

O Anteprojeto da Lei Orgânica da Educação Superior: Uma Visão Crítica¹

Cláudio de Moura Castro

Simon Schwartzman

Publicado na Série Documentos da Fundação Nacional de Desenvolvimento do Ensino Superior Particular – Funadesp, 2005

Em dezembro de 2004, o Ministério da Educação publicou um anteprojeto de lei de reforma da educação superior brasileira, como documento para consulta e aperfeiçoamento. O fato em si já é preocupante, pois a educação superior, em todo o mundo, está em constante transformação, tanto em seus conteúdos quanto em suas formas institucionais, e não é boa prática tentar regulá-la em uma camisa de força por meio de uma lei como esta, com seus 100 artigos, como se tudo estivesse começando agora.

A presente nota comenta este anteprojeto, tratando de chamar a atenção para alguns pontos mais centrais. Obviamente, trata-se de uma leitura inicial, e sujeita a erros de compreensão e de interpretação. Mas no todo, a primeira impressão é muito clara já que as proposições indicam algumas tentativas de melhorar o setor público, combinadas com uma visão muito tradicional e corporativista a respeito do ensino superior. Percebe-se a predominância muito forte de medidas pouco alvissareiras para o setor privado. Há mínimos avanços aqui e acolá, pálidas conquistas, diante dos retrocessos que decorrerão de algumas das mudanças propostas.

Há também muitas ambigüidades bem como perorações legais de total ineficácia. Muitos parágrafos, de aparência inocente, poderão ser armas letais, dependendo de como forem regulamentadas as suas prescrições. O texto revela uma confusão entre marco legal e prédicas acerca de como gostaríamos que fosse o nosso ensino superior. Há uma grande profusão de desideratos sobre democracia, meio ambiente, pesquisa, qualidade do ensino, redução de desigualdades e difusão de valores éticos. Entretanto, não há qualquer indicação ou especificação de como isso será implementado e cobrado. Portanto, é tudo letra morta, ou pior, sujeito a interpretações intempestivas, à mercê de eventuais administradores e conselheiros.

¹ Os autores agradecem ao Centro Universitário da Cidade – UniverCidade, Rio de Janeiro, e à Fundação Nacional de Desenvolvimento do Ensino Superior Particular - Funadesp - pelo apoio para a elaboração e publicação destes comentários, assim como às inúmeras pessoas que leram suas primeiras versões, fazendo sugestões que nem sempre puderam ser aproveitadas como deveriam. Os autores têm a responsabilidade exclusiva pelos juízos emitidos.

As razões da Reforma

Em sua página na Internet, o Ministério da Educação expressa as cinco razões pelas quais considera que a reforma universitária é necessária. Estas razões são, em síntese:

- A preocupação com a “expansão desenfreada das universidades privadas”;
- O risco da “mercantilização” da educação;
- A necessidade de expandir o acesso ao ensino superior, especialmente para a população de baixa renda;
- A necessidade de cuidar da qualidade da educação superior, garantindo o papel “social e político” da educação, e colocando as universidades públicas como “elemento de referência”;
- A consolidação da “gestão democrática e participativa”, para permitir um “projeto de educação de qualidade social”.

Para realizar estes objetivos, o Ministério da Educação propõe:

- Aumentar de maneira muito significativa os recursos públicos para as universidades federais, indo além dos valores constitucionais estabelecidos para a educação e se comprometendo com uma forte expansão do setor nos próximos anos.
- Aumentar a autonomia das universidades públicas para gerir seus recursos, restringindo, por outra parte, a autonomia gerencial dos institutos e departamentos dentro das universidades;
- Aumentar o controle sobre a criação e a continuidade das instituições de ensino superior privadas;
- Generalizar o modelo de “eleições diretas e colegiadas” tanto no setor público quanto no setor privado, restringindo a autoridade dos governos e das mantenedoras sobre as instituições mantidas;
- Incentivar, por outra parte, o “controle social” sobre as instituições de ensino superior, por meio de “conselhos comunitários sociais”, para garantir sua relevância para o meio em que elas atuam;
- Impedir o controle de instituições educacionais brasileiras por estrangeiros, residentes no país ou não;
- Generalizar a política de ação afirmativa, garantindo 50% das vagas em todos os cursos e universidades públicas para estudantes de escolas públicas, além das cotas para população de origem negra e indígena.

Em nossa opinião, no anteprojeto de lei, predominam os retrocessos sobre os avanços:

- A proposta de autonomia gerencial e financeira para as universidades públicas é um avanço em relação à situação atual, mas não está formulada de forma adequada e implica um aumento de gastos, da ordem de até dois bilhões de reais ao ano para as universidades federais. Proposta difícil de

se justificar, considerando outras prioridades na área da educação e na área de política social como um todo.

- O anteprojeto é claramente preconceituoso em relação ao ensino privado, xenófobo em sua oposição à presença de investimentos internacionais e de estrangeiros na liderança de instituições de ensino, e insensível quanto ao papel das universidades em fortalecer a inserção do país no mundo globalizado.
- A imposição de eleições diretas e governos colegiados, por oposição a formas mais modernas e eficientes de gerenciamento, é um estímulo à manutenção das piores tradições de politização da vida universitária, que agora a lei procura ampliar para o setor privado. Além disso, constitui-se em uma intromissão indevida do poder público na liberdade de ação das instituições privadas.
- A preocupação com a equidade no acesso ao ensino superior é louvável, embora discutível em alguns detalhes, e, principalmente, não vem acompanhada de nenhuma consideração sobre o impacto dessa política no funcionamento das instituições e as transformações que seriam necessárias para processar essa mudança de forma apropriada.
- Finalmente, o anteprojeto ignora totalmente as tendências de transformação que vêm ocorrendo no ensino superior em todo o mundo, tanto em relação aos conteúdos quanto em relação aos formatos organizacionais das instituições educativas.

Autonomia e financiamento

O princípio de que as instituições de ensino superior, inclusive as públicas, devem ser autônomas para gerir seus próprios recursos é legítimo e vem sendo adotado em todo mundo. O principal objetivo da autonomia é dar às universidades capacidade gerencial para definir prioridades, usar bem seus recursos e buscar recursos adicionais. Faz parte desta autonomia, necessariamente, poder contratar e despedir pessoal, dentro de regras próprias a cada instituição. A contrapartida da autonomia é a responsabilidade. As universidades devem trabalhar a partir de metas claramente definidas e justificar seus custos em função destas metas. Assim são todas as Instituições de Ensino Superior de primeira grandeza, mundo afora. Não há como imaginar que as brasileiras se dariam melhor com regras diferentes.

Duas razões principais têm impedido, até agora, a autonomia das universidades federais: (i) a oposição de funcionários e professores a sair do regime jurídico único do funcionalismo federal e (ii) o medo das universidades de perder recursos se não cumprirem os objetivos qualitativos e quantitativos a que se comprometerem. O anteprojeto de lei do Ministério da Educação trata o primeiro problema de forma ambígua, ao estabelecer que as universidades terão quadro de pessoal e sistemas de carreira próprios, mas não diz nada sobre o processo de transição da situação atual, do regime jurídico único com isonomia salarial, para o novo modelo. Em relação aos recursos, o anteprojeto estabelece que nenhuma universidade receberá menos dinheiro em um ano do que o recebido no ano anterior. Ou seja, ninguém poderá ser punido por não cumprimento de compromissos e metas.

A proposta prevê um aumento muito grande de recursos federais para o sistema, ao estabelecer a transferência dos custos das aposentadorias para o Tesouro e assegurar para as universidades 75% dos 18% dos recursos destinados à educação, por exigência constitucional. Com isto, as disponibilidades orçamentárias para programas voltados para a educação fundamental, como merenda escolar, livro didático, complementação do FUNDEF, e outros, que são de responsabilidade do governo federal, poderão ser reduzidas, além de se tolher a possibilidade de outras iniciativas, a não ser que o Ministério consiga aumentar a dotação global para a educação, em detrimento de outras áreas de gastos públicos.

Além disto, embora mencione várias vezes a questão da avaliação da qualidade, a proposta em nenhum momento estabelece uma ligação clara e direta entre os recursos e o desempenho das universidades federais.

Sabe-se que os orçamentos anuais das universidades federais são definidos por critérios históricos ou políticos, o que dá origem a custos por aluno altamente variáveis e sem nenhuma relação com qualidade e desempenho. Um sistema adequado de autonomia com responsabilidade deveria associar os recursos a resultados quantitativos bem definidos, como por exemplo, o número de alunos formados nas diversas áreas do conhecimento e as metas qualitativas bem estabelecidas, como os resultados nos sistemas de avaliação. O anteprojeto de lei silencia sobre o assunto. A garantia de nunca reduzir os orçamentos em relação aos anos anteriores congela as situações de profunda desigualdade orçamentária hoje existentes.

É conhecida a polêmica quanto à inclusão ou não dos gastos de aposentadoria de professores dentro dos limites constitucionais de 18% das receitas destinadas à educação pelo governo federal e de 25% pelos governos estaduais e municipais. O entendimento até aqui tem sido que estes gastos fazem parte, como benefícios, dos custos de pessoal com educação, sendo, por isso, incluídos nas cotas constitucionais. No ano de 2002, segundo o Ministério da Fazenda, o governo federal despendeu cerca de 5.8 bilhões de reais com pessoal na área de educação. ³ Estima-se, além disto, que tenha gastado um terço a mais, ou 1.9 bilhões, com pessoal aposentado. A proposta do MEC, pelo anteprojeto apresentado, é passar esse custo das aposentadorias para o Tesouro e, ainda, aumentar a fatia destinada ao ensino superior, que hoje é de 70%, para 75% dos gastos federais em educação. Em números de 2002, isto significará um aumento de 6.3 para 8.3 bilhões de reais ao ano nos gastos federais em ensino superior, excluindo as aposentadorias. Os dados podem não ser precisamente estes, mas esta é a ordem de grandeza do aumento proposto. A promessa deste grande aumento, somado à garantia de nunca contingenciar e de nunca reduzir os valores, pode conquistar o apoio das corporações de professores e funcionários das universidades federais. Todavia, há que se ver o que resultará como redução de recursos para outras áreas mais necessitadas, se os recursos totais para a educação não aumentarem de forma muito significativa nos próximos anos, o que é improvável, dado que eles já absorvem cerca de 5.5% do PIB. Além disso, a transferência de inativos para o Tesouro criará uma grande pressão sobre os Estados, especialmente o Estado de São Paulo, que possui elevado contingente de inativos vinculados às universidades estaduais. A medida, portanto, forçará os Estados a aumentar ainda mais os seus gastos com o ensino superior, o que repercutirá significativamente em seus orçamentos para o ensino fundamental.

Hoje, o setor público atende a 30% dos alunos de nível superior do país, ou seja, cerca de um milhão de matrículas. A lei prevê que, em 2011, tal percentagem

deva subir para 40%. O Plano Nacional de Educação, que o anteprojeto não revoga, fixa como meta que a educação superior deverá estar atendendo a 30% da população entre 18 e 24 anos de idade até o final da década, algo como 10 milhões de pessoas, sendo 6 milhões nesta faixa etária e 4 milhões de pessoas mais velhas. Outras estimativas elevam o total para 12 milhões em 2010. Daí se concluir que o setor público, que hoje atende a cerca de um milhão de estudantes em instituições federais, estaduais e municipais, deverá passar a atender algo como 3.5 a 4 milhões, um compromisso totalmente irrealista, já que os recursos para isto não são previstos. Como agravante, o sistema federal apenas abarca metade do setor público, ficando a outra metade nos sistemas estaduais. O anteprojeto de lei nada diz sobre como se pretende induzir os Estados a financiar o aumento de matrículas.

Estimativas sobre o crescimento do ensino médio para os próximos anos mostram que não haverá tantos candidatos assim para o ensino superior, já que o número de pessoas formadas anualmente no ensino médio já é similar ao número de vagas existentes no ensino superior, o que torna a perspectiva de expansão mais irrealista ainda. Finalmente, uma consideração de grande importância é que ~~uma~~ grande parte das pessoas que terminam o ensino médio não tem as qualificações mínimas para ingressar no ensino superior, como atestam os resultados do SAEB e do ENEM, e como ficou evidente com a sobra de vagas no programa “universidade para todos” do governo federal no início de 2005.

Os custos do ensino público seriam minorados e a equidade estimulada, se os alunos que pudessem pagar pelo ensino público o fizessem e os alunos mais pobres tivessem isenção e financiamento para seus estudos. O anteprojeto de lei mantém, por omissão, a gratuidade do ensino público, e não propõe nenhum mecanismo para apoiar os estudantes com poucos recursos. A única exceção seria uma adaptação da legislação proposta sobre o primeiro emprego, que só beneficiaria estudantes em situações extremas de pobreza, que dificilmente conseguem chegar ao fim do ensino médio e, ainda menos, ao ensino superior. O anteprojeto silencia sobre o crédito educativo, hoje incipiente, mas que seria o instrumento mais adequado e mais justo para apoiar os estudantes sem recursos que querem estudar,

O tratamento do setor privado

O anteprojeto de lei é claramente preconceituoso em relação ao ensino privado e anti-constitucional em seu entendimento a respeito. A Constituição diz, em seu artigo 205, que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade”, e, em seu artigo 209, que “o ensino é livre à iniciativa privada,” desde que cumpridas as normas gerais existentes, cabendo ao poder público a autorização e a avaliação da qualidade. Isto é muito diferente do que diz o Ministério da Educação, para quem a educação privada deixa de ser um direito garantido constitucionalmente, nas condições especificadas, e passa a ser uma “função pública delegada”. A partir desta interpretação, o Ministério se julga no direito de ir além de sua responsabilidade, que é a de certificar a qualidade da educação, passando a decidir que cursos o setor privado pode ensinar e como as instituições privadas devem se organizar.

O Ministério investe ainda contra o que chama de “mercantilização do ensino”, ao dizer que “o ensino não é mercadoria, é bem público”. Aplicado à profissão médica, este raciocínio levaria a dizer que os médicos que estabelecem

práticas privadas são mercadores que não se interessam pela saúde de seus pacientes, ou que um artista que ganha dinheiro não faz realmente trabalho de arte. Na verdade, é perfeitamente possível na educação, tanto quanto em outras áreas de interesse social, obter remuneração adequada pela venda de serviços e prestar serviços relevantes para a população.

Não há dúvidas de que existem instituições privadas onde prevalece a preocupação exclusiva pelo lucro, sem compromisso com a qualidade e o conteúdo da educação. Mas tal descompromisso com qualidade e a presença de interesses espúrios ocorre também no setor público, que muitas vezes é de péssima qualidade e onde os interesses corporativos de professores e funcionários muitas vezes se opõem aos objetivos educacionais mais altos. Note-se que a proporção de cursos públicos com notas baixas no provão não é menor do que nas privadas. Note-se ainda que não há, dentre os privados, indicação de que lucros e falta de qualidade estejam associados. Há instituições ostentando prejuízo e oferecendo ensino de baixa qualidade, assim como há outras lucrativas e oferecendo ensino exemplar. De fato, um estudo recente mostrou que as IES mais lucrativas são aquelas que estão oferecendo serviços educativos melhores.

Igualmente obscurantista é a proposta de que somente 30% do capital das instituições de ensino superior possa ser detido por não brasileiros, e que os dirigentes universitários devam ser brasileiros. É um nacionalismo obsoleto e mal informado. Se esta tivesse sido a norma no passado, não teríamos tido o Instituto de Tecnologia da Aeronáutica de São José dos Campos, considerada a melhor faculdade de engenharia do País e berço da Embraer. Durante muitos anos, o ITA foi dirigido por professores trazidos dos Estados Unidos.

Não há nenhuma chance de que o ensino superior brasileiro seja dominado por instituições estrangeiras, dada a presença central do setor público estatal, ainda que minoritária no ensino de graduação. Ademais, é muito pequeno o número de investidores estrangeiros interessados em se estabelecer em outros países na área da educação superior. Por outro lado, sem elas perdem-se a fertilização, as boas idéias e a tecnologia que podem ser trazidas por instituições de países mais avançados do que o nosso. O que tornou a rede Pão de Açúcar competitiva internacionalmente foi o que aprendeu com o Carrefour, logo que este chegou ao Brasil. É extraordinário que o MEC haja sido tomado por tamanho nível de xenofobia.

Na verdade, esta proposta é uma tentativa inapta para lidar com uma questão muito mais ampla. Existem fortes tendências à internacionalização do ensino superior, que se dão através de convênios entre instituições de diferentes países, cursos oferecidos à distância, “*campus* avançados” de grandes universidades em outros países, programas de bolsas de estudo no exterior, adoção da língua inglesa na produção de trabalhos científicos, e outros mecanismos. Podem existir problemas, como ocorre quando instituições inidôneas de outros países oferecem títulos de qualidade duvidosa, muitas vezes em parcerias com instituições brasileiras, públicas ou privadas. Mas estes desvios podem ser controlados, e os aspectos positivos são muito mais importantes, já que é por meio de suas universidades, sobretudo, que os países estabelecem pontes e laços de cooperação com os principais centros de formação e de pesquisa do mundo, e difundem sua cultura. Em todo o mundo, hoje, os países buscam fortalecer as dimensões internacionais de sua educação superior, estimulando o intercâmbio, o ensino e o uso da língua inglesa, estabelecendo parcerias, compatibilizando currículos, desenvolvendo pesquisas conjuntas, trazendo

professores do exterior, e ampliando os programas de bolsa de estudo para estudantes avançados. Tudo isto, aparentemente, está sendo visto pelo Ministério da Educação como uma ameaça, e não como um campo aberto de possibilidades.

O funcionamento interno das instituições de ensino superior

A atividade educacional e de pesquisa, como qualquer área de atividade com alta densidade de competência técnica e profissional, requer o envolvimento e o compromisso de todos com a definição e a implementação de seus objetivos. Isto significa que professores, alunos e funcionários das instituições devem ter espaços para que sejam ouvidos em seus pontos de vista e participarem das decisões.

Por outro lado, as instituições de ensino não são propriedade dos professores e alunos, mas das entidades que as mantêm, seja com recursos públicos, seja com recursos privados. Cabe a elas zelar para que os objetivos sejam buscados, por lideranças que não podem se confundir com os interesses dos grupos internos às instituições. A América Latina, diferentemente do resto do mundo, desenvolveu uma concepção peculiar de “*co-gobierno*” universitário que transformou suas instituições de ensino superior em repúblicas autônomas, financiadas com recursos públicos e com níveis de desempenho geralmente precários, causando grandes prejuízos à sociedade que as sustenta. A legislação proposta pelo MEC consagra esta tradição, ao exigir que a gestão das instituições seja feita de forma colegiada e que os dirigentes sejam eleitos por votação direta. Desta forma, elimina a lista tríplice na escolha de reitores, que buscava manter um certo espaço para que a autoridade pública exercesse sua escolha. Exorbita, também, ao criar órgãos externos de controle comunitário sobre as instituições públicas, e ao tratar de impor estes mesmos procedimentos às instituições privadas.

No caso, o anteprojeto de lei inclui os seguintes itens:

- Criação de “comitês superiores” nas instituições privadas, formados por docentes, discentes, funcionários e comunidade. Os executivos que não dão aula só podem atingir 10% da representação total e os mantenedores 20%. Ou seja, os donos e os executivos, somados, são minoria em tais conselhos. O mais grave é que a lei concede enormes poderes aos referidos conselhos. Deles procedem as normas, as diretrizes acadêmico-administrativas e a fiscalização do que faz a instituição. Qual empresa privada tem conselhos que priva os donos e seus executivos de mandar e de escolher os seus dirigentes? Que instituição privada concede a um tal conselho a autoridade para fixar diretrizes e fiscalizar? Trata-se de uma proposta de interferência totalmente descabida, truncando o gerenciamento e o funcionamento de instituições privadas. É uma volta ao autoritarismo.
- O que significa, na prática, a “articulação com a sociedade”, a “gestão democrática e colegiada”? Olhemos para fora do país. Qual a articulação com a sociedade local é promovida por Harvard, considerada a melhor universidade do mundo? Cambridge (Mass.) é uma pequena cidade que pouco tem a ver com o universalismo de Harvard. O que tem o ITA com São José dos Campos? Cada instituição tem a sua personalidade e vai se relacionar com quem tem afinidade com a sua vocação. Não é a lei que vai fazer isso acontecer. De resto, lei não é para pregar as virtudes dessa

ou daquela doutrina, mas para criar o marco legal que regula o funcionamento das instituições.

- Inovação ainda pior é que os dirigentes deverão ser escolhidos por eleição direta de alunos, professores e funcionários e que as regras para tal eleição serão elaboradas pelo conselho citado acima. É uma invasão sobre a liberdade da iniciativa privada. No caso das federais, é uma renúncia do poder público de sua responsabilidade em gerir bem os recursos que recebe da sociedade para financiar o ensino superior. Não há nenhum país no mundo com um sistema sério de educação superior em que os reitores e presidentes universitários sejam escolhidos por voto direto. Estamos diante de uma legislação que nos colocaria nos porões do mundo, em relação ao que acontece no ensino superior.
- O anteprojeto determina que, uma vez formalizada a autonomia das universidades, as Fundações de direito privado que hoje existem junto aos principais departamentos e institutos de pesquisa universitários no setor público sejam descredenciadas. Existem problemas com algumas dessas fundações já que funcionam, às vezes, sem transparência e sem objetivos acadêmicos definidos. Mas, em geral, as fundações são instrumentos importantes de captação e gerência flexível de recursos por parte dos setores mais dinâmicos das universidades, garantindo a manutenção e o florescimento de núcleos de excelência, mesmo em universidades de pouca qualidade. A centralização de toda a administração de recursos na reitoria, eleita por voto direto e controlada por mecanismos colegiados, pode significar a perda de dinamismo e da autonomia efetiva dos departamentos e institutos, prejudicando a universidade como um todo.
- Voltemos a Harvard. Se fôssemos aplicar a ela o marco da lei em discussão, seria considerada uma universidade delinqüente e pervertida, pois seu sistema de governo não se conforma em nada com o que estaria prescrito na lei proposta. Na eleição do seu presidente, não há voto direto e apenas um círculo mínimo de professores se manifesta. Não há conselhos fiscalizadores impostos de fora. Não há “conselhos comunitários e sociais ... participando em assuntos relativos ao ensino, à pesquisa, à administração...”. Não há “articulação com a sociedade” e nem “gestão democrática”. Não tem “gestão pluralista dos recursos da instituição”. Se Harvard é tão bem sucedida, suas regras não podem ser tão ruins. E mais ou menos como Harvard são todas as outras universidades de primeira grandeza pelo mundo afora.
- Chama também atenção o que não está na lei. Praticamente todos os graduados do ensino superior vão trabalhar no setor produtivo (afora os poucos que vão para o governo). Onde estão as representações dos empresários e das empresas, em meio de tanta “gestão democrática”? Por que a lei menciona várias vezes a sociedade civil que contrata pouca gente, e não se atribui qualquer papel a quem vai contratar e conviver com o perfil dos profissionais preparados pelo ensino superior?

Expansão

O anteprojeto busca favorecer a expansão do ensino superior público e reduzir a expansão do setor privado. É verdade que, comparada a outros países, a educação superior pública no Brasil é muito reduzida, apesar de os gastos por estudante serem muito altos. É verdade também que o tamanho relativo do setor privado é extremamente alto. Seria de se esperar que o governo estabelecesse, com clareza, a proveniência dos investimentos adicionais a que se dispõe fazer na educação superior pública, considerando que o Brasil já gasta cerca de 5.5% do PIB em educação. Também, qual deveria ser a distribuição desse esforço adicional entre a educação superior que, bem ou mal, vem sendo suprida em grande parte pela iniciativa privada, e a educação média e fundamental, nas quais os investimentos federais são ainda irrisórios e não existe substituto para o financiamento público.

O anteprojeto também nada menciona sobre em que pretende investir, prioritariamente, os novos recursos que pretende assegurar para a educação superior. Será na graduação ou na pós-graduação; nas melhores universidades ou em todas por igual; em determinadas regiões ou outras? No aumento de salários ou em bibliotecas, instalações e laboratórios? O governo anuncia aumentar em 400 mil o número de vagas para os próximos anos, mas não diz em que regiões, em que áreas de conhecimento e em que nível. As perspectivas não são particularmente otimistas, pois apesar da retórica da eliminação das desigualdades, o MEC anunciou a criação de novas universidades federais em regiões, como o ABC paulista, classificadas entre as mais ricas do Brasil.

Para o setor privado, o anteprojeto prevê um pouco mais de autonomia aos centros universitários, que recuperariam uma fração das vantagens perdidas por força de uma Medida Provisória, emitida há cerca de um ano. As vantagens de ser um Centro eram duas: ter o *status* de Centro que se considera melhor do que “faculdade” e ter autonomia para abrir cursos e remanejar vagas, em sua sede, sem autorização do MEC. A prerrogativa de abrir cursos foi abolida, retirando-se muito o interesse pela modalidade. De qualquer maneira, foi um progresso em relação ao Decreto que, praticamente, extinguiu a criação de novos Centros e aumentou as exigências de titulação, tempo integral e pesquisa para os existentes. O anteprojeto avança ao não exigir mais a atividade de pesquisa e permitir uma diversificação no sistema, com programas somente voltados ao ensino de boa qualidade. Passa a ser exigido um quinto de professores em tempo integral e pelo menos um terço dos professores com mestrado ou doutorado. Tais exigências são mais factíveis para instituições que dependem exclusivamente de mensalidades de alunos. Dentro das áreas onde já operam, podem abrir cursos (desde que bem avaliados os cursos pré-existentes). No todo, há uma perda com relação à liberdade de antes, mas é melhor do que nada e do que a camisa de força da Medida Provisória. Todavia, não diz onde podem ser abertos novos cursos. Na mesma cidade, no estado?

O anteprojeto prevê ainda que as faculdades bem avaliadas podem aumentar em 50% suas vagas, sem pedir ao MEC. É melhor do que nada.

Ao lado dessas pequenas aberturas, a proposta tolhe o ensino privado em vários aspectos importantes. Os processos tortuosos e pouco inteligentes de autorização de abertura de novos cursos ficam preservados na nova lei. Além disso, chama atenção a subordinação, para a autorização de novos cursos, aos interesses corporativos da área de saúde. De fato, o anteprojeto estabelece que, em medicina, odontologia, psicologia, enfermagem, farmácia, fonoaudiologia, nutrição, terapia ocupacional, fisioterapia e

biomedicina, a abertura de cursos “deverá estar submetida à manifestação do Conselho Nacional de Saúde”. O Decreto 3.860 de 2001 já introduzia a necessidade de manifestação do Conselho Nacional de Saúde para a autorização de cursos nessa área. Esta manifestação, porém, sempre foi uma informação que o Conselho Nacional de Educação nunca aceitou, porque não admitia que as autorizações de curso fossem pautadas por critérios de mercado, mas somente de qualidade (é curioso observar que a mesma prerrogativa era prevista no Decreto 3.860 para os cursos de Direito, fato que não aparece no anteprojeto. Esquecimento?)

Assim, o MEC abre mão de sua soberania para governar o ensino de tais carreiras em suas próprias instituições, e restringe, inconstitucionalmente, a liberdade de ensino do setor privado. É assunto controvertido se os conselhos profissionais deveriam ou não ter direito de regular o exercício da profissão. Certamente não é correto que tenham poder de veto sobre a educação. Ao presentear as corporações de ofício de saúde com uma lei que permite a elas impor um ferrolho sobre a abertura de cursos, o poder público dá um passo atrás, já que, por trás da retórica de controle de qualidade dos conselhos estão quase sempre as agendas latentes ou explícitas de restringir a concorrência.

No fundo, o que prevalece é a idéia de que a criação de novos cursos superiores privados deva ser regulada por uma suposta “demanda social”, a ser definida, neste caso, pelas corporações profissionais do setor de saúde. Sem esperar pela aprovação do anteprojeto de lei, medida recente do Ministério da Educação já aplica este critério para a autorização de novos cursos das instituições particulares. É uma prática antagônica ao princípio fundamental da liberdade de ensino, da livre iniciativa e da liberdade do exercício das profissões. Se uma pessoa ou um grupo privado decide criar uma faculdade em qualquer área, sem recursos públicos, corre um risco assumido, cabendo ao governo somente avaliar a qualidade do empreendimento, não sua pertinência. Por outro lado, caberia sim ao governo estabelecer as prioridades de investimento e crescimento de suas próprias instituições, matéria não prevista na legislação proposta.

Organização e funcionamento do sistema federal

O anteprojeto trata todas as instituições de ensino superior e de pesquisa do país como pertencendo a um sistema integrado, subordinado aos ditames e às prescrições desta lei. Como está formulado, o sistema abrangeria inclusive os institutos de pesquisa científica e tecnológica, públicos e privados, assim como as fundações de fomento à pesquisa, como a FAPESP e a FINEP, e as fundações de direito privado que existem nas universidades públicas. A subordinação se limitaria ao “que couber”, mas seu alcance não fica claro. Será que as normas de eleição de reitores por votação direta e governo colegiado serão impostas também à FAPESP, à FINEP, ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, ao Instituto Oswaldo Cruz e ao IPEA?

Um dos elementos fundamentais do sistema são os processos de credenciamento e credenciamento de instituições, que deve ser feito por meio dos mecanismos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Em princípio, todas as instituições de ensino, inclusive as públicas, deveriam passar periodicamente por processos de credenciamento e autorização. Ocorre, no entanto, que os processos de avaliação e credenciamento propostos pelo SINAES são muito lentos e de operacionalização incerta. A lei faz ameaças ao ensino privado que não atende às

suas exigências. Mas e o ensino público? O que será feito com os recalcitrantes, com os que não atingem boa avaliação, com os que gastam mal os seus recursos?

Pela lógica, um curso particular é um serviço oferecido por um agente privado a um consumidor privado, em que ambos têm livre arbítrio e um mínimo de informações. Como não é ocioso repetir, a educação privada não é uma concessão do Estado, mas, um direito. Em contraste, o ensino público é um serviço pago pelos impostos do contribuinte. Cabe ao Estado zelar para que os dinheiros públicos sejam bem gastos.

Ainda pela lógica, o papel mais óbvio do Estado é assegurar que no setor privado não haja abusos e que todos os cidadãos estejam bem informados. Por outro lado, deveria exercer um cuidado muito maior na fiscalização do ensino superior público, no seu papel de curador dos recursos arrecadados.

Entretanto, o que vemos é exatamente o oposto: a fiscalização policialesca no privado e o *laissez faire, laissez passer* no público. Segundo o anteprojeto, “a liberdade de ensino à iniciativa privada será exercida em razão e nos limites da função social da educação superior”. Se estivéssemos em um país de Common Law, tal parágrafo teria sentido. Mas no Direito Romano, é um convite a uma regulamentação espúria e gratuita, feita dentro dos gabinetes do MEC, cujos dirigentes não se cansam de denunciar a “mercantilização do ensino”.

Por outro lado, as universidades públicas foram criadas por decretos ou leis que passam por cima de todas as exigências legais em discussão – e que sequer são novas, pois o anteprojeto meramente repete disposições anteriores. Começam já como universidades, muitas vezes sem as mínimas condições exigidas por lei. E continuam operando com padrões de qualidade que, freqüentemente, estão abaixo daqueles observados por faculdades privadas bastante modestas – tal como se pode ver pelas notas do provão. Para quase todas, a pesquisa, se existe, é um pequeno enclave aqui e acolá.

A lei proposta estaria dizendo que, de agora em diante, todos – públicos e privados – têm que começar como faculdade? E o que vai acontecer com as novas universidades públicas, anunciadas pelo governo? Terão que trilhar o mesmo caminho das privadas, começando como faculdade (pela proposta em discussão, assim será)? Passarão por cima da lei? Serão aprovadas rapidamente, antes que se promulgue a nova lei?

A instituição privada, para tornar-se universidade, tem que subir a serra da Faculdade, Centro Universitário e, só então, Universidade. Quanto mais rigorosa vai se tornando a fiscalização para uma instituição que quer virar universidade, fica mais difícil fingir que mantém um terço dos professores em tempo integral. Trata-se de façanha quase impossível, quando todos os custos têm que ser arcados pelos alunos. Em outras palavras, cria-se, *de facto*, uma reserva de mercado para as universidades privadas que foram criadas no passado e que não seguem os preceitos legais – antes de tudo, pelo irrealismo dos mesmos – e não são fiscalizadas.

Inclusão social

Uma das preocupações centrais do Ministério da Educação é a inclusão social, a ser implementada pela reserva de 50% das vagas das instituições públicas de ensino superior para alunos provenientes de escolas públicas e para negros e indígenas, na proporção da população de cada estado, por critérios de autodeclaração.

A preocupação do Ministério em viabilizar o acesso de pessoas oriundas de setores menos privilegiados ao ensino superior é louvável. Mas é óbvio que uma política efetiva de inclusão deveria se dar pela melhoria do ensino fundamental básico e não, simplesmente, por facilitar o acesso à universidade de pessoas que, por uma ou outra razão, não conseguem se qualificar nos exames vestibulares. Ainda assim, o argumento de que não se pode esperar tal melhoria para se implementar uma política afirmativa no nível superior é bastante convincente.

Existem problemas sérios com as regras de admissão que têm sido propostas, no entanto, sobretudo em relação às cotas raciais. O tema das cotas raciais é controvertido. Acreditamos que a introdução forçada de critérios de diferenciação racial na população não é o caminho mais indicado, quando sabemos que, na prática, as fronteiras entre os grupos raciais brasileiros são fluidas. Uma política afirmativa, baseada em critérios de renda, ou aquela proposta para se dar preferência aos alunos de escolas públicas, já atenderia preferencialmente a jovens de origem africana e indígena.

Este anteprojeto traz uma inovação, com relação às propostas iniciais do MEC. Trata-se de permitir que as universidades e cursos estabeleçam uma distância máxima entre as notas dos alunos aprovados nos exames gerais e os admitidos pelo sistema de cotas. Assim, por exemplo, se o ponto de corte dos alunos aprovados em um vestibular de medicina é 9, a Faculdade poderia decidir que a nota mínima para ingressar através do regime de cotas seria 7, ou 8, o que não chegaria a afetar muito a qualidade média dos alunos. Entretanto, dependendo de como for implementado o sistema, isto poderia implicar a reintrodução do critério de nota mínima para admissão, abandonado há muitos anos. Para evitar isto, o anteprojeto de lei estabelece que o critério de distância não pode afetar a regra geral de cotas de escolas públicas e cotas raciais, tornando a medida, na prática, ineficaz.

Nos Estados Unidos, que tem uma longa tradição de introdução de cotas raciais nas Universidades, a atual legislação proíbe o uso de cotas numéricas, embora permita que as universidades tomem o fator racial em consideração na seleção de seus alunos. Este critério flexível não poderia ser adotado no Brasil, no entanto, dada a rigidez e formalidade dos vestibulares, que não permitem o exame da situação individual de cada estudante. Estudos sobre os efeitos das cotas raciais nos Estados Unidos mostram que, para os estudantes beneficiados, os resultados são positivos, mas seu impacto sobre as condições gerais de vida da população de origem negra não parece ser significativo. No caso do Brasil, dado o pequeno número de jovens de origem negra ou indígena que consegue concluir o ensino médio e fazer uso das facilidades das cotas, é difícil esperar um resultado diferente.

Seja como for, as regras de admissão são somente um dos componentes, e talvez o mais fácil, do que seria uma verdadeira política de inclusão. Muito mais importante é apoiar os estudantes que buscam entrar ou entram no ensino superior sem preparo anterior e sem condições materiais de dedicar tempo e esforço aos estudos. De nada adianta abrir a porta de entrada, se a porta de saída continua fechada. Este apoio requer o desenvolvimento de cursos adequados de preparação, como alguns que já existem, orientados para estudantes negros e de baixa renda que não tiveram boas oportunidades de educação média. Também, programas de recuperação, uma vez admitidos nas universidades. Inclua-se também a implantação de novas carreiras de natureza mais prática, que não requeiram a mesma formação acadêmica das

tradicionais, bem como o apoio financeiro, na forma de bolsas de estudo para alunos que precisariam trabalhar para se sustentar.

A questão dos formatos e da duração dos cursos

O anteprojeto estimula a volta ao antigo “ciclo básico” de dois anos como parte dos cursos de graduação, que poderiam ser organizados em módulos, ou ciclos. Ao mesmo tempo, estabelece que os cursos superiores deverão ter três anos de duração, como mínimo.

Já temos experiência suficiente para saber que ciclos básicos deste tipo não dão certo. Para os alunos admitidos para os cursos de bacharelado, por meio de exames vestibulares, o ciclo básico é visto como perda de tempo. Para os professores e departamentos, transforma-se em uma obrigação desagradável, com a qual os professores dificilmente se envolvem. Bacharelados de três anos, por outro lado, se aproximam perigosamente dos cursos de curta duração, quase inexistentes no Brasil, e que serão ainda menos procurados, caso venha existir a alternativa de se obter um diploma de bacharel em três anos.

Estas propostas refletem uma preocupação louvável do Ministério em sair do formato rígido dos cursos de bacharelado especializados de quatro ou mais anos, muitos dos quais apresentam taxas altíssimas de evasão, e que não propiciam aos estudantes uma formação suficientemente ampla. No entanto, ela não avança, porque não está associada a uma política clara de diferenciação do ensino superior, nem toma em conta as transformações recentes do ensino superior que estão ocorrendo em todo o mundo, e a experiência internacional.

Em toda parte, a massificação do ensino superior tem levado a um forte processo de diferenciação institucional, cuja expressão mais clara, hoje, talvez seja o chamado “Processo de Bologna”, que vem transformando o ensino superior na Comunidade Européia. Em essência, os países europeus estão evoluindo para um sistema comum de tipo 3-2-3, com um primeiro ciclo universitário de três anos, seguido de um nível de mestrado de dois e um terceiro, de doutorado, de mais três. Estes números não são rígidos, mas a idéia geral é que, no primeiro ciclo, os alunos possam optar tanto por uma formação geral quando por uma preparação mais aprofundada para carreiras específicas, ou mesmo, para a formação mais imediata para o mercado de trabalho. No caso do Brasil, seria um sistema muito adequado para as centenas de milhares de pessoas que entram nos cursos de Administração e Direito – os mais procurados - em busca de formação geral e certificação de nível superior, pois é sabido que muitos abandonam antes de completar os quatro anos requeridos. Ele também permitiria o desenvolvimento mais pleno dos cursos tecnológicos, que perderiam o estigma de cursos inferiores.

A partir deste ciclo introdutório, mestrados de um ou dois anos poderiam proporcionar as qualificações profissionais típicas da administração, economia, comunicações e muitas outras. Já os alunos interessados em continuar teriam mais três ou quatro anos para cursos avançados no nível de doutorado. Carreiras específicas, como a de medicina, poderiam combinar o segundo e terceiro níveis em programas integrados, a partir de uma seleção de estudantes em função de seu desempenho no primeiro ciclo. Em contraste, a proposta do Ministério da Educação prevê a existência de ciclos de formação geral dentro dos atuais cursos superiores. Portanto, ciclos básicos sem terminalidade própria.

Outro problema com relação à definição, em lei, do tempo mínimo para a graduação está no fato de engessar a oferta e reduzir a flexibilidade necessária ao atendimento de ritmos diferenciados dos estudantes. A fixação de duração mínima em anos é incompatível com a adoção do sistema de créditos que não se expressa por esta medida, mas pelo somatório de trabalhos do qual resulta a absorção do conhecimento. Além de ferir a autonomia universitária, a regra representa um retrocesso diante da velocidade das mudanças que estão ocorrendo no mundo do conhecimento e das profissões, o que afeta todos os currículos.

Omissões

Uma outra característica do ensino superior no mundo moderno, e particularmente na Europa, é a intensa circulação de estudantes e profissionais entre países, o que requer um trabalho importante de desenvolvimento de padrões de qualidade e sistemas de certificação compatíveis entre os diversos países. No Brasil, com o Mercosul, houve esforços incipientes de compatibilizar os currículos e títulos universitários entre os países da região. Não foram, no entanto, muito longe e não parecem constituir preocupação do Ministério, ficando fora deste anteprojeto de lei.

A proposta também não toma em consideração a grande expansão das modernas tecnologias da informação e seu impacto no ensino superior em todo o mundo. Apesar da grande difusão de computadores que tem ocorrido, o Brasil é um dos países mais atrasados na utilização de sistemas de ensino superior a distância e no uso de Internet e de outros recursos tecnológicos modernos. A legislação vigente, que o Ministério não pensa modificar, exige que as instituições de ensino superior tenham sua ação delimitada pelas fronteiras arbitrárias dos municípios ou Estados em que estão sediadas, criando uma série de dificuldades artificiais para impedir que as instituições se expandam fora destes limites. Se a educação a distância se dá por meios eletrônicos, pouca diferença faz se o aluno está no mesmo estado ou no mesmo país. Na verdade, tal limitação reduz o escopo dos investimentos em preparação de materiais que requerem muitos alunos para que seus custos sejam diluídos.

O anteprojeto nada apresenta sobre a questão central da formação de professores para o ensino fundamental e médio. O Brasil tem limitações notórias nessa área, com problemas sérios de formação adequada para os anos iniciais do ensino fundamental e grande carência de professores especializados para as séries mais avançadas e para o ensino médio. As instituições federais, em particular, têm contribuído muito pouco para isto, ao dar preferência à formação de alto nível, em vez de desenvolver cursos adequados para a formação de professores que possam substituir os antigos cursos normais de nível médio. Um investimento adequado na formação de professores para o ensino fundamental seria muito mais importante, do ponto de vista de uma política de inclusão, do que criar cotas nas universidades para alunos oriundos de escolas públicas de má qualidade, que é o caminho que está sendo proposto.

Finalmente, o anteprojeto repete o antigo e gasto mantra da “indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”, mas nada de inovador contém sobre a pesquisa, a pós-graduação e as atividades de extensão no ensino superior brasileiro. Em relação à pesquisa, a centralização do poder nas reitorias, com a extinção das atuais fundações dos departamentos e institutos, ameaça destruir sua autonomia e capacidade de obter e gerenciar recursos próprios. Em relação à pós-graduação, o anteprojeto omite-se inteiramente quanto à necessidade de se avançar na criação de mestrados

profissionais, eliminando a anomalia brasileira que são os longos mestrados de formato acadêmico que não se justificam para os estudantes que, em sua maioria, estão buscando se qualificar melhor para o mercado de trabalho. Tampouco se justificam para os que pretendem seguir uma carreira acadêmica e deveriam evoluir rapidamente para os programas avançados de doutorado.

Hoje, no mundo inteiro, existe a preocupação de criarem-se condições para o desenvolvimento de universidades de classe internacional, que, pela qualidade e relevância de sua pesquisa, e pelo alto desempenho de seus alunos e professores, possam contribuir para que o país participe e se beneficie dos intercâmbios e fluxos internacionais de conhecimento e tecnologia, contribuindo, desta forma, para o bom desempenho do setor empresarial e da ação dos governos. Poucas universidades podem exercer esse papel, e precisam de condições especiais para isto – forte financiamento público, capacidade gerencial, competência e flexibilidade para estabelecer parcerias com governos e o setor privado, critérios rigorosos e política agressiva de contratação de talentos, salários e condições de trabalho internacionalmente competitivos, competência para registrar e gerenciar patentes, laboratórios e bibliotecas da primeira classe, sistemas avançados de computação, etc. O desenvolvimento dos doutorados brasileiros, a atuação de alguns departamentos nas melhores universidades, assim como os programas de financiamento de estudos avançados no exterior, propiciados pela CAPES, pela FAPESP e pelo CNPq, apontam para este caminho, que o país já tem alguma experiência em trilhar.

Os sistemas modernos de ensino superior precisam cuidar, ao mesmo tempo, dos problemas de equidade e acesso em sua base, assim como das condições de excelência e alto desempenho em sua ponta. O Ministério da Educação, por este anteprojeto, revela-se preocupado sobretudo com a primeira destas vertentes, sem demonstrar saber exatamente o que fazer com relação à inclusão além das cotas, e completamente alheio quanto à necessidade de criação das condições institucionais e financeiras necessárias para o desenvolvimento de universidades e centros de pesquisa de alto padrão e relevância.