

CONCEPÇÃO E ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: NOVAS PROPOSTAS, VELHAS IDÉIAS¹

Celia Regina Otranto²

O presente texto tem por objetivo analisar a concepção e organização da educação superior presentes nos indicadores de Reforma Universitária do governo Lula da Silva, procurando desvendar a origem de seus fundamentos e as possíveis conseqüências para as universidades brasileiras, em geral, e para as universidades públicas federais, em particular, caso seja implementada da forma como está sendo delineada.

Em sua parte final, compara a concepção de educação e de universidade presentes nas diretrizes da Reforma Universitária do atual governo, com aquelas que integram o Plano Nacional de Educação da Sociedade Brasileira (PNE – 1988) e a Proposta do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN) para a Universidade Brasileira (2003).

I. A REFORMA UNIVERSITÁRIA DO GOVERNO LULA

A Reforma Universitária do governo Lula da Silva iniciou, oficialmente, o seu curso, com o Decreto de 20 de outubro de 2003, que instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) encarregado de analisar a situação da educação superior brasileira e apresentar um plano de ação visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). O GTI foi composto por 12 membros, sendo 2 representantes de cada um dos órgãos que se seguem: Ministério da Educação; Casa Civil; Secretaria Geral da Presidência da República; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério da Fazenda.

O relatório final do GTI foi divulgado, extra-oficialmente, em dezembro de 2003. O documento é composto de quatro partes, enfocando: ações emergenciais; autonomia universitária; complementação de recursos (financiamento) e as etapas para a implementação da Reforma Universitária. A seguir destacaremos alguns pontos desse relatório que servirão de referência

¹ Trabalho apresentado na Mesa Redonda: Concepção e Organização da Educação Superior - Eixo Temático: Organização da Educação Nacional - 5º Congresso Nacional de Educação (5º CONED) - 5/2004 - Recife, PE.

² Doutora em Ciências, professora-pesquisadora da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). E-mail: celiaotranto@terra.com.br - <<http://www.celia.na-web.net>>.

para análises a respeito da concepção de educação superior, universidade, autonomia universitária e financiamento.

O texto se inicia reconhecendo a situação de crise da educação superior brasileira, em especial das universidades federais, mas atribui o problema à crise fiscal do Estado, sem maiores aprofundamentos de sua origem. Em seguida, procura demonstrar que a crise já está atingindo também as instituições privadas, que viveram uma expansão recorde nos últimos anos e agora encontram-se ameaçadas pelo risco da inadimplência generalizada do alunado e de uma crescente desconfiança em relação aos seus diplomas. Após esse preâmbulo, aponta as soluções: a) um programa emergencial de apoio ao ensino superior, especialmente às universidades federais; b) uma reforma universitária mais profunda.

A reforma “mais profunda” passa pela reposição do quadro docente, ampliação de vagas para estudantes, educação a distância, autonomia universitária e financiamento que, segundo o GTI, resolveriam o problema das instituições federais de educação superior. Vamos então, olhá-las mais de perto.

Ampliação do quadro docente e de vagas para estudantes

A ampliação do quadro docente é articulada à ampliação de vagas para estudantes de graduação nas universidades federais que, segundo o documento, seria preciso chegar, em 2007, a 2,4 milhões de vagas no sistema federal. Mesmo mencionando a necessidade da abertura de concursos para preencher as vagas de professores e servidores, o GTI apresenta como alternativa para fazer frente à demanda, a criação de novas bolsas da CAPES para aproveitar aposentados e recém doutores nas atividades de ensino de graduação. Na seqüência, propõe o aumento da carga horária dos professores em sala de aula, o aumento no número de alunos e a educação a distância. Além de questionarmos se os 700 aposentados e os 1000 recém doutores, com bolsas anuais renováveis por até 4 anos, ocupariam as vagas indicadas anteriormente para os concursados, cabe aqui, também, uma investigação da origem destas propostas.

Primeiramente, a ênfase no ensino de graduação, no aumento da carga horária do professor em sala de aula e ampliação do número de alunos por turma, priorizam a quantidade em detrimento da qualidade do ensino e remetem a uma nova concepção de universidade, que difere frontalmente daquela explicitada na atual Constituição Federal. No seu art. 207 está expresso que “as universidades (...) obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. A proposta do GTI instituído pelo governo Lula enfatiza o ensino, deixando de lado a pesquisa e a extensão. O docente com elevada carga horária em ensino de graduação e aumento no número de alunos por turma, por certo, não terá tempo para pesquisar ou oferecer atividades de extensão, rompendo com a

indissociabilidade preconizada na Carta Magna. Nesse contexto, muitas universidades passarão, somente, a oferecer ensino, que, não contando com a alimentação constante da pesquisa, terá sua qualidade ameaçada.

Na realidade, essa proposta não é nova. Se analisarmos o documento do Banco Mundial, de 1994, veremos o incentivo à diversificação da educação superior, amparado na crítica ao modelo de ensino superior baseado nas universidades de pesquisa que, segundo o Banco, “são muito caras e inadequadas às necessidades e recursos dos países mais pobres” (World Bank, 1994). Instituições universitárias voltadas ao ensino e cursos superiores de curta duração que, no Brasil se transformaram nos Centros Universitários e Cursos Seqüenciais por Campo do Saber, por exemplo, são conseqüências dessas indicações, que inspiraram a LDB de 1996 e legislação complementar. O documento do Banco Mundial de 1999, por sua vez, além de também destacar a necessidade de diversificação das instituições, defende que o sistema de educação superior dos países periféricos deve contar com poucas universidades de pesquisa, seguidas por universidades de formação profissional de quatro anos, institutos isolados e centros vocacionais e/ou de formação técnica com duração de dois anos (World Bank, 1999).

Como se vê, a idéia não é nova, foi amplamente defendida e assumida, no que foi possível, por Fernando Henrique Cardoso, em seus dois governos. O que é novo para nós é ela ser defendida e assumida pelo governo Lula da Silva.

Educação a Distância

Segundo o relatório do Grupo de Trabalho Interministerial, a universidade pública brasileira, nos limites impostos pela educação presencial, mesmo com a ampliação de recursos, não teria condições de aumentar as vagas de forma maciça em curto e médio prazos. Por este motivo, apresenta a educação a distância como um caminho viável e necessário.

A educação a distância é também amplamente defendida pelo primeiro Ministro da Educação do governo Lula da Silva, Cristovam Buarque. No documento intitulado “Universidade numa Encruzilhada” (2003), Buarque prega “a necessidade de uma revolução no conceito de universidade” (p. 3) e essa revolução passa, segundo o autor, pelo ensino a distância que possibilitaria a implantação da “universidade aberta”.

A universidade tornou-se uma entidade única, devendo estar aberta a todos. Deixou de haver razão para exigir exame de ingresso, e até mesmo os diplomas de segundo grau não são mais necessários. Se, para os alunos que estão fisicamente presentes no campus, o exame vestibular é uma necessidade imposta pela limitação do espaço físico e pelos custos elevados, os novos métodos

de ensino a distância podem alcançar um imenso número de alunos e acompanhar seu desempenho (Buarque, 2003, p. 18).

E, na seqüência, o autor assim define o que ele denomina de “universidade aberta”.

A universidade do século XXI não terá muros, nem um campus fisicamente definido. A universidade do século XXI será aberta a todo planeta. As aulas serão transmitidas pela televisão, pelo rádio e na internet (id.).

Mais uma vez, chamamos a atenção para uma análise mais detalhada desse discurso, que defende a adoção da educação a distância de forma indiscriminada, como o caminho mais viável para a ampliação de vagas na educação superior.

Primeiramente, cabe destacar que o documento do GTI, que afirma ter como meta, até 2007, a ampliação de 600 mil vagas na educação superior, ao se referir a educação a distância, indica que 500 mil alunos serão por ela atendidos, deixando passar a idéia de que apenas 100 mil estudantes seriam atendidos em cursos presenciais, o que abriria, definitivamente, o mercado da educação a distância às multinacionais e aos governos que exportam tais serviços e vêm exercendo pressão nos chamados “mercados emergentes de serviços”.

Esse é um importante ponto de pauta da Associação do Livre Comércio das Américas (ALCA) e da Organização Mundial do Comércio (OMC). A OMC lucra com os chamados “serviços educacionais” e os países membros, com destaque especial para os Estados Unidos, exercem pressão para a adoção de regras comerciais no campo educacional. É importante destacar que o setor de serviços é considerado o maior da economia americana e já vem recebendo atenção especial também do governo brasileiro. Atrelando a educação ao setor de serviços, já que, segundo a OMC, ela deve ser vista como mercadoria, a abertura de um mercado emergente como o Brasil pode representar muito lucro. Daí o interesse do governo americano em integrar o Brasil na ALCA e na OMC.

Além disso, não se pode deixar de mencionar aqui que o ex-Ministro Cristovam Buarque, que vê na educação a distância a modernização da universidade brasileira, é membro do Observatório Internacional das Reformas Universitárias (ORUS), uma ONG francesa, dirigida por Edgard Morin, que vem atuando de forma decisiva, junto ao governo Lula da Silva, na definição das diretrizes da Reforma Universitária. Segundo Leher (2004),

A partir do tripé constituído pelo Banco Mundial, pelo próprio governo Lula da Silva e pelo ORUS (...), está sendo erigido um falso consenso que poderá redefinir

profundamente a universidade brasileira e quiza de diversos países latino-americanos, representando a vitória de um projeto asperamente combatido por sindicatos, estudantes, reitores, entidades científicas, fóruns de educadores e partidos, no curso da última década: a conexão com o mercado e, mais amplamente, a conversão da educação em um mercado.

O ORUS, que está direcionando a Reforma Universitária do governo Lula da Silva, patrocinado pelo Banco Mundial, após 3 meses de fóruns, realizou o Seminário Internacional “Universidade XXI”, nos dias 25, 26 e 27 de novembro, em Brasília. A chamada “discussão democrática” dos pressupostos para a Reforma Universitária se deu através de uma lista de discussão na internet. A discussão, porém, não foi publicizada. Somente as mensagens consideradas “mais pertinentes” foram selecionadas pelo moderador do ORUS. O principal objetivo: “adequar a educação brasileira às novas tecnologias e demandas do mercado”.

Adequar a educação às demandas do mercado também era o discurso de Edgard Morin, dirigente máximo do ORUS, na França. Morin foi um dos mentores da Reforma Claude Allègre, durante o governo Mitterrand, que tinha a pretensão de adequar os liceus e universidades francesas à lógica do mercado empresarial. No entanto, lá, a sociedade reagiu, com papel de destaque aos sindicatos (que promoveram greves, passeatas e outras manifestações) e à oposição ativa de intelectuais, dos quais se pode distinguir Pierre Bourdieu, que se recusaram a compactuar com tais propósitos. E aqui? Vamos aceitar a ingerência direta do ORUS e do Banco Mundial na educação superior brasileira? O que acontecerá com nosso ensino superior se a educação a distância for adotada da forma como esta sendo proposta? Por certo atenderá a uma quantidade bem maior de alunos. Mas e a qualidade? Não ficará comprometida? Se a qualidade do ensino nas universidades públicas cair, quais poderão ser as conseqüências para a sociedade brasileira? A tendência será, talvez, aprofundar sua dependência, uma vez que o desenvolvimento e a emancipação de um país está diretamente relacionada à qualidade de sua educação e, conseqüentemente, das pesquisas que desenvolve. Nós, brasileiros, podemos correr esse risco? E os nossos professores-pesquisadores da educação superior, os recém doutores e mestres, os pós graduados de forma geral que almejam lecionar no ensino superior? Passarão, eles também, a integrar o enorme contingente de desempregados, que cresce a cada ano no país, devido à adoção em massa da educação a distância?

Autonomia Universitária

A “garantia”de autonomia universitária está presente em todos os documentos que fundamentam a proposta do governo Lula da Silva. No Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial há uma relação explícita entre a crise que assola as universidades públicas e as “amarras legais que impedem cada universidade de captar e administrar recursos, definir prioridades e estruturas de gastos e planejamento” (p. 9). Por esse motivo, segundo o relatório, “a imediata garantia de autonomia às universidades é um passo necessário para enfrentar a emergência” (id.).

O discurso sedutor, parece, no primeiro olhar, que vai ao encontro dos anseios das comunidades universitárias, porém, no decorrer da leitura do relatório, percebe-se que a autonomia por ele proposta difere muito daquela pela qual lutamos há muitos anos. O enfoque principal é a autonomia financeira, ou seja, a liberação da universidade para captar recursos no mercado, sem amarras legais. Isso daria um enorme alívio financeiro ao Estado que seria obrigado, somente, a complementar esses recursos e não mais teria, como tem hoje, a obrigação de manter financeiramente as universidades públicas.

A inspiração dessa “autonomia financeira” do Grupo Interministerial do governo Lula da Silva veio, como as demais, dos documentos do Banco Mundial (BM). Tomando como referência o documento de 1994, podemos ver que o BM considera a educação superior no Brasil um campo extremamente privilegiado devido aos subsídios governamentais a ela destinados, e propõe uma ampla reforma. Uma das orientações-chave para esta reforma é “proporcionar incentivos para que as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamento, por exemplo, a participação dos estudantes nos gastos e a estreita vinculação entre o financiamento fiscal e os resultados” (World Bank, 1994, p. 4).

Neste e nos demais documentos subseqüentes, segundo Otranto,

O Banco Mundial associa de forma bastante explícita o conceito de autonomia universitária à lógica empresarial. A partir de análises que privilegiam a quantidade da clientela; o custo/benefício do sistema; a diferenciação institucional; a necessidade do Estado retirar-se quase por completo da administração e manutenção do Ensino Superior; o incentivo à privatização; a obediência estrita às demandas de mercado; a diversificação de fontes de recursos; o interesse privado em lugar do público sobre o ensino, justificando dessa forma o ensino pago, o BM reivindica maior autonomia para as instituições públicas (Otranto, 2000, p. 48).

Foi esse o conceito de autonomia universitária que permeou as propostas do governo Fernando Henrique Cardoso e, agora, fundamenta a Reforma Universitária do governo Lula da Silva. No relatório do GTI há menção, dentre as alternativas de financiamento, desde a contribuição voluntária e não voluntária de ex-alunos, até à institucionalização definitiva das “fundações de apoio”, como forma de “outorgar autonomia às Instituições Federais de Educação Superior”. Certamente não é esta a autonomia pela qual lutamos.

Em nossa concepção autonomia universitária é um preceito auto-aplicável da Constituição Federal que, em seu art. 207 garante que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial”. A primeira diferenciação que se faz necessária é entre *autonomia financeira* e *autonomia de gestão financeira*.

A *autonomia financeira* defendida nos documentos governamentais é instrumental e pragmática, uma vez que é entendida como uma prerrogativa da universidade captar recursos no mercado. Já a *autonomia de gestão financeira e patrimonial* envolve, dentre outras, a liberdade de cada instituição propor e executar seu orçamento e gerenciar, como bem lhe aprouver, de acordo com suas necessidades, os recursos que o Poder Público é obrigado a repassar-lhe para fazer frente às suas necessidades. Não prescinde, então, do financiamento das universidades pelo Estado.

Além disso, defendemos também a autonomia didático-científica e administrativa que integram o texto legal, mas entendemos que a proposta de uma lei que regulamente a autonomia universitária só serviria para limitá-la ainda mais, conforme tem comprovado a história da educação brasileira.

Fávero (2000) demonstra que a autonomia universitária foi controlada várias vezes por medidas legais que “surtiram efeito nos períodos discricionários e autoritários, em especial no Estado Novo e durante o regime militar” (p. 180). A autora demonstra que as leis de regulamentação da autonomia serviram, somente, para moldá-la aos interesses políticos e econômicos em diferentes períodos. Que elas foram utilizadas para direcionar a autonomia segundo propósitos de determinados grupos hegemônicos ou para reforçar a tutela do Estado.

É exatamente isto que está por trás da proposta de elaborar uma lei que regulamente a autonomia universitária explicitada no art. 207 da Constituição Federal: reforçar a tutela e restringir a autonomia. O modo como está redigido na lei maior brasileira não necessita de regulamentação, pois é suficientemente claro, os termos são precisos e os verbos são imperativos. Não dão, portanto margem a dúvida interpretação.

No entanto, se não necessita de regulamentação não pode abrir mão da luta política para sua viabilização no interior das instituições. Nenhum

dispositivo legal, qualquer que seja ele, sozinho, tem o poder de tornar autônomas as universidades. Essa autonomia só vai se aprimorando

(...) à medida que os indivíduos envolvidos no processo ampliam a participação nas discussões e na apresentação de soluções para os problemas da universidade. Aumentando a autonomia interna, a instituição se fortalece para ampliá-la externamente e para interferir, qualitativamente, na contraposição às políticas públicas que possam restringir práticas autônomas em seu interior, impedindo-a de cumprir sua missão com a sociedade. Vista por esse ângulo, a autonomia universitária é variável e relativa ao todo social. É, portanto, um processo em construção (Otranto, 2003, p. 12-13).

A autonomia universitária vista como um processo em construção fortalece a luta política contra proposições governamentais que se contrapõem à nossa concepção de universidade. Por outro lado, se vista como “concessão governamental”, como “dádiva”, amplia a dependência das decisões do governo e dos organismos internacionais. É importante a conscientização de que a autonomia pela qual as universidades públicas lutam, não é a mesma que está sendo proposta pelo governo.

Financiamento

Em relação ao financiamento das universidades federais o documento do Grupo Interministerial reconhece que essas instituições há muito deixaram de contar com um programa específico para recuperação predial e aquisição de equipamentos para seus laboratórios e bibliografia para o ensino de graduação. Admite que essa situação tem provocado o fechamento de laboratórios, desabamento de prédios e degradação das instalações. Em seguida, afirma que o MEC estimou para 2004 o montante de R\$ 241 milhões para possibilitar a recuperação de equipamentos, além do aporte anual de R\$ 100 milhões para manutenção predial, mas finaliza, acrescentando que esses recursos não foram contemplados na proposta orçamentária.

O documento do GTI apresenta, então, alternativas de fonte de financiamento que, “por não terem sido aprovadas por todos os membros do grupo”, foram anexadas ao final do texto. Elas vão desde as já citadas contribuições voluntárias e não voluntárias de ex-alunos, até distribuição da CPMF de forma a permitir que uma parte dos recursos seja canalizada para as áreas de saúde das universidades públicas, além da retirada da folha de pagamento dos inativos do orçamento das universidades federais. Propõe, ainda, uma Lei de Incentivo Fiscal para o ensino superior, a criação de fundos empresariais para financiar o funcionamento das universidades federais e um acordo de troca da dívida externa por investimentos na educação.

Todas as propostas objetivam reduzir os gastos da União com a educação superior substituindo-os por outras fontes de financiamento. Mas surpreendentemente, é garantido, no mesmo documento, que o MEC “se propõe a assegurar um fluxo regular adicional de recursos” para aquelas instituições universitárias que aceitem aderir a um “Pacto de Educação para o Desenvolvimento Inclusivo” (p. 12).

Esse Pacto, segundo o relatório do GTI, terá suas vagas abertas em Edital Público e contemplará, prioritariamente, as universidades federais e as demais instituições públicas estaduais e municipais. Contudo, o Pacto inclui ainda instituições privadas (comunitárias ou particulares), “quando o setor público não for capaz de atender a toda demanda” (p. 13).

Ora, o setor público, na grande maioria dos cursos, não tem vagas ociosas e, nos vestibulares, a relação candidato/vaga é alta. Isso significa que o setor público não tem e não terá condições de atender toda a demanda e, por certo, grande parte dessa verba, se houver, será destinada às instituições privadas, que receberão, segundo o documento, “um valor mensal por aluno a título de taxa escolar, ao longo do período correspondente à sua formação, e um valor adicional no momento de concluir o curso” (id.).

Mas de onde será que surgiram as idéias sobre financiamento que integram o documento do Grupo de Trabalho Interministerial que está direcionando as ações governamentais? Seus fundamentos, mais uma vez, podem ser encontrados nos textos do Banco Mundial e de demais organismos internacionais.

Trocar a dívida externa por investimentos em educação foi uma sugestão do Banco Mundial e da UNESCO em documento conjunto apresentado em 2000³. Porém o texto especifica que a redução da dívida está condicionada à reforma sistêmica do ensino superior. Esta perspectiva também está contida no último documento do Banco Mundial (World Bank, 2004).

Em relação à educação superior privada, confirma-se a tendência de transferência de recursos públicos para as instituições privadas como alternativa para salvá-las da inadimplência. Uma das mais recentes foi a proposta de “Universidade para Todos”, que incluía a compra de vagas ociosas dessas instituições pelo Ministério da Educação, anunciada pelo Ministro Tarso Genro, em 16 de fevereiro de 2004. Segundo o Ministro, o governo se propunha a dar 100% de isenção fiscal a todas as instituições universitárias privadas que se comprometessem a destinar 25% de suas vagas para o MEC preencher a seu critério (*O Globo*, 17/2/2004).

³ The Task Force on Higher Education and Society, 2000.

O programa Universidade para Todos deveria ter sido lançado em 17 de abril, mas o presidente Lula da Silva adiou, na véspera, o seu lançamento. Segundo o jornal *Folha de S. Paulo* (14/4/2004), o programa, que já tinha sido atacado por reitores das universidades federais, recebeu oposição, também de associações de entidades privadas de ensino superior, que “criticaram o percentual de abertura de vagas e exigiram em troca isenção do Imposto de Renda e outros três tributos para as instituições com fins lucrativos”.

Numa primeira avaliação o leitor que não disponha de outras informações pode até considerar que o governo recuou em seu propósito de direcionar verbas públicas às escolas privadas. Mas infelizmente, a realidade não se apresenta desta maneira.

A *Folha de S. Paulo* de 12 de abril do corrente ano publicou reportagem intitulada “Valor quer deixa de ser arrecadado, e era mantido em sigilo pelo governo, duplicaria matrícula nas universidades federais”, que pode esclarecer algumas dúvidas:

Números oficiais até aqui não divulgados mostram que os incentivos já concedidos pelo governo federal às instituições privadas filantrópicas de ensino superior (...) seriam suficientes para dobrar o número de alunos nas federais. Beneficiadas com isenção fiscal, as filantrópicas consomem R\$ 839,7 milhões ao ano. É dinheiro que o Estado deixa de arrecadar: R\$ 634 milhões em contribuições previdenciárias ao INSS e mais R\$ 205,7 milhões em tributos recolhidos pela Receita Federal.

Porém, o Ministro Tarso Genro não considera esses incentivos como custo do programa e calcula que a União ainda pode abrir mão de até R\$ 200 milhões por ano para garantir a abertura de vagas nas instituições com fins lucrativos que, segundo o Ministro, ainda não contam com incentivos tributários (*Folha de S. Paulo*, 14/4/2004).

Essas são algumas informações que podem demonstrar por que as universidades federais contam, ano após ano, com recursos cada vez mais escassos para sua manutenção. Contudo, o discurso é sempre o mesmo. “Não dispomos de verbas para atender as necessidades das IFES”.

No entanto, o presidente Lula da Silva afirma que “o pior já passou”, pois seu governo já reduziu a carga tributária que inibe a produção no Brasil, reduziu o peso dos juros no conjunto das despesas nacionais e fez o ajuste fiscal necessário à retomada do desenvolvimento. Segundo o jornal *O Globo*, de 11 de abril, “é tudo mentira”. Lula aumentou a carga tributária em 0,2 pontos percentual do PIB; no seu primeiro ano de governo gastou o equivalente a 28,5% do PIB, recorde histórico; o ajuste fiscal da equipe econômica é pura fantasia já que o déficit nominal do Tesouro foi de 4,9% em 2003, quase quatro vezes maior que o de 2002; em vez de cair, a relação da dívida com o PIB

subiu, fechando o ano em 58,7%. “É provável que nenhum presidente tenha conseguido um resultado tão desastroso” (*O Globo*, Elio Gaspari, 11/4/2004, p. 16).

Isso significa que o governo gasta muito, mas gasta mal, o que pode ser constatado tanto considerando o contexto nacional geral, como os recursos destinados à educação superior. No estabelecimento de suas prioridades não têm levado em conta as necessidades da sociedade brasileira e dentre essas necessidades a manutenção das universidades públicas federais, patrimônio da sociedade brasileira, que podem desempenhar papel estratégico na redução das desigualdades regionais, sociais e econômicas existentes no país, contribuindo de forma efetiva para a transformação social e econômica brasileira.

Belloni e Obino Neto (2000) apontaram alguns indicadores que reforçam essa afirmativa. Segundo os autores, as universidades públicas são o *locus* principal da produção científica brasileira, indispensável para o desenvolvimento sustentado do país. Oferecem cursos e qualificam profissionais em todas as áreas do conhecimento, principalmente as de maior custo, duração e complexidade, e nas regiões de menor nível de desenvolvimento econômico. A pós-graduação das universidades públicas é reconhecida em toda a América Latina e forma a grande maioria dos professores para o ensino superior público e privado, bem como profissionais e pesquisadores nos mais diversos campos do conhecimento. São elas que desenvolvem a maior parte das atividades de extensão, junto aos órgãos das prefeituras e dos estados, em diferentes áreas. Além disso, mantêm quase a totalidade dos hospitais de ensino onde, além da qualificação profissional e desenvolvimento de pesquisas na área de saúde, é dado atendimento à população mais carente através do Sistema Único de Saúde (SUS).

Diante do exposto, não resta dúvida que a universidade pública precisa ser preservada, pois exerce um papel estratégico no desenvolvimento social do país e essa preservação passa pela garantia de seu financiamento pelo poder público e pela manutenção da concepção de universidade que permeia os principais documentos que fundamentam as reflexões contidas em vários textos acadêmicos que se tornaram importantes referenciais de nossa luta política. Neles podemos encontrar alternativas viáveis para a educação brasileira que prescindem de sua transformação em mercadoria e da subordinação estrita às leis de mercado. Fornecem-nos, portanto, algumas das principais armas para a nossa reação e, por esse motivo, merecerão destaque especial na segunda parte deste texto.

II. FUNDAMENTANDO A REAÇÃO

A premência da reação é justificada pela constatação de que a Reforma Universitária do governo Lula da Silva está sendo elaborada em consonância com os interesses e proposições dos organismos e grupos internacionais, em detrimento das necessidades e anseios da sociedade brasileira. O que nos causa maior perplexidade é que essas idéias estão sendo defendidas pelo mesmo grupo que as condenou, durante anos, ao nosso lado, quando o governo Fernando Henrique Cardoso queria colocá-las em prática. Vencida a perplexidade, chegou a hora da reação. Essa reação passa pela resistência política e pela reafirmação de nossas propostas para a educação nacional, como um todo, e para a universidade brasileira, em particular, que podem ser encontradas em vários documentos, dos quais destacamos dois: o Plano Nacional de Educação (PNE) – Proposta da Sociedade Brasileira (1998) e a Proposta do ANDES-SN para a Universidade Brasileira (ANDES-SN, 2003).

A escolha dessas referências se deu por dois motivos principais: o primeiro, pelo reconhecimento da qualidade dos textos e das propostas apresentadas, e o segundo diz respeito à forma democrática como foram elaborados. O PNE da Sociedade Brasileira, em seu processo de construção participativo teve, como interlocutores, a sociedade civil organizada e parcela da sociedade política defensora da educação pública, gratuita e de qualidade para todos. Foi elaborado coletivamente, a partir de um diagnóstico fundamentado em dados oficiais. Ele difere do PNE oficial que foi redigido em gabinete (INEP), a partir de “observações gerais”, com o objetivo de sistematizar políticas em fase de implementação na época. Já a formulação da proposta do ANDES-SN se deu a partir das discussões que os professores do ensino superior realizaram em todo o país, desde 1981, em simpósios, reuniões, congressos internos e assembléias, sobre a reestruturação da universidade. São, portanto, documentos representativos de nossas idéias, nossas necessidades e objetivos e, por esse motivo, são importantes instrumentos de nossa luta política, pois fundamentam nossa proposta em contraposição às diretrizes governamentais impostas verticalmente.

Na análise destes documentos, o primeiro ponto que merece destaque é a própria organização da educação nacional. As instâncias administrativas e educacionais (federais, estaduais, municipais) justapostas e desarticuladas como se apresentam atualmente, devem dar lugar a um Sistema Nacional de Educação, “concebido como expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação, tendo como finalidade precípua a garantia de um padrão unitário de qualidade nas instituições educacionais públicas e privadas” (PNE – Proposta da Sociedade Brasileira, p. 131). O Sistema Nacional de Educação (SNE) seria, então, o eixo central da organização da educação nacional, simplificando as estruturas burocráticas, descentralizando os processos de decisão e execução, fortalecendo as escolas, articulando os diferentes níveis e sistemas de ensino e integrando a ação formal e informal a partir da articulação da educação escolar com ações educativas produzidas no interior dos movimentos populares. Visto

por esse ângulo, a instituição do Sistema Nacional de Educação passa a ser uma importante medida para viabilizar a concepção de educação como um direito fundamental universal e inalienável e assegurar oportunidades educacionais iguais a todos os brasileiros.

Enquanto no contexto atual o Ministério da Educação (MEC) formula a política educacional, centraliza e controla as decisões, o SNE teria, como principal órgão formulador da política nacional de educação, o Fórum Nacional de Educação. Por outro lado, o Conselho Nacional de Educação que funciona, atualmente com uma representação “pseudo-democrática”, como colaborador do MEC, no PNE da Sociedade Brasileira seria “representativo dos diferentes segmentos sociais, níveis e modalidades de ensino, com função normativa e coordenadora do Sistema Nacional de Educação sendo seus membros eleitos pelos pares” (id.).

Em relação à gestão dos sistemas escolares e das escolas individualmente, o documento da Sociedade Brasileira defende: a gestão democrática, com descentralização do poder em todas as instâncias; os conselhos representativos e deliberativos; a eleição direta de dirigentes. Inclui, ainda, a democratização do planejamento, implantação acompanhamento e avaliação dos processos educativos (ibid., p. 132). Essas ações, como já visto anteriormente, são fundamentais para a ampliação da autonomia institucional.

Voltando nossa atenção para a universidade, foco principal das reflexões desenvolvidas neste estudo, podemos constatar na Proposta do ANDES-SN para a Universidade Brasileira a mesma preocupação com a “garantia de padrão de qualidade” presente no PNE da Sociedade Brasileira. O documento do ANDES-SN aponta algumas medidas que podem viabilizar o caminho para uma nova política educacional, enfatizando a questão da qualidade do ensino superior e da pesquisa, e a necessidade do estabelecimento de um “padrão unitário” para a universidade.

O “padrão unitário de qualidade” integrante da Proposta do ANDES-SN não tem a pretensão de eliminar as diferenciações naturais e positivas entre as diversas universidades e sim elevar o nível do ensino superior no país. Não busca a homogeneização das instituições, mas “visa corrigir uma situação em que prolifera o ensino de má qualidade em estabelecimentos que não oferecem a professores e alunos as condições mínimas para um trabalho acadêmico de qualidade” (ANDES-SN, 2003, p. 27). É, pois, uma proposta para todas as universidades, públicas e privadas, que se contrapõe à concepção de um padrão de qualidade desigual para o ensino superior. Não admite a coexistência de “centros de excelência”, dedicados à transmissão e à produção do conhecimento formadores das elites, e “instituições periféricas” que se ocupam apenas da reprodução do conhecimento destinado à profissionalização das classes menos favorecidas (ibid., p. 28).

Os princípios que fundamentam o “padrão unitário de qualidade” são: a) ensino público, gratuito, democrático, laico e de qualidade para todos; b)

autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial; c) democratização interna e liberdade de organização; d) indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; e) condições de trabalho dos docentes (ibid., p. 30). Esses princípios, para se tornarem realidade, implicam, necessariamente, na adoção de políticas que respeitem as especificidades de cada setor. “Isto é, supõe a adoção de políticas de transição que viabilizem a continuidade da luta geral, a partir de realidades distintas e encaminhem progressivamente a unificação concreta das condições de trabalho e de qualidade de ensino e da pesquisa” (id., p. 31). Isso significa que o ANDES-SN tem consciência de que tudo o que está sendo proposto não será “concedido” gratuitamente por nenhum governo. Só se tornará realidade com a luta política que dever ser contínua em cada instituição de educação superior deste país.

O posicionamento do PNE da Sociedade Brasileira em relação a educação superior é que ela deve ser oferecida, majoritariamente, pela União, em universidades públicas organizadas com base na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Como parte integrante do Sistema Nacional de Educação, deve se desenvolver de modo a contribuir para a solução dos problemas sociais, econômicos e políticos da sociedade brasileira, articulando-se, para tanto, com a educação básica, no que se refere a objetivos, estrutura curricular, gestão democrática e formação continuada dos trabalhadores em educação, particularmente do corpo docente (p. 132). É importante notar que uma das principais conseqüências da adoção do Sistema Nacional de Educação é o favorecimento da integração entre os diferentes níveis de ensino, que se refletirá no estreitamento das relações entre ensino superior e médio (principalmente nas instituições públicas), ampliando as oportunidades de acesso à educação superior para os estudantes das escolas públicas de nível médio.

Como se pode notar nesta breve exposição que destaca alguns pontos relevantes para o presente estudo, tanto a Proposta do ANDES-SN quanto a PNE da Sociedade Brasileira são diametralmente opostas à visão de educação e de universidade que permeia o Relatório do Grupo Interministerial que traça as diretrizes da Reforma Universitária do governo Lula da Silva. A primeira grande diferenciação que vai nortear todas as demais, é que, nos documentos elaborados democraticamente, com a participação ativa da sociedade, a educação é vista como um direito público e nos demais, emanados do governo, ela é vista como uma mercadoria a ser regida pelas leis de mercado. Essas duas visões que se contrapõem direcionam as diferentes propostas e desnudam seus reais objetivos, tornando mais fácil as comparações. De um lado, vemos a política governamental caracterizada, como nos governos anteriores, pela combinação de progressiva desobrigação do Estado para com a manutenção da universidade pública. Do outro, vemos o propósito de garantir a qualidade da universidade com a garantia de recursos públicos suficientes para o financiamento das instituições públicas, a luta pela isonomia salarial, carreira única e autonomia universitária.

No que diz respeito à autonomia universitária, enquanto na perspectiva governamental ela se traduz na liberação total das instituições buscarem no mercado os recursos necessários para o financiamento de suas necessidades, na perspectiva do ANDES-SN ela é indissociável da democracia interna das Instituições de Educação Superior. É importante notar que, da conceituação de autonomia universitária depende a definição do financiamento, da carreira docente, da política de pessoal, do regime jurídico, do processo de escolha de dirigentes, da avaliação, dentre outros (ANDES-SN, 2003, p. 40). Por esse motivo, ela se constitui em uma de nossas principais bandeiras de luta e essa luta só se concretizará quando a reconhecermos como um processo de construção coletiva.

III. CONCLUINDO E CONVOCANDO A REAÇÃO

Reagir é preciso! Mas é necessário que seja agora! Apesar do discurso governamental de que a Reforma será amplamente discutida antes de ser implementada, isso já vem sendo feito através de Medidas Provisórias ou Leis, como a recente Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Com estas e outras medidas, tais como: a redução de verbas que vem sucateando as instituições públicas; salários sem reajustes; falta de concursos públicos para professores e funcionários de forma a repor as vagas decorrentes das aposentadorias forçadas por planos previdenciários injustos ao funcionalismo público; falta de apoio financeiro para a abertura de novos cursos e ampliação de vagas noturnas, dentre outras, o governo vem minando a resistência interna das universidades públicas. Elas vêm sendo destruídas como um grande prato de mingau quente: pelas beirinhas.

Agora, a Reforma Universitária que se desenha no cenário nacional, se implantada da forma como vem sendo proposta não vai apenas enfraquecer as universidades como as demais ações anteriores. Vai implodí-la! Não vão restar vestígios da universidade que conhecemos, pois a mudança passa pela concepção de educação e da própria universidade. Por esse motivo, termino este texto convocando a reação.

Parte das bases dessa reação já se encontram aqui explicitadas. Começam pelo aprofundamento da análise das propostas governamentais a fim de descaracterizar o discurso ideológico nelas contidas e passam pela desqualificação desse discurso que tem sua fundamentação nos documentos emanados das discussões e propostas da sociedade brasileira em geral e dos professores da educação superior, em particular, como, por exemplo, os dois escolhidos para ilustrar este ensaio (PNE Proposta da Sociedade Brasileira e Proposta do ANDES-SN para a Universidade Brasileira). Há, contudo, outros documentos importantes que não foram aqui mencionados por absoluta falta de espaço, mas, que podem, perfeitamente, ser incorporados à discussão como por exemplo a Proposta da FASUBRA para a Universidade Brasileira.

Bem fundamentados, precisamos informar a todos o que está acontecendo e conclamá-los a integrar a nossa luta. Afinal, a universidade pública é um patrimônio da sociedade brasileira e não apenas dos professores, funcionários e alunos que a integram. Como tal, é responsabilidade de toda sociedade defendê-la. Para que essa defesa seja bem sucedida precisamos fortalecer os movimentos internos das instituições (movimentos docente, discente e funcionários técnico-administrativos), através de nossa participação ativa e da compreensão de que nossa luta é uma só e que juntos teremos muito mais chance de vitória. O fortalecimento do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que congrega as principais entidades defensoras da educação pública brasileira, também é indispensável. Temos, ainda, que ocupar os espaços públicos (escolas, ruas, praças, Congresso Nacional, etc.) para que o poder público e a sociedade em geral percebam que estamos atentos, vigilantes e discordando do rumo que está tomando a educação no Brasil. Precisamos, enfim, desmistificar o discurso oficial.

Mas temos que agir rápido, agora, ou ontem, talvez. Mas o ontem ainda era incerto, ainda havia “esperança”. O hoje é real e urgente, e não permite mais tempo de espera. A música de Vandrê cantada tempos atrás, em outra luta, está mais atual que nunca ...

“Vem, vamos embora, que esperar
não é saber,
Quem sabe faz a hora, não espera
acontecer”.

Referências Bibliográficas

BELLONI, Isaura; OBINO NETO, Artur. Autonomia ou âncora? Perspectivas da autonomia universitária. In: Sguissardi, Valdemar (Org.). *Educação Superior: velhos e novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000, p. 197-218.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL. *Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades brasileiras e roteiro para a reforma da universidade brasileira*. Brasília, 2003.

BUARQUE, Cristovam. *Universidade numa encruzilhada*. Unesco; Brasil/Ministério da Educação, 2003.

FÁVERO, Maria de Lourdes de A. Autonomia universitária: mais uma vez subsídios para o debate. In: Sguissardi, Valdemar (Org.). *Educação Superior: velhos e novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000, p. 179-196.

LEHER, Roberto. *Reforma Universitária do governo Lula: retorno do protagonismo do Banco Mundial e das lutas antineoliberais*. 6 fev., 2004. <www.adur-rj.org.br/5com/pop-up/Reforma_universit_governo_LULA.htm>.

OTRANTO, Celia Regina. A Globalização e a Educação Superior Brasileira. In: Souza, Donald Bello de; Ferreira, Rodolfo (Orgs.). *Bacharel ou Professor? O processo de reestruturação dos cursos de formação de professores no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Quartet, 2000, p. 41-53.

_____. *A Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e a construção da sua autonomia*. Tese (doutorado em Ciência Humanas e Sociais). UFRRJ, RJ, 2003.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – PNE. PNE Proposta da Sociedade Brasileira. *Universidade e Sociedade*. Ano VIII, n. 15, fev., 1998, p. 120-153.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR – ANDES-SN. Proposta do ANDES-SN para a Universidade Brasileira. *Caderno ANDES*, n. 2 (3ª ed. atualizada e revisada). Brasília: DF, 2003.

WORLD BANK. *Higher education. The lessons of experience*. Washington, D.C.: The World Bank Group, 1994.

WORLD BANK. *Education Sector Strategy*. Washington, D.C.: The World Bank Group. Human Development Network, 1999.

_____. *World Development Report: "Making services work for poor people"*. Washington, D.C.: The World Bank Group, 2004.