

NOVA REFORMA DO ENSINO SUPERIOR: A LÓGICA RECONSTRUÍDA

LUIZ ANTÔNIO CUNHA

Faculdade de Educação da UFRJ

RESUMO

O artigo apresenta a lógica da reforma do ensino superior empreendida pelo governo federal no Brasil, no período 1995/97. As leis e os decretos concernentes ao ensino superior no período são explicados como resultado do projeto GERES (Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior), de 1986, e da estratégia governamental de minimizar as resistências a tal reforma, principalmente das universidades públicas.

ENSINO SUPERIOR — UNIVERSIDADE — POLÍTICA EDUCACIONAL — EDUCAÇÃO BRASILEIRA

ABSTRACT

THE NEW HIGHER EDUCATION REFORM IN BRAZIL: LOGIC RECONSTRUCTED. *This article presents the logic of the higher education reform undertaken by the Federal Government in Brazil, in the period 1995/97. Laws and decrees relative to higher education in the period are explained by the 1986 GERES (Higher Education Reform Executive Group), and by Government strategy to minimize resistance to such reform, in particular resistance stemming from public universities.*

Para quem esperava por diretrizes e bases para o ensino superior, o desfecho do projeto legislativo da Lei n. 9.394/96 foi uma grande frustração. Com efeito, apesar das inovações introduzidas, ela omite aspectos e dimensões da maior importância para as Instituições de Ensino Superior (IES), os estudantes e os professores, o ensino e a pesquisa. Tal frustração é contrabalançada (ou reforçada?) pela pletera de leis, decretos e portarias que antecedem e sucedem a LDB, de modo que chamei o projeto que lhe deu origem — o do Senado Federal — de uma *lei minimalista* (Cunha, 1996b). Em vez de traçar diretrizes para a educação nacional, assentada em bases sólidas, o projeto do senador Darcy Ribeiro foi sendo modificado para se adaptar às medidas parciais do MEC, relativas ao Conselho Nacional de Educação, à escolha de dirigentes, ao ensino técnico, à avaliação universitária, e a outras, fosse mediante a incorporação de certos dispositivos, fosse pela mera supressão do antes estipulado¹.

O governo instalado em janeiro de 1995 empreendeu uma intensa atividade reformadora no campo educacional, sem esperar pela decisão legislativa a respeito da LDB. Para tanto, o MEC foi particularmente ativo na elaboração de uma série de projetos de reforma da Constituição, de medidas provisórias, de projetos de lei e de decretos, cuja lógica não foi explicitada previamente, dando margem às mais diversas interpretações, com predominância para a atribuição do impulso do processo a entidades mais ou menos concretas, a exemplo do Banco Mundial ou do *modelo neoliberal*.

Sem descartar a importância de um nem de outro na elaboração das políticas educacionais recentes no Brasil, este texto busca reconstruir a *lógica intrínseca* da reforma do ensino superior empreendida no triênio 1995/97. Não se dispõe a discutir a validade nem a oportunidade dessa reforma, embora uma ou outra observação seja feita sobre tópicos específicos². Uma hipótese que orienta

-
1. Um dos casos mais dramáticos de supressão foi no tocante aos exames de final de curso. A primeira versão do projeto Darcy Ribeiro, de 1992, previa a realização de um Exame de Estado para os concluintes dos cursos de Direito, Engenharia e Saúde (física e mental), condição para a obtenção de diplomas garantidores do exercício das respectivas profissões regulamentadas. Todas as demais profissões seriam desregulamentadas, de modo que os diplomas dos cursos superiores perderiam sua tradicional condição de requisitos educacionais para seu desempenho. Se amparado por correspondente alteração constitucional, esse dispositivo acarretaria modificações profundas tanto no mercado de trabalho quanto no próprio sistema educacional. No entanto, o proponente o suprimiu e, por omissão, abriu caminho para o Exame Nacional de Cursos, para todos os estudantes do último ano de todos os cursos superiores, independentemente da diplomação.
 2. Observações críticas sobre parte dessas medidas, já tomadas ou anunciadas, podem ser encontradas em Cunha (1996a e b). Visões distintas do mesmo processo são encontradas em Durham (1993) e em artigos diversos publicados por *Universidade e Sociedade*, 1995 e 1996.

este estudo é a de que a presença de certas recomendações nos relatórios de agências internacionais refletem o protagonismo de grupos internos, que buscam valorizar suas propostas mediante o endosso político, importante não apenas devido ao poder financeiro por elas detido, como, também, devido ao valor simbólico que tais propostas passam a ostentar, depois de consagradas pelo agente externo.

Uma ênfase especial será conferida, neste texto, aos projetos oriundos do Poder Executivo, embora seja reconhecida a importância de projetos oriundos de entidades como as que congregam reitores de universidades (significativamente reagrupados segundo tipos de instituições³) e das associações de docentes, tanto em termos propriamente propositivos quanto no desencadeamento de reações governamentais.

CONCEPÇÃO

Neste item serão sumariadas as iniciativas de propostas de reformulação do ensino superior nos anos 80. Mais adiante, veremos o que elas têm a ver com as políticas dos anos 90.

Embora a reforma do ensino, empreendida em 1968, mediante a Lei n. 5.540, e o Estatuto do Magistério Superior Federal do mesmo ano (Lei n. 5.539) propiciassem condições institucionais para a criação da universidade no Brasil, onde, até então, existiam apenas faculdades isoladas ou meramente aglomeradas, a política universitária dos anos 70 foi enfaticamente criticada por professores, pesquisadores e estudantes.

Para isso, concorreu o contexto político do início da década, com o esgotamento do regime militar e a ascensão das organizações sociais e políticas tendentes à democratização da sociedade e do Estado. O biênio 1982/83 foi especialmente importante nesse processo de transição para a democracia, pelas eleições diretas para o governo dos estados, as primeiras que se realizavam por essa via desde 1965.

Neste sentido, o MEC lançou o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), em junho de 1983, como desdobramento de discussões havidas no âmbito do Conselho Federal de Educação. Estas, por sua vez, resultaram das greves ocorridas nas universidades federais nos anos anteriores e das críticas dirigidas à legislação relativa ao ensino superior.

No início da década de 80, a pós-graduação contava com o sistema de avaliação da CAPES, que gozava de reconhecimento geral, apesar das críticas

3. Além do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, os dirigentes universitários agrupam-se segundo as características de suas instituições: federais; estaduais e municipais; comunitárias; e particulares.

a respeito do viés quantitativista. A graduação, ao contrário, não dispunha de nada comparável. Faltava-lhe um mecanismo que pudesse apontar em que medida a reforma universitária realmente se efetivou, quais as vantagens alcançadas e quais os problemas enfrentados pelos diversos tipos de cursos e de instituições.

Para compensar essa deficiência, a experiência da CAPES na pós-graduação teve um papel decisivo. Por iniciativa de seu diretor-geral, Edson Machado de Souza, membro do Conselho Federal de Educação, foi criado um Grupo Gestor da Pesquisa (na realidade, o próprio PARU), sob a coordenação-geral dele próprio e a coordenação técnica de Sérgio Costa Ribeiro, secundado por Isaura Beloni. Cinco técnicos do MEC completavam o grupo.

O PARU trataria de dois grandes temas: a gestão das IES (poder e tomada de decisões; administração acadêmica; administração financeira; financiamento e política de pessoal) e a produção e a disseminação do conhecimento (ensino e pesquisa; e interação com a comunidade). Para dar conta de temática tão ambiciosa, o projeto se desenvolveria em três etapas: (i) realização de um *estudo-base*, consistindo em pesquisa do tipo *survey* e análise de práticas das IES que se apresentassem como voluntárias, a partir de uma metodologia que permitisse comparações; (ii) debates nacionais sobre os documentos produzidos no âmbito das IES e no âmbito de entidades; e (iii) elaboração de subsídios ao CFE que, então, se encarregaria de alterar a legislação relativa ao ensino superior, mediante pareceres e anteprojatos de decretos e de leis. Apesar de originário na CAPES, o enfoque da pesquisa era avesso ao tecnicismo dominante no Ministério da Educação, como se depreende na passagem abaixo, extraída do Referencial teórico do estudo-base:

Busca-se apreender o *ethos* de cada instituição, principalmente por intermédio de uma análise histórica que, partindo da atual situação da IES, permita chegar à recuperação de sua trajetória, em relação a processos tais como maneira de legitimação das decisões internas, modos específicos de gestão e formas de tomada de decisão. Tais processos interferem na formulação de políticas concretizadas em diferentes tipos de práticas acadêmicas que, assim, expressam a marca política da instituição.

Para o *estudo-base* foram elaborados questionários destinados aos estudantes; aos professores e aos administradores; e um roteiro para a obtenção de informações complementares visando à contextualização das IES. Seriam aplicados questionários em amostras de docentes, de estudantes de graduação e de pós-graduação *stricto sensu*.

Infelizmente, o PARU foi desativado um ano depois de começado, devido a disputas internas ao próprio Ministério da Educação, em torno de quem competia fazer a avaliação da Reforma Universitária. Os dados de milhares de questionários não foram sequer apurados e vários estudos institucionais não passaram das versões preliminares.

Empossado o presidente Sarney e feito ministro da Educação Marco Maciel, o projeto foi esquecido, substituído em suas funções por um expediente de maior rendimento político: a Comissão Nacional para a Reformulação do Ensino Superior, nomeada já em março de 1985, com 24 membros⁴.

A heterogeneidade dos membros da Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior era marcante. Apenas metade deles tinha efetivamente vivência universitária. Os demais haviam frequentado cursos superiores, algum dia, mas desenvolviam práticas muito distantes da vida acadêmica. Se havia um militante de sindicato de trabalhadores petroleiros, a ele se contrapunha um empresário do setor siderúrgico; ao intelectual comunista, o tecnoburocrata; ao leigo partidário da teologia da libertação, o monge cultivador da herança tridentina; à geração jovem da docência universitária, o delfim da cátedra da velha faculdade; a um dirigente de associação de docentes, um membro do Conselho Federal de Educação; a um ex-reitor de universidade, um ex-presidente da União Nacional dos Estudantes. Tamanha diversidade propiciou que o produto da comissão fosse um conjunto de textos a propósito de questões desconstruídas, base de um relatório conforme as diretrizes implícitas do ministério⁵, seguido de votos em separado.

As medidas preconizadas pelo relatório da comissão, se implementadas, resultariam em profundas mudanças na estrutura do ensino superior brasileiro. O modelo napoleônico, vigente desde a segunda década do século passado, mas parcialmente alterado pela reforma universitária de 1966/68, sofreria novo e duro golpe. A ênfase nos cursos de graduação de caráter geral, desvinculados de profissões específicas, e a transferência de conteúdos profissionais para a pós-graduação levariam as universidades brasileiras ainda mais para perto do modelo norte-americano, talvez com a introdução nelas do *college*, que o ciclo básico da reforma dos anos 60 teria antecipado. Paralelamente, os institutos superiores de tecnologia esvaziariam as universidades da demanda por cursos específicos. Ambas as medidas visariam combater o caráter corporativo do ensino superior brasileiro, outra persistência do modelo napoleônico,

-
4. Num encontro de Tancredo Neves com dirigentes de associações de docentes, em novembro de 1984, ele mostrou ter assimilado uma proposta de reformulação das IES federais apresentada por professores dessas instituições, situadas no Estado do Rio de Janeiro. O discurso que o presidente eleito havia preparado para seu discurso de posse continha um parágrafo que mencionava a criação de uma comissão de alto nível para apresentar subsídios visando a uma nova política para o ensino superior. Com a morte súbita de Tancredo Neves, esse discurso foi lido e assumido pelo seu vice, finalmente empossado, José Sarney.
 5. Seu autor foi Simon Schwartzman, colaborador de José Goldenberg na reitoria da Universidade de São Paulo, onde criou o Núcleo de Estudos do Ensino Superior, que veio a dar suporte institucional para o aperfeiçoamento de tais diretrizes, tornando-as um projeto consistente.

que estaria sobrevivendo pela intermediação dos currículos mínimos dos cursos, estabelecidos pelo Conselho Federal de Educação em articulação com os organismos de representação de cada agrupamento profissional. Outro elemento do modelo napoleônico prevalecente no Brasil seria o centralismo e a organização padronizada, que a comissão propôs combater pela transferência às universidades da supervisão das demais instituições de ensino superior, bem como a liberdade para que as universidades optassem por adotar ou não sistemas que, apesar de recentes, já pareciam fazer parte da própria essência da instituição: sistema de créditos, departamentos, ciclo básico etc.

Concluído o relatório da Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior, em novembro de 1985, poucos meses depois (fevereiro de 1986), o ministro da Educação Marco Maciel criou o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES), com cinco membros⁶. Com base naquele relatório e em contribuições enviadas por associações e pessoas individuais, o GERES elaborou um anteprojeto de lei de reformulação voltado apenas para as IES federais.

Em outubro de 1986, o relatório e o anteprojeto de lei produzidos pelo GERES foram divulgados apressadamente, no bojo de uma crise gerada por greve de funcionários técnico-administrativos e ameaça de greve de professores. Tomou-se conhecimento de um texto que assumia certas linhas daquela comissão e as desenvolvia, e de um anteprojeto de lei que anunciava algumas medidas específicas.

A análise dos principais pontos focalizados no anteprojeto de lei do GERES revela a preocupação geral de: (i) acabar com a dualidade de estruturação das universidades federais, incorporando as autarquias e as fundações num novo ente jurídico, denominado apenas universidade, que deixaria de ter os rígidos controles orçamentários e salariais das autarquias, pois receberiam os recursos financeiros sob a forma de dotações globais; (ii) racionalizar o controle governamental sobre as universidades, que deixaria de ser sobre os *meios* para incidir sobre os *fins*, com participação acadêmica, sem prejuízo da autonomia das instituições; (iii) valorizar os níveis mais elevados da carreira docente, restringindo o acesso dos níveis inferiores aos cargos de direção, e restituir aos títulos acadêmicos seu antigo papel no regime de promoção dos professores; (iv) incluir a participação de docentes e de estudantes na elaboração das listas (que seriam tríplexes e não sêxtuplas) para os cargos de direção das universidades e de suas unidades, bem como a incorporação de representantes

6. Eram eles: Antônio Octávio Cintra, professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais; Getúlio Pereira Carvalho, secretário-geral adjunto do MEC; Paulo Elpídio Menezes Neto, ex-reitor da Universidade Federal do Ceará; Edson Machado de Souza, diretor da CAPES; Sérgio Costa Ribeiro, físico, pesquisador do LNCC/CNPq.

dos funcionários nos colégios eleitorais especiais, que votariam nos candidatos a reitor⁷.

O texto do GERES foi severamente criticado pelos movimentos de professores, de funcionários e de estudantes, talvez mais pelo seu relatório-justificativa do que pelo anteprojeto de lei propriamente. Temia-se que a dotação global pudesse levar à desobrigação do governo para com o suprimento de recursos, pelo menos para cobrir as despesas com pagamento de pessoal. Isto porque os cortes orçamentários, de um lado, e os reajustes salariais, resultantes da inflação e das conquistas trabalhistas, de outro, obrigavam os reitores a dedicarem grande parte de seu tempo à busca de créditos adicionais que permitissem cobrir as despesas mais prementes. Por outro lado, as entidades sindicais de professores e de funcionários, particularmente, temiam a perda de força política se tivessem que orientar suas reivindicações para dentro de cada universidade, ao invés de se juntarem nas reivindicações unificadas perante o MEC, caso a diversidade dos quadros funcionais e das escalas salariais viesse a prevalecer.

Diante do volume de críticas recebidas, o presidente da República, no contexto das dificuldades políticas em pleno período constituinte, retirou do Congresso Nacional o anteprojeto de lei que, no entanto, permaneceu como orientação da política geral do governo para o ensino superior.

Entretanto, a avaliação das universidades deslanchou enquanto iniciativa de algumas instituições. A Universidade de São Paulo avaliou seus departamentos, penosamente⁸; a Universidade Federal de Minas Gerais avaliou sua pós-graduação; a Universidade Federal do Rio de Janeiro e a Universidade de Brasília avaliaram seus cursos de graduação, utilizando diferentes procedimentos; o Ministério da Educação incentivou atividades desse tipo, mas pretendia desenvolver processos mais amplos de avaliação. Em busca de orientação e legitimação em área tão sensível, o MEC promoveu, em conjunto com o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, um Encontro Internacional sobre Avaliação Superior (Brasília, setembro 1987), com a participação de

-
7. Embora o projeto de lei do GERES previsse que a participação de estudantes e de funcionários nos órgãos colegiados não poderia superar $\frac{1}{4}$ do número de professores, não especificou o peso dessas categorias, nem mesmo nos colégios especiais reunidos para elaborar a lista tríplice. Esses pesos seriam definidos por deliberação interna a cada IES.
 8. Numa desastrada tentativa de avaliar a produção de seus professores, a reitoria da USP permitiu que vazasse para a imprensa um lista com os nomes dos que não haviam publicado um só artigo ou livro no biênio 1985/86, denominados os "improdutivos" — nada menos de $\frac{1}{4}$ dos contratados em dedicação exclusiva ou turno completo. Diante da precariedade dos levantamentos efetuados, a tentativa falhou, retardando o processo de avaliação da universidade. Pior do que isso, o temor de procedimentos análogos se espalhou da USP para as demais IES públicas.

técnicos governamentais e professores universitários da Inglaterra, da França, do Canadá e do Japão, países que possuíam formas distintas de tratar essa questão. Desse encontro, vale destacar que os participantes brasileiros não integrantes dos quadros do MEC enfatizaram a necessidade de desvinculação e independência dos órgãos de avaliação diante dos órgãos de financiamento.

O que eram apenas projetos no governo Sarney, passou a política de Estado no governo seu sucessor. Imediatamente após a posse de Fernando Collor de Mello, em março de 1990, foram tomadas medidas drásticas de redução do tamanho do aparelho de Estado, com a extinção de autarquias, fundações e empresas públicas. Dentre os órgãos federais extintos estavam a CAPES e o INEP, ambos do Ministério da Educação. A forte reação do meio acadêmico, inclusive de aliados do governo Collor, levou-o à recriação desses órgãos.

Somente depois desses “acidentes” é que foi elaborado o Plano Setorial de Educação 1991-1995. Seu preâmbulo dizia que a legitimação da *autonomia* universitária dependeria do *desempenho* das instituições, o que suscitou uma reação generalizada à avaliação institucional, que já se iniciava em algumas universidades públicas de primeira linha.

O Plano acenava, também, com a “desregulamentação” do funcionamento das universidades federais, abrindo-se a possibilidade de cada uma delas fixar o salário dos professores e realizar concursos para admissão e promoção de pessoal conforme suas necessidades, independentemente de autorização governamental.

O ministro da Educação Carlos Chiarelli concordava plenamente com o diagnóstico da missão do Banco Mundial⁹, de que as universidades federais tinham excesso de pessoal, priorizavam as atividades-meio em detrimento das

9. A presença do Banco Mundial pode ser assinalada no relatório apresentado ao governo brasileiro, intitulado *Higher Education Reform in Brazil*, de fevereiro de 1991. O relatório afirma que as principais necessidades do Brasil em termos educacionais estão no ensino primário e secundário, como essa agência havia enfatizado em relatórios anteriores. Curiosamente, para um relatório sobre o ensino superior, afirma-se que este nível de ensino é *também* importante para a qualificação de força de trabalho de nível médio e alto. Mas o volume de gastos públicos faria com que questões como eficiência e efetividade tivessem de ser levadas em conta, especialmente. As principais recomendações foram as seguintes: as IES federais deveriam ter maior autonomia para gerir seus próprios orçamentos, contratar e demitir pessoal; o Conselho Federal de Educação deveria tornar-se uma agência de efetivo controle do crescimento do ensino superior, assumindo novas tarefas, inclusive a de alocação de recursos para as IES federais e a elaboração de normas visando aumentar o custo-efetividade e a responsabilidade dessas instituições; o CFE deveria simplificar e tornar mais transparente sua supervisão das IES privadas; os recursos para as IES deveriam ser alocados em função do custo unitário de suas atividades, o que poderia reduzir as despesas da ordem de um terço, mediante o aumento das matrículas ou a redução do pessoal; as IES federais deveriam cobrar taxas como meio de aumentar a eficiência e a equidade.

atividades-fim, impondo-se, portanto, a adoção de procedimentos drásticos de redução do custo unitário do estudante. Embora aquela agência financeira internacional tivesse aventado vários cenários¹⁰, o caminho escolhido pelo ministro foi o de propor às universidades que escolhessem entre a redução de 1/3 das despesas com pessoal ou, então, aumentar em 30% as vagas oferecidas nos exames vestibulares, destinando-as especialmente aos cursos noturnos e aos que fossem abertos nas cidades do interior¹¹.

Em agosto de 1991, Chiarelli foi substituído no MEC por José Goldenberg, ex-reitor da Universidade de São Paulo, que, enquanto secretário estadual da Educação, negociou com a Assembléia Legislativa paulista o dispositivo da autonomia financeira das universidades paulistas¹².

O governo federal acolheu o projeto Goldenberg de emenda constitucional que regulamentava o dispositivo sobre a autonomia universitária conforme o modelo paulista, e o reuniu a outras questões que tratavam da regulação pelo mercado da distribuição de derivados de petróleo, da exploração dos serviços de telecomunicação, da mineração, da desregulamentação do comércio exterior e outras.

O projeto de emenda constitucional, já com os adendos de parecer favorável recebidos na Câmara dos Deputados, estipulava que as universidades públicas constituiriam uma categoria específica de entidade, distinta dos órgãos da administração direta e indireta (fundações e autarquias) de modo que seu pessoal perdesse o *status* de funcionário público, inclusive o benefício da estabilidade (garantindo-se os direitos adquiridos pela Constituição). O governo federal passaria a destinar às suas universidades um percentual fixo dos recursos resultantes de impostos, com o que elas cobririam as despesas de pessoal ativo, inativo e pensionista, com a única restrição de que esses gastos não ultrapassassem 80% do total do orçamento de cada instituição. Para complementar os recursos transferidos pelo Poder Público, as universidades

10. No que diz respeito a este ponto, o relatório do Banco Mundial aventou o aumento de 50% das matrículas nos três anos seguintes, mantendo-se os gastos constantes, ou, então, manter o número de estudantes nos níveis existentes e cortar um terço do pessoal docente e não-docente.

11. A Constituição de 1988 continha um estranho artigo que determinava que nos dez anos seguintes ao de sua promulgação, as universidades públicas deveriam descentralizar suas atividades, de modo a estender suas unidades de ensino para as “cidades de maior densidade populacional”, expressão entendida como significando as maiores cidades do interior dos estados. Essa determinação foi suprimida pela emenda constitucional n. 14, de setembro de 1996.

12. Desde fevereiro de 1989, as três universidades estaduais paulistas passaram a receber 8,4% da receita do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços, proporção logo elevada para 9%. A repartição dessa receita entre as instituições tem sido alvo de disputas. De todo modo, há uma regra fixa de divisão.

deveriam buscar “fontes alternativas de financiamento obtido através da necessária interação com a comunidade”. A autonomia (didático-científica, administrativa e de gestão financeira, e patrimonial, acrescida “de recursos humanos”), atributo das universidades, poderia ser estendida a outras instituições de ensino e pesquisa.

Essa proposta de emenda constitucional recebeu fortes críticas dos reitores e dos sindicatos de professores e de funcionários técnico-administrativos. Os reitores temiam perder a certeza de contarem com o governo federal para cobrir os gastos com pessoal, e chamavam a atenção para as diferenças entre as circunstâncias das universidades paulistas e as condições de muitas das federais e das estaduais de outras unidades da federação. Embora o estado de São Paulo produzisse cerca de metade do PIB e obtivesse receita tributária superior à da União, ele mantém apenas três universidades, contra as 35 federais. Os docentes e os funcionários técnico-administrativos, por sua vez, temiam perder os benefícios da isonomia salarial, da estabilidade, da aposentadoria com proventos superiores aos dos colegas da ativa, bem como o aumento da carga de trabalho que a limitação do pessoal poderia acarretar. Os temores de uns e outros eram acrescidos pela constatação do crescente número de pedidos de aposentadoria voluntária (centenas em cada universidade federal) por docentes e funcionários com medo de perderem o benefício da aposentadoria integral por tempo de serviço encurtado, em virtude do ajuste fiscal que estava sendo encaminhado pelo governo via outra emenda constitucional. Em consequência, o aumento dos encargos com pessoal inativo acarretaria uma dificuldade adicional para a manutenção do pessoal em atividade na docência e na pesquisa.

A “dotação global” também suscitou fortes reações, logo interpretada pelos dirigentes do MEC como sendo produto do “medo da autonomia”. Numa economia inflacionária como a brasileira do período, a dotação global era vista como levando as universidades públicas a funcionarem em situação de penúria de recursos ainda maior do que a existente até então, quando pelo menos a folha de pagamento era coberta pelos governos federal e estaduais. Não era difícil prever que a contrapartida da autonomia financeira que se pretendia outorgar às universidades era, na realidade, uma política de desobrigação do governo para com a manutenção das universidades federais, por mais que a retórica do plano falasse da necessidade de ampliar a oferta do setor público no ensino superior e na produção de ciência e tecnologia para a “conquista da modernidade”.

PREPARAÇÃO

A meteórica ascensão política de Collor acabou de um modo até então inédito na história política do país. As dificuldades do plano de estabilização logo se evidenciaram, com a persistência da inflação e a recessão econômica. As forças políticas que haviam apoiado sua eleição abandonaram a base política

do governo no Congresso Nacional, o que propiciou a investigação das denúncias de corrupção na equipe presidencial, com o envolvimento direto do próprio presidente e membros de sua família. Depois de uma intensa campanha da imprensa, amplos segmentos da sociedade civil manifestaram-se pelo *impeachment* do mandato de Collor, o que foi aprovado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em dezembro de 1992. Collor foi afastado da Presidência da República, e seus direitos políticos foram cassados por oito anos. Para seu lugar foi convocado o vice-presidente, Itamar Franco.

Para o Ministério da Educação foi nomeado um professor de universidade federal, Murilo Hingel, que se manifestou desde logo favorável ao apoio ao setor público de ensino, apesar de desenvolver um generoso programa de compra de vagas em escolas de 1º grau de uma rede nacional comunitária. A maior parte do mandato-tampão de Itamar Franco foi ocupado, no campo educacional, com a elaboração de um Plano Nacional de Educação para Todos, desencadeando-se uma série de debates com entidades científicas e sindicais, o que resultou na incorporação das demandas mais ostensivas, inclusive em termos salariais.

Durante o curto governo Itamar Franco duas importantes medidas foram tomadas, ambas incorporadas no atual quadro da reforma: a dissolução do Conselho Federal de Educação (CFE) e o desenho de um Conselho Nacional de Educação; e a criação da primeira universidade brasileira fora do critério de universalidade de campo.

Depois de denúncias comprovadas de envolvimento de membros do CFE em esquemas de corrupção que beneficiavam instituições privadas de ensino, que pretendiam adquirir o *status* de universidade, e de universidades privadas que pretendiam o recredenciamento¹³, o Presidente da República extinguiu, por medida provisória de outubro de 1994, esse órgão colegiado¹⁴. Para seu lugar, um projeto de lei criava o Conselho Nacional de Educação, com menos atribuições e membros indicados (50% dos lugares) por entidades da sociedade civil relacionadas com o ensino básico e com o ensino superior¹⁵.

13. As denúncias foram publicadas em *O Estado de S. Paulo* (julho 1994), e comprometiam, especialmente, o próprio presidente do Conselho, que advogava contra a União, a favor de IES privadas.

14. As atribuições previstas para o Conselho foram assumidas pelo Ministério da Educação, pelo prazo de seis meses. Contraditoriamente a sua inspiração imediata, a medida provisória previa que essas atribuições poderiam ser permanentemente delegadas aos conselhos estaduais de educação (particularmente a competência de opinar sobre o reconhecimento de universidades e estabelecimentos isolados de ensino superior), na maioria dos casos ainda mais sujeitos à influência dos grupos privatistas do que seu homólogo federal.

15. A extinção do CFE foi criticada pelos líderes privatistas, mas foi em geral bem recebida no meio educacional, salvo pelos defensores do projeto de LDB da Câmara dos Deputados, que preferiam que tal matéria fosse definida nos termos aí estabelecidos, pelos quais as entidades teriam mais força do que então se lhes propiciava.

No que diz respeito ao ensino superior, o ministro apoiou a mudança dos mecanismos de acesso aos cursos de graduação. Em vez dos exames vestibulares, que vigiam no país desde 1910, ele deu o aval ministerial para experiências que substituíssem esses exames por avaliações periódicas durante o ensino de 2º grau. Essa inovação reunia adeptos à esquerda (como o reitor da Universidade de Brasília, Cristóvam Buarque, depois governador do Distrito Federal) e à direita, como a Fundação CESGRANRIO, especializada em exames de seleção, no Rio de Janeiro. Em nome da autonomia universitária, as instituições públicas e privadas poderiam escolher quais procedimentos utilizariam na seleção dos estudantes, inclusive destinar parte das vagas para os candidatos aprovados em exames vestibulares e parte aos alunos avaliados ao longo do 2º grau por elas próprias ou por instituições credenciadas pelo Ministério. Ainda que não se tivesse chegado a uma mudança legal, o apoio ministerial deu cobertura para experiências práticas que serviram para sustentar novas propostas, mais tarde apresentadas ao próprio Ministério.

Outra medida importante foi a tentativa de modificar o processo de distribuição dos recursos destinados às instituições federais de ensino superior. Até então, os recursos eram distribuídos conforme os gastos dos anos anteriores, só sendo alterados em função de negociações muito complicadas, em que a pressão política assumia o papel principal. O que se pretendia, então, instituir, era que cerca de 90% do orçamento de cada universidade fosse calculado segundo a série histórica; 9% com base em suas necessidades comprovadas (aumento de alunos matriculados, construção de prédios e aquisição de equipamentos) e 1% na produtividade (número de profissionais formados e quantidade de pesquisas realizadas). Embora essa medida chegasse a obter consenso entre os reitores, ela não chegou a ser implantada¹⁶.

A avaliação institucional das universidades, medida que deveria propiciar essa distribuição de recursos, foi objeto de um programa de incentivo do Ministério da Educação. Depois de muito criticada por docentes e funcionários, houve uma espécie de acordo entre as universidades, especialmente as federais, e o Ministério, de modo que a auto-avaliação foi estimulada. Uma Comissão Nacional de Avaliação foi criada, com participação de todos os segmentos institucionais¹⁷. A Comissão chegou a elaborar uma proposta nacional de

16. Houve reitores de universidades federais que pretendiam que o percentual do orçamento ligado à produtividade fosse elevado para 5%, de modo a se premiar as instituições que mostrassem maior esforço para alterar a situação atual, por todos considerada insatisfatória. No entanto, a maioria dos reitores recusou essa elevação, pois ela poderia levar à inviabilização de suas universidades.

17. Estavam representados na Comissão: a Secretaria de Educação Superior, do MEC; a Associação Nacional de Instituições Federais de Ensino Superior; a Associação Brasileira de Universidades Estaduais e Municipais; a Associação Nacional de Universidades Particulares; a Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas; o Fórum dos

avaliação, em outubro de 1993, contendo recomendações para o que viria a constituir o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB). As recomendações eram no sentido do desenvolvimento da auto-avaliação das universidades, mas sem abrir mão da avaliação externa, de modo a se ter um contraponto para eventuais fatores corporativos; que priorizassem o ensino de graduação, em que os problemas eram mais gritantes; que procurassem aliar procedimentos qualitativos com quantitativos, inclusive mediante a utilização de índices como os que a proposta exemplificava, apresentando conceitos que propiciassem comparações futuras. O PAIUB recebeu recursos que financiaram, parcialmente, projetos de auto-avaliação de setenta universidades brasileiras, com os mais distintos formatos.

Enquanto se procurava aumentar o rendimento no emprego dos recursos das universidades, o biênio 1993/94 assistiu à discussão, mais uma vez retomada, do financiamento das instituições públicas de ensino superior. Diante da insistência dos que, dentro e fora do governo federal e do Congresso Nacional, pretendiam instituir a cobrança de anuidades, o ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso manifestou-se favorável a um adicional no imposto de renda para as pessoas físicas abastadas cujos filhos estudassem em universidades públicas¹⁸. No entanto, nenhuma medida concreta foi tomada nesse sentido, por parte do governo, embora, no Congresso, tramitassem projetos de lei de iniciativa de deputados, abolindo o ensino gratuito para todos nas IES públicas. A transferência das universidades federais para as administrações estaduais foi outra medida aventada, com a justificativa de que foi acarretada pela transferência de recursos da União, pela Constituição de 1988, para as unidades da federação. Também aqui, a discussão deixou de resultar em projeto de lei, para o que não encontrou respaldo em nenhum governo estadual.

O apoio popular granjeado pela política de estabilização financeira do governo Itamar Franco — o Plano Real — incentivou seu ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso a candidatar-se à Presidência da República, por uma frente partidária de centro-direita. A proposta de governo do candidato foi elaborada por uma equipe coordenada por Paulo Renato Souza, ex-secretário da Educação do Estado de São Paulo, ex-reitor da UNICAMP e, então, técnico do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Pró-Reitores de Graduação (das universidades); o Fórum dos Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação (idem); o Fórum dos Pró-Reitores de Extensão (idem); e o Fórum dos Pró-Reitores de Planejamento e Administração (idem). Essa comissão foi assessorada por um comitê de treze professores, pesquisadores e técnicos governamentais, no qual estavam pessoas de projeção no campo do ensino superior.

18. Vale mencionar que o Congresso rejeitou um projeto de lei de autoria do senador Fernando Henrique Cardoso, instituindo o imposto sobre grandes fortunas; e outro do mesmo, enquanto ministro da Fazenda, criando uma alíquota mais alta para contribuintes com rendimentos especialmente elevados.

A característica mais marcante da educação como meta prioritária da *proposta* (Cardoso, 1994) é o destaque para o papel econômico da educação, enquanto “base do novo estilo de desenvolvimento”, cujo dinamismo e sustentação provêm de fora dela mesma — do progresso científico e tecnológico. Essa indução atuaria no sistema educacional pelo topo, isto é, pela universidade, entendendo que a competência científica e tecnológica é fundamental para garantir a qualidade do ensino básico, secundário e técnico, assim como aumentar a qualificação geral da população.

Para se conseguir isso, a *proposta* afirmava a necessidade de se estabelecer uma “verdadeira parceria” entre setor privado e governo, entre universidade e indústria, tanto na gestão quanto no financiamento do sistema brasileiro de desenvolvimento científico e tecnológico. Esta era uma referência à política que o CNPq pretendia desenvolver há anos, no sentido de aumentar os gastos em ciência e tecnologia com aportes das empresas. Em contrapartida, as instituições de pesquisa se dedicariam mais e mais à pesquisa aplicada.

A *proposta* referia-se negativamente à rede federal de ensino superior, que “precisaria ser revista”, silenciando-se quanto ao conjunto do ensino privado, que é majoritário e, inegavelmente, de qualidade bem inferior. Assim, a *proposta* mencionava como inaceitável que a rede federal consumisse de 70% a 80% de todas as verbas do Ministério da Educação (uma estimativa, aliás, bastante exagerada) para atender apenas a 22% dos estudantes de graduação.

Essa crítica ao que seria um gasto exagerado das IES federais, quando comparado aos resultados por elas alcançados, coincidia com o pensamento de expressivos dirigentes e professores das universidades estaduais paulistas, manifestando o interesse na redistribuição dos recursos do MEC para as universidades de melhor qualidade e produtividade, fossem elas federais, estaduais ou privadas.

Sem especificar se se referia apenas às IES federais (entendi que sim), a *proposta* afirmava que a política para o ensino superior deveria promover uma “revolução administrativa”: o objetivo seria a administração mais racional dos recursos e a utilização da capacidade ociosa, visando generalizar os cursos noturnos e aumentar as matrículas, sem despesas adicionais. Para isso, as universidades deveriam ter uma “efetiva autonomia”, mas que condicionasse o montante de verbas que viessem a receber para a avaliação de desempenho. Nesta avaliação, seriam levados em conta, especialmente, o número de estudantes efetivamente formados, as pesquisas realizadas e os serviços prestados.

A racionalização dos gastos e o aumento da produtividade deveriam se refletir em aumentos salariais (de professores e de funcionários, é de se supor), por razões que a *proposta* não permite saber quais seriam, a não ser que aludisse

ao mecanismo mais evocado do que acionado pelas empresas privadas, que pretendem com ele explicar as diferenças salariais entre as diversas categorias ocupacionais e ramos de atividade.

A longo prazo, não foram prometidos mais recursos para o ensino superior público¹⁹. A expansão dependeria de novas formas de cooperação, “que precisam ser estabelecidas”, entre a União, os estados, os municípios e as comunidades locais. Nenhuma referência à idéia para discussão divulgada pelo Ministério da Fazenda, quando FHC era seu titular, que previa a transferência das universidades federais para o âmbito estadual e a cobrança de um acréscimo no imposto de renda dos pais que tivessem filhos estudando nessas instituições, à guisa de pagamento pelo ensino, incidente nos contribuintes com rendimentos superiores a um certo nível. Pelo texto da *proposta*, não é possível saber se aquelas medidas estariam aguardando momento político favorável para serem postas em discussão, o que não ocorreria, evidentemente, na campanha eleitoral.

A grande novidade trazida pela *proposta*, no tocante ao ensino superior, era uma política para as instituições privadas, que consistiria em: (i) completa reformulação do sistema de autorização para criação de estabelecimentos e cursos²⁰; (ii) fixação de critérios transparentes e objetivos para a distribuição de auxílio federal às instituições comunitárias²¹, condicionando-as a um sistema de avaliação da qualidade; (iii) reformulação do crédito educativo, condicionando-o a um sistema de avaliação de qualidade do ensino, incluindo as instituições privadas que aderissem a esse sistema, e avaliação da relação custo-benefício²²; anuncia, também, o estabelecimento de critérios de ressarcimento dos empréstimos aos estudantes, de acordo com o princípio de equidade.

Contendo a expansão do setor privado mediante o sistema de autorização para a abertura de cursos e avaliando parte das IES existentes (as que receberem recursos federais), a *proposta* pretendia promover maior democratização do ensino superior, contribuir para melhorar a qualidade do ensino e estabelecer um “controle indireto mas eficaz” das mensalidades escolares.

19. A *proposta* talvez se referisse aí apenas à rede federal ou ao segmento subsidiado pela União, já que certos estados e municípios poderiam expandir os respectivos sistemas, independentemente dos recursos federais. Aliás, não se menciona nem uma vez a importância que as IES estaduais tiveram na expansão da oferta de vagas no setor público do ensino superior, nos últimos anos.

20. Embora não se saiba o teor dessa reformulação, o sentido implícito é o de conter a expansão de instituições que oferecem ensino de baixo nível de qualidade.

21. Trata-se das IES confessionais, que têm recebido especial apoio do MEC há muitos anos.

22. Provavelmente a *proposta* se referisse à relação custo-efetividade recomendada pelo Banco Mundial.

As referências à avaliação foram diferentes, quando a *proposta* abordava ora as universidades federais, ora as IES privadas. De todo modo, a consolidação das medidas incluiria a implantação de um sistema de avaliação das universidades brasileiras, a ser feito “de forma a estimular a produção acadêmica coletiva e individual dos professores”. Esse sistema estaria dirigido às universidades federais *obrigatoriamente*, e às privadas *opcionalmente*, apenas para as que quisessem receber recursos do MEC e ter estudantes beneficiados pelo crédito educativo.

Embora não mencione tratar-se das universidades públicas ou das federais, especificamente, a medida concernente à efetivação da autonomia tinha uma conotação bem específica: a eliminação dos entraves burocráticos ao seu desenvolvimento, numa linguagem que deixa entrever a aplicação no plano federal do modelo paulista de autonomia. Nesse modelo, cada IES receberia uma parcela predefinida da receita de impostos, decidindo internamente como e onde gastar os recursos que lhe coubessem.

DEFLAGRAÇÃO

Instalado o governo Fernando Henrique Cardoso, foi nomeado ministro da Educação justamente o coordenador de sua *proposta*, Paulo Renato Souza, o que indica a importância que iria atribuir ao que seria uma das mais altas prioridades.

A primeira e mais importante opção da nova equipe dirigente do MEC foi no tocante à LDB. Diante dos dois projetos, optou por apoiar o do Senado, já que o texto de Darcy Ribeiro, além de menos minucioso, tinha em seu autor maior receptividade para modificar a versão original para adequar-se às políticas governamentais, como já havia demonstrado no governo Collor. Mas, em vez de buscar incluir dispositivos específicos, o MEC preferiu que o projeto deixasse de tratar dos temas que seriam objeto de projetos de lei específicos, ou o fizesse de modo bastante genérico, permitindo articulações com as medidas que se tomavam. Assim, enquanto o projeto de LDB do Senado prosseguia na tramitação parlamentar, pelas comissões e pelo plenário, ele foi sendo adaptado, com admirável plasticidade, às políticas que o Poder Executivo elaborava. No que dizia respeito ao ensino superior (mas não só ele), o Ministério elaborou projetos de lei, encaminhados pelo presidente da República ao Congresso, mediante projetos de reforma constitucional, projetos de lei e decretos, que serão comentados mais adiante.

Neste texto, não focalizarei a LDB, propriamente dita, pois ela foi examinada por Carlos Roberto Jamil Cury, em perspectiva convergente, nesta mesma edição. Com efeito, o título de seu texto questiona justamente a existência de uma nova reforma universitária em curso.

Poder docente na gestão universitária

Saudada nos anos 80 como o advento da democratização da gestão universitária, a prática de consultas (eleições) para a elaboração das listas de candidatos a reitor deu ensejo a muitas distorções. À parte os casos em que estudantes e funcionários se candidataram, sem maiores conseqüências práticas, houve universidades que compunham a lista, então sêxtupla, de tal maneira que não dava margem de escolha ao presidente ou ao ministro (este, por delegação daquele). Em vez de seis candidatos a reitor, a lista era composta pelo nome do candidato mais votado e os nomes de cinco de seus futuros pró-reitores. Ademais, em várias universidades firmava-se a prática de se fazer o peso dos docentes na consulta à comunidade universitária igual ao dos estudantes e dos funcionários técnico-administrativos. Em uma importante universidade federal, o ministro Paulo Renato Souza, ao início do seu mandato, foi praticamente compelido a escolher para reitor um professor auxiliar. Neste caso, foi notória a origem e sustentação de sua candidatura pelos funcionários técnico-administrativos, com quem havia negociado vantagens funcionais em troca de apoio. Mesmo onde situações como essa não ocorriam, a decisão das eleições (consulta) ficava freqüentemente na dependência dos funcionários do hospital universitário, onde estava lotada a metade do número total da categoria. Em certas instituições, os estudantes dos cursos de 2º grau tinham o mesmo peso dos de nível superior e dos docentes. Se na escolha de reitor eles não influenciavam especialmente os resultados, isso tornava-se crucial no caso de unidades universitárias às quais esses cursos estavam afetos.

Em dezembro de 1995 foi aprovada a Lei n. 9.192, que determinou mudança radical na escolha de dirigentes das universidades federais. Ao contrário do que se fazia normalmente, a proporção de docentes das universidades federais participantes dos órgãos colegiados máximos passou a ser de no mínimo 70%. Este será também o peso do voto dos docentes no caso de consulta à comunidade universitária sobre os candidatos a reitor e vice-reitor. Os três nomes mais votados comporão uma lista da qual o presidente da República escolherá o reitor. Em procedimento análogo será escolhido o diretor de unidade universitária, sendo que, neste caso, o reitor é que fará a escolha, institucionalizando-se uma delegação provisória. Os candidatos a reitor e a diretor de unidade deverão pertencer aos dois níveis mais elevados da carreira docente (titular ou adjunto) ou, então, deverão ser portadores do grau acadêmico de doutor. Os titulares de cargos análogos nas universidades estaduais ou municipais serão escolhidos conforme determinações dos respectivos sistemas de ensino. Os das privadas, de acordo com seus estatutos.

Nas universidades federais, a recondução de reitores e diretores (quatro anos de mandato) passou a ser permitida, mas apenas uma vez para o mesmo cargo. No entanto, os reitores e diretores em exercício no ano da promulgação

da lei continuavam impedidos de se candidatarem, mesmo se preenchessem as condições de titularidade acadêmica.

Ainda no ano de 1995, outras duas medidas de grande alcance foram tomadas. Transformando uma medida provisória em projeto de lei, o que facilitou bastante as negociações no âmbito do Congresso, o bloco governista logrou a aprovação da Lei n. 9.131/95, tratando, exdruxulamente, no mesmo documento legal, do Conselho Nacional de Educação e dos Exames Nacionais de Cursos, que focalizaremos a seguir.

Conselho Nacional de Educação

Com base em projeto do governo Itamar Franco, o MEC conseguiu, então, que fosse aprovada a lei instituindo o colegiado máximo da área de educação, com funções homologatórias no que diz respeito às políticas gerais do Ministério, mas tendo a última palavra no que se refere ao reconhecimento de cursos, à criação de instituições de ensino superior e o credenciamento de universidades. Tudo indica que estará no CNE a última etapa do processo de avaliação das universidades visando ao credenciamento periódico.

Até a metade dos 24 membros do CNE seriam escolhidos livremente pelo presidente da República, incluindo os dois membros natos, os secretários de Ensino Fundamental e de Ensino Superior. Pelo menos metade dos membros seriam escolhidos pelo presidente em listas apresentadas por entidade da sociedade civil, relacionada às áreas de atuação da Câmara de Educação Básica e da Câmara de Educação Superior. Na primeira composição do CNE, isto é, a do início de 1996, seus membros foram indicados em dois turnos por entidades de finalidade científica, cultural e (para)sindical²³. O exame da primeira fornada de conselheiros, nomeados todos dentre os indicados pelas entidades consultadas, mostra que são em número significativo (ainda que não majoritário) os que se orientam pela defesa do ensino público, algo

23. Para a composição da Câmara de Educação Superior foram convidadas a apresentar sugestões de nomes as seguintes entidades: Academia Brasileira de Ciências, Academia Brasileira de Educação, Associação Brasileira de Reitores de Universidades Comunitárias, Associação Brasileira de Reitores de Universidades Estaduais e Municipais, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, Associação Nacional de Universidades Particulares, Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior, Central Única dos Trabalhadores, Confederação Geral dos Trabalhadores, Confederação Nacional da Agricultura, Confederação Nacional do Comércio, Confederação Nacional da Indústria, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, Conselho Nacional dos Secretários de Educação, Força Sindical, Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, União Nacional dos Estudantes. A CUT, a ANDES e a UNE recusaram-se a participar do processo de escolha dos membros do CNE, em ambos os turnos.

inédito nessa instância do Estado, em que tem prevalecido a intermediação de recursos do governo para as instituições privadas e a legislação em causa própria. Isto é especialmente significativo, pois a primeira tarefa do conselho será decidir sobre quatro milhares de pedidos de abertura de cursos superiores e três dezenas de solicitações de transformação de associações de faculdades em universidades.

Dentre as atribuições do CNE, destaco as seguintes: (i) analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação da educação superior; (ii) deliberar sobre os relatórios para reconhecimento periódico de cursos de mestrado e doutorado, elaborados pelo MEC, com base na avaliação dos cursos. As seguintes três atribuições o conselho poderá exercer diretamente ou delegá-las aos seus homólogos estaduais: (i) deliberar sobre os relatórios encaminhados pelo MEC sobre o reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior, assim como sobre a autorização prévia daqueles oferecidos por instituições não universitárias; (ii) deliberar sobre a autorização, o credenciamento e o credenciamento periódico de instituições de educação superior, inclusive de universidades, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo MEC; (iii) deliberar sobre os estatutos das universidades e o regimento das demais IES que fazem parte do sistema federal.

Se comparadas com as de seu antecessor, as atribuições do CNE ficam dependentes de relatórios e avaliações realizados pelos órgãos técnicos do MEC, o que, para uns, pode resultar em decisões limitadas pelos termos propostos; para outros, em proteção ao próprio conselho, impedindo que seu quadro técnico volte a ser uma agência de “despachantes” em Brasília das instituições interessadas, especialmente das privadas.

Exame Nacional de Cursos

Contrariando a proposta de governo do candidato Fernando Henrique Cardoso, o foco da avaliação deslocou-se, no ensino superior, da dimensão institucional para a dimensão individual. Enquanto o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras era sensivelmente desacelerado, e a Lei n. 9.131/95 dizia que o MEC faria “avaliações periódicas das instituições e dos cursos de ensino superior, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes, dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão”, o que se instituiu mesmo foram os Exames Nacionais de Cursos²⁴, os quais seriam obrigatórios para *todos* os estudantes dos últimos anos dos cursos superiores do país. Os resultados relativos a

24. A rigor, a Lei n. 9.131/95 não usa essa denominação, que só veio a ser empregada pela portaria MEC 249/96, que estipulou os procedimentos a serem adotados.

cada instituição de ensino deverão ser utilizados, não exclusivamente, na avaliação de cada instituição de ensino superior.

Os exames serão facultativos para os alunos, mas prestá-los passou a ser condição para a obtenção do diploma. No histórico escolar de cada concluinte constará apenas o registro da data em que ele se submeteu ao exame, não o resultado obtido. Este será fornecido apenas ao aluno, sendo vedada a divulgação dos resultados individualizados. Caso o resultado do exame não convenha ao aluno, ele poderá submeter-se aos exames nos anos subseqüentes, fazendo jus a novo documento. Todavia, para efeito da avaliação do curso, será considerado somente o resultado do exame prestado pelo aluno no ano da conclusão.

Os exames foram previstos para serem implantados gradativamente. Em 1996, foram submetidos aos exames de conclusão de curso os estudantes inscritos nas disciplinas do último período dos cursos de Direito, Administração e Engenharia Civil. Em 1997, será a vez destes e dos concluintes dos cursos de Engenharia Química, Veterinária e Odontologia. A cada ano, prevê-se que novos cursos sejam incluídos no processo, até que os concluintes de todos sejam anualmente submetidos ao Exame Nacional de Cursos.

Para a definição dos objetivos e outras especificações necessárias à elaboração das provas, o ministro da Educação deverá constituir uma comissão para cada curso, composta de até dez pessoas, mediante cooptação, de modo que esteja garantida a representação do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, dos conselhos federais e das associações nacionais de ensino das profissões regulamentadas.

Com base nas especificações dessas comissões, as provas serão elaboradas e aplicadas por entidades sem fins lucrativos, externas ao MEC e às instituições a serem avaliadas, “que tenham em seus quadros profissionais que atendam a requisitos de idoneidade e capacidade técnica em avaliação da aprendizagem, elaboração e aplicação de provas e testes”²⁵.

Em novembro de 1996, 55 mil estudantes de 616 instituições foram chamados ao *provão*, mas, pelos cálculos do MEC, 6,4% faltaram e 4% entregaram a prova em branco, apoiando, assim, o boicote defendido pela UNE²⁶. Como o Ministério computou nota zero para os alunos que entregaram a prova em branco, o resultado da avaliação, divulgado em abril de 1997, mostrou cursos de excelência com nota média inferior aos de outros de duvidosa qualidade.

25. Para a primeira rodada de exames, em 1996, as instituições escolhidas pelo MEC foram a Fundação Carlos Chagas e a Fundação CESGRANRIO, cabendo a cada uma dois dos cursos avaliados.

26. Esta última percentagem pode ser maior, já que um certo número de estudantes responderam ao questionamento socioeconômico mas não às questões de conteúdo.

Diante das críticas que o processo recebeu na mídia, o ministro anunciou que as faculdades posicionadas na faixa de notas mais baixas seriam visitadas por comissões de especialistas (estes, então, é que dispõem de critério decisivo) para recomendarem ou não seu descredenciamento ao Conselho Nacional de Educação.

Avaliação institucional

Quase dois anos depois que a lei instituidora do Exame Nacional de Cursos havia sido promulgada, depois que ele havia sido simbolicamente rejeitado pelos estudantes mediante o apodo de *provão*, depois de acionado o processo de aplicação dos primeiros testes, foi que o Ministério da Educação resolveu montar um dispositivo legal inclusivo de avaliação. Não havia mais como defender o *provão* apenas com os argumentos utilizados até então. Com efeito, como responder às críticas de que a dimensão institucional das IES estava sendo deixada de lado em proveito das provas? Como dar credibilidade à afirmação de que o PAIUB estaria em plena vigência?

O Decreto n. 2.026, de outubro de 1996²⁷, pretendeu apoiar os argumentos ministeriais, mediante previsão de procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e das instituições de ensino superior. Esse processo compreenderá os seguintes procedimentos: (i) análise dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de ensino superior, por região e unidades da federação, segundo as áreas do conhecimento e o tipo ou a natureza das instituições de ensino²⁸; (ii) avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior, compreendendo todas as modalidades de ensino, pesquisa e extensão; (iii) avaliação do ensino de graduação, por curso, por meio da análise das condições de oferta pelas diferentes instituições de ensino e pela análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos e (iv) avaliação dos programas de mestrado e doutorado, por área do conhecimento.

Tais procedimentos são complementares, porém independentes, podendo ser conduzidos em momentos diferentes e fazendo uso de métodos e técnicas apropriados a cada um. Com esse dispositivo, garante-se a continuidade do

27. Baixado no mês anterior ao da aplicação das primeiras provas.

28. Os indicadores mencionados no decreto são os seguintes: taxas de escolarização bruta e líquida; taxas de disponibilidade e de utilização de vagas para ingresso; taxas de evasão e de produtividade; tempo médio para conclusão dos cursos; índices de qualificação do corpo docente; relação média alunos por docente; tamanho médio das turmas; participação da despesa com ensino superior nas despesas públicas com educação; despesas públicas por aluno no ensino superior público; despesa por aluno em relação ao PIB por habitante nos sistemas público e privado; proporção da despesa pública com a remuneração de professores. A análise desses indicadores deverá ser feita pela Secretaria de Avaliação e Informação Educacional do Ministério da Educação.

provão, a que fica adicionado um trabalho de levantamento e apuração de dados pela Secretaria de Avaliação e Informação Educacional do MEC para o cálculo dos indicadores de desempenho global.

A avaliação de cada IES deverá ser conduzida por uma comissão externa à instituição, especialmente designada pela Secretaria de Educação Superior, do Ministério da Educação. A comissão deverá considerar, entre outros, os seguintes aspectos: eficiência das atividades-meio em relação aos objetivos da instituição; adequação dos currículos dos cursos de graduação; inserção da instituição na comunidade local e regional; produção científica, cultural e tecnológica. Ademais, a comissão deverá levar em conta a auto-avaliação da instituição, a avaliação dos cursos desenvolvida pelas comissões de especialistas, os resultados dos exames nacionais dos cursos de graduação e a avaliação da pós-graduação. Esta última continuará a ser desenvolvida pela CAPES, conforme os métodos vigentes.

Além da avaliação institucional, da pressuposta auto-avaliação de cada IES, do Exame Nacional de Cursos, o decreto prevê, também, a avaliação dos cursos de graduação. Esta será conduzida pela análise de indicadores estabelecidos pelas comissões de especialistas de ensino, que levarão em conta os resultados do provão e os indicadores de desempenho global calculados pela SEDIAE.

Na avaliação dos cursos de graduação, as condições da oferta deverão considerar os seguintes fatores: (i) a organização didático-pedagógica; (ii) a adequação das instalações físicas em geral; (iii) a adequação das instalações especiais, tais como laboratórios, oficinas e outros ambientes indispensáveis à execução do currículo; (iv) a qualificação do corpo docente e (v) as bibliotecas.

Em resumo, a avaliação do ensino superior no Brasil foi concebida para se desenvolver de modo fragmentado, dificilmente consolidável e compatibilizável pela SESU. Numa lista sinóptica, o processo compreenderá:

- Avaliação da Pós-Graduação *stricto sensu*, conduzida pela CAPES (em vigor).
- Exame Nacional de Cursos (de graduação), conduzido pela SEDIAE, mediante terceirização (em implantação progressiva).
- Auto-avaliação das IES (parcialmente em vigor).
- Análise do desempenho global, conduzida pela SEDIAE (prevista).
- Análise dos cursos de graduação, conduzida por comissões de especialistas (prevista).

Considerando o que determina a Lei n. 9.131/95, esse complexo processo culminará no Conselho Nacional de Educação, a cuja Câmara de Educação

Superior compete “analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação”.

Formato institucional

A instituição idealizada para o ensino superior brasileiro tem sido, pelo menos desde o Estatuto de 1931 (Decreto n. 19.851), a universidade, por mais que ela tenha sido entendida como mera aglomeração de escolas, faculdades ou institutos. As faculdades isoladas, embora majoritárias, foram postas em segundo plano, uma espécie de instituição de segunda classe, destinada a desaparecer um dia, quando o espaço do ensino superior fosse plenamente ocupado pela instituição que lhe seria própria — a universidade. Esta, por sua vez, deveria possuir, dentre outras, uma característica essencial, a universalidade de campo, mesmo que entendida apenas como a justaposição de uma escola de engenharia, uma faculdade de direito e uma faculdade de medicina, podendo uma delas ser substituída pela faculdade de filosofia, ciências e letras. O desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa nas universidades federais e nas estaduais paulistas, nos anos 70, levou a que a investigação científica e tecnológica fosse considerada como uma característica co-essencial da instituição universitária, independentemente da prática nela efetivamente desenvolvida.

Desde o relatório da Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior de 1986, a universalidade de campo tem sido criticada, no âmbito governamental, em proveito da concepção da universidade especializada por campo do saber, seja pelo reconhecimento do *status* plenamente universitário para esse tipo de instituição, seja pela atribuição, a ela, apenas (!) do privilégio da autonomia.

Antes que qualquer documento legal amparasse tal redefinição, o presidente Itamar Franco baixou decreto, nos últimos dias de seu governo (dezembro de 1994) transformando a Faculdade Paulista de Medicina em Universidade Federal de São Paulo, sem qualquer contestação de qualquer instituição universitária. O CFE, já extinto, não poderia opinar. Tal amparo surgiu *a posteriori*, pela LDB, que não só previu a possibilidade da universidade especializada por campo do saber, como, também, a possibilidade da atribuição da autonomia a “instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público”.

O Decreto n. 2.207, de abril de 1997, já baseado na LDB-96, dá um formato peculiar ao sistema federal de ensino superior.

As IES privadas que optarem pelo *status* de instituições sem fins lucrativos serão obrigadas a contar com representação acadêmica no conselho fiscal, submeter-se à auditoria pelo Poder Público, além de destinar pelo menos dois

terços de sua receita operacional à remuneração do corpo docente e técnico-administrativo. As que preferirem optar pela finalidade lucrativa, deverão submeter-se à legislação que rege as sociedades mercantis, especialmente no tocante aos encargos fiscais, parafiscais e trabalhistas²⁹.

No que se refere à organização acadêmica, as IES poderão adotar cinco formatos diferentes: universidades; centros universitários; faculdades integradas; faculdades; institutos superiores ou escolas superiores. O decreto não distingue as faculdades dos institutos superiores nem das escolas superiores, termos que, no Brasil, têm sido utilizados como sinônimos.

A grande novidade é o aparecimento dos centros universitários, definidos como instituições de ensino pluricurriculares, abrangendo uma ou mais áreas do conhecimento, “que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, comprovada pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico”. Os centros universitários poderão receber o privilégio da autonomia para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, além de outras atribuições definidas em seu credenciamento pelo Conselho Nacional de Educação³⁰.

Quase autônomos ou detentores de quase toda a autonomia universitária, os centros universitários ocupam o lugar, no discurso reformista oficial da *universidade de ensino*, definido por oposição à *universidade de pesquisa*, esta sim, a universidade plenamente constituída³¹.

PRÓXIMAS QUESTÕES

Duas questões especialmente sensíveis para a reforma do ensino superior podem ser objeto de regulamentação nos próximos meses: o *status* jurídico das universidades federais e o acesso aos cursos de graduação. Vou comentá-las a seguir.

29. Não está claro se elas terão de abrir mão da isenção fiscal prevista na Constituição sobre todo o patrimônio, toda a renda e todos os serviços prestados.

30. Como os centros universitários podem receber o privilégio da autonomia, fica imprecisa sua distinção das universidades especializadas por campo do saber, previstas na LDB.

31. Um acirrado debate tem sido travado entre o MEC, de um lado, e os dirigentes sindicais docentes e os reitores, de outro, a respeito dessas categorias, desde o relatório do GERES, o primeiro a empregá-las no país. Os sindicalistas e os reitores acusam o Ministério de pretender transformar as universidades em meros colégios de 3º grau, pela não-exigência da pesquisa indissociada ao ensino, em todas as universidades. O MEC, por sua vez, acusa os sindicalistas de pretenderem a multiplicação do caríssimo modelo *uspiano* a todas as IES, para dissimular a subutilização de recursos humanos e materiais no ensino de graduação.

O *status* jurídico das universidades federais

Os projetos de reforma administrativa e previdenciária, encaminhados pela Presidência da República ao Congresso Nacional, tendem a modificar bastante o *status* das universidades federais. Pela primeira, os funcionários públicos perdem a estabilidade no cargo e, pela segunda, perdem importantes vantagens comparativas em termos da remuneração quando se aposentarem. Por uma e outra, o Regime Jurídico Único, previsto na Constituição para os funcionários das autarquias e fundações federais, deixará de existir para o funcionalismo federal.

No que diz respeito diretamente às universidades, o projeto de emenda constitucional 370/A, de 1996, modifica os termos do artigo da Constituição que diz serem as universidades autônomas em termos didático-científicos, administrativos e de gestão financeira e patrimonial, devendo obedecer ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Pelo projeto, seria acrescentada a expressão “na forma da lei”. Posteriormente, esse acréscimo foi substituído por outro mais longo, que visa definir na própria Constituição como seria essa autonomia.

As universidades federais poderiam contratar e dispensar pessoal, assim como estabelecer os níveis de remuneração de seus docentes e funcionários técnico-administrativos. Haveria um regime jurídico especial, que abrangeria tanto o pessoal ativo quanto o inativo. O orçamento das universidades federais seria definido de forma global, sem quaisquer rubricas limitadoras, do qual estariam excluídas as receitas próprias. Um Fundo para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior seria criado por lei de iniciativa do Poder Executivo, constituído de recursos vinculados ao ensino.

Este projeto de emenda tem sido o mais duramente discutido no âmbito da educação, devido aos interesses envolvidos. De um lado, estão os que entendem ser o dispositivo constitucional auto-aplicável, dispensando qualquer regulamentação. Ao contrário, o que se imporia é a retirada das restrições feitas pelo governo federal às universidades e a elaboração de mecanismos de transferência automática e suficiente de recursos financeiros. De outro lado, está o governo, que pretende condicionar a autonomia e o financiamento a certas condições.

Antes da apreciação do projeto de emenda constitucional pelo Congresso, a LDB adiantou-se ao determinar mudanças, em tudo convergentes com aquela, que dificilmente serão aceitas como constitucionalmente válidas. Contrariando o Regime Jurídico Único, a LDB abre a possibilidade de planos de cargos e salários diferenciados, além de competência para as universidades admitirem e demitirem seu pessoal docente e técnico-administrativo.

O acesso aos cursos de graduação

As primeiras declarações do ministro da Educação Paulo Renato Souza, logo depois de sua posse, foram no sentido de quebrar a rigidez do mecanismo de acesso ao ensino superior, ou seja, modificar a via única dos exames vestibulares. As críticas que esse mecanismo tem sofrido, de não propiciar uma seleção adequada dos candidatos, levou o ministro a apoiar a proposta, já acolhida por seu antecessor, de substituí-la por avaliações semestrais ao longo do ensino de 2º grau. Como a autonomia de que todas as universidades dispõem efetivamente é a didática, elas poderiam escolher em que medida adotariam os resultados desses exames. Algumas instituições poderiam exigir dos candidatos um desempenho mínimo e, além disso, submetê-los a exames específicos de ingresso. Outras poderiam ignorar o resultado dos exames no 2º grau, somente computando os resultados de seus próprios testes; outras, ainda, poderiam aceitar como suficientes tais testes, limitando-se a hierarquizar os candidatos conforme os resultados obtidos. De todo modo, a orientação prevalecente é de que a avaliação ao longo do 2º grau seja terceirizada, como no *provão*.

Algumas instituições, como a Universidade de Brasília, já vêm fazendo exames desse tipo há alguns anos. A UnB avalia os alunos da rede pública do Distrito Federal, na expectativa de que, em 1998, possa ter o primeiro contingente de calouros ingressantes por essa via, sem, contudo, abolir os exames vestibulares. Estes poderão ser feitos pelos alunos não beneficiados pela nova modalidade, pelos alunos das escolas privadas e pelos oriundos de outras unidades da federação.

CONCLUSÃO?

Após a apresentação do quadro acima, é possível fazer uma comparação entre os processos das reformas universitárias nas décadas de 60 e de 80/90. Para tanto, três dimensões me parecem especialmente expressivas.

Quanto ao aparato legal há uma grande diferença entre os anos 60 e os 80/90. Naquela época, depois de alguns decretos regulando as mudanças estruturais apenas nas universidades federais, foi elaborado um projeto de lei por um grupo de trabalho montado pelo Ministério da Educação, com participação estudantil indicada, a qual acabou por não comparecer. O projeto de lei elaborado pelo grupo de trabalho foi discutido pelo Conselho Federal de Educação (que, por sinal, estava presente do GT), após o que foi enviado ao Congresso, do qual resultou uma lei geral, a de n. 5.540/68 (Cunha, 1988). Nos anos 80/90, o que se verifica é a remontagem de um modelo não explicitado a partir de legislação parcial, fragmentada e atropelada. *Parcial*, porque não consistente em uma lei geral, sendo cada matéria específica objeto

de um documento distinto, complicando ainda mais o cipoal legislativo que regula a educação, particularmente a de nível superior. *Fragmentada*, porque a legislação parcial trata dos diferentes temas do ensino superior à medida que a prática política (pelo menos isso) dita prioridades de um sobre o outro. *Atropelada*, porque os níveis mais baixos da legislação avançam sobre os mais altos, como se constata no caso da LDB contradizendo a Constituição, no que diz respeito à autonomia universitária e ao pessoal do setor público.

Quanto à segmentação formal, o projeto dos anos 60, expresso na Lei n. 5.540/68, enfatizava a universidade como instituição própria do ensino superior, as instituições isoladas permanecendo como exceções que deveriam desaparecer à medida que o formato universitário se consolidasse e expandisse. Já nos 80/90, verifica-se uma restrição do *status* de universidade a apenas algumas instituições. Apesar da ampliação do conceito de universidade para abranger instituições especializadas por campo de saber, procurou-se restringir sua abrangência. Assim, a classificação do GERES, que separava as “universidades de pesquisa” das “universidades de ensino”, tornou-se mais complexa pela introdução de uma nova categoria — os centros universitários —, que, segundo parece, ocuparão o lugar destas últimas. As faculdades integradas permanecem destituídas de caráter próprio, definidas apenas de modo negativo por oposição aos centros universitários. Também destituídos de caráter próprio são os institutos superiores e as escolas superiores com relação às faculdades.

Quanto ao relacionamento do governo para com a “comunidade universitária”, houve uma brusca mudança de orientação. Nos anos 60, apesar do regime autoritário em processo de acirramento³², houve uma busca de alianças com professores e pesquisadores, o que permitiu o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa, diferenciando o panorama universitário brasileiro das demais ditaduras militares latino-americanas. Tais alianças se expressaram no próprio estatuto do magistério das universidades federais, do mesmo ano da lei da reforma universitária, que previa a extensão do tempo integral e da dedicação exclusiva para a maior parte do corpo docente. As linhas de financiamento do BNDES, da FINEP, assim como as bolsas do CNPq e da CAPES deram suporte ao ensino e à pesquisa, contrabalançando a perda de pessoal docente por razões políticas e ideológicas. Nos anos 80/90, apesar de boa parte dos altos dirigentes do governo (inclusive e especialmente no MEC) ter antecedentes universitários (e justamente nas IES públicas), verifica-se uma recusa ou uma incapacidade de promover alianças com os setores academicamente mais influentes do corpo de docentes e de pesquisadores. Ao contrário, a política do MEC induziu a oposição sistemática e ampliada dos professores e dos reitores das universidades federais. No que concerne aos docentes, é particularmente acintosa a campanha para responsabilizá-los pela crise financeira das universidades federais. Em consequência disso, a radicalização de posições,

32. A Lei n. 5.540 foi promulgada apenas um mês antes do ato institucional n. 5.

que dificulta a busca de soluções para os problemas do ensino superior, que, nos anos 60 acometia os estudantes, prevalece, hoje, entre os professores³³.

Quanto ao fluxo dos docentes, houve, também, uma mudança relevante. Nos anos 60, era comum o início da carreira docente numa faculdade privada, passando-se ao setor público mediante a pós-graduação e os concursos públicos, aliás bastante concorridos. Nos anos 80/90, apesar dos “redutores de vagas”, há concursos para professores em universidades federais onde nenhum candidato se inscreve, devido aos salários contidos por dois anos. E isso, nos grandes centros. O fluxo se inverteu. As aposentadorias em massa de professores das universidades federais geraram um fluxo de pessoal mais experiente para as universidades privadas. Sem investirem um centavo na formação de docentes e pesquisadores, as universidades privadas se equipam para melhorar seu perfil para a futura avaliação institucional. As universidades federais começam a entrar numa fase em que parcela crescente de seus professores de pós-graduação é constituída de recém-doutores.

Na reconstrução da lógica intrínseca ao processo de reforma do ensino superior em curso no Brasil, os elementos apresentados revelam que há um modelo concebido em meados da década de 80, cuja versão paradigmática foi expressa pelo Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES). A continuidade das propostas apresentadas recorrentemente, desde então, deve ser entendida como produto, também, da permanência no governo de dirigentes e quadros técnicos, o que permite traçar um elemento de continuidade entre os governos José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, pelo menos no que se refere ao Ministério da Educação.

Com efeito, estão já determinados pela legislação (ou em processo de tramitação) a autonomia para as universidades públicas, entendida como tendo orçamentos liberados das amarras do serviço público, e as dotações financeiras globais; o fim da isonomia salarial para professores e funcionários técnico-administrativos, podendo cada universidade dispor de seu próprio quadro funcional, com remuneração diferenciada; restrição do acesso dos docentes dos níveis iniciais e intermediários da carreira aos cargos de direção universitária, assim como da preponderância dos professores nos órgãos colegiados e nos colégios eleitorais destinados à escolha de dirigentes; institucionalização das consultas a professores, funcionários e estudantes como forma de os colegiados superiores elaborarem as listas tríplexes das quais serão escolhidos os reitores e os diretores; a instituição do controle finalístico das IES públicas, priorizando-o diante do controle sobre os meios.

Todavia, o complexo mecanismo de avaliação, em processo de montagem, está longe de qualquer coisa imaginada pelos integrantes do GERES, em

33. Para a “promoção” do movimento estudantil dos anos 60 ao movimento dos professores, nos 80/90, existiram, é claro, outras razões, que não serão tratadas aqui.

1986, ou pelos consultores do Banco Mundial, em 1991, a quem não havia ocorrido nada semelhante ao *provão*³⁴.

O fim da gratuidade do ensino superior público, assegurado pela Constituição de 1988, não foi objeto de nenhum projeto do atual governo. No entanto, membros de seu bloco partidário de sustentação parlamentar, especialmente o Partido da Frente Liberal, têm apresentado projetos de lei e de emenda constitucional que instituem o que representa o elemento material e simbólico mais ostensivo das propostas das agências internacionais, consistente com o modelo *neoliberal*: o ensino pago. Em diversas entrevistas, o ministro da Educação tem dito que essa não é uma preocupação do governo *no momento*. Será mais uma das próximas questões a serem objeto de projeto legal específico, a exemplo dos demais aqui comentados? Ou o ensino pago será produto de um encaminhamento *espontâneo* das universidades públicas, premidas pela falta de recursos? Em maio de 1996, um sinal nesse sentido foi dado na Escola de Química da UFRJ, na qual a direção solicitou aos alunos uma doação em dinheiro para fazer frente a despesas inadiáveis, sob pena de deterioração do nível de ensino da unidade.

Em todas essas mudanças no panorama do ensino superior, a avaliação avulta como a que mais profundas conseqüências pode acarretar para o conjunto como para cada instituição, em particular. Seja pelo *provão*, seja pela articulação ainda difícil de se divisar das diferentes modalidades previstas, o MEC assume a posição de executor das medidas e relator dos resultados, reservando ao CNE o papel de interpretar algo que não projetou e cuja observação e relato foram feitos por outrem (no caso, o quadro técnico do MEC). Se isso acontecer, mais do que uma distinção operacional, terá havido uma completa separação entre as instâncias *técnicas* e *políticas* do processo de avaliação do ensino superior.

Nessa montagem, o MEC traçou uma estratégia de enfrentamento parcial de problemas e de adversários. Uma estratégia semelhante à do governo como

34. Com efeito, o apoio à desregulamentação profissional que o governo Collor iniciava se completava, no relatório do Banco Mundial, de 1991, com a criação de um sistema de exames de certificação profissional para poucas profissões, as que afetassem o bem-estar público, como a medicina e o magistério. Tais exames deveriam ser conduzidos, de preferência, por instituições privadas sem fins lucrativos. O projeto do senador Darcy Ribeiro de LDB, de 1992, previu tal certificação, mas enquanto Exame de Estado, para um elenco distinto de profissões: saúde física e mental, direito e engenharia, deixando de fora o magistério. A meu ver, não tem cabimento supor que esse dispositivo do projeto seja resultado do relatório do Banco Mundial, não só por causa de sua abrangência e do controle estatal, como, também, devido ao fato de que o senador defendia há muito tempo o que chamava de “moratória” do Conselho Federal de Educação, por uma década, inclusive a supressão dos currículos mínimos dos cursos correspondentes às profissões regulamentadas — vale dizer, sua desregulamentação.

um todo no que se refere à reforma constitucional. No caso da área educacional, ela foi ainda mais elaborada, já que os níveis mais baixos da legislação “atropelaram” os mais altos. Assim, em vez de investir, primeiramente, na reforma dos dispositivos da Constituição que diziam respeito à educação; depois, num projeto de LDB, agora articulado com a nova redação da Carta Magna; ao invés de investir numa lei geral para o ensino superior, o MEC foi traçando, “no varejo”, as diretrizes e bases da educação nacional, *fora*, mas não *contra* o que seria a lei maior de educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARDOSO, F. H. *Mãos à obra Brasil: proposta de Governo*. Brasília, 1994.

CUNHA, L. A. *A Universidade reformada: golpe de 1964 e a modernização do ensino superior*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

_____. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1991.

_____. *Educação brasileira: projetos em disputa (Lula x FHC na campanha eleitoral)*. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. Políticas para o ensino superior no Brasil: até onde irá a autonomia universitária?. *Educação e Sociedade*, Campinas, n.55, ago.1996a.

_____. Crise e reforma do sistema universitário: debate. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n.46, nov.1996b.

DURHAM, E. O Sistema federal de ensino superior: problemas e alternativas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n.23, out.1993.

SANT'ANNA, H. H. N., VERAS, N. F. M. O Programa de Avaliação institucional das universidades brasileiras. *Avaliação* (Campinas), v.1, n.1, jul.1996.

UNIVERSIDADE E SOCIEDADE, São Paulo, n.10, 11, 1996, n.12, 1997.

WORLD BANK. Higher Education in Brazil. Human Research Division, Country Development I, 1991. [Report 9376-BR]