim como suas implicações identitárias. Pela comparação de ambas as esferas, o autor conclui que, pelo menos no plano do discurso, a linha principal de demarcação deixaria de passar pela divisa entre o estatal e o privado para delimitar a diferença específica entre a excelência e a mediocridade.

Palavras-chave: Ensino superior, Universidade, autonomia, privatização, excelência.

Abstract: This paper examines the educational politices initiatives related to higher education in Brazil, in 1995-1997. In the public sphere, two Projects are examined: the MARE Reform Project and the justification of MEC about the project of constitutional amendment regarding the university autonomy. In the private sphere, the ordinances 2.207/97 and 2.306/97 are analyzed concerning the distinction between the private and communitary institutions, as well as its identity implications. Comparing both spheres, the author concludes that, at least in a discourse level, the main demarcation would not pass in the division between the public and the private to delimit the specific difference between the excellence and the mediocrity.

Key-word: Higher education, University, autonomy, privatization, excellence.

A fronteira entre o espaço público e o espaço privado no campo do ensino superior tem mudado significativamente ao longo da história do Brasil.

Na Colônia, o ensino superior era ministrado em colégios jesuítas (cursos de Filosofia e de Teologia) e, depois da expulsão dessa ordem religiosa do reino português, em 1759, os conventos franciscanos substituíram-nos no Rio de Janeiro e em São Paulo. A Igreja Católica era, então, uma instituição privada que se mesclava ao Estado pelo regime do padroado.

A transferência da sede do reino português para o Brasil, em 1808, propiciou a criação de instituições estatais de ensino superior, germens das atualmente existentes Universidades Federais do Rio de Janeiro e da Bahia, ao mesmo tempo em que se reduziram os cursos dos conventos aos limites da formação clerical. (Cunha, 1985)

Após a independência, o Império reforçou e multiplicou esse modelo de modo que, 1889, quando da proclamação da República, todo o ensino superior no país era estatal, centralmente mantido e controlado.

Com sua matriz ideológica formada pelo liberalismo e pelo positivismo, os primeiros governos republicanos não pretendiam manter a exclusividade do Estado no ensino superior (nem mesmo com a inclusão dos governos estaduais do regime federativo). Por outro lado, os laços estreitos entre o professorado das faculdades estatais com os novos ocupantes do poder não recomendavam a passagem ao setor

1 Sociólogo, professor titular da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

privado das unidades de ensino superior existentes.² A solução encontrada para resolver esse conflito latente foi a legitimação do ensino superior não federal (isto é, estadual e privado) em igualdade de condições com o federal, mediante o mecanismo do reconhecimento dos cursos. Embora a instância federal do Estado somente legislasse sobre o ensino superior em seus próprios estabelecimentos, o registro dos diplomas profissionais teria de ser feito nas repartições federais competentes. Mas, para isso, os cursos deveriam ter sido reconhecidos. Seus currículos tinham de ser iguais aos das instituições federais, situação comprovada mediante inspeção regular pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores.³

No quadro institucional republicano, o ensino superior cresceu e se complexificou por meio de três vetores:

- a presença do governo federal nos estados (em geral nas capitais) pela criação e manutenção de faculdades;

- a projeção das elites locais e regionais no ensino superior na reprodução de quadros intelectuais, pela criação e manutenção de faculdades estaduais nas capitais e nas cidades politicamente mais importantes do interior;

- a criação de faculdades por agentes privados, confessionais e/ou empresariais, conforme a demanda não atendida pelo setor público e de acordo com projetos hegemônicos.

Delineado na primeira década deste século, esse quadro permanece em vigor, em linhas gerais, até a metade da década de 90. A modificá-lo, apenas dois elementos. Durante toda a década de 50, faculdades estaduais e privadas foram federalizadas e reunidas, formando universidades, mantidas e controladas pela União, empreendimentos esses determinados por leis, no que se empenharam diversos prota-

gonistas, inclusive as elites locais e os mantenedores privados, devidamente compensados na transferência do patrimônio e na incorporação de seu pessoal nos quadros do funcionalismo federal. (Cunha, 1982) As instituições privadas foram beneficiadas por dispositivos da Constituição de 1934 e das que se lhe seguiram, inclusive na de 1988, em vigor, isentando-as de todos os impostos (federais, estaduais e municipais) sobre o patrimônio, a renda e os serviços prestados.

Panorama do Campo do Ensino Superior

Ainda que não fosse política nem economicamente necessária, as afinidades eletivas entre os grupos privatistas que lutaram pela aprovação da Lei de

Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1961) e os militares que perpetraram o golpe de Estado (1964) possibilitaram o crescimento do ensino superior a um ritmo até então desconhecido. O Conselho Federal de Educação,

constituído por uma maioria de dirigentes de instituições privadas e de seus prepostos, pôs fim ao processo de federalização de estabelecimentos de ensino superior. Ademais, as normas de criação de cursos, ampliação de vagas e concessão do status universitário foram sendo afrouxadas, na medida mesma da demanda dos interessados. Subsídios governamentais completaram esse quadro, fosse diretamente, na forma de transferência de recursos para projetos diversos, a fundo perdido ou a juros negativos, fosse indiretamente, pelo crédito educativo - um sistema de bolsas de estudo restituíveis, que consiste no pagamento da mensalidade das faculdades diretamente pela Caixa Econômica Federal. (Cunha, 1991)

As universidades públicas desenvolveram-se bastante durante o regime militar, quando foram construídos câmpus suburbanos, por vezes monumentais, instituído o trabalho docente em tempo integral, como regra, criada a pós-graduação articulada à carreira dos professores e providas linhas de financiamento à pesquisa científica e tecnológica. A Constituição de 1988 efetivou todos os docentes e funcionários técnico-administrativos como funcionários públicos pelo Regime Jurídico Único e aboliu as restrições legais a sua sindicalização. Mesmo com as reiteradas declarações em defesa de sua transferência aos estados ou ao setor privado, a relativa autonomia das universidades federais permitiu o crescimento do corpo de professores e funcionários.

A privatização e a fragmentação institucional são as características principais do ensino superior no Brasil.

2 Antes de 1920 nenhuma universidade existiu no país, pelo menos com duração significativa. Para isso concorreu, primeiro a proibição de Portugal; depois, a assimilação do julgamento francês da universidade como uma instituição essencialmente comprometida com o ancien régime. Este julgamento, compartilhado por liberais e positivistas, prevaleceu sobre os projetos de criação de universidades, inclusive no período imperial.

3 Salvo durante um curto período de dois anos, ao início da República, não havia no país um ministério especializado nos negócios da educação. Órgão desse tipo somente veio a ser criado em 1930.

Na transição para a democracia (1985/90), correlativamente à tolerância do governo federal diante das demandas de atenuação do mecanismo de cooptação na escolha de dirigentes das universidades federais por ele mantidas, seus orçamentos passaram a ser ainda mais controlados do que jamais foram. Além de os orçamentos terem de ser elaborados com critérios rígidos, em rubricas demasiadamente especificadas, o pagamento dos docentes e dos funcionários passou a ser controlado desde Brasília. A reposição dos quadros tornou-se também controlada e limitada, mediante a aplicação de índices redutores.

Vejam os alguns dados sobre o campo do ensino superior no Brasil.

A privatização e a fragmentação institucional são suas características principais. Cerca de 60% dos estudantes de graduação estão matriculados em instituições privadas; dentre as instituições de ensino, predominam as faculdades isoladas e as associações de faculdades (N=724), sendo as universidades minoritárias (N=131). Estas são em números praticamente equivalentes no setor público (N=67) e no setor privado (N=64). As faculdades isoladas e as associações predominam no setor privado (80%). As universidades abrangem pouco mais da metade (55%) dos 1,6 milhões de estudantes dos cursos de graduação.

As universidades públicas não constituem um segmento homogêneo. São 39 as universidades federais, dotadas todas de idêntica carreira docente. Muitos estados mantêm universidades, entre as quais se destacam as três do Estado de São Paulo, por sua excepcional qualidade no panorama nacional. Suas carreiras docentes são bem distintas das federais, caracterizando-se pela mais forte hierarquização. As universidades privadas são também bastante desiguais, comportando apenas algumas instituições de elevado padrão acadêmico. Dentre as privadas, destacam-se, por sua ação coordenada, as instituições confessionais, notadamente as 24 católicas e as 3 protestantes - também elas muito heterogêneas.

4 Nas instituições de ensino superior criadas e mantidas pelo Estado de São Paulo, o ensino passou a ser gratuito pela Constituição estadual de 1947.

5 No sentido estrito, a pós-graduação compreende os cursos de mestrado e doutorado, mais ou menos semelhantes aos norte-americanos. No sentido lato, compreende os cursos de especialização, que não exigem a defesa de teses ou dissertações, não conferem grau acadêmico, estando mais voltados para aplicações práticas.

6 As agências estaduais também oferecem bolsas para o mestrado e o doutorado, o que permite a quase todos os pós-graduandos obterem bolsas durante parte de seu curso ou em todo ele.

Outra importante característica do ensino superior brasileiro é a gratuidade de todo o ensino superior oferecido pelas instituições públicas. Embora a gratuidade existisse de fato desde os anos 50, ela só passou a ser garantida de direito pela Constituição de 1988.⁴ Para o setor privado, o governo federal oferece o Programa de Crédito Educativo, que beneficiou 104 mil estudantes em 1996, os quais reembolsarão o valor das anuidades num prazo 50% maior do que o do financiamento, com um ano de carência.

Finalmente, mas não secundariamente, outra característica importante do campo do ensino superior brasileiro é a pós-graduação,⁵ que envolve, atualmente, cerca de 58 mil estudantes - 41 mil no mestrado e 17 mil no doutorado -, dos quais 32.500 são bolsistas das duas principais agências federais de fomento.⁶ No panorama da pós-graduação, sobressai a participação das três universidades estaduais paulistas, especialmente da Universidade de São Paulo, responsáveis que são por praticamente 60% dos títulos conferidos em todo o país. As universidades federais do Rio de Janeiro, de Minas Gerais, de São Paulo, do Rio Grande do Sul e de São Carlos destacam-se pelos programas de pós-graduação e pesquisa, além dos cursos de graduação e das atividades de extensão.

Na linha das constituições republicanas anteriores, a de 1988 determina que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que cumpridas as normas gerais fixadas pelo Poder Público e autorização de funcionamento para os estabelecimentos educacionais, mas inova ao prever a avaliação de qualidade da educação neles ministrada. Os recursos públicos, por sua vez, somente são destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, que, entre outros requisitos, comprovem finalidade não-lucrativa.

A LDB-96 especificou ainda mais essa categorização ao distinguir, dentre as instituições privadas, as particulares, em sentido estrito, e as comunitárias, confessionais e filantrópicas. Em consequência, essa lei passou a reconhecer a existência de instituições de ensino, em todos os graus, com finalidade lucrativa, o que até então somente existia de fato, não de direito.

Políticas para o Setor Público

A manutenção da rede de universidades federais, nominalmente orientadas para o ensino e a pesquisa, institucionalmente indissociáveis, tem sido objeto de crítica tanto no âmbito privado quanto no

próprio âmbito público. Naquele caso estão as instituições interessadas na transferência de recursos federais para o financiamento das instituições privadas, anunciadas como capazes de melhor empregar os recursos públicos, pois operam com custos mais baixos. Por outro lado, também se mostram interessados na redistribuição dos recursos que o Ministério da Educação dispõe para o ensino superior influentes setores das universidades estaduais paulistas, que vêm a rede de universidades federais como absorvedoras de recursos em grande parte improdutivos.

Com efeito, em sua crítica, esses “produtivistas” argumentam que salvo quatro ou cinco universidades, a rede federal de ensino superior conta com a maioria dos docentes contratados em regime de tempo integral e dedicação exclusiva, mas a pesquisa e o ensino de pós-graduação é nelas incipiente, assim como sua qualificação acadêmica é precária. Na maioria das universidades federais, a associação entre ensino e pesquisa não passaria de uma bandeira ideológica para encobrir privilégios de emprego e remuneração, sem contrapartida acadêmica. A primeira consequência negativa desse mecanismo de dissimulação é que a distribuição de recursos do Ministério da Educação não leva em conta as reais diferenças existentes entre as instituições de ensino superior, mesmo na esfera pública - entre as federais e entre essas e as estaduais, mormente as paulistas, estas sim, consideradas capazes de associar efetivamente ensino e pesquisa. A segunda consequência é a incapacidade das universidades federais atenderem à expansão da demanda de ensino de graduação devido ao seu custo elevado de operação. Como resultado, o ensino público mostra um altíssimo grau de seletividade, abrindo espaço para a expansão do ensino privado de baixa qualidade.⁷

A polêmica questão do status jurídico das universidades públicas foi a primeira manifestação do governo federal no campo do ensino superior, em 1995. Ela partiu não do Ministério da Educação, mas, sim, do Ministério da Administração e da Reforma do Estado-MARE. (Cunha, 1996)

No que concerne ao tema deste artigo, o projeto de reforma do Estado consiste na implantação das *organizações sociais, entidades públicas não estatais*, a serem constituídas sob a forma de fundações de direito privado ou sociedade civil sem fins lucrativos, que se destinariam a prestar serviços em diversas áreas, inclusive nas de educação e de ciência e tecnologia.

Sua justificativa parte do pressuposto de que instituições como universidades, hospitais, museus e outras não podem fazer parte do núcleo burocrático do Estado. Na linha do que estabelece a concepção liberal clássica, à exceção das funções tidas como próprias do Estado - legislação, tributação, segurança e justiça - todos os serviços públicos deveriam ser prestados pelas *organizações sociais*. Somente fariam parte das funções próprias do Estado a coordenação do processo de formulação, implementação e avaliação de políticas no caso das ações exercidas em parceria com o setor privado e entidades da sociedade civil. Nada de prestação direta de serviços.⁸

A direção das *organizações sociais* seria compartilhada pelo Poder Público (minoritário) e por “representantes da comunidade”. Mediante autorização legislativa expressa em lei, o governo da União ou de um estado celebraria com uma organização específica um contrato de gestão, no qual estariam previstos os serviços a serem prestados, as metas a serem atingidas e os

recursos financeiros a serem transferidos a cada ano, do governo para a organização. Os recursos previstos nos orçamentos governamentais poderiam ser completados com a receita da cobrança pelos serviços prestados. Regidas pelo direito privado, cada organização social receberia do governo a cessão dos funcionários públicos⁹ e do patrimônio das autarquias e das fundações hoje existentes. O uso dos recursos seria livre, tanto para contratar mais funcionários (fora dos padrões do funcionalismo público) quanto para suplementar os salários daqueles.

7 Para a defesa dessa posição, ver Durham (1993) e, para a crítica, Mazzili (1996).

8 A prestação direta de serviços educacionais a nível de 1o e 2o graus está fora dos exemplos apresentados pelo Ministério da Administração. Talvez isso resulte do fato de que a participação direta da União nesse nível de ensino é muito reduzida, ao contrário dos estados e dos municípios.

9 O projeto de reforma constitucional que foi elaborado pelo MARE prevê a extinção do Regime Jurídico Único, que, desde a promulgação da Constituição de 1988 rege o funcionalismo da União, que estabelece condições rígidas em termos de ingresso no serviço público (somente mediante concursos), de demissão, de remuneração e de aposentadoria.

A reação das entidades (para) sindicais dos dirigentes, dos docentes, dos estudantes e dos funcionários das universidades federais foi enorme, o que levou o ministro da educação a sublinhar, num documento sobre a política para as instituições federais de ensino superior, o caráter voluntário da conversão das universidades autárquicas ou fundacionais em *organizações sociais*.¹⁰ Embora essa ressalva já integrasse o projeto do MARE, o MEC assumiu a posição de defensor do caráter público (estatal) das universidades federais, o que não parece ser mero jogo de cena, considerando-se o modelo que o inspira: as três universidades paulistas permanecem autarquias estaduais.

A política divulgada pelo MEC para o ensino superior sob sua responsabilidade direta, também inspirada nas diretrizes neoliberais, tentadas já no governo anterior, mostrou, no entanto, uma face distinta no que diz respeito à passagem das universidades para o setor privado, sem o eufemismo das *entidades públicas não estatais*.

No mencionado documento sobre a política para as instituições federais (de julho de 1995), a Secretaria de Política Educacional do MEC esclareceu a posição do ministério a respeito do assunto. Diz o documento que a universidade pública de que o país necessita é uma instituição empenhada na obtenção da excelência, de tal forma que a pesquisa seja relevante, o ensino de alta qualidade e a extensão instrumento de difusão, para a sociedade, dos benefícios do conhecimento. Para isso, as universidades precisam de condições de que não dispõem no momento, em especial da autonomia, expressa no orçamento global, associada a novas formas de controle público. Essa política está especificada em oito pontos:

1 - promover a plena autonomia de gestão administrativa e financeira das universidades federais, preservando sua condição atual de entidades de direito público;

2 - a autonomia de gestão administrativa deverá incluir o poder de cada universidade decidir

autonomamente sobre sua política de pessoal, incluindo contratações e remunerações, observados parâmetros mínimos comuns de carreira docente e de pessoal técnico-administrativo;

3 - o governo federal definirá a cada ano um orçamento global para cada universidade, que será repassado em duodécimos e administrado autonomamente por cada uma delas;

4 - o governo federal manterá pelo menos nos níveis reais o gasto anual com as universidades e demais instituições de ensino superior;

5 - o Ministério da Educação, ouvidos os reitores das universidades federais, fixará os critérios para a distribuição dos recursos entre as instituições, levando em consideração a avaliação de seu desempenho e buscando estimular o aumento da eficiência na aplicação dos recursos públicos e a ampliação do atendimento à população;

6 - 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;

7 - nas instituições federais, os cursos de graduação, mestrado e doutorado serão gratuitos;

8 - os hospitais de ensino serão subordinados academicamente às universidades, mas gozarão de autonomia administrativa com gestão profissional.

Para a viabilização da autonomia das universidades federais, assim entendida, foi enviada ao Congresso Nacional um projeto de reforma constitucional que trata diretamente dessa questão.

Como contrapartida aos princípios de orçamento global e de regime próprio de pessoal, fora do Regime Jurídico Único para todo o seu pessoal, a emenda prevê a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior, constituído de 75% dos recursos da União constitucionalmente vinculados à educação. Os recursos desse fundo deverão ser transferidos exclusivamente para as instituições federais de ensino superior, durante 10 anos, quando a questão do financiamento desse segmento do ensino superior deverá ser reexaminada a nível constitucional.

Estará definido aí um prazo para a retomada da politicamente sensível questão da cobrança do ensi-

¹⁰ A estratégia de implantação progressiva decorre do esperado efeito demonstração: à medida que umas universidades federais se transformem em organizações sociais, obtenham recursos maiores, remunerem melhor seu pessoal, os professores e os funcionários das demais pressionariam as demais para seguirem idêntico caminho.

no graduação e pós-graduação?¹¹ De todo modo, reiteradas declarações do ministro da educação dizem estar fora de cogitação por enquanto a mudança do dispositivo constitucional que determina a gratuidade do ensino público em todos os níveis.

Políticas para o Setor Privado

Enquanto se acirra a disputa por estudantes, da parte das instituições privadas de ensino superior, numa demanda que estancou o crescimento, uma parte das universidades privadas procura investir na formação de grupos de pesquisa e pós-graduação, melhorando a qualidade do corpo docente e o ensino de graduação. Para isso, incorporam docentes aposentados nas instituições públicas.¹²

As universidades confessionais, por sua vez, procuram diferenciar-se das demais, de modo a poderem reivindicar a dotação de recursos públicos com legitimidade. Neste sentido, elas criaram a Associação Nacional das Universidades Comunitárias-ABRUC, que já conquistou espaços políticos importantes no âmbito do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras e representação própria nas comissões consultivas do MEC, assim como na indicação de nomes para o Conselho Nacional de Educação. Elas procuram construir sua identidade com base nos seguintes elementos principais: estão organizadas sob o regime jurídico de fun-

...reiteradas declarações do ministro da educação dizem estar fora de cogitação por enquanto a mudança do dispositivo constitucional que determina a gratuidade do ensino público em todos os níveis.

ção de direito privado ou, ainda, de sociedade civil; seu patrimônio pertence a uma "comunidade", sem depender de famílias, de empresas ou de grupos com interesses econômicos; não distribuem dividendos, bonificações, participações ou parcelas de seu patrimônio a sócios da sociedade mantenedora. Como esses critérios, elas pretendem se diferenciar das universidades privadas propriamente ditas, que, por sua vez, organizaram-se na Associação Nacional das Universidades Particulares-ANUP, a qual procura mostrar que os critérios que pretendem distingui-las das comunitárias são mais subjetivos do que objetivos.

No entanto, as propostas elaboradas pelas universidades confessionais são bem concretas, capazes de produzir efeitos decisivos para a mudança no pa-

norama do ensino superior brasileiro. Elas defendem a montagem de um sistema de avaliação amplo, que forneça critérios objetivos para a premiação ou a punição das instituições de ensino superior, independentemente do fato de

serem mantidas por associações privadas ou pelos governos federal, estaduais ou municipais. As instituições de baixa qualidade deveriam ser descredenciadas, devido à ganância, à incompetência, ao desleixo ou à falta de "espírito público". Em contrapartida, as instituições de alta qualidade deveriam ser premiadas com recursos para o financiamento do ensino e a pesquisa, em especial desta última atividade, essencial nas universidades propriamente ditas.

11 Projetos lei instituindo o ensino pago em grau superior nas instituições públicas foram apresentados no Congresso Nacional, na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, mas não aprovados ou retirados por seus autores em função de acordos políticos. Nas próprias universidades e em entidades (para)sindicais há setores favoráveis a tal posição. A propósito, num seminário promovido pelo MEC, em dezembro de 1996, um professor de universidade federal propôs a substituição do atual sistema de bolsas de estudo para a pós-graduação por algo similar ao crédito educativo já existente para os estudantes de graduação, com bolsas restituíveis após a conclusão do curso. No mesmo sentido, ação judicial impetrada pelo Sindicato dos Bancários de São Paulo e pela seção paulista da Ordem dos Advogados do Brasil conseguiu liminar favorável a sua pretensão em considerar inconstitucional o limite de R\$ 1.700 com despesas educacionais, por dependente, na declaração de renda de pessoas físicas, ano base de 1996. Sua tese é a de que

os gastos com educação, de qualquer tipo poderiam ser abatidas, sem limite. É surpreendente que um sindicato filiado à Central Única dos Trabalhadores, que defende intransigentemente a destinação dos recursos públicos exclusivamente ao ensino público, tenha movido tal ação, em tudo convergente com as demandas privatistas: a possibilidade de abatimento do imposto devido, pela pessoa física, corresponde, afinal, numa renúncia fiscal que acaba por diminuir os recursos do Estado destinados à educação pública, além de aumentar as vantagens comparativas do setor privado com relação ao setor público, em matéria de ensino.

12 As ameaças de mudanças na legislação previdenciária do setor público, desde 1990, tem levado milhares de docentes e pesquisadores a anteciparem suas aposentadorias. Dentre eles estão os mais experientes e qualificados das universidades públicas, que passam a atuar em instituições privadas.

Em tudo convergente com essa pretensão identitária, o poder normatizador do governo federal projetou importantes modificações no quadro até então existente no que diz respeito à fronteira entre as esferas públicas e privadas no ensino superior.

A medida provisória no 1.477-35, de 15 de abril de 1997, reeditando as normas contenedoras dos aumentos abusivos de mensalidades escolares dos estabelecimentos privados de ensino, em todos os graus, inseriu matéria mais ampla, estabelecendo critérios para distinguir as entidades privadas com e sem finalidades lucrativas na manutenção do ensino superior. Ela contém um artigo que modifica, por adição, a lei 9.131, de 24 de novembro de 1995, que criou o Conselho Nacional de Ensino e instituiu o Exame Nacional de Cursos.

Na linha inaugurada pela LDB-96, a legislação pertinente ao ensino superior admitiu a existência de entidades mantenedoras de instituições de ensino superior dotadas de fins lucrativos. Até então, as instituições de ensino não podiam mesmo ter fins lucrativos, mas suas mantenedoras, sim, existindo mecanismos de transferências de recursos entre ambas as entidades, o que a legislação ignorava.

A medida provisória, que passava a ter força de lei, a menos que fosse votada e alterada ou recusada pelo Congresso, determinou que as entidades mantenedoras que assumirem sua finalidade não lucrativa deverão reorganizar-se, de modo a atenderem os seguintes requisitos:

- 1 - contarem com um conselho fiscal, dotado de representação acadêmica;
- 2 - publicar anualmente seu balanço, certificado por auditores independentes;
- 3 - submeter-se a auditoria pelo Poder Público, a qualquer tempo;
- 4 - comprovar a aplicação dos seus excedentes financeiros para os fins da instituição mantida;

13 Trata-se de uma medida bastante ousada, já que o decreto pretende regulamentar uma lei alterada por medida provisória. Se esta vier a ser rejeitada pelo Congresso, no todo ou na parte relativa ao status das entidades mantenedoras, aquele ficará automaticamente sem efeito. Considerando o poder que os grupos privatistas detêm na representação parlamentar, é surpreendente que o decreto 2.207/97 tenha sido baixado no mesmo dia da medida provisória, sem esperar por sua votação.

5 - comprovar a não-remuneração ou concessão de vantagens ou benefícios, por qualquer forma ou título, a seus instituidores, dirigentes, sócios, conselheiros ou equivalentes;

6 - comprovar a destinação de seu patrimônio a outra instituição congênere ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades;

7 - comprovar a destinação de pelo menos dois terços de sua receita operacional à remuneração do corpo docente e técnico-administrativo.

No mesmo dia em que foi baixada a medida provisória, o decreto 2.207, que regulamenta o Sistema Federal de Ensino, especifica os procedimentos que as entidades mantenedoras deveriam adotar para explicitarem sua finalidade lucrativa ou não.¹³

A LDB-96 estabelece que, num prazo de oito anos, as universidades deverão apresentar pelo menos 1/3 dos seus professores trabalhando no regime de tempo integral; estabelece, também, que 1/3 dos professores deverão possuir cursos de pós-graduação

estrito senso. O decreto 2.207/97 especifica etapas intermediárias para esses patamares (em 1998, 2.001 e 2.004) e acrescenta a condição de que, em cada uma delas haja uma certa proporção de professores com doutorado. Ademais, em qualquer época, 30% dos mes-

... 1/3 dos professores deverão possuir cursos de pós-graduação estrito senso. 30% dos mestres e doutores deverão atuar em tempo integral.

tres e doutores deverão atuar em tempo integral.

As entidades mantenedoras com finalidades lucrativas receberam um prazo curto para alterarem sua natureza jurídica, após o que deveriam submeter seus novos estatutos ao Ministério da Educação, para serem recredenciadas.¹⁴ Elas teriam de se submeter à legislação que rege as sociedades mercantis, especialmente no que concerne aos encargos fiscais, parafiscais e trabalhistas. O corolário dessa determinação é o fim da imunidade fiscal para essas entidades. A partir de então, elas ficariam sujeitas ao pagamento de impostos sobre o patrimônio, a renda e os serviços prestados. A obrigação de terem de recolher a parte patronal da contribuição previdenciária de cada funcionário, docente e não docente, é um dos itens mais sensíveis dessa mudança.

14 Depois de informado pelos órgãos competentes do MEC, o processo deveria ser submetido ao Conselho Nacional de Educação e dependeria da homologação ministerial para adquirir validade legal.

Ou seja, é tudo o que as universidades comunitárias poderiam pedir ao Estado para se diferenciarem de suas rivais no campo do ensino superior, credenciando-se, de início, por seu estatuto não lucrativo, para receberem legitimamente recursos públicos. Na sua própria linguagem, para serem as mais públicas das instituições de ensino superior, pois além de serviços não lucrativos e comprometidos com a qualidade, assumiriam riscos econômicos e financeiros que as instituições estatais não têm.

A medida provisória e o decreto foram prontamente repudiados pelos dirigentes das instituições de ensino particulares, no sentido estrito - para usar a linguagem da LDB-96. Eles rejeitaram o que consideraram a interferência indevida do governo na iniciativa privada, fora do âmbito do ensino, por pretender regular o funcionamento das entidades mantenedoras: a interferência da instituição mantida (representação acadêmica) no conselho fiscal da mantenedora; a publicação de balanços certificados por auditores independentes, o que levaria à elevação dos custos operacionais; a não-remuneração de membros da mantenedora nas atividades acadêmicas ou administrativas da mantida; a previsão da parte da receita que deveria ser destinada ao pagamento de professores e funcionários. Não bastasse isso, recusaram, também, a prática do recredenciamento, em especial o estabelecimento de etapas intermediárias e requisitos adicionais para que as universidades atinjam os patamares previstos na LDB-96. Vejamos os pontos principais da argumentação apresentada pelos dirigentes da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, por pareceres de juristas por ela contratados e pelas emendas parlamentares à medida provisória. (Franco, 1997 e anexos)

Representação acadêmica no conselho fiscal: As normas legais estariam provocando a interferência indevida de representantes da instituição mantida na mantenedora. Alertava-se para “o retorno do assembleísmo populista”, que tanto teria prejudicado as instituições oficiais. De todo modo, acham que poderia ser pior, no caso de ser especificada a representação estudantil, o que não foi feito, resumindo-se a medida provisória e o decreto a mencionarem representação acadêmica, no sentido amplo.

Não remuneração dos membros da mantenedora: Foi criticado o que seria a obrigação desses membros ficarem sujeitos a prestarem trabalho gratuito, o que “reduz os integrantes de entidades mantenedoras a meros cidadãos [sic], destituídos de qualquer titulação ou entusiasmo educativo, condenados ao romantismo pedagógico.” (Franco, 1997) As entidades comu-

nitárias, confessionais e filantrópicas foram indicadas como também prejudicadas por esse dispositivo.

Dois terços da receita operacional para pagar professores e funcionários: A crítica incidiu sobre o caráter autoritário da medida, pois cada entidade tem de ser livre para decidir como usar sua receita. Ademais, o próprio Poder Executivo - o governo federal, os governos estaduais e os municípios - estaria sujeito ao teto de 60% de sua receita para o pagamento de pessoal. Como é que se pretendia estabelecer para o setor privado o piso de 2/3 (66,66%) ?

Publicação de balanços com certificados de auditores independentes: A medida provisória e o decreto foram acusados de tratamento discriminatório negativo para com as instituições particulares, no sentido estrito, pois as demais instituições privadas (comunitárias, confessionais e filantrópicas) continuavam sujeitas à publicação apenas do demonstrativo de receita e despesa, anualmente, sem necessidade de certificado de auditoria. As sociedades civis sem fins lucrativos, que não tinham utilidade pública reconhecida pelo governo federal ou status de instituição filantrópica, nem mesmo estavam sujeitas a publicar seus demonstrativos de receita e despesa.

Auditoria pelo Poder Público: Por serem sociedades de direito privado, as entidades mantenedoras sempre tiveram sua autonomia respeitada pelo Estado. As instituições mantidas, estas sim, estavam sujeitas a eventuais auditorias e inspeções. Não haveria por que estender um controle que deveria permanecer restrito à Receita Federal.

Condições para o recredenciamento das universidades: Como a LDB-96 fixa o prazo de oito anos para que as universidades tenham corpo docente com pelo menos um terço de mestres ou doutores e um terço em tempo integral, não seria um mero decreto que teria força para estabelecer uma cronologia, nem fazer imposições que superam as da lei, antecipando indevidamente a obrigação legal. Assim, a LDB-96 não prevê a obrigação de qualquer universidade ter doutores em seus quadros, por mais importante que isso possa ser para uma instituição de ensino e pesquisa. No que diz respeito ao tempo integral do corpo docente, a lei refere-se a um terço do total, em momento algum à parcela dos pós-graduados nesse regime.

Essa ofensiva obteve resultado, ao menos parcial. O decreto 2.306/97, baixado quatro meses após a medida provisória em questão, revogou o decreto 2.207/97, fazendo recuar a posição do Ministério da Educação em vários pontos. Para as entidades sem fins lucrativos, suprimiu a exigência de representação acadêmica no conselho fiscal de cada entidade

mantenedora; permitiu que, ao invés dos balanços, fossem publicados apenas demonstrativos do movimento financeiro, mantida a certificação por auditoria independente; a parcela da receita (apenas das mensalidades escolares) destinada ao pagamento de professores e funcionários caiu para 60%, incluindo-se, nesse cômputo, as reduções, os descontos e as bolsas de estudo que oferecerem, assim como as despesas com pessoal, os encargos e os benefícios sociais dos hospitais de ensino. Por outro lado,

“As entidades privadas de ensino, classificadas como particulares em sentido estrito, com finalidade lucrativa, ainda que de natureza civil, quando mantidas e administradas por pessoa física, ficam submetidas ao regime da legislação mercantil, quanto aos encargos fiscais, para-fiscais e trabalhistas, como se comerciais fossem, equiparados seus mantenedores e administradores aos comerciantes em nome individual.”

Mesmo atenuadas as condições iniciais do decreto de abril, isso não significa que as instituições de ensino cujas mantenedoras assumirem finalidades lucrativas ficarão isentas de maior controle estatal, nem que ficaram desprovidas de qualquer aporte de recursos públicos.

No primeiro caso, vale mencionar a medida sem precedentes de vedar a imunidade fiscal que as entidades mantenedoras privadas particulares sempre usufruíram no Brasil. Manteve-se a obrigatoriedade de pagarem impostos e contribuições como qualquer sociedade mercantil, além de se proibir a remuneração de seus membros pela entidade mantida, isto é, pela entidade de ensino superior. Mesmo suprimidas as etapas intermediárias de elevação das parcelas do corpo docente com pós-graduação estrito sensu e com tempo integral, retirada a menção aos doutores e à parcela mínima de pós-graduados atuando em regime de tempo integral, essa atribuição foi transferida à Câmara de Ensino Superior do Conselho Nacional de Educação, mantendo-se o horizonte estipulado pela LDB. Com efeito, a demanda da maioria das universidades privadas (e até mesmo de algumas públicas) era a de que o terço de pós-graduados fosse em cursos lato sensu, o que incluiria os possuidores de certificados de especialistas. Por serem cursos de rala regulamentação, poderiam ser facilmente disseminados a custos mais baixos, em cada instituição ou mesmo terceirizados.

Num momento em que a lucratividade (aberta ou dissimulada) das instituições de ensino superior encontra-se ameaçada pelos críticos orçamentos familiares das camadas médias, o crédito educativo ocupa a posição de sustentar artificialmente numerosas universidades, associações e faculdades isoladas. Para o reforço desse mecanismo de sustentação, o projeto de emenda constitucional 370, em tramitação na Câmara dos Deputados, que trata da autonomia das uni-

versidades, inclui um dispositivo que obriga o governo federal a transferir ao crédito educativo 7,5% de todos os recursos constitucionalmente destinados à educação.

Com efeito, o projeto de emenda constitucional converge com a lei

9.288, de 1o de julho de 1996, ao determinar que, além dos recursos orçamentários e a reversão dos financiamentos concedidos, os recursos do Programa de Crédito Educativo passariam a incluir 30% da renda líquida dos concursos de prognósticos administrados pela Caixa Econômica Federal (loteria esportiva e sena). Os recursos previstos pelo projeto de emenda constitucional, referidos à receita de impostos, seriam somados às transferências oriundas do jogo legal.

Se o volume de recursos deve aumentar significativamente para o financiamento das bolsas restituíveis para os estudantes das instituições privadas de ensino superior,¹⁵ a distribuição não deve ser indiscriminada.

Recentes deliberações do Ministério da Educação indicam o condicionamento da concessão do crédito não só às necessidades dos estudantes, mas, também, à qualidade do ensino oferecido pelos cursos frequentados. A avaliação de que o ministério dispõe é o Exame Nacional de Cursos, a que estão obrigados os concluintes de todos os cursos superiores do país.¹⁶ Contra essa forma de controle ministerial estão dois importantes membros da Comissão Nacional do Crédito Educativo, por razões diferentes. De um lado, o representante da União Nacional de Estudan-

o crédito educativo ocupa a posição de sustentar artificialmente numerosas universidades, associações e faculdades isoladas.

15 O veto presidencial suprimiu do projeto de lei aprovado no Congresso Nacional o artigo que beneficiava com bolsa restituível os estudantes das instituições públicas de ensino superior, com a finalidade de cobrir seus gastos pessoais. Assim, o crédito educativo resumiu-se ao financiamento de um valor entre 50% e 100% das mensalidades ou semestralidades escolares, somente aos estudantes do setor privado, portanto.

tes, entidade que rejeita essa forma de avaliação e defende o boicote coletivo às provas. De outro, o representante das instituições privadas de ensino, que não desejam ter o baixo desempenho de seus alunos (que, aliás, pode ser agravado pelo boicote) impedir o financiamento governamental, tão mais importante quanto pior a qualidade do ensino, em geral ministrado aos estudantes de mais baixa renda, justamente os candidatos preferenciais ao crédito educativo.

Fronteira em Movimento ?

Pelo que apresentamos nos itens acima, as políticas do governo federal voltadas para as esferas pública e privada do ensino superior são distintas, mas compatíveis e convergentes, como o são as demandas dos setores “produtivistas” do setor público (especialmente das universidades paulistas) com as demandas das universidades “comunitárias”: ambos querem distância tanto das universidades federais de baixa qualidade quanto das universidades e faculdades privadas mercantis.

Para os “produtivistas” e os “comunitários”, a identificação e o afastamento, no âmbito da legislação, das instituições voltadas para o lucro é de estratégica importância, pois, assim, elas se credenciam ao recebimento de recursos do governo federal sem a competição ilegítima das entidades mercantis. Separado o joio do trigo, tratam, então, de produzir a diferenciação no âmbito do próprio setor público, em especial na rede federal, de modo que recursos de monta possam ser redistribuídos em proveito das universidades públicas federais e estaduais, assim como das comunitárias - as que comprovarem boa qualidade na avaliação.

O Exame Nacional de Cursos, iniciado em 1996, deu a partida na montagem de um complicado mecanismo de avaliação, que mistura confusamente métodos finalísticos e métodos institucionais. Além do descredenciamento de instituições de ensino cujos estudantes mostrarem desempenho insatisfatório, confirmado por visitas in loco por comissões de especialistas, a legislação prevê o reordenamento

16 Os exames começaram a ser aplicados em 1996, em quatro cursos, devendo ampliar progressivamente seus destinatários a cada ano.

Para os “produtivistas” e os “comunitários”, a identificação e o afastamento, no âmbito da legislação, das instituições voltadas para o lucro é de estratégica importância

institucional das universidades. Estas foram definidas como instituições onde o ensino, a pesquisa e a extensão existem de modo indissociado, que atuam na graduação e na pós-graduação, com um terço, pelo menos, de seu corpo docente composto de mestres e doutores, igual proporção contratado em regime de tempo integral. As instituições que hoje têm o status de universidade, que oferecem ensino de excelência, comprovado pela qualificação de seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas à comunidade escolar, mas não alcançarem igual desempenho na pós-graduação e na pesquisa, serão reclassificadas como

centros universitários.

Enquanto centros universitários, as instituições de ensino superior continuarão (ou adquirirão) a ter autonomia para criar ou extinguir cursos, modificar o número de vagas, assim como outras atribuições da autonomia universitária.

Se e quando for institucionalizado o mecanismo de redistribuição de recursos proposto pelo MEC já desde o governo anterior, o modelo estará praticamente completo. Tal mecanismo prevê que 90% dos recursos transferidos às instituições federais de ensino superior reflitam as transferências passadas (série histórica) a cada uma, enquanto que os 10% restantes seriam redistribuídos de acordo com seu desempenho nas atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Devido à lógica implícita de que “a quem mais tem, mais será dado”, esse mecanismo tem sido apontado como propiciador de um reforço das instituições situadas no núcleo Rio de Janeiro-São Paulo, com dois possíveis satélites, um em Minas Gerais, outro no Rio Grande do Sul, em flagrante contradição com a política econômica de desconcentração espacial do parque industrial.¹⁷

17 Essa política concentracionista das instituições de pesquisa científica e tecnológica levou a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência a propor a montagem de um processo redistributivo dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior. O objetivo seria beneficiar a implantação de programas de pesquisa e de melhoria do ensino de graduação nas instituições “periféricas” de ensino superior, em especial nas universidades convertidas em centros universitários, em decorrência da avaliação vindoura.

Na dimensão estritamente econômica da questão, parece que a orientação impressa pelo Ministério da Educação, ainda de acordo com dispositivos do decreto 2.207/97, mantidos no 2.306/97, é no sentido de que a legislação do campo educacional acabe com o capitalismo patrimonial vigente em todo o período republicano, em especial desde o fim do Estado Novo. O sentido das normas em processo de implantação é o de estabelecer um capitalismo concorrencial, no qual o investimento realizado em instituições de ensino deixem de usufruir de condições acintosamente privilegiadas quando comparadas ao de qualquer outro setor. Vale dizer, a equalização das condições da concorrência.

Assim, não há por que uma instituição lucrativa estar isenta de impostos e contribuições que incidem sobre todas as demais. E mais: ela deverá operar em regime de transparência, no que se refere à oferta de sua “mercadoria”, informando aos seus consumidores, ao início de cada ano letivo: a qualificação de seu corpo docente; a descrição dos recursos materiais à disposição dos alunos; o elenco dos cursos reconhecidos e dos em processo de reconhecimento, assim como o resultado das avaliações realizadas pelo MEC; o valor dos encargos financeiros a serem assumidos pelos alunos e as normas de reajuste aplicáveis ao período letivo. As penalidades serão as previstas pelo Código de Defesa do Consumidor (inclusive por propaganda enganosa) e a possibilidade de intervenção pelo Ministério da Educação, que poderá designar um interventor temporário, após inquérito administrativo.

Em suma, as políticas do Estado orientadas para o ensino superior, no Brasil, têm peculiaridades que as distinguem das elaboradas e implementadas em outros países da América Latina, mesmo na atual conjuntura de hegemonia da ideologia neoliberal e indução financeira pelos Bancos Mundial e Interamericano de Desenvolvimento. No Brasil, a privatização das instituições públicas de ensino superior tem conotações não encontráveis em outros países da região.

A própria segmentação do campo do ensino superior brasileiro explica tal peculiaridade, além das

características específicas do governo e da sociedade inclusiva. De um lado, a existência da pequena mas notável rede paulista de universidades; de outro, uma rede de associações de docentes e de pesquisadores que expressam seus interesses dentro e fora do espaço sindical; de outro lado, ainda, as universidades confessionais, que conseguiram se distinguir simbólica mas efetivamente do setor do ensino “mercantilizado”.

O convergente protagonismo dos “produtivistas” do setor público com os “moralistas” do setor privado, eficaz a ponto de se refletir na legislação federal, terá produzido pelo menos duas mudanças profundas no campo do ensino superior brasileiro: a diferenciação das instituições privadas com fins lucrativos, que ficarão excluídas dos benefícios dos recursos públicos (dos estatais, para não deixar margem a ambigüidades) e a

diferenciação das instituições dotadas de autonomia universitária, tanto públicas quanto privadas, a maioria delas tendencialmente “rebaixadas” à nova categoria dos centros universitários, onde o princípio constitucional da indissociação entre ensino, pesquisa e extensão deixaria obrigatoriamente de prevalecer.

No *discurso* hoje dominante no campo, a linha principal de demarcação interna do ensino superior deixaria de passar pela divisa entre o estatal e o privado para delimitar a diferença específica entre a excelência e a mediocridade. Na *prática*, a divisa está sendo redefinida, paulatinamente, no âmbito do Ministério da Educação, em especial no Conselho Nacional de Educação, espaço mais visível dos embates entre os protagonistas das distintas posições do campo do ensino superior. A composição inicial do CNE está sendo redesenhada, por demissões e substituições, agora já sem o mecanismo de consulta formal às entidades científicas, culturais e corporativas. Ao início de 1998, serão nomeados para o conselho cinco membros, para o lugar dos que receberam mandatos de dois anos. A composição resultante expressará o resultado do jogo de forças que perpassam o campo, assim como anunciará a tendência predominante.

No *discurso* hoje dominante no campo, a linha principal de demarcação interna do ensino superior deixaria de passar pela divisa entre o estatal e o privado para delimitar a diferença específica entre a excelência e a mediocridade.

Bibliografia

- “Crise e reforma do sistema universitário” (debate), 1996. *Novos Estudos CEBRAP*, no 46, novembro.
- CUNHA, Luiz Antônio, 1982. *A Universidade Crítica - o ensino superior na República Populista*, Rio de Janeiro, Francisco Alves.
- , 1985. *A Universidade Temporã - o ensino superior da Colônia à Era de Vargas*, Rio de Janeiro, Francisco Alves.
- , 1988. *A Universidade Reformanda - o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior*, Rio de Janeiro, Francisco Alves.
- , 1991. *Educação, Estado e Democracia no Brasil*, São Paulo, Cortez.
- , 1995. “Estado y universidad en Brasil: cooperación y conflictos”, *Perfiles educativos* (México), no 69, julio/septiembre.
- , 1996. “Políticas para o ensino superior no Brasil: até onde irá a autonomia universitária?”, *Educação e Sociedade* (Campinas), no 55, agosto.
- DURHAM, Eunice, 1993. “O sistema federal de ensino superior: problemas e alternativas”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (São Paulo), no 23, outubro.
- Franco, Edson, 1997. “Entidades mantenedoras sem fins lucrativos: o convívio com o rigor das normas do decreto 2.207/97”, *Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior* (Brasília), no 19, junho.
- Imagens da educação brasileira*, Brasília, MEC/SEEC, 1996.
- MAZZILI, Sueli, 1996. “Notas sobre indissociabilidade entre ensino-pesquisa-extensão”, *Universidade e Sociedade* (São Paulo), no 11, junho.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de (org), 1995. *Política educacional: impasses e alternativas*, São Paulo, Cortez.