

AUTONOMIA EM XEQUE

EUNICE R. DURHAM

RESUMO

A partir de uma comparação com propostas anteriores de reforma para o ensino superior, a autora argumenta que o projeto apresentado pelo MEC não resolve os problemas fundamentais do sistema de ensino brasileiro. Seus principais defeitos seriam a centralização excessiva, a intervenção desmedida sobre as universidades privadas e estaduais, a força concedida ao poder sindical e a atribuição às instituições de ensino de funções próprias de outros órgãos públicos.

PALAVRAS-CHAVE: *Reforma universitária; sistema de ensino; educação superior; lei de Diretrizes e Bases; Ministério da Educação.*

SUMMARY

From a comparative point of view, the author states that the project for higher education proposed by the Ministry of Education is not effective for the Brazilian educational system. Its vulnerable points would be the centralization to which it leads, the level of intervention on private and public universities, the power it concedes to Unions and the fact that it attributes to educational institutions functions for which they should not be responsible.

KEYWORDS: *Reform for higher education; educational system; Ministry of Education.*

É difícil entender por que não se fez uma reforma do ensino superior brasileiro no governo anterior. Havia condições extremamente favoráveis, inclusive porque, fato único na história brasileira, um mesmo ministro da educação ocupou o cargo por oito anos consecutivos. Além disso, a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases, em dezembro de 1996, desatou amarras que dificultavam o processo e podia ter sido utilizada através de legislação complementar. Finalmente, cabe ainda dizer que, quando saí do ministério, em 1997, já havia sido elaborado um pré-projeto que permitia iniciar uma consulta ampla a fim de elaborar um projeto definitivo. Perdida essa oportunidade, a responsabilidade ficou com o atual governo, e é necessário reconhecer que ele aceitou o desafio.

Entretanto, embora admire o empenho em efetuar uma reforma que não pode continuar a ser adiada, não posso deixar de criticar o conteúdo do projeto que foi posto para discussão, pois me parece que ele não resolve os problemas fundamentais enfrentados pelo nosso sistema de ensino e promove uma reforma centralizadora que parece dirigida para resolver problemas das universidades federais, criar instrumentos para interferir nas universidades privadas e estaduais, fortalecer o poder sindical em detrimento daquele que é propriamente acadêmico, além de atribuir às instituições inúmeras novas funções e responsabilidades que são próprias de outros órgãos públicos.

Quero mencionar inicialmente alguns problemas formais. Um dos primeiros defeitos do projeto é o detalhismo, marca registrada da nossa tradição de centralismo burocrático. O projeto contém nada menos que cem artigos, quando a Lei de Diretrizes e Bases (LDB), que o antecedeu, conseguiu regulamentar de forma inovadora o sistema com apenas catorze. O detalhamento excessivo constitui sempre uma camisa de força que restringe a autonomia e a capacidade de inovação. O excesso de regulamentação só pode criar problemas. Não cabe aqui uma análise item por item, mas podemos citar pelo menos alguns exemplos. Assim, o texto julga necessário determinar quais os campos de saber que podem ser abrangidos pelas instituições de ensino superior. Além da Educação, Engenharia e Ciências Tecnológicas, Letras e Artes, inclui quatro ciências: Exatas e da Terra, Biológicas e da Saúde, Agrárias, Humanas e Sociais. Como se pode ver imediatamente pela relação, as instituições de ensino superior não poderiam oferecer cursos de turismo, hotelaria, jornalismo, comunicação, propaganda e marketing; as humanidades, como história, geografia e filosofia, assim como Direito, são deixadas de lado, a não ser que se transformem em "ciências"; as universidades católicas e protestantes não podem mais oferecer cursos de Teologia; a economia pode ser incluída nas ciências sociais, mas administração e contabilidade dificilmente. Qual o sentido desse artigo, que obviamente está em contradição com a autonomia didático-científica que é igualmente garantida no projeto e na Constituição, preceito este que tem como um dos seus objetivos centrais exatamente permitir às universidades abranger novas áreas profissionais e novos campos de conhecimento que são continuamente gerados?

O excesso de artigos também leva a repetições e redundâncias. A questão da liberdade de ensino e expressão é outro exemplo. A LDB adequadamente o inclui nos princípios gerais que regem a educação em todos os seus níveis e, portanto, ele não consta das referências ao ensino superior, porque seria redundante. Nesse projeto, a questão merece nada menos que três referências, em artigos e capítulos diferentes.

Outro problema formal diz respeito à relação com a LDB. Embora o projeto a cite em duas ocasiões, sua relação com essa lei geral fica

muito confusa, porque às vezes a repete, outras a ignora e frequentemente a contradiz. Dessa forma, ele nem propriamente a complementa e nem a substitui. A simples afirmação costumeira, a de que "se anulam as disposições em contrário", que é apenas aos projetos de lei, não resolve o problema, porque não fica claro quais os artigos afetados da LDB. O mesmo se pode dizer em relação ao Plano Nacional de Educação (PNE), de janeiro de 2001. De fato, muitos objetivos e preceitos do projeto reformulam de modo menos adequado diretrizes daquela lei. Em função de tudo isso, pode-se prever que sua aprovação, tal como está, só poderá provocar uma enxurrada de processos judiciais.

Mais importantes, entretanto, são os problemas de fundo. O primeiro diz respeito à enorme ampliação do campo de atuação do Ministério da Educação. Já no primeiro artigo, o projeto inclui, entre as instituições que ficam sujeitas às normas por ele estabelecidas, além das instituições de ensino, também as de pesquisa científica e tecnológica, públicas e privadas, e as entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa. Até agora, a responsabilidade do Ministério da Educação se restringia à Capes, que dele faz parte. Por essa redação, o MEC adquire, direta ou indiretamente, poder de ingerência sobre diversas outras instituições, sejam elas subordinadas a outros ministérios, a governos estaduais ou até mesmo privadas, tais como o CNPq, o Ipea, a Embrapa, a Fapesp e demais órgãos estaduais de amparo à pesquisa, o Instituto Oswaldo Cruz, o Instituto Butantan, o Instituto Agrônomo de Campinas, a Fundação Ludwig, para citar apenas alguns exemplos.

Segundo essa orientação, as universidades estaduais ficam sob a égide do governo federal, ao contrário da formulação do Plano Nacional de Educação. Assim, por exemplo, na questão da ampliação do atendimento à demanda por ensino superior em estabelecimentos públicos, o PNE não apenas estabelece, entre seus objetivos e metas, "ampliar a oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total de vagas", mas adiciona a pareceria da União com os Estados "na criação de novos estabelecimentos de educação superior". No projeto, ao contrário, os sistemas estaduais não são objeto de nenhuma consideração específica. De fato, todo o artigo 10, que trata das instituições de ensino superior em seu conjunto (e portanto inclui as estaduais), determina que o enquadramento das instituições como universidades, centros universitários e faculdades seja feito de acordo com avaliação efetuada pelo Ministério da Educação — e as que forem reclassificadas e cujas prerrogativas de autonomia forem reduzidas, firmarão protocolo nos termos da mesma lei, com o mesmo ministério. Essas determinações desrespeitam dispositivos constitucionais sobre a autonomia dos Estados e mostram ou a falta de cuidado com que o projeto foi redigido, desconhecendo a existência de sistemas estaduais (que não são sequer

mencionados no projeto), ou o intuito de acabar com sua autonomia. A primeira hipótese parece a mais plausível quando se lê o artigo 15, o qual, ao definir a autonomia financeira das universidades, refere-se aos recursos repassados pela União, esquecendo-se dos Estados.

Não bastassem essas medidas centralizadoras, o projeto determina ainda que todas as instituições de educação superior apresentem ao Ministério da Educação, a cada cinco anos, um Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) cujo conteúdo está minuciosamente regulamentado no artigo 28, que inclui cinco parágrafos, trinta incisos e três alíneas.

Planos quinquenais são instrumentos de controle muito prezados pela tecnoburocracia, especialmente a de regimes autoritários, como na antiga União Soviética e durante o regime militar brasileiro. Em geral não funcionam porque não podem prever o conjunto extremamente complexo de forças sociais que interferem em sua execução. No que diz respeito às instituições públicas, é inútil fazer um plano de desenvolvimento sem que estejam assegurados recursos para sua implantação.

Planos como esse podem ser um instrumento eficaz para o controle associado ao aumento de autonomia de instituições privadas, que não dependem de recursos públicos, são governadas de cima para baixo pelas mantenedoras e cujo interesse fundamental reside na expansão dos cursos e matrículas. Nesses casos, um plano quinquenal de expansão e desenvolvimento, homologado pelo ministério e associado a mecanismos de avaliação, pode permitir a instituições que não gozam da autonomia própria das universidades um controle mais flexível por parte do poder público, sem excesso de interferência direta. No que se refere às universidades, esse tipo de homologação é uma ameaça à autonomia.

Além disso, no caso de grandes universidades públicas, que associam ensino e pesquisa e se estruturam de baixo para cima, esse tipo de planejamento é particularmente danoso porque seu desenvolvimento envolve a atuação e a iniciativa de miríades de pequenos grupos de professores e pesquisadores, muito diversos em termos de áreas de conhecimento, os quais, por sua vez, agem em função de tendências de suas disciplinas, estabelecidas na comunidade científica mundial. As decisões dependem muito de negociações entre interesses desses grupos e da capacidade de cada um deles de obter recursos de fontes extra-orçamentárias.

Se a autonomia desses grupos e sua participação democrática nas decisões forem mantidas, como parece que se pretende, a elaboração de um plano quinquenal, por si só, exigiria certamente mais de cinco anos de discussão e os resultados teriam de ser constantemente refeitos e renegociados. Por isso mesmo, esses planos tendem ou a se transformar em obras de ficção, nas quais se reafirmam nobres objetivos e intenções, ou a propor objetivos tão gerais quanto inúteis, ou ainda a criar

amarras que destroem a flexibilidade que os preceitos da autonomia didático-científica devem assegurar. Para essas universidades, a formulação de algumas prioridades por parte dos gestores até pode ser interessante, mas dificilmente mais do que isso.

Mais adequado é o estabelecimento de um sistema interno de avaliação dos departamentos e institutos, realizado autonomamente, sem a necessidade de obedecer a normas legais e homologações ministeriais.

Deve-se ainda considerar que o artigo 29 estabelece que o PDI constitui termo de compromisso da instituição com o MEC e depende de sua homologação. Mais uma vez, das duas uma: ou seus formuladores se esqueceram de que as universidades estaduais não pertencem ao sistema federal de ensino, ou está em curso um verdadeiro golpe em relação a essas instituições. Já no que diz respeito às universidades particulares, que não são financiadas pela União, as propostas são descabidas por constituírem um intervencionismo que desrespeita toda a legislação sobre a iniciativa privada. Além disso, cabe perguntar quem, no MEC, avalia os planos para homologação e com que critérios. É impossível aceitar um projeto elaborado dessa forma, que ignora as limitações legais no que diz respeito à área de atuação do governo federal.

A multiplicação de controles sobre as universidades é ampliada por uma inovação que me parece particularmente perigosa: a estabelecida pelo artigo 20, segundo o qual todas as universidades deverão estabelecer um Conselho Comunitário e Social, o qual inclui representantes do poder público e, sempre com participação majoritária, de entidades de fomento científico e tecnológico, entidades corporativas e associações de classe, que não se sabe como e por quem serão escolhidas. Ao mesmo tempo em que se limita a representação acadêmica, restrita ao reitor ou vice-reitor, favorecem-se as representações sindicais e corporativas, cuja competência para fixar as diretrizes e a política geral da universidade é muito discutível. A esse órgão são atribuídas funções de fiscalizar a obediência às normas de lei, de opinar sobre o desempenho da universidade mediante relatórios periódicos e de encaminhar subsídios para a fixação das diretrizes e da política geral da universidade.

Aqui, o problema é mais grave porque não se trata apenas de intervenção excessiva nas universidades estaduais e privadas. Trata-se, na verdade, de uma séria ameaça à própria autonomia universitária. Ao submeter a instituição a um órgão no qual a participação acadêmica é minoritária e para cuja composição não há nenhuma exigência de competência específica, o novo projeto destrói, na prática, a autonomia didático-científica que é assegurada pela Constituição, pela LDB e, contraditoriamente, pelo próprio projeto.

Há certamente a necessidade de controles públicos sobre as instituições de ensino superior para assegurar que estejam cumprindo suas funções principais: ensino, extensão e, no caso das universidades,

também pesquisa. O melhor meio, o menos burocrático e que mais respeita a autonomia, consiste em processos de avaliação de desempenho por critérios objetivos, feitos por pares, cujos resultados e procedimentos sejam tornados públicos. Exemplo disso era o Provão para o ensino de graduação e a avaliação que ainda é realizada pela Capes e pelo CNPq no caso da pesquisa e da pós-graduação. Nesse sistema, o esforço para a melhoria do desempenho e a obtenção de uma avaliação mais positiva é de responsabilidade da própria instituição. Infelizmente, acredito que o novo sistema de avaliação criado pelo MEC, o Sinaes, não cumpre bem a função especialmente porque contempla apenas a publicação de uma avaliação global que inclui, além de ensino e pesquisa, algo pouco definido, que diz respeito à "responsabilidade social" das instituições.

Essas duas iniciativas, a do PDI e do Conselho Comunitário, amarram as universidades a interesses outros, alheios às suas funções principais de desenvolver o ensino e a pesquisa. Parece que não ocorreu a ninguém, no ministério, pensar o que o regime militar poderia teria feito com esse instrumento, ou como seria a atuação de um conselho desse tipo sob um governo realmente neoliberal, como o de Margaret Thatcher, na Inglaterra.

O descuido da redação, a falta de clareza quanto às autoridades responsáveis pela aplicação da lei e aos critérios utilizados para verificar essa observância são ainda mais graves quando se associam a outras duas questões de fundo, centrais por dizer respeito à própria concepção de ensino superior e de universidade implícita nesse projeto: de um lado, a introdução de cotas para ingresso de alunos de ascendência africana ou indígena e para candidatos provenientes do ensino médio público, infringindo uma dimensão da autonomia assegurada às universidades desde a Idade Média, a saber, a de selecionar seus próprios alunos; de outro, o programa "Universidade para Todos", que desvia recursos públicos para as instituições privadas.

Esse tipo de iniciativa procura resolver de forma simples, com uma "penada", um problema muito complexo, o qual afeta não apenas o Brasil, mas todos os sistemas de ensino superior, com exceção talvez do norte-americano: a emergência do que se costuma chamar de "ensino de massa", ou, mais apropriadamente, democratização do acesso ao ensino superior. A análise do que se passa em outros países mostra que o extraordinário crescimento da demanda por ensino superior, característica da segunda metade do século XX, assim como a importância crescente da pesquisa científica, implicaram um aumento exponencial, tanto absoluto como relativo, dos recursos necessários à expansão do sistema e a conseqüente dificuldade de financiamento público, mesmo nos países mais ricos e desenvolvidos. Na década de 1960, quando esse processo se manifestava com intensidade no Brasil e alimentava o movimento estudantil, o governo militar procurou resolvê-lo ao facilitar, sem nenhum controle de qualidade, a ampliação

do setor privado, como se tenta fazer agora com o projeto Universidade para Todos, "compensando" o financiamento indireto da expansão do setor privado promovido pelo programa. O projeto de reforma interfere violentamente nas instituições particulares, sujeitando-as à burocracia estatal.

O crescimento da demanda por ensino superior exige, entretanto, outro tipo de iniciativa, que consiste na diversificação das instituições e cursos públicos existentes. Isso porque não se trata, como antes, de atender um pequeno número de estudantes originários de camadas sociais altamente escolarizadas e destinados a ocupar um setor muito limitado do mercado de trabalho. A população jovem que procura qualificação escolar maior tem interesses e formação anterior muito heterogêneos, e o mercado de trabalho está cada vez mais amplo, diversificado e em constante transformação. Para satisfazer essa nova demanda, é necessário multiplicar instituições mais flexíveis e com cursos de duração variável, voltados para o mercado de trabalho, tal como fizeram a França, Alemanha, Inglaterra, Espanha, Portugal, Itália e Estados Unidos.

O Plano Nacional de Educação se encaminhava nessa direção. Previa "estabelecer um amplo sistema interativo de educação a distância, utilizando-o, inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais, regulares ou de educação continuada" (4.3.4.); "diversificar o sistema superior de ensino, favorecendo e valorizando estabelecimentos não-universitários que ofereçam ensino de qualidade e que atendam clientela com demandas específicas de formação: tecnológica, profissional liberal, em novas profissões, para exercício do magistério ou de formação geral"(4.3.10); "diversificar a oferta de ensino, incentivando a criação de cursos noturnos com propostas inovadoras, de cursos sequenciais e de cursos modulares, com certificação, permitindo maior flexibilidade na formação e ampliação da oferta de ensino" (4.3.13).

Não se trata, portanto, de "universidade para todos", mas de diferentes tipos de instituições e de educação pós-secundária e continuada para o maior número possível de jovens e adultos. Em nenhum momento o novo projeto considera essa questão.

Só uma visão muito restrita de sistema de ensino superior explica por que o projeto ignora esse setor extremamente importante, que inclui instituições tecnológicas, escolas profissionais, vocacionais, e toda uma ampla gama de oportunidades de formação pós-secundária. Quando se enumeram as instituições que integram o sistema, o projeto em discussão menciona apenas as universidades, os centros universitários e as faculdades — todos termos que designam instituições propriamente acadêmicas, as quais oferecem os mesmos tipos de cursos e os mesmos diplomas. Menciona-se, *en passant*, a possibilidade de universidades tecnológicas, que aliás não figuram no rol das instituições de ensino superior estabelecidas pelo projeto, mas não se

mencionam institutos tecnológicos, nem a enorme área de educação pós-secundária, que oferece cursos de duração muito diversa e, em geral, menor do que o exigido na área acadêmica. O próprio ministério possui uma rede de centros federais de educação tecnológica, que, apesar dos excelentes resultados obtidos, tem sido em grande parte ignorada em todo o debate sobre ensino superior e por esse projeto.

Por isso mesmo, são as instituições privadas e as do sistema Sesc, Senai e Seag (que, aliás, oferecem cursos pagos e dificilmente poderiam ser incluídos no ensino superior, a se respeitar o projeto) as responsáveis por atender a essa demanda e oferecer formação não apenas na área tecnológica *stricto sensu*, mas em todo o âmbito de serviços. Cada vez mais, técnicos qualificados do setor industrial, auxiliares de laboratório ou da área da saúde, ou mesmo funcionários dos escalões administrativos médios e inferiores das empresas privadas e burocracias governamentais são profissionais com formação pós-secundária. A omissão dos sistemas públicos no atendimento a essa demanda significa a ausência de cursos gratuitos para os jovens que deles precisam.

Visto como um todo, o projeto revela uma compreensão limitada do que deve ser um sistema de ensino superior na sociedade de hoje, assim como do papel que as universidades devem desempenhar. De fato, existe no Brasil (e o projeto é um reflexo disso) o que eu chamo de "mito da universidade" — uma visão elitista segundo a qual todo ensino que não seja ministrado em universidades é de qualidade inferior. Há diversos componentes contraditórios nesse mito. Ele se sustenta com base na associação entre cursos universitários e diplomas profissionais, os quais, acredita-se, asseguram o direito a uma posição privilegiada e segura no mercado de trabalho. Isso podia ser verdade cinquenta anos atrás, quando era possível falar em profissões liberais e quando, por exemplo, todos os médicos montavam consultórios particulares e atendiam aos ricos. Hoje, a maior parte dos médicos, à maneira dos demais profissionais liberais, só se mantêm como assalariados, ou sobrevivem por meio de convênios que pagam uma miséria. De fato, há médicos que recebem menos que um torneiro mecânico. Mas esse fato parece não ter sido absorvido, nem pela população, nem pelo MEC.

No Brasil, a crença nas vantagens de participar dessa elite que tinha acesso a empregos seguros gera um movimento de expansão permanente da regulamentação de profissões: desde as áreas onde ela é necessária, como as que envolvem a segurança física ou psíquica da população (como as da saúde e parte das engenharias), até áreas em que isso está de longe de ocorrer, como as que abrangem sociólogos, jornalistas, estatísticos e mesmo (pasmem os leitores) profissionais da economia doméstica. No mundo atual, essas reservas de mercado artificiais estão em completo desacordo com as características do mercado de trabalho.

A LDB tentou, sem sucesso, inverter esse processo ao separar o acesso ao exercício profissional do mero diploma universitário — e o projeto proposto pelo MEC tem pelo menos a sabedoria de, em seu primeiro artigo, contemplar esta possibilidade. Aliás, há no Brasil um exemplo (infelizmente único) dessa prática: trata-se da advocacia, a qual exige, além do diploma universitário, o exame efetuado pela Ordem dos Advogados do Brasil. Uma verdadeira democratização do ensino superior deveria rever todo esse sistema canceroso de multiplicação de profissões regulamentadas, porque democracia não significa multiplicar grupos privilegiados, mas sim combater privilégios. Deve-se considerar ainda que, nesse sistema, o diploma por si só adquire um valor de mercado, independente da real qualificação do seu portador. Favorece-se, assim, a multiplicação de candidatos ao ensino superior cujo interesse fundamental é a credencial e não a formação — e são eles que sustentam as fábricas de diploma.

Nessa concepção de universidade e de elite há um equívoco que resulta, contraditoriamente, num anti-elitismo e num anti-intelectualismo que parecem caracterizar muitas das posições do ministério. As universidades, no conjunto do sistema de ensino superior, foram criadas no século XII (há mais de 900 anos, portanto) como corporações que possuíam uma função social específica, a qual preservam até hoje: a de sistematizar e ampliar um tipo especial de conhecimento e de formar pessoal para utilizá-lo. Tratava-se, desde o início, de um conhecimento de bases teóricas, que utiliza o pensamento abstrato formulado em conceitos e que exigia o raciocínio lógico para sua verificação e legitimação. As profissões para as quais formava seus alunos eram aquelas em que esse tipo de conhecimento era indispensável: a medicina, o direito e a teologia, sendo os dois últimos fundamentais para suprir necessidades das burocracias da Igreja e do Estado. Outros profissionais, tais como cirurgiões-barbeiros, construtores, comerciantes de diferentes tipos, por exemplo, eram formados em suas próprias corporações, as quais detinham seus segredos de ofício. Já no século XVI, com a decadência do sistema corporativo, surgem, ao lado das universidades, outras instituições que ofereciam formação profissional de cunho mais prático.

A universidade se distinguia delas exatamente pela valorização da formação teórica, do pensamento abstrato e do raciocínio lógico, formando um tipo de elite intelectual que hoje inclui cientistas, pesquisadores, economistas, juristas, professores universitários e do ensino médio, médicos, engenheiros, historiadores, linguistas e literatos, estatísticos e matemáticos e assim por diante.

Essa "elite" intelectual formada na universidade se caracteriza pelo fato de receber salários muito inferiores àqueles que caracterizam as muitas outras elites que existem no país: no esporte (especialmente no futebol), na música popular e na cultura de massa, no empresariado e na política. Um levantamento das pessoas mais ricas do Brasil mos-

traria facilmente que seu sucesso não decorreu da formação universitária. Estranho é que se aceite sem nenhum problema a existência dessas elites, e, ao mesmo tempo, se considere a elite intelectual um acinte à democracia.

Apesar de freqüentemente ganhar mal, esse tipo de especialista intelectual era e continua a ser essencial ao país. São eles que produzem o conhecimento da nossa história, da nossa literatura, que analisam fenômenos sociais como a violência, a pobreza, a estrutura de classes, as transformações do mercado de trabalho e procuram explicá-los; são eles que desenvolvem a ciência, permitindo ao Brasil se apropriar e desenvolver o conhecimento do mundo natural e social que fundamenta as aplicações tecnológicas e o progresso da medicina, da agricultura e da indústria. A universidade é o lugar por excelência onde se realiza essa tarefa, isto é, onde se produz, reproduz e se difunde esse conhecimento e onde se forma o pessoal capacitado para utilizá-lo. Não se trata do único conhecimento válido e necessário à sociedade — trata-se de uma especialidade como tantas outras.

Da mesma maneira, o projeto ignora que a escolarização é cumulativa, compreende diferentes níveis e envolve graus diversos de competência e formação anterior. Do mesmo modo que não basta o diploma do curso de Direito para que os bacharéis sejam qualificados para o exercício da advocacia (basta lembrar que a aprovação no exame da OAB tem sido inferior a 20%), o simples diploma de ensino médio, especialmente considerando a má-qualidade do ensino público, não garante que o aluno tenha adquirido as competências, habilidades e conhecimentos básicos necessários para se beneficiar de uma formação avançada de nível superior que envolva o domínio uma base teórica complexa.

Toda formação avançada exige boa formação básica anterior, qualquer que seja o campo de atividade considerado, até mesmo nos esportes. Tomemos o caso dos tenistas. Para disputar campeonatos internacionais, não basta saber jogar um pouco de tênis. Há que percorrer o duro caminho das disputas locais, regionais e nacionais. Se no futebol temos muitos negros, no tênis temos poucos. Para promover uma maior igualdade étnica, o caminho não é exigir que as equipes nacionais incluam 40% de tenistas negros, mas estabelecer uma política esportiva que crie oportunidades para que crianças negras e pobres, estudantes de escolas públicas, se dediquem ao esporte, fornecendo auxílio para que adquiram o equipamento necessário. Mas concluir um curso de tênis oferecido numa escola pública não pode garantir, por isso, o acesso ao nível profissional. Para isso é preciso esforço, dedicação, interesse e treinamento constante.

O mesmo se deve fazer para democratizar o acesso à universidade. Sem um bom domínio de leitura, sem a capacidade de entender textos, sem um mínimo de competência no uso do raciocínio matemático, isto é, sem uma formação básica, não se pode ingressar no nível superior ou

avanzado. A função da universidade não é oferecer um supletivo do ensino médio, destinado a corrigir as deficiências que este acumulou. Isso não impede, naturalmente, que o sistema possa comportar ações afirmativas nesse sentido, de que são exemplo cursos pré-universitários públicos e gratuitos.

A questão é que nem todos têm necessariamente de ingressar na universidade. Na medida em que se universaliza a formação em nível médio, o público que procura ensino superior se torna cada vez mais heterogêneo. São, na verdade, poucos os jovens que possuem interesse genuíno, vocação e o tipo de formação anterior necessária para o tipo de conhecimento teórico no qual a universidade se especializa. A maior parte deles quer aprender *a fazer* coisas. O interesse em aprender a trabalhar com computadores, que é muito generalizado, não é, nem precisa ser, necessariamente acompanhado de uma vocação para a área altamente teórica de ciências da computação. O mesmo se pode dizer das áreas de administração, jornalismo, hotelaria, turismo, serviço social. Há ainda a área técnica que envolve exames laboratoriais, o manejo do complexo conjunto de aparelhagem médica (de raios X a ressonância magnética e tomografia computadorizada), os técnicos em computadores e assim por diante. Institutos e escolas técnicas, vocacionais ou profissionais, são mais adequados, pois freqüentemente oferecem formação mais flexível e custam menos que universidades. A universidade não pode preencher sozinha todas as necessidades de escolarização pós-secundária.

O Plano Nacional de Educação se orienta nessa direção, prevendo a criação de "políticas que facilitem às minorias, vítimas de discriminação, o acesso à educação superior, através de programas de compensação de deficiências de sua formação escolar anterior, permitindo-lhes, desta forma, competir em igualdade de condições nos processos de seleção e admissão a esse nível de ensino".

Assim, ao pressupor que todo e qualquer tipo de formação de nível superior deva ser feita em universidades ou instituições semelhantes, que oferecem o mesmo tipo de cursos e diplomas, o projeto de reforma apresentado pelo governo revela uma visão equivocada do papel da universidade e de sua importância para o país. Uma reforma que efetivamente democratize o acesso ao ensino superior não pode ignorar essa realidade do mundo atual, nem deixar de repensar o sistema em sua heterogeneidade necessária.

Em termos de questões de fundo, deve-se ainda considerar que a orientação do projeto, assim como das demais iniciativas do ministério, parecem inspiradas num tipo de democracia igualitarista inteiramente inadequado à natureza das instituições de ensino superior (e não só delas). Esse igualitarismo é claramente visível na valorização de eleições diretas e da composição tripartida de colegiados decisórios. Ninguém até hoje propôs, ao que me consta, que o técnico de um clube de futebol fosse escolhido por votação direta dos

jogadores, fisioterapeutas, nutricionistas, encarregados do guarda-roupa e demais auxiliares. O bem estar dos jogadores não é o objetivo do clube — é apenas instrumento para a realização de sua função, que é vencer campeonatos, ascender e permanecer na primeira divisão. Também não se imagina que os dirigentes de uma grande empresa de construção sejam escolhidos por votação direta de engenheiros, administradores, operários e pessoal administrativo de diferentes níveis de qualificação. Nem se espera que as decisões durante a execução da obra sejam tomadas por colegiados constituídos por representantes de todas as categorias de pessoas que trabalham na empresa. Aliás, também os órgãos públicos, de forma geral, inclusive os ministérios, não contemplam eleições diretas nem colegiados desse tipo.

Toda instituição ou empresa complexa é organizada por meio de uma divisão do trabalho, e por isso mesmo nem todos têm conhecimento de tudo ou competência para opinar sobre tudo. No que diz respeito às universidades, é preciso observar tanto a diversidade de competências como a hierarquia no domínio do conhecimento teórico e experimental, que constitui a substância e o objetivo da vida acadêmica.

Nas instituições de ensino superior, as atividades de ensino envolvem professores e alunos. Ambos devem participar das decisões relativas aos cursos, mas aqueles têm mais competências do que estes, não só em termos de atividades em sala de aula, mas também de organização curricular. No que se refere às decisões relativas à pesquisa, são os próprios pesquisadores que devem ser ouvidos, assim como os alunos de pós-graduação que também pesquisam. Mas nesse caso, não só os professores são mais competentes que os alunos, como há uma clara hierarquia no conjunto dos pesquisadores: são os de maior competência, produção e reputação que conseguem financiar seus projetos e dirigir equipes.

Funcionários, por outro lado, constituem uma categoria extremamente heterogênea, cuja relação com o ensino e a pesquisa é instrumental e diversificada. Funcionários administrativos devem ser consultados quando se trata de administração. Técnicos de laboratório, especialmente os altamente qualificados, devem ser ouvidos na execução dos projetos de pesquisa. Secretários de departamentos devem participar dos conselhos departamentais porque cabe a eles a responsabilidade de operacionalizar as decisões. Assessores jurídicos das reitorias deveriam participar do conselho universitário. Mas funcionários e encarregados da manutenção dos prédios, motoristas, porteiros, jardineiros e escalões inferiores da administração não têm lugar nos colegiados acadêmicos, nem na escolha de dirigentes, embora devam participar das decisões relativas à carreira, salário e benefícios, entre outras que os afetem diretamente. A democracia na universidade envolve representação diferencial de categorias e escalões de acordo com sua competência em relação às decisões que devem ser tomadas.

O projeto caminha na direção contrária, tentando impor eleições diretas e conselhos com representação de todos os que trabalham na instituição.

É, entretanto, na questão da "função social" e da "responsabilidade social" que se introduzem inovações que resvalam para a demagogia, alterando substancialmente a concepção que norteou a criação do ensino superior no Brasil e que vige no resto do mundo — a mesma que vinha sendo defendida por toda a comunidade acadêmica e pelos intelectuais brasileiros: a de que essas instituições possuem funções sociais específicas — no caso da universidade, o ensino, a pesquisa e, secundariamente, a extensão.

Entre as inovações do projeto, incluem-se objetivos, preceitos e princípios como os do artigo 4, que prevê a "promoção do exercício da cidadania e do respeito à dignidade da pessoa humana e dos direitos e garantias fundamentais". Em primeiro lugar, não se trata de princípio específico do ensino superior, mas do sistema educacional no seu conjunto, como o diz a LDB. Em segundo lugar, não fica claro se se trata de uma orientação política do governo ou de obrigações atribuídas às instituições. Neste último caso, cabe perguntar como se espera que as instituições o promovam e quais os instrumentos utilizados para garantir seu cumprimento. Será que há alguma intenção de reintroduzir uma disciplina obrigatória de Educação Moral e Cívica?

No mesmo artigo 4, o projeto determina o atendimento das necessidades definidas como de interesse público, "especialmente com vista à redução de desigualdades sociais e regionais e ao incentivo ao desenvolvimento sustentável, em termos ambientais e econômicos, visando a integração soberana e cooperativa do país na economia mundial". Resta saber quem define as necessidades de interesse público. Tanto dentro da universidade como fora, não há consenso, pois as posições políticas são muito divergentes. Especialmente, acho que é responsabilidade social demais esperar que o ensino superior contribua para a redução de desigualdades sociais e regionais. Por outro lado, sua contribuição para o desenvolvimento sustentável em termos ambientais e econômicos consiste em produzir o conhecimento necessário para a formulação de uma política e de ações eficazes, mas a universidade não pode sequer garantir que esse conhecimento seja utilizado, embora os pesquisadores competentes na área possam e devam exercer seu papel crítico em relação às políticas e à atuação do governo.

Tomemos mais um exemplo. Redigido em péssimo português, o inciso III, também do artigo 4, estabelece a aplicação de políticas e ações afirmativas, "de promoção de igualdade de condições por critérios universais de renda ou específicos de etnia com vistas à inclusão social". Já me manifestei contra o que parece ser o objetivo desse item, o estabelecimento de sistemas de cotas. Mas além disso, como se pode ler no mesmo artigo, cabe agora às instituições a "implantação de políticas públicas nas áreas de saúde, cultura, ciência e tecnologia, ava-

liação educacional, desenvolvimento tecnológico e inclusão social", item este de estranha redação, na qual o termo "implantação" parece transformar as instituições de educação superior em agência de execução de políticas governamentais.

Podemos citar ainda o artigo 5, no qual a responsabilidade social das instituições inclui a promoção da diversidade cultural e da identidade dos diferentes segmentos étnicos nacionais, valorizando os seus saberes, manifestações artísticas e culturais, "em especial das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras". Isso é responsabilidade do ensino básico, o qual é o mesmo para todos. O ensino superior, por outro lado, compreende cursos muito diversos. Podemos entender que em algumas instituições de ensino superior, em alguns cursos e disciplinas, mas não em todos, se possa e se deva valorizar a diversidade cultural (como efetivamente é feito). Mas "promovê-la" está claramente fora de suas atribuições e possibilidades.

Parece-me que toda essa ênfase em interesses sociais e responsabilidades sociais, no fundo, representa uma desvalorização ou desconhecimento, ou ambos, do papel do ensino, da pesquisa e da extensão, tentando fazer com que as instituições cumpram funções consideradas mais imediatamente úteis e mais relevantes socialmente.

Tentemos esclarecer melhor essa questão com dois exemplos, começando com um da minha área, as ciências sociais. A questão da violência é certamente de grande importância social, tendo dado origem a inúmeras pesquisas e integrado muitos programas. Com isso, tem-se produzido conhecimento muito relevante acerca de sua incidência, dos diferentes tipos de atores e situações que a promovem, das vítimas que a sofrem, dos efeitos que produz. Boa parte desses trabalhos inclui uma crítica aos procedimentos das autoridades públicas em relação à prática da violência e à atenção oferecida às vítimas. Para exercer essa função, são necessários pesquisadores competentes, com boa formação teórica, domínio dos métodos e técnicas de pesquisa e capazes de fornecer subsídios importantes para a formulação de políticas públicas e para a ação de ONGs. Esse é o papel da universidade — e não prender criminosos, administrar prisões, retirar as crianças da rua, atender a mulheres estupradas e espancadas. Embora muitos estudantes e professores participem de ONGs que atuam neste campo, essa não é função *institucional* da universidade, nem cabe o ministério ou à lei exigir que todas as IES estudem a violência e muito menos que esta faça parte do currículo de todos os cursos.

Cito apenas mais um exemplo, na área tecnológica. As universidades devem formar engenheiros competentes, que construam prédios seguros. Na universidade se podem realizar pesquisas sobre a segurança de novos materiais e novas técnicas construtivas. A universidade pode até fazer uma pesquisa sobre condições de segurança oferecidas por certos tipos de edificações, como as pontes de estradas federais, por exemplo, ou supermercados. Mas a fiscalização das con-

dições de segurança dos prédios, a concessão do "habite-se", as inspeções e embargos de obras são funções do poder executivo, não dela.

Faz parte dessa mesma filosofia a exigência de que as universidades promovam a extensão em todas as áreas de conhecimento. Por mais que eu tenha defendido no passado a ampliação das atividades de extensão, elas não são igualmente compatíveis com todas as áreas nem com todos os cursos.

Se as universidades não exercem diretamente todas as funções de interesse social, como as de diminuir a pobreza, erradicar o analfabetismo, distribuir medicamentos, acabar com a desnutrição, exercem certamente algumas que outras instituições não satisfazem. Há que valorizá-las pela tarefa que lhes cabe, que é importante e insubstituível.

Nessa mesma linha, parece-me particularmente prejudicial à autonomia da liberdade acadêmica o artigo 3, o qual estabelece, entre os objetivos da educação superior, "a formação e qualificação de quadros profissionais, inclusive por programas de extensão universitária, cujas habilitações estejam especificamente direcionadas às necessidades de desenvolvimento econômico, social, cultural, científico e tecnológico regional". Se esse objetivo for interpretado como aplicável às instituições de ensino superior, e não às instituições especializadas, de fato se destrói a autonomia didático-científica e se atrelam essas instituições a demandas corporativas dos mais diferentes segmentos da sociedade. Assusta-me a possibilidade de que cursos como grego, filosofia, matemática avançada, biologia molecular e tantos outros venham a ser avaliados em termos da medida em que satisfazem esse tipo de "interesse social".

Apesar de não considerar esses problemas, há aspectos positivos na lei. Eles dizem respeito ao estabelecimento de subvinculação de recursos para o financiamento das universidades federais, como foi feito há quinze anos com as universidades paulistas. Essa medida era necessária. Entretanto, a experiência de São Paulo não foi incorporada criticamente, pois o projeto incide nas mesmas omissões que vêm criando dificuldades sérias para o desenvolvimento do ensino superior público paulista. Em primeiro lugar, não prevê os critérios e instrumentos de repartições dos recursos entre os diferentes estabelecimentos federais, nem estabelece (como São Paulo também não faz) qualquer vinculação do orçamento a critérios de desempenho das instituições. A repartição fica sob o arbítrio do ministério, de critérios subjetivos ou dos políticos que definem a "responsabilidade social" das instituições. Há que se recear que não só o atual, mas também os futuros governos façam uso político das verbas reservadas ao ensino público federal.

O projeto não prevê, igualmente, nenhum fundo para a criação de novas instituições. Dessa forma, o crescimento do sistema depende do aumento dos *campi*, cursos e vagas nos estabelecimentos já existentes. Principalmente porque se impede qualquer redução no orçamento das instituições existentes, o que promove o congelamento da situação

atual para todo o sempre. A ampliação das matrículas só pode decorrer de um processo que leva ao gigantismo das universidades e das burocracias internas. Não se cogitam de novos tipos de instituições, com novos tipos de cursos que possam atender à demanda massiva, heterogênea e com formação escolar prévia deficiente, tal como configurada hoje. Há ainda outra omissão: ao mesmo tempo em que se permite o remanejamento de recursos entre as diferentes rubricas do orçamento, não se estabelece nenhum limite para gastos com pessoal. Isso, pelo menos, foi feito em São Paulo. Considerando que o projeto estabelece eleições diretas para reitores, podemos prever com segurança que os interesses corporativos dominarão a escolha de dirigentes e pressionarão no sentido de conceder aumentos salariais até o limite do orçamento. E a redução decorrente das verbas de custeio e capital promoverá um verdadeiro sucateamento das universidades.

Há outros problemas que estão sendo ignorados e que afetam tanto as universidades federais como as estaduais, e dizem respeito às dimensões administrativa e financeira da autonomia. Um deles reside no fato de que professores e servidores são funcionários públicos e estão submetidos ao Regime Jurídico Único, que regulamenta todo o funcionalismo. A constituição fortaleceu essas amarras ao estabelecer, no item 5 do artigo 206, a garantia de "plano de carreira para o magistério público, assegurado o regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União". Esse item, combinado à estabilidade no emprego garantida a todo o funcionalismo, engessou inteiramente as universidades públicas, retirando-lhes a maior parte de sua autonomia para elaborar sua política de pessoal. A diferença entre esse sistema e o anterior a 1968 é que, neste último, a vitaliciedade se restringia aos catedráticos e livre-docentes, não congelando ou imobilizando o conjunto do corpo docente e de funcionários. É interessante constatar que, durante o intenso debate promovido pelo movimento estudantil e que antecedeu a reforma de 1968, o sistema de cátedra foi amplamente criticado e se exigiu sua extinção, entre outros motivos em função da vitaliciedade que ele implicava. Esse regime era considerado pernicioso por permitir, senão promover, a fossilização do corpo docente, sendo incompatível com a necessidade constante de atualização do conhecimento. Acabamos "corrigindo" o problema por meio da extensão da vitaliciedade a todos — inclusive aos funcionários. O engessamento vai ainda mais longe porque o princípio da isonomia que organiza a carreira e os salários impede qualquer variação de carreira e remuneração, tanto entre as universidades como dentro delas. Aumentos salariais e alterações na carreira e nos benefícios têm de ser assegurados para o conjunto das instituições. Não há formas diferentes de contratação, avaliação e promoção para áreas tão diversas entre si quanto as ciências básicas, as artes e as profissionais. A mesma carreira existente na física é aplicada aos músicos, jornalistas, cineastas, juristas e arquitetos, num sistema que se assemelha a um leito de Procusto.

Mas não se trata apenas da vitaliciedade — trata-se também da estabilidade no cargo ou função. Ao impedir a transferência de uma área para outra, a menos que seja por iniciativa individual e com anuência dos departamentos e institutos envolvidos, ela dificulta qualquer forma de reorganização interna.

No sistema congelado pela vitaliciedade, a única mudança possível para incluir novas áreas e cursos está em crescer, mantendo o sistema anterior. O fato de a inovação só poder ocorrer por acréscimo tende a produzir universidades gigantescas que se assemelham a árvores nas quais galhos novos crescem ao lado de outros apodrecidos, que nunca são podados e sugam parte da energia do organismo.

Esse sistema faz com que a universidade, enquanto instituição, perca a autonomia de gestão do seu pessoal, tanto em termos de cargos e de critérios de competência, como de eliminação de cursos obsoletos e criação de novos. Não se tem levado em conta, no debate que se trava hoje no Brasil, que a autonomia universitária deveria incluir formas próprias de contratação, demissão e conquista de estabilidade. As universidades constituem, certamente, um serviço público, mas não são repartições públicas.

O problema é ainda mais espinhoso porque, no Brasil, toda a estrutura da administração pública está formulada de modo a garantir um rígido controle burocrático sobre todas as entidades que o integram, sem nenhum espaço onde incluir uma instituição dotada de autonomia, com a possível exceção das empresas públicas. Dessa forma, a autonomia assegurada no artigo 207 entra em conflito com outros preceitos constitucionais relativos à administração pública. É a rigidez da administração pública, incompatível com a flexibilidade necessária à universidade, que tem levado à criação das Fundações de Apoio, que são indispensáveis para a gestão e aplicação dos recursos extra-orçamentários destinados à pesquisa. A tentativa de interferência do MEC nas Fundações se encaminha no sentido de destruir um dos poucos instrumentos existentes que permitem flexibilizar a administração de recursos próprios, extra-orçamentários, facilitando, entre outras coisas, a contratação de pessoal temporário e a aquisição de equipamento e material de consumo para a execução de projetos específicos.

Esse problema não é de hoje, mas tem ressurgido repetidamente na nossa história universitária. De fato, a história da administração pública brasileira registra diversas tentativas de romper a rigidez das amarras burocráticas que cerceiam todo o conjunto do aparelho de estado, a partir da consciência da necessidade de abrir espaço para organizações mais ágeis e flexíveis. A primeira foi a criação da figura da autarquia, muito mais autônoma, a qual foi amplamente utilizada na criação de universidades. Mas o centralismo burocrático que caracteriza a filosofia administrativa brasileira acabou descaracterizando, através da legislação posterior, o grau de autonomia anteriormente concedido. Houve então uma segunda tentativa, na criação da Uni-

versidade de Brasília, que foi instituída como fundação, dotada de um conselho curador e com pessoal contratado pelo regime da CLT, isto é, fora do funcionalismo público. Novamente, as vantagens dessa organização levaram à transformação de diversas universidades federais nesse novo tipo de instituição. Mas, mais uma vez, a pressão da orientação centralista burocrática da administração pública, aliada aos docentes e funcionários que ansiavam pelos privilégios dos servidores públicos (especialmente no que toca à estabilidade e a aposentadoria com salário integral), promoveram novamente a descaracterização da iniciativa. Foi essa mesma tendência à rigidez crescente da administração pública que orientou a formulação de muitos dos artigos constitucionais que contradizem o princípio da autonomia universitária, tal como definida na própria Constituição e regulamentada na LDB.

De fato, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional procurou definir mais claramente o âmbito da autonomia. Mas, se a conceitualização de autonomia ficou juridicamente mais clara, as contradições do texto constitucional não foram totalmente resolvidas no que tange às instituições de direito público.

Há, entretanto, na própria LDB, um artigo, o de número 54, que encaminha uma solução para o problema. Ele determina que as universidades mantidas pelo poder público gozarão de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.

A regulamentação desse artigo permitiria, de fato, resolver as contradições e percalços legais que se colocam no caminho da plena autonomia das universidades estatais, uma vez que ele reconhece que as universidades não podem ser tratadas como repartições públicas, nem o estatuto do funcionalismo público constitui a forma adequada de gestão para o seu pessoal. O projeto sequer considera essa questão.

Estranhamente, todo o debate público atual sobre a reforma universitária tem ignorado esse problema, que ficou restrito a um grupo reduzido de juristas. Possivelmente, são os interesses corporativos dos docentes e funcionários que influíram na elaboração do projeto, promovendo a cegueira generalizada em relação a essa dimensão da autonomia, dado o empenho em preservar as vantagens e privilégios do serviço público em detrimento da autonomia administrativa.

No fundo, os aspectos positivos da reforma praticamente se restringem ao sistema de universidades públicas federais. Para o sistema no seu conjunto, inclusive o particular, a regulamentação efetiva pela LDB era mais satisfatória e mais adequada. Melhor seria que o ministério evitasse as contradições entre a LDB e o novo projeto, privilegiando aquela e limitasse a reforma pretendida às universidades federais, levando em consideração as ponderações da Andifes.

EUNICE R. DURHAM é Diretora Científica do Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo.

Recebido para publicação
em 10 de março de 2005.

NOVOSESTUDOS

CEBRAP

nº 71, março 2005

pp. 13-30
