



Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología
ISSN 1315-0006 / Depósito legal pp 199202ZU44
Vol. 16 No. 1 (enero-marzo, 2007): 31 - 60

Reforma universitaria en Brasil: El desafío del gobierno de Lula

*Hélgio Trindade**

Resumen

El tema de la reforma universitaria atraviesa la historia de la universidad latinoamericana desde hace casi un siglo. Desde la Reforma de Córdoba en Argentina al inicio del siglo XX, se convirtió en el modelo de referencia de las universidades de la Región. En Brasil, a partir de la década de 1960, la Unión Nacional de Estudiantes (UNE) asumió esa bandera de lucha por el co-gobierno de la universidad. Así, el concepto de reforma universitaria ha permanecido hasta hoy en la memoria política como una referencia simbólica de una concepción de universidad con misión académica, compromiso social y gestión democrática.

Palabras clave: Reforma universitaria Gobierno de Lula Brasil.

* Porto Alegre, Brasil. E-mail: helgio@terra.com.br

University Reform in Brazil: A Challenge for the Lula Government

Abstract

The theme of university reform is part of the history of Latin American universities for over a century. Since the Cordoba Reform in Argentina at the beginning of the XXth Century, it became a model of reference for universities in the region. In Brazil, since the 1960s, the National Students Union (NSU) has carried forward this struggle for co-government of the university. In a similar manner the theme of university reform has remained until the present in Latin America in the political memory as a symbolic reference to a university with an academic mission, a social responsibility, and democratic management.

Key words: University reform, Lula government, Brazil.

O tema da reforma universitária atravessa a história da universidade latino-americana há quase um século. Desde a reforma de Córdoba na Argentina, no início do século XX, se tornou o modelo de referência das universidades latino-americanas. No Brasil, a partir da década de 1960, a União Nacional de Estudantes (UNE) assumiu essa bandeira de luta através da greve pelo co-governo da universidade. Mesmo a lei universitária de 1968, em plena ditadura militar, reconheceu que o movimento estudantil tivera um papel fundamental na tomada de consciência nacional da importância da questão universitária e admitiu, ainda que de forma restrita, o princípio da representação estudantil nos órgãos colegiados da universidade. O conceito de reforma universitária permaneceu, até hoje, na memória política como uma referência simbólica de uma concepção de universidade com missão acadêmica, compromisso social e gestão democrática.

Até o último quartel do século XX, a idéia de universidade pública na América Latina esteve fortemente associada ao Estado desenvolvimentista. No Brasil, este modelo de universidade decorreu (salvo nos casos da USP e da UDF) de um modelo estatal implantado a partir da Revolução de 1930 associado a "um modelo amplo de organização da sociedade a partir do Estado através da criação de um conjunto de agências e empresas estatais".

Esse modelo é mantido em 1946, em 1967 e parcialmente em 1988. Nesse sentido, parece claro uma primeira característica da Universidade brasileira, é a sua constituição como um projeto estatal que repete as mesmas características do Estado-desenvolvimentista. Apesar da autonomia reivindicada e concedida, ainda nos anos 30, as principais modificações da universidade brasileira obedecerão a uma lógica primariamente estatal. Será o Estado que irá legislar sobre elementos fundamentais, tais como, a estrutura funcional (sistema de departamentos), a democracia interna (órgãos decisórios) e a forma de produção e reprodução do conhecimento (unidade entre ensino e pesquisa) (Avritzer, 2002: 15).

1. Reformas e contra-reformas na América Latina no final século XX

Balances feitos sobre reformas educativas na América Latina mostram que a geração de reformas, ao final do século XX, caracterizou-se fundamentalmente por mudanças:

... nos modelos de financiamento, exigência de eficiência através da implantação de sistemas avaliativos e pressões por relações mais estreitas com o setor produtivo. Em grande parte dos países da América Latina as transformações derivadas dessa geração de reformas tiveram lugar na década dos 90, exceto o Chile cuja reforma começou nos 80 (García Guadilla, 2003: 19).

Atualmente, no Brasil, estamos diante de novas perspectivas que poderão se abrir num futuro próximo e desafiados a assumir a nossa parte, superando a síndrome tradicional da resistência. O desafio agora é participar da reestruturação da educação brasileira aqui e agora. Essa perspectiva é compartilhada por Marcela Mollis, coordenadora do GT de Educação Superior da CLACSO:

... apesar das preocupações dominante com curto prazo temos um futuro a construir e as universidades que sobreviveram planejaram currículos integrados, interdisciplinares, e se preocuparam em voltar a educar a sensibilidade para a pluralidade. O *homo economicus* e o *comprador de diplomas* teria passado à história da razão moderna. É nossa utopia pós neoliberal (Mollis, 2003: 14).

Não basta, porém, reconhecer este lugar comum de que estamos submetidos a um processo de mundialização diante do qual temos que abandonar qualquer projeto de Nação soberana e que a sociedade do conhecimento ou da informação seria a única referência válida para o futuro da educação superior. Embora a mídia, os especialistas e os organismos internacionais circulem esses conceitos de forma abstrata e quase mágica, é fundamental não sucumbir à lógica circular da reprodução dos argumentos.

Dois estudos recentes de Carnoy - "*Mundialização e reformas da Educação: o que os planejadores devem saber*" (1986); e "*Está a educação latino-americana preparando a força de trabalho para as economias do século XXI?*" (2004) - trazem reflexões no campo da reforma universitária para a América Latina. Dentre os dois textos, o que aborda a América Latina é mais rico empiricamente, embora do ponto de vista conceitual o primeiro seja, a meu juízo, mais pertinente.

Merece destaque sua análise sobre "as conseqüências diretas ou indiretas da mundialização sobre os sistemas educativos", como decorrência da "evolução do mercado do emprego com uma nova demanda de mão de obra com alto valor agregado por sua maior densidade tecnológica" e a "necessidade de créditos suplementares para educação num contexto de uma conjuntura hostil a expansão do setor público" E acrescenta que "se o saber é essencial à mundialização, esta deve ter uma profunda incidência sobre a transmissão do saber" e os dois ingredientes essenciais são a informação e a inovação. O autor faz uma distinção importante entre mundialização e o uso ideológico que dela se faz. Traz o exemplo da descentralização na educação, que pode ser uma manifestação da mundialização que modifica o poder político, mas pode ser fruto de uma ideologia que considera a burocracia estatal como um obstáculo inerente ao desenvolvimento do setor privado. O estudo destaca "que os créditos para o ensino superior aumentam no mundo em função das novas orientações da produção econômica voltada para produtos de forte densidade de saber", mas observa que os capitais financeiros internacionais "têm interesses econômicos de curto prazo, tendem a favorecer o setor privado", pressionando os governos a frear o crescimento das despesas públicas. E conclui: "Este projeto mais amplo de restrição à despesa pública no campo da educação corre o risco de impedir os Estados de escolher os meios mais eficazes de desenvolver e melhorar o ensino no contexto da nova economia mundial" (Carnoy, 1999:17).

O autor parte sua análise do impacto da mundialização sobre as estratégias das reformas da educação: as "fundadas na competitividade" (OECD, UNESCO); ou dominadas pelos "imperativos financeiros" (FMI) para reduzir as "despesas públicas em educação e privatização do ensino secundário e superior" (Carnoy, 1999: 49). Destaca, finalmente, as reformas "baseadas na equidade", cujo objetivo central é

"aumentar a igualdade de chances econômicas, já que o rendimento escolar é um fator primordial para determinar os salários e o nível social da maioria do país. (...) Na nova economia global, as condições dependerão cada vez mais da maneira como o Estado organizará o sistema educativo" e "o valor do conhecimento sendo o bem mais reconhecido na economia mundial, as nações não tem outra escolha do que aumentar seus investimentos em educação" (Carnoy, 1999: 91).

No campo do ensino superior latino-americano há, porém, algumas contradições entre as mais altas coberturas da matrícula e a qualidade massificada do ensino e as limitações da pesquisa, embora com baixo nível de privatização (inferiores a 25%), onde os casos do México, da Argentina e Uruguai poderiam ser bons exemplos. Os países com forte presença de matrícula no ensino privado, (Brasil, Colômbia e Chile) tendem a valorizar a experiência chilena, apesar de alguns aspectos críticos: não parece aceitável que a redução do financiamento estatal das universidades públicas a 35% seja uma tendência compatível com o papel do Estado no estímulo ao ensino e a pesquisa. O caso brasileiro é, porém, o mais complexo: tem um sistema público de educação superior de melhor qualidade do que a maioria dos países latino-americanos (só o México poderia ser comparável), que coexiste com um sistema privado que dispõe de mais de 75% da matrícula. Num *ranking* internacional dos anos 90, o Brasil era o terceiro país em privatização do ensino superior na América Latina, excetuando-se alguns pequenos países da América Central e o sétimo em termos mundiais, antecedido de alguns países asiáticos (García Guadilla, 1996).

2. Do privatismo liberal-positivista ao nacional-autoritarismo da Revolução de 1930

Na história da República no Brasil, as duas leis gerais sobre educação superior que tiveram uma longa vigência foram promulgadas: a primeira, em 1931, por Francisco Campos durante o Governo Provisório de Vargas pós-Revolução de 1930¹; a segunda, em 1968, pelo Ministro da Educação, Tarso Dutra, durante a ditadura militar instaurada em 1964 que ainda está em vigor. A legislação em que provavelmente desembocará a nova reforma será a primeira a ser construída num período democrático, o que implica em amplo debate com os segmentos representativos da comunidade universitária e da sociedade.

No início da República ocorreu uma das singularidades do nosso ensino superior em termos latino-americanos. Além da tardia implantação das universidades, com uma distância de mais quatro séculos entre a colônia portuguesa e a hispânica (1538 em Santo Domingos e em 1934 em São Paulo), a República brasileira rompeu com o ensino superior “oficial” das faculdades e escolas profissionais do período da monarquia imperial. Foi o minis-

1 O primeiro Decreto de Lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental na República foi do Marechal Hermes da Fonseca e redigida pelo deputado Rivadávia da Cunha Correa (1911-1915).

tro positivista Benjamin Constant, responsável pela instrução pública que, se opondo ao privilégio dos diplomas, permitiu o desenvolvimento de instituições “livres”, “não dependentes do Estado, empreendidas por particulares”. Mas foi a Lei Orgânica de 1915 que

... estabeleceu que as escolas superiores criadas pelos estados e por particulares deixavam de sofrer qualquer fiscalização por parte do governo federal”, com currículos organizados sem qualquer paradigma oficial. Na realidade, “os estabelecimentos governamentais passariam a ser *corporações autônomas*”, gozando de “completa autonomia didática, administrativa e financeira (Cunha, 1980: 162).

A reforma da era Vargas não pode ser compreendida sem o debate educacional que a precedeu com a fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE), em 1924. Em vários Estados houve reformas do ensino conduzidas por *profissionais da educação*, observando-se uma “crescente influência cultural norte-americana no Brasil” da qual a ABE foi “poderosa caixa de ressonância” (Cunha, 1980:196-198)². Outro fato relevante foi o “Inquérito” sobre a situação da instrução pública em São Paulo (1926), conduzido pelo jornalista Fernando de Azevedo, a pedido de Júlio Mesquita Filho, diretor do jornal Estado de São Paulo³. As propostas decorrentes da pesquisa reforçavam “a tendência liberal-elitista do seu autor que propunha a menor intervenção política no processo e o incentivo do governo à iniciativa privada”⁴ (Cunha, 1980: 199-200).

- 2 Essa influência americana já se manifestara com a criação de Carlos Chagas da Escola de Enfermagem, no Rio de Janeiro (1922), com apoio da Ford Foundation e a contratação de 11 professores norte-americanos.
- 3 Mais tarde, com a Revolução de 1930 e a derrota da Revolução Constitucionalista de 1932, Júlio Mesquita Filho será um dos promotores da fundação da Escola de Sociologia e Política (1933) e da Universidade de São Paulo (1934). (Cunha, 1980: 235-237).
- 4 Segundo Cunha o dilema formulado por Francisco Venâncio Filho e assumido por Azevedo: “Ou nós educamos o povo para que dele surjam as elites, ou formamos elites para compreenderem a necessidade de educar o povo”. (Cunha, 1980: 199-200) O inquérito foi publicado por Fernando Azevedo no jornal O Estado de São Paulo em 1926 e, posteriormente, editado em livro em 1960.

Em 1927, realizou-se no Rio de Janeiro um Congresso do Ensino Superior comemorativo ao centenário dos cursos jurídicos no Brasil, no qual foi proposto que

... todo o ensino no Brasil deve ser organizado de forma universitária e, para isso, deve ser elaborada uma lei regulamentando a criação de universidades, inclusive de universidades livres; a formação das universidades deve partir de duas faculdades destinadas ao ensino profissional (..) às quais se acrescentaria uma faculdade de letras e outra de ciências e altos estudos, sendo o ensino gratuito nestas últimas (Cunha, 1980:201-202).

Já na II Conferência Nacional de Educação da ABE, em Belo Horizonte (1928), foi a proposta do Reitor Tobias Moscoso da URJ que foi adotada: “não deve haver um tipo único de universidade para todo o país; cada universidade deve se organizar segundo suas condições peculiares e as da região” (Cunha, 1980:201-202)

Com a Revolução de 1930, o contexto político e econômico colocou em pauta duas políticas educacionais em confronto: a liberal-elitista e a nacional-autoritária: “a política liberal não resultou de um programa definido nem teve desdobramento homogêneo”, passando de um “liberalismo elitista”, a partir de 1932, para um “liberalismo igualitarista”, identificado com as camadas médias e trabalhadoras. A política nacional-autoritária se enraizou na década de 1920, durante o governo Arthur Bernardes, a fim de “impedir contestações à ordem social”. Os conflitos entre as duas correntes desenvolveram-se entre 1930 e 1935, sendo que “o autoritarismo prevalecia na esfera do poder central” e nos Estados de São Paulo e no Distrito Federal dominavam as idéias liberais. A partir de 1935, a primeira corrente se impôs diante da “repressão generalizada”, que “retirou as idéias educacionais liberais” e fechou, em 1939, a Universidade do Distrito Federal, criada por Anísio Teixeira por pressão da Igreja e com a implantação do Estado Novo o poder central monopoliza a criação das universidades (Cunha, 1980: 228-258)

É importante lembrar que o Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931⁵, assinado por Getúlio Vargas e Francisco Campos, instituiu o “Estatuto das Universidades Brasileiras”, indicando que o ensino superior “obedecerá, de preferência, ao sistema universitário”, podendo ainda ser ministrado por “institutos isolados”: o primeiro será regido pelo referido Estatuto e as segundas pelos “respectivos regimentos”. O Decreto foi estruturado em

5 Todos os artigos referidos nos próximos parágrafos foram extraídos do Decreto Nº 19.851, de 11-04-1931. Senado Federal, Subsecretaria de Informações: www.senado.gov.br

vários títulos definidores das regras da institucionalização e de padronização do sistema público de educação superior “oficial” (criado por lei federal ou estadual), “oficializado” (equiparado à estrutura oficial federal ou estadual) ou “livre” (independente, regulando-se por estrutura própria). No Título I, define-se como “Fins do Ensino Universitário”: “elevar o nível da cultura geral, estimular a investigação científica em quaisquer domínios; habilitar ao exercício de atividades que requerem prepara técnico e científico superior; enfim concorrer pela educação do indivíduo e da coletividade (...) para a grandeza na Nação e para o aperfeiçoamento da Humanidade” (Art. 1). Segundo o Decreto, a organização das universidades “atenderá primordialmente ao critério dos reclamos e necessidades do país” e “será orientada pelos fatores nacionais de ordem psíquica, social e econômica...” (Art. 2).

O formato geral para as universidades públicas brasileiras previsto no decreto estabelecia, como pré-condição para a sua “constituição”, congregar pelo menos três das seguintes unidades (Direito, Medicina, Engenharia e Educação, Ciências e Letras, sem referência à Filosofia); dispor de “capacidade didática” (professores, laboratórios etc.) e “recursos financeiros concedidos pelos governos, por instituições privadas e por particulares” (Art. 5). Poderiam ser mantidas pela União, Estados ou “sob a forma de fundações ou de associações, por particulares, constituindo universidades federais, estaduais e livres” (Art. 6). Os estatutos deverão ser aprovados pelo Ministro da Educação e Saúde Pública e “só poderão ser modificados por proposta do Conselho Universitário ao Ministro ouvido o Conselho Nacional de Educação (CNE) (Art. 7).

Neste contexto organizacional de forte controle estatal, “as universidades gozarão de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, didática e disciplinar” nos limites do Decreto (Art. 9), admitindo-se “ampliar pela incorporação de novos Institutos, com previa aprovação Conselho Universitário” (Art. 11). É relevante destacar que o ensino deveria ser pago, mesmo nas universidades oficiais. Exceto às instituições federais, “as universidades estaduais ou livres poderão ser equiparadas as federais para efeito de “concessão de títulos” mediante inspeção prévia pelo Departamento Nacional de Ensino, ouvido o CNE” (Art. 12) e estas “ficarão sujeitas à fiscalização do governo federal por intermédio do Departamento Nacional de Educação (DNE)” e “poderá ser suspensa enquanto não forem sanadas graves irregularidades” ou fechada por Decreto do Governo Federal, com prévio inquérito, ouvido o CNE (Art. 13).

Com relação às instâncias decisórias, as universidades deveriam ser administradas: por um Reitor e por um Conselho Universitário (incluindo a Secretaria Geral e a Contabilidade etc.). O Reitor nas universidades federais e estaduais será de nomeação dos respectivos governos, devendo a escolha

recair em nome constante da lista tríplice, organizada em votação uninominal pelos respectivos Conselhos Universitários (Art. 17). Além das atribuições do Reitor e do Conselho Universitário (Art. 18 e 22), foi prevista também uma Assembléia Universitária “constituída pelo conjunto dos professores de todos os Institutos Universitários” (Art. 24). A administração dos Institutos Universitários se estruturava através do Diretor; do Conselho Técnico Administrativo e da Congregação. E a carreira docente se hierarquizava em “professores catedráticos, auxiliares de ensino, docentes livres e eventualmente de professores contratados” (Art. 48).

Finalmente, sobre a organização didática, a “extensão universitária será efetivada por meio de cursos e conferências de caráter educacional ou utilitário” e “destinam-se principalmente à difusão de conhecimento útil à vida social e coletiva, à solução de problemas sociais e à propagação de idéias e princípios que salvaguardem os altos interesses nacionais” (Art. 42 & único). Também a “vida social universitária” foi concebida pelo decreto através de alguns órgãos estruturantes: as associações de classe, constituídas por docentes (“Sociedade de Professores Universitários”) e discentes (“Diretório Central dos estudantes”), cujos estatutos deveriam ser aprovados pelo Conselho Universitário. Foram previstos congressos universitários de dois em dois anos; museu social para “congregar elementos de informação e pesquisa e de propaganda para o estudo dos problemas econômicos e sociais e culturais que mais interessam o país” (Art. 101-110).

Em 1930 havia somente duas universidades no país: a do Rio de Janeiro (1920) e a de Minas Gerais (1927), mas, em 1946, esse número ampliou-se para seis instituições universitárias: a Universidade Técnica do Rio Grande do Sul (1932) – posteriormente, Universidade de Porto Alegre (1934); a Universidade de São Paulo (1934); a Universidade do Distrito Federal (1935) e as “faculdades católicas” (1940), como embrião da PUC-RJ (1946)⁶.

6 Em 1940 o CNE autorizou o funcionamento no Rio de Janeiro da Faculdade de Direito e mais sete cursos na Faculdade de Filosofia e sua transformação na primeira PUC do Brasil (Dec. 8.681 de 15-03-1946).

3. Da mobilização pela reforma universitária à modernização conservadora da ditadura militar

As velhas bandeiras da Reforma Universitária de Córdoba (1918) chegaram tardiamente ao Brasil, através da UNE, no início dos anos 1960⁷. Após vários seminários e debates nacionais e regionais, desencadeou-se nacionalmente a “greve do terço” pelo co-governo das universidades. A mobilização em torno da reforma universitária, como parte das “reformas de base”, politizou o movimento estudantil que foi radicalizando suas posições. A partir da “campanha da legalidade”, a UNE se engajou, apoiando o então governador do Rio Grande do Sul Leonel Brizola, em defesa da posse de João Goulart na Presidência da República. O veículo da tomada de consciência em favor da reforma universitária foram a “UNE volante” e o Centro de Cultura Popular (CPC) que percorreram o país, partindo de Porto Alegre, com o apoio do governo do Rio Grande do Sul. O resultado desse processo, em um contexto ideologizado pela Revolução Cubana, foi a tomada de consciência de amplos setores sociais urbanos da importância da reforma universitária, cujas bandeiras principais eram: a democratização do acesso; a extinção da cátedra vitalícia; autonomia universitária, compromisso social e o co-governo nos órgãos colegiados.

Esse processo foi brutalmente interrompido pelo golpe militar de 1964, com a sede da UNE incendiada, professores cassados e estudantes presos, mas ficou ainda presente na memória histórica e ressurgiu das cinzas nas mobilizações estudantis, durante o ano de 1968, até o aprofundamento da ditadura, com a edição do AI-5. A problemática da educação sempre esteve presente nas preocupações dos militares e de seus aliados civis desde 1962, inclusive financiando estudantes que atuavam na política estudantil para enfrentar os “comunistas” no controle da UNE. Questionava-se a universidade engajada e crítica através de alternativas concretas para os diferentes níveis de educação.

Com a tomada do poder, o interesse do governo militar pela modernização das universidades já se encontra no Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966) e educação passa a ser considerada *capital humano*. Era a retomada do projeto que o Instituto de Pesquisas Econômico e Social (IPES) havia elaborado para país antes de 1964 para se contrapor às refor-

7 Embora em 1928 tenha havido um manifesto de estudantes do Rio de Janeiro em favor da reforma de Córdoba, este episódio não teve, na época, nenhum efeito prático.

mas de base⁸. Encerrada a primeira fase das medidas repressivas contra professores e estudantes, efetivadas pelo Ministro Flávio Suplicy de Lacerda, a nomeação para o MEC de Raymundo Muniz de Aragão durante o governo Castello Branco criou as condições para ser adotado um modelo institucional modernizador, inspirado nas universidades americanas, cujo referencial interno já implantado era a Universidade de Brasília⁹.

Em agosto de 1966, o novo Ministro solicitou parecer sobre a reformulação das universidades federais ao Conselho Federal de Educação (CFE), cuja resposta foi o parecer do conselheiro Valnir Chagas, acompanhada de um anteprojeto de lei. Este foi rapidamente transformado no Decreto-lei 53 de 1966, onde já estavam presentes alguns dos traços estruturantes da lei universitária de 1968: vedava a duplicação de meios para fins idênticos; propunha a indissociabilidade do ensino-pesquisa; separação do ensino profissional e da pesquisa aplicada em unidades distintas; o fim das Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras, abrindo o caminho para as unidades especializadas e a criação das Faculdades (Centros) de Educação; e suspensão das garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade dos funcionários públicos para assegurar a remoção dos respectivos titulares. Finalmente, o Decreto-lei n° 252 implantava os departamentos como a menor fração da estrutura universitária, cujo chefe deveria ser um professor catedrático. Estes chefes, reunidos, constituiriam o conselho departamental da unidade.

Diante do ressurgimento do movimento estudantil em 1968, os militares resolveram entrar diretamente no processo de reforma. Primeiro, com o Seminário de Educação e Segurança Nacional, reunindo a Escola de Comando e Estado Maior do Exército (ECME) e a Universidade do Estado da Guanabara em torno de alguns temas, tais como: intercâmbio entre ensino superior e secundário civil e militar e educação para a cidadania, donde surge a

8 Sobre o papel do IPES na fase da conspiração do golpe, articulando empresários e militares, ver Dreifuss, R. *1964: a conquista do Estado. Ação política, poder e golpe de classe*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1981.

9 Sobre a criação da Universidade de Brasília ver: Ribeiro, Darcy. *A Universidade de Brasília na Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados*. Brasília, Departamento de Imprensa Nacional, 1963; Salmeron, Roberto A. *A Universidade interrompida 1964-1965*. Brasília: Ed. UnB, 1998. Mas essa influência americana já se fazia presente desde a criação do Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA) e da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto.

proposta do ensino de Moral e Cívica e o Projeto Rondon¹⁰. Segundo, a instalação da comissão do General Meira Matos, em 1967, provocou uma quase intervenção no MEC para encontrar respostas às reivindicações estudantis¹¹. A comissão criticou “a implantação lenta e desordenada da reforma universitária” e salientou a improdutividade do “professor ocioso e o espaço ocioso”, propondo a sua contratação pela legislação trabalhista e a busca de novas fontes de financiamento para atender a expansão da demanda pela supressão da gratuidade ou pela criação de um Banco Nacional da Educação ou um fundo rotativo de bolsas de estudo (Cunha, 1988: 100-104).

Se a modernização do ensino superior no Brasil sob a influência do modelo americano começou em meados de 1940, a ditadura militar determinou uma mudança qualitativa nesse processo. Na realidade, a relação mais estreita com os EUA começou ainda sob a presidência de Goulart, com a vinda dos primeiros consultores, em início de 1963 (*Higher Education Team*) O relatório dos consultores propunha que a “assistência” do governo se direcionasse para os planejadores de políticas na área (MEC, CFE e conselhos estaduais de educação) e recomendava a criação de um conselho de reitores a ser financiado pela USAID - esta foi a origem do CRUB. As mobilizações do movimento estudantil, a recusa do CFE em assinar o convênio e as demissões de membros nomeados pelo governo para integrar ao EPES, levaram a USAID a cancelar unilateralmente o convênio¹².

- 10 Daí surgiria o embrião do Projeto Rondon, cujo Grupo Piloto foi constituído pela Universidade da Guanabara, em julho de 1967, e com o AI-5 a proposta de ensino de moral e cívica em todos os níveis.
- 11 A Comissão, presidida pelo General Meira Mattos, teve como membros: Prof. Helio de Souza Gomes, Diretor da Faculdade de Direito da UFRJ; Prof. Jorge Boaventura de Souza e Silva, do MEC; pelo Promotor Afonso Carlos Agapito da Veiga e o Coronel-Aviador Waldir Vasconcelos, secretário do Conselho de Segurança Nacional (Cunha, 1988:95).
- 12 Foi o ministro Suplicy de Lacerda que assinou o convênio com a USAID, em junho de 1965, do qual se originou a Equipe de Planejamento da Educação Superior (EPES), com recursos previstos da ordem de 500 mil dólares. Foram concedidas 3.800 bolsas para brasileiros nos Estados Unidos entre 1965 e 1970. Maiores detalhes sobre a relação entre o governo militar e a USAID (Cunha, 1988:168-239).

Nesse processo, a Lei Universitária 5.540, de 1968 resultou de um "Anteprojeto de Lei sobre organização e funcionamento do ensino superior", elaborado por um "Grupo de Trabalho" de onze membros¹³, designado pelo Presidente Costa e Silva e presididos pelo Ministro da Educação Tarso Dutra. O GT recebeu a incumbência de "estudar a Reforma da Universidade brasileira visando à sua eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do país" (Art.1º), com prazo de trinta dias para encaminhar sua proposta¹⁴. Do relatório podem-se extrair as linhas gerais e o sentido prático do trabalho: "não se trata, pois, de formular o diagnóstico da presente crise universitária, nem mesmo de traçar os delineamentos de uma reforma, sim propor um repertório de soluções realistas e de medidas operacionais que permitam racionalizar a organização das atividades universitárias, conferindo-lhes maior eficiência e produtividade." Adiante, o relatório reafirmava que "o objetivo do grupo não, é portanto, fazer a reforma universitária, mas induzi-la" sob duplo aspecto: "removendo os óbices, eliminando pontos de estrangulamento que entravam a dinâmica universitária" e "proporcionando meios" que "possibilitem sua auto-realização na linha de uma conciliação difícil, mas necessária, entre o ensino de massa" e "a missão permanente da Universidade, de constituir-se o centro criador de ciência e a expressão mais alta da cultura de um povo" (GTRU, 1968: 19-20).

O GT considerava que a "universidade não se constitui um universo encerrado em si mesmo, capaz de reformar-se por suas próprias forças (...) A Universidade não pode ser a única instância decisória de sua inserção na sociedade". Sugere que "a verdadeira reforma universitária se processa no entrelaço de uma tríplice dialética: relação entre o Estado e a Universidade, numa espécie de debate vertical; relação entre a Universidade e as múltiplas forças da comunidade" e "no interior dela mesma, como revisão interna na dialética do mestre e do aluno" (GTRU, 1968:20).

13 Os membros do GT foram: Tarso Dutra, presidente, Antonio Moreira Couceiro, Fernando Bastos de Ávila, Fernando Ribeiro do Val, Haroldo Leon Perez, João Carlos Moreira Bessa, João Lyra Filho, João Paulo dos Reis Velloso, Newton Sucupira, Paulo Bouças, Roberto Spencer Maciel de Barros, Valnir Chagas. Os estudantes declinaram da nomeação. Fonte: *Relatório elaborado pelo Grupo de Trabalho da Reforma Universitária* (GTRU), Brasília, setembro, 1968.

14 Relatório GTRU, 1968: 5-20).

O relatório enfrentou, também, em sua parte geral, as relações entre Estado e autonomia universitária: “a universidade é o ponto de cruzamento de movimentos sociais e de cultura” e “se acha integrada no sistemas de forças do qual o Estado deve ser o fator de equilíbrio” (...) mas “se justifica, e mesmo se impõe, a ação estimuladora e disciplinadora do Estado.”. Por outro lado, a Universidade, nos termos do Relatório “não pode ser o refúgio dos puros intelectuais desenraizados ou de um saber sem compromissos, divorciada da realidade prática”, mas há que “levar em conta as legítimas aspirações culturais de uma juventude que procura situar-se no mundo moderno e compreender o sentido de seu momento histórico.”. Daí a importância, atribuída pelo GT, à universidade: “como centro onde a cultura de um povo tende a atingir a plenitude de sua autoconsciência” (GTRU, 1968: 24-25).

A proposta transformada em lei deixou em aberto o regime jurídico e administrativo “admitindo que as universidades se organizassem sob a forma de autarquia, fundação ou associação” e, mesmo organizadas “sob a forma jurídica de direito privado, não se desvincularão do poder público, na hipótese de serem por eles mantidas” (GTRU, 1968: 27).

Entre o Anteprojeto do GT e a Lei 5.040, houve, porém, uma série de vetos que modificou a sua forma original. A própria definição de “ensino superior”, por exemplo, foi vetada parcialmente. O Anteprojeto mencionava que: “o ensino superior, indissociável da pesquisa, será ministrado em universidades e excepcionalmente em estabelecimentos isolados organizados como instituições de direito público e privado” (GTRU: 1971) e Lei dá uma nova redação”. O ensino superior tem por objetivo a pesquisa, o desenvolvimento das ciências, letras e arte e a formação de profissionais de nível universitário”¹⁵.

Quanto à autonomia, no entanto, não houve nenhum veto ou mudança no texto: “as universidades gozarão de autonomia didático-científica, disciplinar, financeira e administrativa, que será exercida na forma da lei e de seus estatutos”. (Art.3) Com relação à organização das instituições, há uma clara definição de sua natureza legal: as universidades e os estabelecimentos isolados constituir-se-ão, quando oficiais, em autarquias de regime especial ou em fundações de direito público e, quando particulares, como fundações ou associações. Finalmente, alguns princípios foram definidos sobre a organização das universidades: unidade de patrimônio de administração; estrutura orgânica com base em departamentos; unidade de funções de ensino e pesquisa; vedada a duplicação de meios para fins idênticos; racional-

15 Vide Lei 5040 de 28 de novembro de 1968.

dade de organização, com plena utilização de recursos humanos; universalidade de campo; flexibilidade de matérias e critérios.

A Lei de 1968 não esgotou a reforma, mas foi acompanhada de uma série de ante-projetos de leis complementares: alteração do Estatuto de Magistério Superior Federal; criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; incentivos fiscais para o desenvolvimento da educação; adicional do Imposto de Renda para o financiamento de pesquisas relevantes para a tecnologia nacional; modifica a destinação do Fundo Especial da Loteria Federal. Além dos decretos que instituem os Centros Regionais de Pós-Graduação; programa de incentivo à implantação do regime de dedicação exclusiva; critérios de expansão do ensino superior; exclusão de contenção as dotações orçamentárias do MEC¹⁶.

Se a “Reforma de 1968” modernizou e profissionalizou as universidades públicas, sua burocratização foi o outro lado da moeda: esta tornou-se mais uma organização complexa do que uma instituição social dentro da tradição latino-americana. Sua estratégia foi comandada por um vigoroso sistema de pós-graduação que se introjetou nas estruturas profissionalizantes das universidades tradicionais. Foi indiscutivelmente um avanço em termos latino-americanos (especialmente diante do desmantelamento produzido pelos outros regimes militares do Cone Sul), mas essa política teve um efeito perverso: provocou uma crescente privatização da educação superior. Hoje, o sistema de educação superior está fragmentado, banalizou-se o conceito de universidade e houve um crescimento descontrolado das instituições privadas. Esse contexto perverso de alta privatização sem planejamento e um sistema público com universidades de pequeno porte em termos latino-americanos, é uma das questões centrais que deverá enfrentar a nova reforma universitária.

4. A reforma da educação superior como prioridade

No início do segundo ano do governo Lula, com a mudança do titular do Ministério da Educação, a “reforma universitária” foi trazida para a agenda das prioridades do governo depois de várias décadas. Este é um fato por si mesmo significativo, uma vez que, durante o primeiro ano do governo, a questão foi tratada em seminários nacionais e internacionais¹⁷ sem que

16 Vide Relatório GTRU, 1968: 69-117.

17 Os seminários organizados pelo MEC foram: 1) *Seminário Internacional Universidade XXI - Novos caminhos para a educação superior - O futuro em debate*. 2003, Brasília. 2) *Seminário Universidade: por quê e como reformar?* 25, 26 e 27 de novembro de 2003, Brasília.

houvesse um compromisso com um cronograma de ações voltadas para a sua implementação. O principal avanço foi a iniciativa da Secretaria Educação Superior do Ministério da Educação/SESu, em meados de 2003, de criar uma *Comissão Especial de Avaliação*¹⁸ que elaborou a proposta de um novo Sistema Nacional de Avaliação Institucional (SINAES), aprovado pelo Congresso através da Lei nº 10.861 de 14 de abril de 2004 e, atualmente, em fase de implantação sob a responsabilidade de uma recém-criada Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior.

Há que se reconhecer, desde logo, o fato de que o Ministro Tarso Genro, ao instituir o Grupo Executivo da Reforma Universitária, sob sua presidência, desencadeou um processo com cronograma definido, prevendo amplos debates com entidades representativas dos reitores, segmentos da comunidade acadêmica e setores mais amplos da sociedade através de “audiências públicas regionais”. Apesar da complexidade da metodologia adotada, o processo de discussão está se desenvolvendo num ritmo regular encaminhando-se para discussões regionais nas quais serão submetidas ao debate as propostas acumuladas.

A metodologia utilizado pelo atual Grupo Executivo de Reforma Universitária e seu conteúdo acumulado não assegura, *a priori*, o sucesso da reforma da educação superior. No entanto, diante dos diagnósticos e das propostas construídas no debate público e crítico, existe a perspectiva de que uma proposta democraticamente debatida responda aos compromissos do governo atual no campo da educação superior. A articulação entre as políticas do MEC no campo da educação superior e o debate democrático das propostas provavelmente se traduzirão num projeto que ofereça alternativas à situação crítica em que se encontra a educação superior brasileira, especialmente a pública, que defina as bases para a sua implementação. Diante de

18 A Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA) foi designada pelas Portarias MEC/SESu nº 11 de 18 de abril de 2003 e nº 19 de 27 de maio de 2003. Foi presidida pelo Prof. José Dias Sobrinho e integrada pelos seguintes membros: professores Dilvo Ristoff (UFSC), Edson Nunes (UCAM), Hélgio Trindade (UFRGS), Isaac Roitman (CAPES), Isaura Belloni (UnB), José Ederaldo Queiroz Telles (UFPR), José Geraldo de Souza Junior (SESu), José Marcelino de Rezende Pinto (INEP), Julio César Godoy Bertolin (UPF), Maria Amélia Zainko (UFPR), Maria Beatriz Luce (UFRGS), Maria Isabel da Cunha (Unisinos), Maria José Jackson Costa (UFPA), Mario Portugal Pederneiras (SESu), Nelson Cardoso Amaral (UFG), Raimundo Luís Araújo (INEP), Ricardo Martins (UnB), Silke Weber (UFPE) e Stela Maria Meneghel (FURB).

um quadro de hegemonia incontestável dos segmentos privados de educação superior e de uma universidade pública bloqueada na sua expansão, há uma expectativa legítima de que o novo projeto de reforma corresponda a uma proposta republicana de reforma universitária a ser submetida ao Congresso Nacional.

A priorização do tema da reforma universitária é, de um lado, um ato de ousadia política diante da complexidade de sua elaboração participativa num contexto democrático, já que as leis universitárias anteriores foram elaboradas em situações autoritárias; e de outro, um desafio de alto risco político diante das tendências restritivas da economia brasileira para ampliar os níveis de financiamento público, as resistências tradicionais às mudanças das instituições públicas e a capacidade de pressão sobre o Congresso do setor privado.

No caso brasileiro, os desafios de uma reforma universitária a serem enfrentados são enormes e complexos. Afinal, a nova reforma deve ser capaz de responder questões emblemáticas, como: 1) qual o papel do Estado, no contexto da economia mundializada, para enfrentar a reforma de um sistema de público/privado tão desequilibrado? 2) Qual o nível de massificação aceitável para o sistema público de educação superior para que ele possa cumprir suas funções inovadoras na pesquisa fundamental e aplicada para as novas economias? 3) Qual a função estratégica da universidade na construção de um projeto de Nação soberana e inserida na competição internacional na geração de conhecimentos científicos e tecnológicos?

Se houver uma revalorização do papel do sistema de educação superior no cumprimento de sua missão própria acadêmica e social, contribuindo com a formação de profissionais competentes, cientistas, humanistas e artistas - todos cidadãos - para o desenvolvimento econômico, social e cultural, a reforma terá também impacto sobre o aprofundamento da democracia. Nesse sentido, a velha bandeira da reforma universitária da democratização pela ampliação do acesso ao ensino superior precisa continuar viva, expandindo o sistema de todas as formas sob o impulso e supervisão do poder público.

Cunha avalia as várias alternativas de legislação para reformar a educação superior. Considera que "o ideal seria a elaboração de nova LDB"¹⁹, mas reconhece que, como "não é viável, no horizonte político previsível, nas atuais circunstâncias, será a elaboração de leis orgânicas que possam preencher lacunas e corrigir equívocos daquela lei." Daí decorre sua proposição

19 Nova "Lei de Diretrizes e Bases da Educação Superior" (a nova Lei 9394 de 1968 que substituiu a Lei 5540 de 1968).

de elaboração de uma Lei Orgânica do Ensino Superior que definisse “todo o ensino institucionalizado, como um serviço público passível de ser oferecido diretamente pelo Estado ou por instituições privadas” com “uma seção relativa às universidades e um capítulo dedicado ao sistema federal de ensino superior, inclusive as universidades federais.” Esta nova lei trataria, com relação às universidades, “dos marcos da autonomia e definiria matérias importantes como a avaliação, abrangendo todas as instituições” e “importantes questões comuns a todas elas: financiamento, carreira, organização interna, escolha dos dirigentes e outras”. Conclui que “o apoio do MEC a um projeto de Lei Orgânica do Ensino Superior, cuja elaboração o próprio MEC poderia patrocinar, “seria a expressão nítida de uma atuação contrária a do governo passado, que primou pela indução à legislação fragmentada” (Cunha, 2003:148-149).

É indispensável, porém, romper-se a lógica do governo anterior que aprofundou a privatização pela expansão descontrolada desse setor, e estabelecer critérios de um crescimento estrategicamente definido em função das necessidades nacionais e regionais, sem considerar-se que o único critério seja comandado pela demanda do mercado, respeitados os princípios constitucionais. Daí a importância da expansão de vagas, sobretudo, no setor público, com políticas de inclusão social, cursos noturnos, cotas para estudantes oriundos das escolas públicas do ensino médio e para os afro-descendentes que fazem parte do processo de democratização da educação superior. Essas políticas devem induzir as instituições dentro de certos parâmetros de referência, mas respeitando em nome da autonomia didático-científica as diferentes formas de sua aplicação regional.

Para além das questões específicas da universidade brasileira e da relação dos setores público/ privado sob a hegemonia sem freios do segundo, há uma crise mais ampla da própria instituição universitária. Como salienta Boaventura dos Santos, a centralidade da universidade enquanto lugar privilegiado da produção da alta cultura e do conhecimento científico avançado é um fenômeno do século XIX, representada pelo modelo da universidade prussiana, instituída por Humboldt. Esta concepção de universidade entrou em crise na Europa do após II Guerra Mundial, sobretudo, a partir dos anos sessenta, desembocando nas rebeliões universitárias de 1968. Esta “crise de hegemonia”, diagnosticada pelo sociólogo português, decorre das contradições entre a “alta cultura” e a “cultura popular” e se rompe com relação seqüencial entre “educação” e “trabalho” (Santos, 1994:168).

Neste início de século XXI, certas organizações internacionais, ao forjarem os conceitos de “sociedade do conhecimento mundializada” e da educação como “bem público global”²⁰, sinalizam o rompimento com qualquer projeto de inserção nacional soberana no processo. O bem público perde sua referência republicana e nacional para diluir-se na confluência entre a governança e as estratégias de expansão dos provedores educacionais transnacionais²¹ (Rodrigues, 2003).

Outro problema importante decorre do significado que o conceito de “reforma” adquiriu no contexto das políticas de ajuste econômico na América Latina e das experiências de reformas educativas em diferentes contextos internacionais nas últimas décadas. Analisando o que se passou na “república dos professores” ao longo dos oito anos do Governo Cardoso, as “reformas” constituíram-se, na verdade, em “contra-reformas” a partir das propostas do Ministério da Reforma do Estado (MARE). A expectativa é de que a reforma proposta pelo governo Lula não se confunda com as reformas neo-liberais e retome a tradição que o termo “reforma universitária” teve, desde Córdoba, na América Latina e mude a ortodoxia da política econômica dominante até agora.

É óbvio que em política, nada sendo concedido por mero paternalismo estatal ou pela visão iluminada de déspotas esclarecidos, a reforma precisa ser apropriada pelos seus agentes sociais e institucionais para que cumpra seus objetivos num governo que tem o compromisso público, decorrente de sua eleição democrática de desenvolver um “projeto de nação soberana”, ao qual a universidade deve se associar. Seria a perda de uma oportunidade histórica: de um lado, resistir à mudança diante esgotamento da lei universitária de 1968; de outro, construir um cenário alienante, seja pela idealização da universidade da sociedade do conhecimento numa economia mundializada, seja pelo purismo ideológico-político de uma reforma que não responde a nenhum modelo historicamente possível.

O Ministro Tarso Genro, ao tratar do “desafio da reforma universitária” em Aula Magna proferida em março de 2004 na Universidade Federal da Juiz de Fora, reconheceu que “a reforma da universidade é um processo complexo que envolve um conjunto de interesses enraizados historicamente (...) num mundo com os principais paradigmas do pós-iluminismo em crise”. Avança, a seguir, na análise da difícil conjuntura da reforma: “o processo reformador

20 Maiores detalhes vide WORLD BANK – Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la Educación Terciária, Washington, 2002.

21 Sobre os novos provedores ver Rodrigues, 2003.

que estamos propondo ocorre num momento de enfraquecimento do Estado e de diluição negativa entre as fronteiras do Estado e a sociedade. A centralização como princípio estruturante submeteu-se não ao controle cidadão, mas à tutela do capital financeiro sobre a vida pública” (Genro, 2004).

A abrangência dessa definição do campo de lutas intelectuais, de interesses contraditórios, de paradigmas em crise subjacente à reforma é reveladora da compreensão do Ministro da problemática, de sua complexidade e das tensões acumuladas que tem levado, muitas vezes, a uma atitude de mera resistência, paralisia ou até mesmo de alienação a modelos ideais buscados num passado reconstruído nostalgicamente ou projetados num futuro historicamente desencarnado, associado à mitológica “sociedade do conhecimento” ou de uma globalização ditada por interesses hegemônicos que definem a educação como “bem público global” (Banco Mundial, 2002: XIX).

Aplicando à educação superior a valorização sistêmica da educação em geral, o Ministro manifesta sua clara filiação à idéia da democratização da educação superior pela ampliação do acesso a setores excluídos, o que implicará, em consequência, em sua necessária expansão pública sob pena de congelá-la conservadoramente sem alterar significativamente o a relação público-privado que atingiu, no Brasil, um dos níveis mais perversos do planeta: “o acesso amplo das classes médias à universidade, que se operou lentamente a partir da Revolução de 30, foi um sensível impulso modernizante na sociedade brasileira, mas, hoje, está completamente esgotado. Isso implica em dizer que as formas de acesso permanecem conservadoras” (Genro, 2004).

Embora não se possa confundir o discurso com a realidade, é preciso admitir que o diagnóstico e algumas das questões centrais estão postas na mesa. A complexidade do quadro econômico e político, porém, nos alerta contra qualquer falso otimismo. A aposta política do MEC é ambiciosa e de alto risco, ainda que em política o risco seja inerente ao processo. A combinação entre a posição de não diálogo e de boicote a qualquer reforma por parte de segmentos minoritários e atuantes e o conservadorismo da comunidade universitária a qualquer ruptura com os hábitos rotinizados, não podem ser subestimados. Enfrentar os vários desafios que se articulam e assegurar que estes atinjam seus objetivos, sem renunciar aos avanços já conquistados, é politicamente muito complexo. No entanto, houve uma metodologia participativa em curso, um progresso conceitual nos textos em debate que indicam as diretrizes do governo e a adesão convergente entre muitos atores representativos. Com avanços e recuos inerentes a um processo dessa complexidade, há que reconhecer que, nas últimas décadas, o debate amplo sobre a educação superior e a vontade política do governo de implementar seus resultados nunca avançara tanto.

A educação superior está vivendo uma das conjunturas mais ricas das últimas décadas, especialmente para os que vêm participando do debate em torno da educação superior brasileira. Estamos superando a etapa da mera denúncia ou da resistência e sendo convocados e desafiados a construir alternativas transformadoras para a educação superior. O governo atual aceitou o desafio e colocou a reforma universitária como prioridade. Esse está sendo um debate público permanente e o tom crítico e pessimista do debate espalhava-se pelo Brasil e América Latina com as metáforas que mostravam a situação de crise permanente da educação superior na região: universidade em ruínas, universidade na penumbra, universidade na encruzilhada o naufrágio da universidade.

A universidade, enquanto instituição social, somente realiza plenamente a sua missão acadêmica e social se mantiver um equilíbrio dinâmico entre qualidade acadêmica, relevância social e equidade. A Carta Magna de Bolonha contém uma definição lapidar de universidade, colocando a autonomia como inerente à própria idéia de universidade: "A universidade, diversamente organizada dentro sociedade por condições geográficas e históricas, é a *instituição autônoma* que, de modo crítico, produz e transmite cultura através da pesquisa e do ensino" (Matteucci, 1991: 283).

Portanto, a autonomia é uma condição necessária ao próprio conceito multissecular de universidade, mas não suficiente: as universidades de qualquer natureza, públicas ou privadas, não podem feudalizar-se na autonomia como um fim em si. Daí a importância de um sistema de avaliação institucional que permite, periodicamente, verificar se ela está cumprindo, com qualidade, sua missão acadêmica e social; em outros termos, a missão pública que justifica o financiamento público ou sua autorização privada nos termos da lei.

5. Objetivos e pressupostos políticos e acadêmicos

O projeto de Reforma enviado ao Congresso Nacional²² no segundo semestre de 2006 assumiu um conjunto de pressupostos políticos e acadêmicos que estavam previstos no Programa de Governo de Lula para a educação

22 Maiores detalhes vide Reforma da Educação Superior (Anteprojeto de Lei), Brasília, julho de 2005. Esta versão foi encaminhada a Casa Civil da Presidência da República e sofreu alguns ajustes negociados com outros setores do governo. O governo encaminhou para o Congresso o Projeto no final do primeiro semestre de 2006 que por estar em curso a sucessão presidencial não há garantias de que o projeto seja votado antes das eleições de outubro.

superior. Estes pressupostos vão na contra-mão da visão dos organismos internacionais que, nas últimas décadas, orientaram as “reformas” propostas para a América Latina e que estão presentes na sua Exposição de Motivos.

5.1. A educação como direito e bem público

Uma nova política de educação superior precisa apoiar-se em pressupostos acadêmicos e políticos que indiquem claramente sua fundamentação. O enfoque adotado pelo Anteprojeto direciona-se a uma nova política capaz de refundar a missão pública do sistema de educação superior, respeitando sua diversidade, mas tornando-o compatível com as exigências de qualidade, relevância social e autonomia universitária e acadêmica.

No Brasil, a educação foi definida constitucionalmente como “direito de todos e dever do Estado” há mais de quatro décadas. Esse direito social e humano é fundamental num país que ainda enfrenta o desafio do analfabetismo e onde permanecem as formas de exclusão do sistema educacional. Como patrimônio cultural, a educação em todos os seus níveis é, por excelência, um instrumento poderoso de formação de cidadãos e de profissionais voltados para a construção e consolidação desse patrimônio. A educação superior é igualmente portadora de referência à identidade, à ação, à memória dos grupos formadores da nação, incluídas as formas de expressão, as criações artísticas, científicas, tecnológicas, assim como as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver, entre outros.

Vista da esfera pública, a educação superior tem compromisso, pois, com a criação, conservação e comunicação do saber com o sentido de fecundar a cultura e dotar a sociedade brasileira de bens culturais relevantes para o seu desenvolvimento.

5.2. Razões de Estado

Em sentido amplo, a educação é dever do Estado e da família (Art. 205 da Constituição Federal) mediante o “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um” (Art. 208 CF). “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais” (Art. 215 da CF). “Constituem patrimônio cultural brasileiro... as criações científicas, artísticas e tecnológicas” (inciso III do Art. 216 da CF). “A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional” (par 2º do Art. 218 da CF).

Sendo assim, o Estado deve propiciar, ele próprio, a educação superior como um de seus atributos não apenas em benefício dos que a recebem diretamente das instituições públicas de educação superior, mas também em

favor do conjunto da sociedade pelos serviços que lhes prestarão os profissionais por elas formados, pelo conhecimento que geram e comunicam à sociedade aí incluído o desenvolvimento e aperfeiçoamento de técnicas produtivas com repercussão econômica direta.

É notável o esforço do Estado brasileiro em propiciar a educação superior: todos os Estados da Federação e o Distrito Federal são dotados de pelo menos uma universidade federal, cujo desenvolvimento se fez em período relativamente curto, equiparando-se em qualidade a universidades de bom nível no mundo desenvolvido. Entretanto, é ainda escassa a presença da universidade federal no interior do País, onde quase não há fontes laicas de geração de cultura, salvo quando iniciativas estaduais e municipais tentam atender demandas de formação superior.

A reforma da educação superior visa, nesse sentido, a ampliação da rede pública de educação superior e a oferta de melhores condições acadêmicas nas instituições existentes para que elas cumpram suas finalidades, conforme o previsto no parágrafo 3º do Art. 218 da CF. Refere-se ao papel do Estado como provedor da educação superior pública e como supervisor da educação superior privada realizada legitimamente conforme Art. 209 da CF. Entretanto, a educação privada não se exime das finalidades da educação superior a que se submete a educação superior pública.

5.3. Razões da sociedade

Se as razões do Estado nas políticas de autorização, avaliação, e supervisão das IES são legítimas e pertinentes, é preciso considerar também a importância das razões da sociedade, que sofre os efeitos da boa ou má educação superior.

Em outros termos, é em relação à formação adequada dos profissionais que servem à sociedade que se torna importante a supervisão do Estado sobre a educação superior tanto pública como privada. Essa acepção dá base para o sistema nacional de avaliação da educação superior e sustenta os requisitos previstos no anteprojeto para autorização, credenciamento, renovação de credenciamento, descredenciamento de instituições ou cursos.

Cabe ao Estado proteger a sociedade da ação de instituições de educação superior que não formam bons profissionais. Os serviços prestados por profissionais de nível superior quando de má qualidade, causa prejuízos irreparáveis aos cidadãos. Então, a avaliação e seus efeitos regulatórios a serem exercidos pelo Estado é ação preventiva.

A vertiginosa ampliação da educação privada nos últimos anos, introduziu no País uma tal anomia que abrir um curso ou uma faculdade tornou-se determinação quase exclusiva desse setor. Mais injusto ainda é que os jo-

vens que se dirigem a uma boa parte do ensino privado buscam ascensão social mediante acesso ao mercado superior de profissionais de nível superior. Ora, nem sempre esse mercado existe, principalmente em pequenas cidades frustram-se os jovens e decepcionam-se as famílias que, com sacrifício, custeiam os estudos superiores de seus filhos, que sequer obtiveram formação adequada, conforme têm demonstrado diferentes processos avaliativos.

Nessa perspectiva, é de grande alcance o que as políticas de Estado dimensionem adequadamente a expansão de ensino superior público no interior do país para dar uma resposta justa e legítima para os jovens nelas nascidos e que, pelo menos com a sua formação possam contribuir para o seu desenvolvimento social e cultural, buscando novas inserções no mercado do trabalho. As associações entre os poderes públicos no plano local e a iniciativa privada sob supervisão do Estado poderão orientar em quais áreas de conhecimento esse investimento poderia ocorrer de forma mais adequada.

6. Tendências atuais da educação superior

A análise da universidade e da educação superior em perspectiva histórica, com ênfase na vocação da universidade latino-americana; a incursão nas reformas da educação superior ao longo República brasileira, a definição dos pressupostos acadêmicos e políticos do Anteprojeto conduzem a nos referenciar às tendências atuais da educação superior.

6.1. Os desafios da universidade contemporânea

Hoje a universidade corre o risco de perder seu papel central na sociedade como lugar de produção de alta cultura e conhecimento científico avançado diante da emergência da cultura de massas e de outras formas de formação e de pesquisa fora dela com os avanços das tecnologias de informação. Para enfrentar a crise, a universidade contemporânea precisa recuperar sua centralidade acadêmica, enfrentando as tensões entre cultura universitária e cultura popular, educação profissional e mundo do trabalho, pesquisa fundamental e pesquisa aplicada.

No século que se inicia, as complexas questões a serem enfrentadas na sociedade do conhecimento, sob a pressão da globalização, impõem novos desafios. Não basta assegurar o direito à educação como um direito de todos a ser garantido sob a coordenação do Estado; novas exigências se colocam para a educação superior cumprir seu papel estratégico no processo de integração soberana ao mundo globalizado.

Essa nova realidade – a desigualdade diante do conhecimento - colocou os países desenvolvidos em posição privilegiada face ao hemisfério sul e enfrentar essa nova forma de desigualdade é o mais importante desafio para

países, como o Brasil, que não queiram aceitar a divisão o entre nações produtoras e consumidoras de conhecimento e tecnologia.

6.2. Massificação e privatização da educação superior

A situação do ensino superior na América Latina, a partir da segunda metade do século XX, foi marcada por um duplo processo: a massificação e a privatização.

A massificação se traduziu pelo rápido crescimento das matrículas do ensino superior, que passou de um acesso fortemente elitizado, até 1950 para um contingente cinco vezes maior, em 1960 (1.640.000 mil estudantes). O salto mais importante ocorreu entre 1980 e 1990 quando o número de matrículas no ensino superior atinge 6.447.000 mil estudantes. Essa massificação não ocorreu no Brasil com a mesma intensidade. Enquanto em alguns países a taxa de matrícula de 18 a 24 anos é superior a 20% da faixa etária (Argentina, Equador, Costa Rica e Venezuela); noutros fica entre 15% e 20% (Peru, Uruguai e Chile); e no Brasil a taxa é de 11% (abaixo da Bolívia, Colômbia e México).

O processo de expansão da IES privadas começa na América Latina entre 1950 e 1960 quando 25 instituições privadas foram fundadas, mas no decênio seguinte este número dobra para 50. Até 1980, mantém-se relativo equilíbrio entre os setores público e privado: 152 e 134 instituições, respectivamente. A grande explosão das instituições privadas terá lugar a partir da década de 1980: o número de instituições privadas fundadas é quatro vezes superior ao das públicas: 232 instituições privadas para somente 51 públicas. Nessa expansão, houve um salto de 164 IES, em 1960, para um número superior a mais de 6.500 em trinta anos..

Mais uma vez, o Brasil é o caso extremo porque a matrícula global das instituições privadas, que representava 40% em 1960, atinge, hoje, 75%, sendo o sétimo país num ranking mundial onde os Estados Unidos é o vigésimo.

6.3. A missão pública da educação superior

Na sociedade contemporânea, conhecimento e poder se interpenetram em todos níveis, da esfera pública ao mercado, redefinindo o significado do espaço público. Esta problemática, além de interferir na lógica da produção do conhecimento e suas formas de aplicação em benefício da sociedade, coloca também uma questão central de natureza ética: uma instituição pública não pode se deixar dominar pela lógica do mercado ou do poder.

Esta é uma questão que está, hoje, no centro da disputa entre as concepções de autonomia universitária. Todos esses fatores estão alterando a identidade própria da educação superior e sua especificidade de instituição

social, atingindo sua autonomia acadêmica pela erosão do espaço público e pela privatização do ethos acadêmico.

A resposta a esse processo tem de vir no âmbito de uma reforma da educação superior profunda que tenha capacidade de articular os anseios da comunidade acadêmica por uma reformulação desse nível de ensino com as demandas legítimas das instâncias representativas da sociedade, por meio de uma política de Estado que preserve e recomponha a missão pública do sistema de educação superior do país.

Nesse projeto, tem importância fundamental à instância universitária pública, ainda a principal produtora de conhecimento e de tecnologia, como rede de instituições de referência implantadas em todo o território brasileiro. Da mesma forma, as instituições comunitárias e particulares, reconhecidas pela Constituição e autorizadas pelo Poder Público, devem compartilhar, com qualidade acadêmica, o compromisso social atribuído como missão ao conjunto das IES.

7. Objetivos da Reforma

O Anteprojeto de reforma da educação superior aponta para a construção de um sistema nacional de educação superior que supere a fragmentação atual e busque responder a algumas questões fundamentais, tais como:

a) qual o papel do Estado na avaliação e supervisão de um sistema de educação superior público/privado tão heterogêneo?

b) que nível de massificação seria aceitável para o sistema público de educação superior para que ele continue a cumprir suas funções na pós-graduação e na pesquisa fundamental e aplicada?

c) qual a função estratégica das universidades na geração de conhecimentos científicos e tecnológicos e na construção de um projeto de Nação soberana e inserida na competição internacional.

Se houver uma revalorização do papel do sistema de educação superior no cumprimento de sua missão própria acadêmica e social, formando profissionais competentes, cientistas, humanistas e artistas, também como cidadãos, este estará igualmente contribuindo para o aprofundamento da democracia e a construção de um projeto de Nação. Nesse sentido, a democratização do acesso à educação superior nas IES e do conjunto do sistema precisa ampliar-se em todas as direções sob o estímulo, a indução e a supervisão do Poder Público. Daí a importância da expansão de vagas, sobretudo, no setor público, com políticas de inclusão social, aumento da oferta de cursos noturnos, e promoção de políticas afirmativas que estabeleçam bases mais justas para o ingresso de estudantes oriundos das escolas públicas e os afrodescendentes e indígenas. Essas políticas devem estimular as institui-

ções a adotá-las dentro de certos parâmetros de referência, respeitada a sua autonomia acadêmica e as diferentes realidades regionais.

O Anteprojeto abrange toda a educação superior institucionalizada, oferecida pelo Estado ou por instituições privadas, enfrentando vários temas centrais, entre os quais merecem destaque: a missão pública da educação superior, a autonomia das universidades, a supervisão do Poder Público, os resultados da avaliação da qualidade e seus posteriores efeitos regulatórios, a diferença entre os tipos de instituições e suas especificidades. A proposta cobre ainda outras importantes questões, tais como o financiamento, a organização das carreiras docente e administrativa, a organização interna e a escolha dos dirigentes, entre outras.

Três temas complexos e urgentes são centrais ao projeto de reforma da educação superior brasileira: as relações entre Estado e a tensão permanente no tema da “autonomia universitária”; o financiamento das universidades públicas, concebido como “investimento social de longo prazo”, e as complexas relações entre o poder público e um setor privado dominante, reque-rendo regulação estatal.

O principal impasse do governo anterior foi o de não ter enfrentado a trinômia - avaliação-autonomia-financiamento, tendo transformado a autonomia universitária numa estratégia para reduzir o financiamento público. Vencer as desconfianças criadas entre os diferentes segmentos da comunidade acadêmica foi o primeiro desafio que enfrentamos ao abrir o debate sobre a reforma. Setores minoritários tentaram, sem sucesso, interditar o debate, apelando para um discurso antidemocrático e antagônico ao próprio ethos acadêmico.

Se nem a avaliação, nem a autonomia são fins em si, apartados das sociedades, nacional ou regional, onde elas se inserem, ambas precisam assegurar a responsabilidade social das instituições de educação superior porque a educação é um bem público. Há uma nova conjuntura histórica da maior relevância que aumenta o desafio do governo e dos atores do processo de discussão da reforma universitária: as reformas de 1951 no governo Provisório de Vargas; e a de 1968 em plena ditadura militar, foram gestadas nas entranhas do poder em regimes autoritários.

Autonomia sem avaliação coloca a universidade num isolacionismo contraditório com sua vocação regional ou nacional, apartando-a de seu entorno social. Daí a importância de um sistema de avaliação nacional que permita, periodicamente, constatar se as IES, sobretudo as universidades, estão cumprindo, com qualidade, sua missão acadêmica e social, o que justifica o financiamento público ou sua autorização privada nos termos da lei.

Além disso, a avaliação da educação superior evita que a formação oferecida neste nível de ensino torne-se um bem privatizável e comercializável, seja por entes públicos ou privados. Assim, também internamente, qualquer instituição de educação superior deve assegurar a autonomia da comunidade em face dos seus mantenedores públicos ou privados, sendo a democratização do acesso o elo que se estabelece entre ela e a sociedade que a mantém, por meio de impostos ou pagamento de mensalidades. A avaliação contribui, assim, para a legitimação das IES perante a comunidade interna e externa.

Nesse sentido, a concepção de educação superior como um bem público que cumpre a sua função social por meio do ensino, da pesquisa e da extensão tem referência republicana e nacional. Essa é a alternativa ao conceito de “bem público global” (Banco Mundial) porque conflita com um projeto universitário de inserção nacional soberana no processo de mundialização, diluindo-o na confluência entre a governança e as estratégias de expansão dos provedores educacionais transnacionais.

Da mesma forma, a visão de educação como uma “mercadoria” sujeita as mesmas regras que regulam trocas comerciais, tal como defendida pela Organização Mundial do Comércio (OMC), restringe a viabilidade de políticas nacionais autônomas no campo da educação superior, embora investimentos estrangeiros, especialmente na educação a distância, sejam legítimos nos termos da lei. O teor do anteprojeto, atento a essas questões candentes e buscando preservar a autonomia do país no delineamento de sua educação superior estabelece as formas possíveis de associação com investimentos estrangeiros.

Este é o grande desafio: pela primeira vez, desde o período anterior ao golpe militar, o tema da “reforma universitária” se desencadeia num contexto democrático, em meio a um debate aberto e participativo. Não se trata de criar uma “organização complexa” para realizar a sua modernização institucional. Este foi o projeto desenvolvido pela ditadura que modernizou a universidade. Este foi um avanço com relação à universidade tradicional, controlada pelas faculdades profissionais e seus catedráticos, mas este modelo, desde o início da Nova República, já dava sinais de esgotamento²³. Em síntese, nesse início do século XXI, o Brasil precisa construir urgentemente uma

23 Basta citar o “Manifesto em Defesa da Universidade Pública”, publicado em Belo Horizonte, em 1985, e a polêmica provocada com a ANDES e vários cientistas sociais: Sadi Dal Rosso; Simon Schwartzman; Octavio Velho e Fábio Wanderley Reis. In: Boletim Informativo e Bibliográfico em Ciências Sociais, (BIB), Rio de Janeiro, n. 19, 1º sem / 1985, pp.21-65. Além desse ver: GERES (1987).

instituição de educação superior, particularmente, uma universidade, que seja a expressão de uma sociedade democrática, multiétnica e pluricultural, inspirada nos ideais de liberdade, de respeito pela diferença e de solidariedade. Enfim, uma instituição que se constitua numa instância de consciência crítica em que a coletividade encontre seu espaço para repensar suas formas de vida e suas organizações sociais, econômicas e políticas.

Referências Bibliográficas

- AVRITZER, L. (2002) **A crise da universidade**. Belo Horizonte (mimeo).
- AZEVEDO, F. (1960) **A Educação na encruzilhada**. São Paulo: Melhoramentos.
- BANCO MUNDIAL. (2002) **Construir Sociedades de Conocimiento: Nuevos Desafíos para la Educación Terciaria**, Washington.
- BRASIL. Decreto nº 19.851, de 11-04-1931. Brasília, SENADO FEDERAL. Subsecretaria de Informações.
- BRASIL. (1968) **Reforma Universitária**. Governo Costa e Silva. Relatório do Grupo de Trabalho, Gráfica do Colégio Pedro II, setembro.
- BRASIL. (1987) GERES - Grupo Executivo para reformulação da Educação Superior. Ante-projeto de lei e Relatório. In: **Estudos e Debates**, Brasília, n.13.
- CARNOY, M. (1986) **Estado e Teoria Política**. Campinas, SP: Papyrus.
- CARNOY, M. (1999) **Mondialisation et réforme de l'éducation** Paris: UNESCO.
- CARNOY, M. (2004) **Está a educação latino-americana preparando a força de trabalho para as economias do século XXI**. Brasília: Unesco.
- CUNHA, L.A. (1980) **A Universidade temporã: o ensino superior da Colônia a Era Vargas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- CUNHA, L.A. (1988) **A universidade reformada**. Rio de Janeiro: Francisco Alves.
- CUNHA, L.A. (2003) "Por uma lei orgânica da educação superior". In: Seminário **Universidade: por quê e para que reformar?** MEC, Brasília.
- DREIFUSS, R. (1981) **1964: a conquista do Estado. Ação política, poder e golpe de classe**. Petrópolis, RJ: Vozes.
- FÁVERO, M. de L. (1989) **A UDF**. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ.
- GARCIA GUADILLA, C. (2003) **Balance de la década de los 90 y reflexiones sobre las nuevas fuerzas de cambio en la educación superior**. In MOLLIS, Marcela (org.) *Las universidades en América Latina: reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 9-17.
- GARCIA GUADILLA, C. (1996) **Situación y principales dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina**, Caracas, CRE-SALC/UNESCO.
- GENRO, T. (2004) Aula Magna. Juiz de Fora (MG), março (mimeo).
- Manifesto em Defesa da Universidade Pública*. Boletim Informativo e Bibliográfico em Ciências Sociais (BIB). Rio de Janeiro, n. 19, 1º sem / 1985. pp.21-65.

- MATTEUCCI, N. (1991) (org). **L'Università nel mondo contemporâneo**, Milano: Bompiani.
- MINISTÉRIO DE EDUCAÇÃO (2005) **Reforma da Educação Superior (Anteprojeto de Lei)**, Brasília, julho.
- MOLLIS, M. (org.) (2003) **Las universidades en América Latina: reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero**. Buenos Aires: CLACSO.
- RODRIGUES, R.G. (2003) "La educación superior en el mercado: configuraciones emergentes y nuevos proveedores". in MOLLIS, M. (org) **Las universidades en América Latina: reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero**. Buenos Aires: CLACSO, pp. 87-108.
- SANTOS, B. de S. (1994) **Da idéia de universidade à universidade de idéias**. in *Pelas mãos de Alice*. Porto: Afrontamento.