

A REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

RONALDO MOTA

RESUMO

Neste artigo, o Secretário Executivo do Conselho Nacional de Educação esclarece os principais pontos da proposta de reforma universitária apresentada pelo Ministério da Educação. O autor defende e explica a motivação de pontos controversos da proposta, como a fiscalização do ensino das instituições particulares, o aumento da verba repassada às universidades federais e as cotas para estudantes de classe baixa.

PALAVRAS-CHAVE: *Reforma universitária; sistema de ensino; universidade.*

SUMMARY

In this article, the Executive Secretary of the National Council for Education explains the main aspects of the reform for higher education proposed by Brazilian Government. The author defends and explains the origins of some of the most criticized points of the project, such as the regulation of private institutions, the high funds destined to Federal universities and the share for lower class students.

KEYWORDS: *Reform for higher education; educational system; universities.*

Uma vez definidas a importância estratégica do tema educação superior no Brasil e a pertinência de se discutir a reestruturação de suas bases, o processo e o método adotados permitem, por meio da discussão aprofundada e sistematizada, definir o que precisa e o que pode ser transformado.

Em mais de um ano de intensos debates, cerca de duzentas instituições foram consultadas para a construção do anteprojeto da Lei da Educação Superior. Inequivocamente, o tema reforma universitária tem ocupado, como poucos, o noticiário em geral e motivado positivamente os espaços de discussões das instituições no país.

Nessa etapa, a discussão e as definições preliminares podem ser apresentadas em dez pontos, os quais, no seu conjunto, traduzem a perspectiva da necessária expansão da educação superior, garantindo e consolidando qualidade e, imprescindivelmente, promovendo inclusão social por intermédio da educação.

CONSTRUÇÃO DA PROPOSTA

O primeiro deles diz respeito ao método e ao processo de construção da proposta, visto que a maneira adotada baseia-se na concepção de que, especialmente na área educacional, tão importante quanto os resultados finais é o processo.

Os documentos produzidos desde a reunião inicial, promovida pelo MEC com quase três dezenas das mais importantes entidades representativas do setor, podem ser sintetizados em três — todos de 2004. O primeiro, de junho, define diretrizes e princípios; o segundo, de agosto, reafirma diretrizes e princípios; o terceiro, de dezembro, constitui-se na versão preliminar do anteprojeto de lei e estabelece normas gerais e a regulação do sistema federal de educação superior.

Em que pese o acompanhamento e a contribuição permanente de todas as entidades, sempre ficou claro, e foi cumprido à risca, que o governo se responsabilizaria pelo teor dos enunciados, tal como apresentado nos três documentos. Eventuais méritos da proposta poderiam e deveriam ser compartilhados pelas contribuições recebidas ao longo do processo. Da mesma forma, os possíveis e inevitáveis equívocos seriam sempre assumidos como de responsabilidade direta da Comissão Executiva da Reforma da Educação Superior do Ministério e, por extensão, do governo. Ficariam isentas, portanto, as entidades e instituições que têm sido solidárias ao longo do processo.

INSTITUIÇÕES FEDERAIS

O segundo item de destaque é a reafirmação do compromisso com a recuperação das instituições federais de educação superior (Ifes). Assim, seria fundamental, em conexão com as propostas de efetiva autonomia e financiamento apropriado no futuro, assegurar avanços no presente. A expansão efetiva do setor público, com a criação de universidades federais e *campi*, é indício forte da vontade política de alterar para melhor o quadro das universidades federais.

Os avanços no financiamento de custeio já estão produzindo resultados positivos nas Ifes. Todas tiveram, neste ano, um aumento orçamentário mínimo de 34% em comparação com o ano anterior — há dez anos o montante de custeio foi gradativamente rebaixado. Foi autorizada a abertura de aproximadamente nove mil vagas para docentes até 2006 — no governo anterior, contratou-se menos da metade desse número.

Reajustes salariais de docentes e servidores técnico-administrativos, ainda que modestos, são maiores do que o somatório de vários anos anteriores. Foi efetivado novo plano de cargos e salários de servidores técnico-administrativos, o que representa uma conquista de quase uma década de espera. Além disso, o MEC reajustou em 18% os valores das bolsas de pós-graduação, após quase uma década congelados.

Somados, esse elementos são manifestações prévias do compromisso, expresso na versão preliminar do projeto, de garantir às Ifes financiamento compatível com o exercício da autonomia, complementado pelo necessário modelo de orçamento global, com repasses regulares, via duodécimos.

Por fim, está previsto para discussão um processo de subvinculação (mínimo de 75% dos 18% obrigatórios dos impostos da União) para efetivação de um fundo que permita, por um lado, assegurar recursos de manutenção das atividades de rotina e, por outro, permitir, por meio de análise rigorosa de mérito das proposições dos projetos de expansão e qualificação, a ampliação, de forma substantiva, da oferta de vagas, especialmente para estudantes em cursos noturnos, e o aprimoramento da qualidade dos serviços prestados à população.

REGULAÇÃO, AVALIAÇÃO E SUPERVISÃO

O terceiro item refere-se à necessária e urgente recuperação da capacidade do poder público federal de regular, avaliar e supervisionar adequadamente as instituições de educação superior (les), sejam elas privadas ou públicas. Sem isso, é impossível pensar em melhoria da qualidade e no estabelecimento de marcos regulatórios compatíveis com as metas de fazer da educação, em especial no nível superior, um elemento essencial no enfrentamento das desigualdades sociais e regionais.

O Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Sinaes), aprovado pelo Congresso Nacional no ano passado, constitui-se em instrumento fundamental no processo de avaliação, exercido agora de forma transparente, objetiva, completa e apropriada à complexidade do setor. A partir de um bom sistema avaliativo, é possível promover uma efetiva regulação. A fragilização da capacidade regulatória do Estado, assim como a tímida ampliação de ofertas de vagas públicas, deu origem a uma situação propícia ao crescimento do setor privado, que ampliou de forma significativa sua participação no sistema nacional de ensino. Não por acaso, o Brasil é um hoje um dos países com maior participação privada na educação superior.

O sistema privado é extremamente complexo e diversificado. Denominam-se privadas, genericamente, desde instituições comunitárias e confessionais, nas quais não há a figura do dono e o lucro não é considerado uma meta, até empresas educacionais com finalidade lucrativa.

Particularmente nesta última década, surgiram ou se expandiram instituições privadas que têm na qualidade do ensino o principal referencial de suas ações. Mas também cresceram desordenadamente empresas cujos objetivos, associados ao lucro, transcenderam a todos os demais princípios didático-científicos. No limite, em alguns casos até a denominação escola passou a ser inapropriada.

A Constituição estabelece que o ensino é livre à iniciativa privada. Sabidamente, porém, esse dispositivo é complementado com a ressalva: "De acordo com o cumprimento de normas gerais da educação nacional e processos de autorização e avaliação estabelecidos pelo poder público".

Quando se discute a capacidade regulatória do Estado, é compreensível, ainda que não justificável, que parcela do setor privado, acostumada à quase ausência de regulação, mostre-se, pelo menos de início, frontalmente contra essa iniciativa. Certamente, as instituições privadas que têm na qualidade uma marca de seu trabalho só terão a ganhar com um marco regulatório que viabilize a aplicação de regras claras e estáveis. Seriam graves os equívocos resultantes da falta de entendimento da real diversidade do setor. Críticas generalizantes podem contribuir para o estabelecimento de caricaturas injustas, uma vez que existem, e não são poucas, instituições privadas de bom nível e com excelentes propósitos espalhadas pelo país.

Assim, entendida e respeitada a complexidade da educação superior brasileira, o setor privado deve obter com a reforma, se bem conduzida, o que mais pode desejar o país: políticas estáveis, reconhecimento da legitimidade e uma regulação justa, baseada em normas gerais e estabelecida a partir de uma relação com o Estado respaldada nos ditames constitucionais de autorização e avaliação.

O fato essencial é que há uma discussão em curso acerca da educação enquanto mercadoria ou enquanto bem público. Quem a entende como mercadoria, gostaria de vê-la tratada enquanto tal no contexto da Organização Mundial do Comércio e procura ler a frase constitucional somente na sua primeira parte ("livre à iniciativa privada"), torcendo para que o poder público esqueça a segunda ("estabelecer normas gerais e avaliar").

AUTONOMIA

O quarto item é o estabelecimento claro de autonomia para as universidades, sejam públicas ou privadas. Além de praticar de modo indissociável o ensino, a pesquisa e a extensão, a instituição universitária, para fazer jus à denominação "universidade", deve observar os preceitos de liberdade acadêmica plena e constituir-se em espaço privilegiado de valorização do mérito, do livre pensamento científico, da cultura e das artes.

Assim, para que a universidade seja um espaço de geração de conhecimentos e solo fértil para concepções pedagógicas inovadoras, é preciso que propicie um ambiente efetivamente democrático, com estruturas colegiadas, carreira definida para docentes, valorização e aprimoramento permanente de seus funcionários, liberdade de expressão e pluralismo de idéias. Nesse sentido, a autonomia universitária *pertence* predominantemente à instituição, à mantida, e não, como querem alguns entender, à mantenedora. Ou seja, a seus proprietários.

Para o pleno exercício de autonomia nas universidades federais, é fundamental um adequado financiamento, gerido em orçamento global e com repasses em duodécimos, via rigorosa avaliação pelo poder público. Por sua vez, no setor privado, há que ser bem estabelecido um marco regulatório das relações entre as mantidas e as mantenedoras.

Observe-se que essa discussão não é sobre os mantenedores em geral de qualquer instituição de educação superior. Diz respeito, especificamente, à universidade e seu abrangente conjunto de prerrogativas.

PAPEL ESTRATÉGICO

O quinto ponto essencial é o papel estratégico das universidades no contexto nacional. A produção científica brasileira tem dado claras demonstrações de crescimento, tanto em número quanto em qualidade. No entanto, essa vitalidade não apresenta o mesmo ritmo em dois setores associados. O primeiro diz respeito à transferência de inovações tecnológicas ao setor produtivo e à execução de políticas públicas. Assim, enquanto o Brasil apresenta índices de crescimento na produção científica em níveis comparáveis a Irlanda, Coreia do Sul, Finlândia e Espanha e superior à média americana e da comunidade europeia, a produção de patentes e as transferências ao setor produtivo são relativamente baixas. O segundo setor associado é a formação de professores, em particular o reflexo em termos de qualidade do ensino de ciências e matemática na educação média. Sistemáticamente, o país tem ocupado os últimos lugares na qualidade do ensino ministrado.

Portanto, é um desafio gigantesco compatibilizar o demonstrado potencial de crescimento científico, ancorado na excelente e bem distribuída pós-graduação no país, com a geração de produtos capazes de competir nos mercados externo e interno e de incorporar média e alta tecnologia. Assim agindo, a nação pode gerar mais empregos, melhorar a qualidade de vida, recolher mais impostos e, conseqüentemente, financiar a pesquisa pura e aplicada e fechar o ciclo virtuoso do crescimento sustentável. Um país que produz a ciência que o Brasil produz não pode ocupar, em termos de ensino de ciências e matemática e de cultura científica geral, as posições que atestadamente ocupa.

O papel absolutamente estratégico das universidades fica claro, por exemplo, nas proposições presentes na Lei de Inovação Tecnológica, recentemente promulgada pelo presidente da república. Essa lei demanda uma adequada compatibilização no que diz respeito à formação de recursos humanos, e a reforma tem o papel de cumprir essa complementação de visão a partir de uma instituição educacional. Do mesmo modo, há que se abrir espaço para a formulação de uma política nacional de formação de docentes, em coerência com a valorização do trabalho do professor.

NOVA TIPOLOGIA

Um sexto elemento, talvez o que venha a gerar o maior antagonismo de certos setores, ainda que não deixem isso tão claro — e a mídia não tenha dado o merecido destaque —, é a definição e a futura implementação de uma nova tipologia, que defina de forma rigorosa critérios básicos mínimos para o reconhecimento de uma instituição enquanto universidade, centro universitário e faculdade. A partir da tipologia, associada ao processo avaliativo, será possível estabelecer um conjunto adequado de prerrogativas para cada uma dessas figuras. Enfim, uma política clara e estável de ônus e bônus, que hoje está desregulada e gera competições desleais e nomenclaturas inapropriadas.

A partir da aprovação da lei proposta, uma universidade deve contar com pelo menos um programa de doutorado e três cursos de mestrado credenciados pelo MEC após passagem pelos rigorosos e justos critérios da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes/MEC). Da mesma forma, estabelece-se claramente a vocação de excelência de ensino aos centros universitários e prevê-se, pela primeira vez, algum nível de prerrogativas para faculdades com avaliação positiva.

AÇÃO AFIRMATIVA

O sétimo ponto é a implantação de políticas afirmativas, em particular nas instituições federais. Trata-se de desenvolver ações que modifiquem um cenário no qual somos campeões mundiais em desperdício de talentos. Essa indesejável caracterização leva uma pessoa nascida nos lares mais abastados a concluir um curso superior, mesmo que não tenha propensão aos estudos, não demonstre vocação específica ou talento comprovado. Ao contrário, e de forma perversa, aqueles que nascem nas camadas mais populares, independentemente da capacidade criativa demonstrada, da clara vocação e talento para estudos, provavelmente não chegarão ao ensino superior. Muitas vezes, têm sua linha de corte muito antes do processo seletivo.

A partir da educação, devemos ser capazes de usar todos os dispositivos, em todos os níveis, para superar esse bloqueio de natureza quase que exclusivamente econômica. Para tanto, não há uma ação única que possa resolver esses problemas graves, mas o somatório de várias ações pode constituir um campo fértil para modificarmos a injusta estrutura social brasileira, rompendo com a barreira da exclusão discriminatória, seja de ordem financeira ou de cor.

A proposta que está em discussão no Congresso refere-se a cotas. No mínimo 50% das vagas em cada processo seletivo devem ser destinadas a alunos provenientes de escolas públicas. A esse contingente seriam aplicados os percentuais do IBGE regional. Em com-

plementação ao Projeto de Lei do Executivo nº 3.627/04, que tramita no Congresso Nacional, a proposta visa a estabelecer políticas de ações afirmativas, sem reserva de vagas, no que se refere a cursos específicos. Nesse caso, cada instituição cumprirá a meta de atingir 50%, por curso, no prazo de dez anos, segundo suas próprias definições e acompanhamentos. Poderão aplicar o que se denominou diferencial acadêmico aceitável, segundo o qual uma diferença máxima entre as notas dos últimos ingressos, pelo sistema geral e via políticas afirmativas, é definida a cada momento, autonomamente, por cada universidade.

REDEFINIÇÃO E ESTABELECIMENTO DE CURSOS

O oitavo item diz respeito ao estabelecimento de cursos de graduação e pós-graduação (mestrado e doutorado) e seus contornos principais, assim como à expedição de diplomas. Define também educação continuada, tanto no pós-médio como no ensino após a conclusão da graduação, os quais gerariam certificados.

CONTEÚDO

O nono ponto da reforma refere-se à importância de se repensar os conteúdos dos cursos de graduação. Propõe-se que as universidades se organizem voluntariamente em períodos de formação inicial e profissional. Provavelmente, esse item ficaria mais bem alojado enquanto um programa do Ministério, dispensado o seu tratamento enquanto lei. No entanto, seria indesculpável que tão importante discussão não estivesse presente nos debates associados à reforma. O certo é que o debate é necessário.

O acompanhamento, pelo país, de tudo o que está acontecendo no mundo é fundamental para que nossas estruturas curriculares e nossas propostas pedagógicas sejam repensadas de forma profunda e com o devido tempo. Assim, os experimentos a ser realizados, na modalidade projeto-piloto, devem ser compartilhados. Novas experiências precisam ser socializadas, para permitir que um dia sejam adotadas de forma universal e, se for o caso, que tenhamos acumulado suficiente experiência para evitar precipitações em área tão relevante e sensível.

COLABORAÇÃO ENTRE NÍVEIS DIFERENTES

O décimo e último elemento, o mais relevante, contempla os vínculos com os demais níveis de ensino, assim como uma preocupação prioritária em estabelecer o proposto — e não implementado ainda — regime de colaboração entre os conselhos nacional, estaduais e municipais de educação. Registre-se que, no ano passado, avanços significativos foram obtidos. Porém, ainda vivemos os momentos

iniciais de um necessário novo marco no que diz respeito à exploração positiva do regime de colaboração entre diferentes níveis da educação brasileira.

O que se discute hoje são os elementos presentes de uma versão preliminar de reforma da educação superior. Jamais o país teve a oportunidade de uma discussão tão abrangente, democrática e sistematizada do tema. Mesmo assim, as primeiras evidências dão conta de como é difícil colocar os princípios e diretrizes na forma de lei.

Importante destacar que foi fundamental e correto começar a definir diretrizes e princípios, a partir dos quais se estabelece o que se entende por essência, e alargar os horizontes e tolerâncias no que diz respeito a entender as demandas de cada um dos tantos agentes que participam dessas discussões. Essencial mesmo é entender a educação, em qualquer nível, como um bem público.

RONALDO MOTA, doutor em Física e professor titular da Universidade Federal de Santa Maria (RS), é o Secretário Executivo do Conselho Nacional de Educação (CNE).

Recebido para publicação
em 04 de março de 2005.

NOVOS ESTUDOS

CEBRAP

nº 71, março 2005

pp. 5-12
