

# REFORMA UNIVERSITÁRIA NA NOVA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL?

**CARLOS ROBERTO JAMIL CURY**

Universidade Federal de Minas Gerais

## RESUMO

*Este artigo pretende explicitar quais os eixos dominantes e presentes na nova LDBEN. Esta LDB institui uma inversão formidável na estrutura do ensino brasileiro. Em vez do tradicional controle na base e no processo educativo com mais liberdade no produto, a nova lei flexibiliza a base e o processo e estabelece um controle jamais visto na educação brasileira. Assim, ao eixo da flexibilidade inicial e processual se opõe a avaliação do rendimento escolar como competência da União.*

**LEI NACIONAL DE EDUCAÇÃO — EDUCAÇÃO E LEGISLAÇÃO — LDB E ESTRUTURAÇÃO LEGAL — NOVA LDB.**

## ABSTRACT

*THE NEW LAW OF DIRECTIVES AND NATIONAL EDUCATIONAL BASES: A NEW UNIVERSITY REFORM. This article tries to make explicit the present dominant lines of the Law of Directives and Educational Bases. The new law institutes a formidable inversion in the Brazilian teaching structure. Instead of the traditional control at the grassroots level and in the educational process with more freedom in the product, the new law makes the base and the process flexible and establishes a never before seen control in Brazilian education. To the former procedural line of flexibility, it opposes the evaluation of school return as being of sole competence of the Federal level.*

## INTRODUÇÃO

A Lei n. 9.394/96, conhecida como LDB, sancionada pelo Presidente da República no final de 1996, fixa as diretrizes e bases da educação nacional de acordo com o dispositivo da Constituição Federal do art. 22, XIV.

Oito longos anos foram necessários para que essa lei, de iniciativa do legislativo, fosse finalmente aprovada e sancionada. O primeiro projeto partiu da Câmara Federal. A ele se sobrepôs o projeto do Senado, que terminou por preponderar sobre o primeiro, embora o texto final seja um composto híbrido de ambos. Mas essa composição é desigual, de sorte que o projeto da Câmara tornou-se recessivo em face da dominância do projeto do Senado.

A lei registra, de modo especial, as vozes dominantes que lhe deram vida. Mas registra também vozes recessivas, abafadas umas e silenciadas outras, todas imbricadas no complexo processo de sua tramitação. Por isso a leitura da LDB não pode prescindir desta polifonia presente na lei, polifonia nem sempre muito afinada, polifonia dissonante.

Ao lado da dimensão genética da Lei n. 9.394/96, é preciso considerar o caráter de **educação nacional** que as LDBs possuíram e por isso são chamadas de *diretrizes e bases da educação nacional*. Tal dimensão histórico-nacional deve ser vista, primeiramente, no seu aspecto de relações e correlações em face do conjunto dos entes federativos. Trata-se da questão federativa. Uma lei nacional relativa à educação é sempre polêmica, sobretudo em um país federativo onde se supõe a divisão de atribuições e competências entre seus entes federativos.

A organização federativa de um Estado não é uma realidade dada de uma vez para sempre. Tal organização é histórica e, portanto, as características que lhe são próprias como descentralização de poderes, autonomia de Estados (províncias ou regiões), competências estabelecidas conhecem variabilidade no tempo, no espaço e no grau de abrangência e distribuição das incumbências.

Além disso, não se pode esquecer que, dentro da modernidade, uma temática histórica recorrente é a do público e do privado. Em nosso país, onde nem sempre os limites entre um e outro ficaram claros, a ressonância desta temática na educação institucional é grande e complexa. A privatização do público é um tema trabalhado por muitos estudiosos e pesquisadores brasileiros, tanto quanto se insiste na democratização do Estado. O jogo entre o público e o privado continua posto e repostado através de concepções, modos de gestão, seja de um, seja de outro, e controle social. Três pontos merecem a atenção neste caso: a educação regular oferecida pela iniciativa privada é concessão do Estado? essa modalidade institucional de iniciativa pode receber recursos públicos? é procedente admitir a presença do ensino religioso nas instituições públicas?

Finalmente, em uma lei de educação nacional não se pode deixar de considerar a realidade brasileira, marcada enfaticamente pela excludência e por toda a

sorte de discriminação. E, se uma lei de educação nacional se quer democrática, ela deverá ser efetiva no que se refere à universalização do direito ao saber.

Por isso, nunca foi fácil a elaboração de uma LDB. A História da educação registra treze anos de tramitação para a Lei n. 4.024/61. Já as Leis n. 5.692/71 (reformulada pela Lei n. 7.044/82) e n. 5.540/68 foram elaboradas de modo tão rápido que a insatisfação tomou conta dos educadores e da sociedade porque celeridade foi sinônimo de caráter autoritário e inadequação.

E com a atual LDB, que teve como projeto inaugural, pela primeira vez na história do país, uma iniciativa do legislativo, em vez do executivo como fora até então praxe, não foi diferente. Seu processo de construção revelou-se bastante complexo e polêmico. Com efeito, o projeto inicial de LDBEN de 1988 foi elaborado sob o impacto do modo participativo como a Constituinte de 1987/88 se houve na elaboração da Constituição Federal de 1988. O capítulo de educação desta Constituição trouxe consigo uma série de dispositivos novos na matéria, entre os quais o direito público subjetivo, a gratuidade também no ensino médio e superior públicos e a gestão democrática. A superveniência de outro projeto de características diversas do primeiro, e que foi se tornando hegemônico, conduziu ao jogo de vozes de que se falou antes.

## OS EIXOS DA LDB

A versão aprovada da LDBEN apresenta características bastante novas para a estrutura e funcionamento da educação escolar brasileira. Pode-se dizer que essa lei, em vez de outros dispositivos legais sobre a educação no passado, abre um campo extremamente grande para iniciativas mais autônomas por parte dos sujeitos interessados. Numa palavra: flexibilidade. Essa flexibilidade aparece, em primeira dimensão, na maior clareza de atribuição de competências entre os entes federativos no que respeita aos níveis da educação escolar. Pode-se afirmar aqui uma linha decididamente descentralizadora. E, em segunda dimensão, trata-se da diminuição dos controles cartoriais sobre os sistemas e as instituições, sendo que em alguns dispositivos a lei torna-se próxima de uma desregulamentação, deixando muita autonomia para as instituições e os sistemas. É lícito inclusive averiguar a hipótese de um retorno parcial e relativo à Reforma Rivadávia de 1911<sup>1</sup> ou, quem sabe, a uma certa aclimatação que sugere um retorno também às teses illichteanas da década de 70.

---

1. Como se sabe, essa Reforma, durante o governo Hermes da Fonseca, praticamente implantou o ensino livre e retirou a interferência do Estado na educação escolar, mas implantou o vestibular como forma de acesso ao ensino superior. Esse, por sua vez, não emitia diplomas mas certificados, os quais deveriam se pautar pela liberdade profissional estabelecida na Constituição de 1891.

Como exemplos de flexibilidade, pode-se citar, entre outros, o art. 23 (fim da seriação obrigatória), o art. 23 § 1º (reclassificação de alunos); o art. 24, II, c e art. 5º § 5º, os quais possibilitam o acesso aos estudos *independentemente de escolarização prévia*. No que se refere especificamente à educação superior, a extinção da Lei n. 5.540/68 trouxe o fim da obrigatoriedade dos departamentos junto às universidades e o fim dos currículos mínimos, substituídos pela flexibilidade maior sob o princípio das *diretrizes gerais*.

Estas dimensões são bem evidentes no que se refere ao ensino básico (infantil + fundamental + médio), podendo-se afirmar a grande flexibilidade na base e no processo da educação escolar básica.

Essa dimensão pode ser trazida também se atentarmos para o fato de que a lei em pauta não foi tão enfática no princípio da igualdade quanto o é ao assinalar o direito à diferença.

Essa flexibilização incorre, contudo, em sério risco: dadas as perversidades atávicas de nosso sistema educacional, aí considerados aspectos externos e internos à escola, ela pode servir como cortina de fumaça para uma *precariedade* do sistema e até mesmo como uma legitimação desta.

Tal flexibilidade, entretanto, não é aceita na LDBEN como ilimitada. Afinal, uma lei é sempre uma regra jurídica que impõe uma coercitividade em determinado campo das relações sociais e das instituições políticas. Uma lei estabelece limites, pelos quais se reconhecem também as possibilidades de atuação mais livre. Portanto, dentro desta tensão entre limites e possibilidades, o eixo flexibilizante se vê também objeto, em vários casos, de contrapontos expressos.

Um deles se ocupa da regulamentação que os órgãos normativos dos sistemas estaduais e municipais poderão ou deverão efetivar ou dá normatização mais ampla estabelecida pelo Conselho Nacional de Educação. Esse órgão, recriado pela Lei n. 9.131/95, possui funções deliberativas, normativas, interpretativas e de assessoria que, quando aprovadas e homologadas pelo ministro da Educação, possuem eficácia legal no seu campo de jurisdição.

Essa regulamentação, sobretudo a dos sistemas de ensino, se vê potencializada porque a LDB clareia as competências e atribuições dos diferentes entes federativos no que se relaciona às suas responsabilidades educacionais (cf. art. 9 e 16, 10 e 17, 11 e 18, 67). Assim, a abertura de escolas superiores, por exemplo, sob a responsabilidade de Estados e Municípios, só será possível quando estes tiverem satisfeito, respectivamente, a demanda por ensino médio e fundamental/infantil.

Essa emenda, associada ao capítulo do financiamento da educação, mostra como, neste caso, a flexibilidade cede espaço à regulamentação de prazos de desembolso dos recursos mediante o *desenvolvimento e manutenção do ensino*,

vinculação e subvinculação. Mas dentro desta regulamentação, resta espaço para uma certa autonomia dos órgãos colegiados, dos conselhos, dos estabelecimentos e dos dirigentes.

Deve-se assinalar o papel agora também *redistributivo, coordenador e articulador* atribuído à União no que se refere às suas funções em face dos demais entes federativos (cf. art. 8º).

A lei, conquanto de modo não enfático, abre espaço para que se amplie o poder de iniciativa e presença da sociedade civil e, de maneira mais incisiva, para ações emancipadas por parte das instituições escolares e do corpo docente.

Quanto a esse eixo ainda, pode-se dizer que ele possibilita um leque interpretativo bastante amplo também. A boa fundamentação jurídica, bem como uma assessoria competente são indispensáveis para uma efetivação segura e consistente das iniciativas ora possibilitadas.

Ao espírito flexível da lei repugna tanto uma normatização burocrática e uniforme no sentido cartorial desta expressão, quanto uma regulamentação clientelística favorecedora de segmentos privilegiados. Ambas ofenderiam o princípio da pluralidade de concepções e idéias pedagógicas, posto na Constituição Federal de 1988 e reforçado pela presente lei.

Mas há um outro eixo estruturador desta LDB. O seu art. 8º, § único, diz que

cabará à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

Não resta a menor dúvida quanto à possibilidade de uma política nacional de educação coordenada e articulada pela União. Mas não se pode deixar de apontar para as possibilidades de uma centralização seja diretiva ou não diretiva, sempre a depender da orientação prática dada à noção de coordenação. Nunca é demais recordar que coordenação significa uma ação ordenadora de caráter coletivo.

Além disso, o art. 9º estabelece como incumbência da União, nos incisos VI, VIII e IX respectivamente,

assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, com a cooperação dos sistemas; (...) assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino; (...) autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

Percebe-se, pois, que a União se investe de poderes sobre a educação escolar em todos os níveis a partir das noções de *coordenação e avaliação* como

jamais se viu em um regime democrático no Brasil. Ela possui o controle sobre o processo avaliativo do *rendimento escolar* de todos os níveis da educação escolar e o controle da avaliação das *instituições e de cursos* do ensino superior, além de *baixar normas gerais sobre cursos de graduação e de pós-graduação*, de acordo com o inciso VII do art. 9º A União ganha, pois, a prerrogativa de estabelecer um processo permanente de avaliação do rendimento escolar e das instituições, pondo-se quase como agente externo deste processo. Certamente que um processo de avaliação é desejável porque ajuda a aprimorar a qualidade da educação, seja pela radiografia dos problemas levantados numa situação, seja pela possibilidade de saídas adequadas para a situação.

Fica claro, então, o outro eixo da LDB: a avaliação. Acrescente-se que a expressão avaliar ou avaliação aparece em treze artigos da LDB, que tem 92 artigos, e aí é repetida 23 vezes, o que é muito eloquente por si só.

Ora, o projeto vencido da Câmara estipulava um Sistema Nacional de Educação. Tal conceito não foi incorporado na versão sancionada. Mas pode-se dizer que esta LDBEN cria um real Sistema Nacional de Avaliação tal a importância conceitual, estratégica e operacional que a avaliação, sob controle da União, passa a gozar a partir de agora. Pode-se mesmo dizer que está criado um sistema externo de avaliação do rendimento escolar. Ora, um entendimento pragmático de rendimento escolar é dado por resultados de provas, trabalhos, seminários dos alunos, os quais são sempre aferidos por algum critério e expressos em notas e/ou conceitos.

O que é lícito interrogar, agora, é sobre a natureza da avaliação: se ela será única, uniforme, minimalista e centralizada ou se será única (de modo a propiciar isonomia e resguardar um patamar mínimo nacional), diversa (de modo a garantir a riqueza da flexibilidade da base do processo), abrangente (de modo a não se apoiar em um só critério) e colaborativa (de modo a respeitar a estrutura federativa da República).

Se o Conselho Nacional de Educação, a partir da Lei n. 9.131/95, perdeu prerrogativas e todos os seus atos dependem da homologação ministerial, deve-se assinalar, além da forma mais aberta de indicação de seus membros, que cabe a esse órgão colegiado *assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional (...)* e *emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação dos diferentes níveis e modalidades (...)* Também, sob o título de *Organização da Educação Nacional*, a lei assinala a incumbência das instituições e dos docentes na elaboração do *projeto pedagógico*. O que certamente inclui também os estabelecimentos e docentes do ensino superior. Essa dimensão, para que sua eficácia seja reconhecida, deve, de alguma maneira, ser considerada a fim de que o conceito de *rendimento escolar* não seja reduzido a indicadores quantitativos e que, por fim, esses se sobreponham aos qualitativos (cf. art. 4º, IX).

Essa linha de pensamento pode ser reforçada com o inciso VIII do art. 3º que põe a *gestão democrática* como princípio *do ensino público*. Ela, como princípio, deve perpassar o conjunto dos órgãos e instituições que têm por função o dever de educar. A educação, por natureza oposta à violência, é uma das formas superiores de comunicação entre os seres humanos. Por isso lhe é conatural o diálogo como forma de busca de consensos, assim como também é conatural ao diálogo a disputa e o dissenso, dada a complexidade diversa do real.

O espírito da lei também parece recusar uma avaliação única, uniforme e centralizada ao insistir em um federalismo cooperativo já presente na Constituição Federal de 1988. Não faz sentido abrir-se para uma flexibilidade processual se depois a avaliação se transformar em uma camisa-de-força dos sistemas e dos estudantes.

Ora, essa natureza de um novo federalismo é o contraponto da avaliação. Se, no caso da flexibilidade, o contraponto foi a regulamentação, agora, em face da avaliação, temos uma República Federativa em que a natureza colaborativa entre as suas diversas instâncias deve preponderar sobre dimensões centralizadoras ou dualistas. Daí a estimulação ao diálogo, à delegação e à consulta a fim de se evitar tanto uma indesejável uniformidade quanto uma dispersão desintegradora.

Avaliar é estabelecer uma relação de não-indiferença com as coisas. Aderir a um valor é ser não-indiferente em face de uma opção. No caso dos regimes democráticos, um dos critérios para assinalar valores é a efetivação dos princípios constitucionais e das leis. Ora, se a educação visa *ao pleno desenvolvimento da pessoa* (Constituição Federal de 1988, art. 205) e *do educando* (LDB/96, art. 2º) af incluindo e explicitando a cidadania e o trabalho, então a plenitude proposta deve ser considerada em uma avaliação, a fim de não se cair quer nos reducionismos da quantidade, quer nas simplificações da questão federativa, quer numa metodologia apressada.

Poderíamos sintetizar do seguinte modo:

1º eixo: à dominância da flexibilidade (ao invés do engessamento) se contrapõe a função complementar da normatização (não cartorial);

2º eixo: à dominância da avaliação se contrapõe a função colaborativa que estrutura a federação republicana (ao invés da subordinação).

A chave para se pensar, dentro do espírito da LDBEN e da Constituição, uma síntese da oposição flexibilidade/avaliação é a educação para a cidadania. Nessa última, a prática da democracia, sobretudo numa era em que as condições socioeconômicas mudam vertiginosamente, repõe em termos mais amplos a defesa, já feita por Kant no século XVIII, de cidadãos ativos. Uma avaliação reducionista do rendimento escolar ao invés da criação de *cidadãos ativos*,

finalidade maior das sociedades democráticas, pode não só obstaculizá-la, quanto pode conduzir a um engessamento do sistema de modo a tornar os educandos *cidadãos passivos*.

É neste sentido que também se pode interpretar as sucessivas e diversas referências à *qualidade* nos art. 3º, IX, 4º, X, 74 da LDBEN e no art. 13 da Lei n. 9.424/96.

No momento em que a flexibilidade preside o espírito da lei, reconhecendo os agentes educacionais como maiores para um *projeto pedagógico*, em que a autoridade se remeta à origem etimológica do termo (o que ajuda a crescer) e se volte para o fim almejado: o cidadão como autor (o que cresce) da democracia; no momento em que caem as barreiras legais tendentes a asfixiar a liberdade de criação pela recusa ao cartorialismo e ao burocratismo, urge pensar a avaliação como instrumento de uma política republicana: pública, federativa e compartilhada. A avaliação flexível, coordenada e cooperativa é aquela em que autoridades e agentes pedagógicos, sob o princípio da cidadania ativa, se congradem num esforço tal que faça jus ao *direito de todos, dever do Estado e da família, (...) com a colaboração da sociedade...*

## A EDUCAÇÃO SUPERIOR

Os alicerces apontados fazem parte da Organização da Educação Nacional e nesta medida eles perpassam o capítulo sobre educação superior, além de incluir essa última na avaliação do rendimento escolar. E não se pode ignorar que, na LDBEN, a temática ganhou, seja na versão vencida da Câmara, seja na versão sancionada, um destaque através do cuidado que os legisladores lhe dedicaram.

Esse artigo, por voltar-se à educação superior, merece um tratamento mais minucioso:

Sob o Título IV: *Da Organização Nacional da Educação*, os dispositivos da LDB explicitam as competências relativas aos entes federativos. Ora, parece haver contradição entre as competências estabelecidas sobre essa matéria no que se refere à autorização das diversas instituições de educação superior.

O art. 9º da LDB dispõe sobre as competências da União. O inciso VII diz ser incumbência da União *baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação*. Esse dispositivo não só faz jus ao espírito da LDB como atende ao disposto no art. 24, § 1º da Constituição Federal de 1988.

Por seu lado, o art. 10 da mesma LDB, ao dispor sobre as incumbências dos Estados, repete em seu inciso IV de modo idêntico os termos do estabelecido no inciso IX do mesmo art. 9º da LDB, quando este último diz

que à União cabe *autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino*. À primeira vista, então, parece que os incisos se referem aos cursos e estabelecimentos de cada sistema de ensino. Ora, essa interpretação parece se chocar com os §§ 2º e 3º do mesmo artigo 9º da LDB. Pois qual a necessidade de o § 2º dizer que, para o cumprimento do disposto nos incisos V a IX, a União *terá acesso a todos os dados e informações necessários de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais*? Se o legislador quisesse que o disposto fosse restrito à rede federal não só faria referência explícita a ela, restringindo o seu âmbito de aplicabilidade, como também ficaria sem sentido o § 3º que assinala a possibilidade de delegação de competências *aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham instituições de educação superior*. Neste caso fica evidente que o sujeito da delegação aos Estados só pode ser um: a União. Isto combina com o § 2º do art. 24 da Constituição Federal de 1988 que diz: *a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados*.

Além disso a Lei n. 9.131/95 que, pelo art. 92 da LDB, foi explicitamente incorporada por essa mesma lei nacional, ao explicitar as competências da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, diz, em seu art. 9º, letra e: *deliberar sobre a autorização, o credenciamento e o recredenciamento periódico de instituições de educação superior, inclusive de universidades...* Ao lado disso, então, fica claro por que o inciso V do art. 10 da LDB fala que Estados baixam *normas complementares* para o seu sistema de ensino. E enfim, se há norma geral federal sobre uma matéria, os Estados não possuem competência legislativa plena para atender a suas peculiaridades, de acordo com o § 3º do art. 24 da Constituição Federal de 1988.

Isto significa que o art. 48 da LDB, quando fala em diplomas reconhecidos e em sua validade nacional, estabelece uma correlação entre ambos que, além de fazer parte da tradição (*consuetudo, lex!*) da educação nacional, confirma o adágio de que “ninguém dá o que não tem” pelo qual o estadual, por si só, não produz o nacional. Como diz o § 4º do art. 24 da Constituição Federal de 1988: A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Estes tópicos apontados não fazem parte direta e explicitamente do capítulo específico sobre educação superior. Mas como constantes do título que trata da *Organização da Educação Nacional*, eles perpassam o capítulo próprio deste nível educacional.

De todo modo, a LDB como conjunto normativo se polariza entre a flexibilidade inicial do processo e da estrutura e a avaliação do rendimento escolar enquanto

produto do ensino superior. Ou como já dizia o documento do GERES<sup>2</sup>: *o controle finalístico* das instituições pelo Estado e dos resultados do ensino superior. A nova lei inclui, na sua letra e, de alguma maneira, no seu espírito, a educação como produto, insistindo na noção de qualidade e de excelência. Neste sentido, ela chama à cena o cidadão enquanto consumidor deste produto de modo que ele possa fiscalizá-lo ante a licitude da norma e torná-lo transparente em face da publicidade dos atos do governo. Afinal, a luta por uma educação de qualidade não pode ser uma tarefa exclusiva do Estado e nem se pode imaginar que o custo da educação pública não passe pelo bolso do contribuinte.

Isto se pode perceber pelo § 2º do art. 9º, o qual garante à União *o acesso a todos os dados e informações*, e pelo § 1º do art. 47, que exige a exposição pública e prévia, por parte das instituições, dos programas de curso, qualificação de professores, recursos disponíveis, critérios de avaliação, entre outros. Isto significa que as instituições deverão se expor mais e planejar melhor essa exposição (Internet, folhetos, guias etc.) a fim de revelar sua face institucional.

Do exposto anteriormente pode resultar uma explicação mais clara das iniciativas tomadas pelo Ministério da Educação e do Desporto quanto à avaliação das instituições de educação superior. Elas confirmam o poder da União diante da avaliação tal como lhe é facultado tanto pela LDB quanto pela Lei n. 9.131/95. É o caso do chamado “provão” e das comissões de especialistas responsáveis pelo processo de autorização de instituições proponentes de cursos ou, até mesmo, da prerrogativa universitária e das recentes medidas de categorização da avaliação.

O capítulo específico sobre a Educação Superior é o que contém o maior número de artigos da LDB. São quinze artigos (do 43 ao 57), representando 16,3% do conjunto dos 92 artigos. Os artigos 43-50 se ocupam da educação superior de modo geral e os restantes das que carregam consigo a prerrogativa universitária.

O art. 43 contempla as finalidades clássicas (ensino, pesquisas, extensão) da Educação Superior mas sem se socorrer da formulação, tal como se encontra no art. 207 da Constituição Federal, que estabelece a indissociabilidade entre as três funções. Essa indissociabilidade só reaparecerá no decreto federal n. 2.207/97 ao distinguir explicitamente a universidade de outras distintas formas de ser da educação superior. A titularidade plena desta relação é conatural às instituições portadoras da prerrogativa universitária.

---

2. O Grupo Executivo da Reforma do Ensino Superior foi constituído, em 1986, para operacionalizar as propostas da Comissão Nacional para a Reformulação do Ensino Superior criada pelo governo da “Nova República”. O documento exarado pelo GERES foi motivo de muita polémica no âmbito da Universidade.

O art. 44 estabelece a abrangência dos cursos e programas e o *processo* de ingresso. O destaques aqui ficam por conta do fim do monopólio do vestibular classificatório como forma única de ingresso e a inclusão, além da Graduação e da Pós-Graduação, de  *cursos sequenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência*. Em consequência da flexibilidade da LDB, esses destaques por sua novidade e certo grau de elasticidade demandam um comentário<sup>3</sup>.

O vestibular, ponto fixo num determinado momento do ano, cede espaço a um *processo seletivo*, sob cuja noção está sugerida a possibilidade de uma seqüenciação de atos tendentes a esse fim. No caso dos cursos sequenciais, o inciso II do art. 43 fala em  *áreas de conhecimento* (certamente se referindo à graduação e pós) enquanto, aqui, o inciso I do art. 44 fala em  *campos de saber e com diferentes níveis de abrangência e abertos a candidatos*, desde que preencham as condições ditadas pelas instituições. Isto pode ensejar às universidades a oferta de cursos que sejam interdisciplinares a partir de temáticas instigantes, de problemáticas emergentes ou de proposições voltadas para as práticas sociais.

O art. 45, em vez de uma formulação explícita da hierarquização das instituições de ensino superior, diz que elas, públicas ou privadas, podem possuir  *variados graus de abrangência*. Certamente esse será um aspecto voltado para uma regulamentação em instâncias específicas dos órgãos normativos, pois há sempre risco de que uma tal abertura se torne indiscriminada. Daí por que se deve zelar não só pela avaliação periódica mas também para que a autorização se faça dentro de condições adequadas aos fins aos quais os cursos se destinam.

O art. 46 mantém a autorização, o reconhecimento de cursos e o credenciamento de instituições como prerrogativas dos poderes públicos em função do caráter profissionalizante e determinante para o mercado do diploma de ensino superior. Isto significa a manutenção do espírito do art. 209 da Constituição Federal em que se pressupõe o ensino como “serviço público”. Logo, o conceito da educação como “concessão” dos poderes públicos aos empresários do setor privado permanece. Mas essas autorizações e credenciamentos não serão mais indefinidos no tempo. Eles  *terão prazos limitados* com renovação periódica após  *processo regular de avaliação*. Esse processo de avaliação, ao indicar as  *deficiências*, sugere  *reavaliação*. Se após um prazo satisfatório elas não forem sanadas, há possibilidade de  *desativação de cursos e habilitações, intervenção, suspensão temporária de prerrogativas e descredenciamento*.

Esse artigo representa uma grande novidade e pode significar um processo de qualificação mais refinada das Instituições de Ensino Superior em vista

---

3. Esse é um artigo que já está sendo explicitado pelo Conselho Nacional de Educação.

de suas finalidades maiores. Com certeza a regulamentação deste artigo será bastante trabalhosa, dada a própria complexidade do sistema e do estabelecimento de critérios de avaliação. Um ponto a verificar é o órgão específico ao qual caberá declarar o reconhecimento da instituição. Também aqui o Decreto n. 2.207/97 dá orientações neste sentido ao regulamentar, por exemplo, os prazos de qualificação do corpo docente das instituições.

O art. 47 traz outras novidades. Além da exposição pública já assinalada das variáveis importantes acerca da instituição, estudantes excepcionais poderão abreviar a duração de seus cursos. E as instituições públicas deverão oferecer cursos de graduação no turno da noite com qualidade igual aos do diurno.

Os artigos 48-50 regulam a expedição de diplomas e sua validade para o território nacional, a transferência de alunos regulares e não-regulares. Aqui a renovação é bastante significativa. Doravante os diplomas formam, titulam o graduado para o exercício profissional, mas não são mais habilitadores do exercício profissional. Eles provam a *formação recebida por seu titular* (art. 48) e isto implica que cabe à instituição acolhedora dos serviços profissionais do graduado verificar a sua adequação à área do mercado de trabalho, de acordo com o inciso XIII, do art. 5º da Constituição Federal e que diz: *é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer*. Em seu art. 27, a Lei n. 5.540/68 dizia que os diplomas importariam *em capacitação para o exercício profissional na área abrangida pelo respectivo currículo com validade em todo o território nacional*. Se agora o diploma é apenas prova de formação, segue-se que não é mais preciso que o registro profissional se veja inscrito no ministério ou nas secretarias, exceto quando a lei — LDB ou outra — taxativamente o exigir. Neste caso, a articulação com os Conselhos Profissionais deverá ser ativada de modo a se estabelecer padrões que não engessem e nem dispersem o caráter básico formativo dos titulados exigido por lei. Esse artigo, cuja importância ainda não foi de todo avaliada, certamente trará uma alteração significativa na relação entre o aparato formador e a profissionalização no mercado.

É certo que o art. 90, VII, prevê que cabe à *União baixar normas gerais sobre os cursos de graduação e de pós-graduação*, como também é certo que, pela Lei n. 9.131/95, art. 3º, § 1º, compete à Câmara de Educação Superior estabelecer *os conteúdos mínimos de cada curso*. Mas não há referências a currículos mínimos (conteúdo mínimo não é a mesma coisa que currículo mínimo!) já que a própria Lei n. 5.540/68 foi extinta.

Já os diplomas de graduação obtidos em universidades estrangeiras só serão revalidados por universidades públicas, enquanto os registros dos diplomas nacionais são da alçada das universidades, públicas ou privadas.

A partir daí começam os dispositivos relativos às universidades. Elas, a fim de usufruírem desta prerrogativa, deverão submeter-se à deliberação do Conselho Nacional de Educação através de sua Câmara de Educação Superior, conforme

estabelecido na Lei n. 9.131/95. O art. 51 abre a possibilidade de a universidade articular-se com os Estados no sentido de considerar a seleção de alunos desde o ensino médio<sup>4</sup>.

O art. 52 define a universidade como instituição pluridisciplinar caracterizada por docentes qualificados para cuja produção institucionalizada na pesquisa, na docência e na extensão se exige, minimamente, 1/3 do corpo docente com pós-graduação *stricto sensu*, e 1/3 em regime de tempo integral.

Se, de um lado, há uma ruptura com uma homogeneização postulada pela extinta Lei n. 5.540/68, por outro lado, a flexibilidade apontada pode sugerir um alto grau de dispersividade.

Considerando-se a validade nacional dos diplomas, como se poderá compatibilizar tanta dispersão (se vier a ocorrer) com o caráter similar que um diploma deverá possuir para a efetividade da dimensão nacional? Outro ponto interessante é a abertura para instituições especializadas de alto nível. Quando constatada sua existência, dentro de um campo de saber, e ela seja de tal maneira qualificada, poderá ela obter a prerrogativa de universidade<sup>5</sup>.

Além disso, no caminho para que uma instituição postule a prerrogativa de universidade deverão ser observados os dispositivos trazidos pelo Decreto n. 2.207/97 e pelas portarias que se lhe seguiram. Eles impõem uma série de critérios, sujeitos a avaliações, que explicitam a própria LDBEN.

O art. 53 lista as atribuições constantes de qualquer universidade, essas atribuições são o mínimo indispensável de uma autonomia que não é soberania, mas esse mesmo artigo diz que elas estão aí *sem prejuízo de outras* (atribuições). Trata-se das várias dimensões da autonomia entre as quais a fixação de vagas, currículos, planos, projetos, a conferência de graus e diplomas, aprovação de planos de investimentos e a capacidade de firmar convênios. Em vários itens postula-se a observância de diretrizes gerais pertinentes. Neste caso é importante voltar-se à Lei n. 9.131/95 em que a Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação tem competência para *deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação e do Desporto, para os cursos de graduação*, de acordo com o art. 9º, § 2º. Contudo as decisões internas relativas a essa prerrogativa não cabem, seja nas instituições públicas, seja nas particulares, às mantenedoras ou aos ocupantes de cargos, mas sim aos órgãos colegiados. Cabem-lhes inclusive os assuntos relativos à contratação e dispensa de professores, bem como o estabelecimento de planos de carreira.

---

4. Tramita no Congresso Nacional uma lei, já aprovada na Câmara, que faculta 50% das vagas para estudantes que se submetam ao processo seletivo em vez do vestibular tradicional.

5. O projeto de lei de LDB de 1946, enviado ao Congresso por Clemente Mariani, previa essa possibilidade para a área de ciências agrárias.

Com a revogação da Lei n. 5.540/68 consoante o art. 92, as universidades que quiserem poderão reestruturar-se de modo a contemplar, por exemplo, núcleos em vez de departamentos.

O art. 54, voltado para as instituições públicas, está sendo considerado por muitos como inconstitucional porque ofenderia o princípio constitucional do art. 207 e o regime jurídico único. Neste caso só uma emenda constitucional poderia viabilizar a legalidade deste artigo. Ele estabelece que as universidades públicas terão um *estatuto jurídico especial, na forma da lei*. Mediante tal estatuto, a ser explicitado e regulamentado por lei federal, além das prerrogativas do art. 53, elas ainda teriam liberdade de estabelecer seus planos de carreira e o regime jurídico de seu pessoal. Isto retiraria as universidades federais das amarras cartoriais que as prendem à burocracia de outros órgãos do governo, deixando-as mais desimpedidas a fim de implementar seus fins maiores.

E o contraponto de tal liberdade seria o estipulado no art. 55. Ele assegura, via poder público da União e orçamento global, para as instituições públicas *recursos suficientes para a (sua) manutenção e desenvolvimento*. Isto implicará, com certeza, a entronização de um *ethos* gerencial em todos os escalões administrativos da universidade, do qual se pede uma racionalidade no trato dos recursos em relação ao qual se pode entrever a dimensão de prestação de serviços como fonte adicional financeira àquela estatuída no art. 55. A rigor *recursos suficientes*, no âmbito das políticas governamentais, sempre conviveram com a disponibilidade limitada dos recursos orçamentários. A noção de suficiência, em geral entendida como bastante satisfatória, poderá então sofrer leituras diferenciadas a depender do ponto de vista dos interlocutores.

A gestão democrática, de acordo com o art. 56, é princípio válido para as universidades e instituições públicas de ensino superior, repondo o estabelecido na Lei n. 9.192/95. É bastante louvável a reiteração do princípio constitucional do art. 206, VI, já que a sustentação de uma universidade pública se dá pelos impostos pagos por toda a sociedade. Nesta medida, enfatiza de novo a presença dos órgãos colegiados onde os docentes ocuparão 70% dos assentos e nesta mesma proporção participarão da eleição de dirigentes superiores da Universidade.

Uma pergunta a se fazer é a seguinte: se as instituições privadas estão fora da gestão democrática, como adjetivar a sua gestão? Não democrática? Participativa? Cogestionária? Também aqui o Decreto n. 2.207/97 impõe alguns limites sobretudo para aquelas instituições universitárias que optem por serem sem fins lucrativos.

Enfim, o art. 57 estatui a obrigatoriedade do professor das instituições públicas lecionar, no mínimo, 8 horas-aula semanais.

Fora do capítulo de ensino superior há ainda o art. 66, § único, que possibilita às universidades com programas de doutorado atribuir a alguém o *notório saber* inclusive como modo de suprir a exigência do mestrado ou do doutorado. Esse dispositivo é emblemático da responsabilidade que pesará sobre as instituições a fim de usar essa franquia só em casos em que o titular do notório saber corresponde rigorosamente a tal honraria.

## **UMA NOVA REFORMA?**

Vistos esses pontos cumpre tentar responder à pergunta: uma nova reforma? Só o fato de se propor como uma outra lei nacional da educação já representa um indicador importante, sobretudo quando se extinguem as anteriores e se pretende reformar ou revisar partes da Constituição Federal.

Além disso, o atual Ministério da Educação tem tomado iniciativas em quase todos os campos da educação escolar, envolvendo, entre outros, currículos, financiamento, organização e material didático tradicional e contemporâneo por meio de decretos, de portarias. Além disso, não se pode ignorar as normatizações produzidas pelo Conselho Nacional de Educação.

Pode-se falar então em uma reforma da educação superior? A resposta depende, em primeiro lugar do resultado de uma outra pergunta: houve, na LDB, modificação do art. 207 sem prévia emenda constitucional? E não se pode deixar de assinalar o impacto sobre a educação superior pública das pretendidas emendas constitucionais relativas às esferas da administração e da previdência.

No que tange à educação superior privada há que se levar em conta o Decreto n. 2.762/97 que explicita vários dispositivos da LDBEN e até mesmo da Constituição Federal. A explicitação maior é a que estabelece a diferenciação entre instituições lucrativas e as não-lucrativas. Para essas últimas, o art. 2º do decreto estabelece uma série de quesitos cuja observância determina o modo legal de não ser uma sociedade mercantil.

Ora, esse conjunto de leis, decretos, portarias e resoluções sugere que há uma reforma em curso estruturada em torno de dois grandes eixos: a avaliação e a autonomia.

A avaliação, como vimos, apresenta-se aqui como um ajuizamento do rendimento escolar ao final dos cursos e das instituições que, sob vários modos, determinará a sua continuidade ou não. Ela será uma espécie de controle de resultados e dela dependerá um complexo processo de reestruturação dos sistemas de ensino, da comunidade acadêmica e do próprio aparato governamental, pois também poderá sinalizar maiores ou menores somas de recursos disponíveis segundo o bom ou mau desempenho.

A autonomia responde, no capítulo sobre o ensino superior, pelo outro eixo maior da LDB que é o da flexibilidade. Por ser uma área de múltiplos interesses, aí incluída a reserva de mercado para profissionais graduados, a flexibilidade não possui o tom enfático tal qual presente no ensino básico. Mas esse eixo manifesta um tom graduado em relação à autonomia plena usufruída pelas instituições que são universidades. Quanto mais próxima da figura da universidade, maior a autonomia e flexibilidade, quanto mais distante, menor a flexibilidade. Neste sentido há um respeito à autonomia e por isso mesmo a prerrogativa universitária passa a responder por um conjunto maior de atribuições livres de controles específicos e operacionais dos sistemas de ensino.

Dentro desta gradação, um conjunto de iniciativas podem ser tomadas tendo-se como ponto de partida a revogação da Lei n. 5.540/68.

Além disso, considerando-se esses eixos e esses espaços acima assinalados, pode-se falar em uma reforma que atenderá pelo nome de autonomia universitária avaliada e, em certos pontos, regulamentada ou interpretada, e essa dimensão será como que horizonte de avaliação das instituições não-universitárias.

A responsabilidade é grande, pois, além de cessar, via orçamento global, o fluxo contínuo (sic!) de recursos ao sabor de injunções nem sempre adequadas às diferenciações institucionais, é preciso saber se esses dispositivos conduzem a uma qualidade maior e melhor das instituições universitárias. O princípio de avaliação, em tese, conduziria a um estado permanente de aperfeiçoamento em que a flexibilidade permitiria perfis menos rígidos e mais abertos às peculiares condições das instituições. Flexibilidade e avaliação desde que montadas sob a égide da colaboração institucional entre os sujeitos interessados de tal maneira que o diálogo seja prévio a todas as implementações estruturantes da autonomia universitária.

Uma reforma produto de “revoluções passivas” em que o novo se introduz pela manutenção do arcaico sempre foi o oposto da democracia.

Uma reforma democrática é sempre uma tensão entre as conquistas da cidadania, que injeta uma radicalidade criadora nas instituições e nas forças sociais, e os limites trazidos pela herança atávica de mazelas socioeconômico-políticas ainda hoje presentes.

A reforma universitária trazida por esta LDBEN expressa-se, pois, por conter em si esses limites e essas possibilidades. Cabe à maioria dos educadores, forjados nas lutas que antecederam à construção de uma ordem sociojurídica que expressasse um Estado Democrático de Direito, buscar nessas mesmas lutas um caminho que possa, dentro das novas circunstâncias, conduzir à maior maturidade da educação superior, efetivando o que uma educação pública, republicana, qualificada e partilhada pode oferecer.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição: 1988: Texto Constitucional de 5/10/1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n. 1/92 a 15/96 e Emendas Constitucionais de revisão n. 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1996.

\_\_\_\_\_. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996. DOU, 23/12/96.