

BASES PARA O ENFRENTAMENTO DA CRISE EMERGENCIAL DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS E ROTEIRO PARA A REFORMA UNIVERSITÁRIA BRASILEIRA

Introdução

O presente documento foi elaborado pelo Grupo de Trabalho Interministerial criado por Decreto de 20 de outubro de 2003, composto por membros da Casa Civil e da Secretaria-Geral da Presidência da República e dos Ministérios da Ciência e Tecnologia, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e da Educação e buscou sugerir idéias para enfrentar a crise atual das universidades federais e orientar o processo de reforma da universidade brasileira, para fazer dela um instrumento decisivo da construção do Brasil ao longo do século XXI.

Ele é composto de quatro partes. A primeira apresenta o elenco de ações emergenciais para o enfrentamento imediato da crítica situação das universidades federais. A segunda ressalta a necessidade da efetiva implantação de autonomia à universidade federal. A terceira parte aponta para linhas de ação imediata, que possam complementar recursos e ao mesmo tempo propiciar um redesenho do quadro atual. A quarta indica as etapas necessárias para a formulação e implantação da reforma universitária brasileira.

1. Ações Emergenciais

1.1 A atual situação de crise da educação superior

A última década foi de desarticulação do setor público brasileiro; as universidades federais não foram poupadas. Como em todo o setor público, o quadro geral das universidades brasileiras é de crise.

De um lado, as universidades governamentais sofreram a crise fiscal do Estado que incidem sobre seus recursos humanos, de manutenção e de investimento. De outro lado, a prioridade ao setor privado em todas as áreas também chegou ao setor do ensino superior: as universidades privadas, que viveram uma expansão recorde nos últimos anos, chegando a responder, em 2002, por 63,5% do total de cursos de graduação e 70 % das matrículas, encontram-se agora ameaçadas pelo risco de uma inadimplência generalizada do alunado e de uma crescente desconfiança em relação a seus diplomas.

Essas duas faces de uma mesma realidade demandam soluções estruturais, possíveis somente se houver: (i) um programa emergencial de apoio ao ensino superior, especialmente às universidades federais e (ii) uma reforma universitária mais profunda. Durante o período inflacionário, ainda foi possível adiar os impactos mais destrutivos da crise, com a utilização generalizada de aplicações de recursos orçamentários na ciranda financeira”. Com a retomada do controle inflacionário, os problemas de manutenção e de reposição de pessoal não puderam mais ser ignorados.

A situação das universidades federais começou a apresentar nítida estagnação. Dois elementos conseguiram adiar esse quadro de crise: (i) a Gratificação de Estímulo à

Docência (GED), implantada em 1998, que impunha aos professores uma carga horária mínima em sala de aula, como condição para o recebimento de um adicional importante em sua remuneração; e (ii) a chamada Emenda ANDIFES, que estabeleceu uma compensação orçamentária para as universidades federais pelo fato de não lhes ter sido repassado, em 1998, o último duodécimo do ano, acréscimo orçamentário que acabou por se tornar uma prática recorrente.

A GED e a Emenda ANDIFES tornaram-se instrumentos da política governamental para o aumento da oferta de vagas nos cursos de graduação. Para isso, o governo instrumentaliza Emenda ANDIFES, modificando a forma de distribuição dos recursos alocados para a manutenção das universidades federais: aquelas que apresentassem maior expansão da oferta de vagas na graduação obteriam, segundo a nova matriz de distribuição, mais recursos de manutenção. No entanto, como tais recursos vêm sendo liberados no final do ano, nem sempre há tempo hábil para viabilizar os gastos necessários, o que origina um processo de acumulação de dívidas com fornecedores de energia elétrica, telefone, água, serviços terceirizados como limpeza e vigilância.

O quadro e o gráfico a seguir mostram a evolução dos números de alunos e docentes das universidades federais. Nota-se que, apesar do incremento do número de alunos, o total de professores reduziu-se substancialmente.

Apesar do aumento do número de alunos nas universidades federais, e também nas instituições públicas municipais e estaduais, o positivo e alvissareiro crescimento da população com acesso a um curso universitário provocou uma mudança no perfil da distribuição dos alunos nos setores público e privado.

Considerando-se o ritmo atual de expansão do sistema, chegaríamos a 2007 com um total de matrículas de aproximadamente 6 milhões em todo o setor. Mesmo considerando a proposta da ANDIFES de duplicar o número de matrículas nas universidades federais, chegaríamos a 2007 com cerca de apenas 26 % dos alunos matriculados no ensino público, aumentando ainda mais a distorção que vem se acentuando nos últimos anos. Para atingir os 40% de universitários matriculados no setor público, determinados pelo Plano Nacional de Educação, seria preciso chegar a 2,4 milhões de vagas no sistema público, dos quais a metade no subsistema federal.

A ampliação do número de vagas o enfrentamento da crise (nas universidades federais) requer encaminhamentos emergenciais como estruturais e duradouros. Algumas ações emergenciais seriam:

- a. Formular e implementar as diretrizes de um plano emergencial para equacionar e superar o endividamento progressivo junto aos fornecedores, combinado com a elevação dos recursos para os custos operacionais.
- b. Abrir concursos para preencher as vagas de professores e servidores, originadas por demissões, aposentadorias e exonerações, não preenchidas ao longo dos últimos dez anos, e para substituir os professores contratados em caráter temporário por professores efetivos. Assegurar ainda recursos para cobrir os déficits em manutenção e investimento.

c. Outorgar autonomia para garantir às universidades federais o uso mais racional de recursos, maior eficiência no seu gerenciamento e liberdade para captar e aplicar recursos extra-orçamentários, além da autonomia didático-pedagógica.

d. Garantir novas vagas: (i) concedendo bolsas de aproveitamento e regionalização para a contratação de doutores que desejem se dedicar ao magistério, especialmente nas licenciaturas em física, matemática, biologia, química, nos locais carentes de pessoal com formação superior, (ii) adotando critérios de regionalização e interiorização na política com abertura de vagas para concurso, juntamente com um auxílio para implantação de novas linhas de pesquisa para esses novos contratados, e (iii) reintegrando aposentados às atividades das universidades federais, mediante a implementação de um programa especial de bolsas de excelência.

1.2 Reposição do Quadro de Professores

O quadro 3 indica as metas previstas para a ampliação no quadro de vagas nas universidades federais até 2007, de maneira a cumprir com a meta de garantir 40% de participação do setor público no total previsto de alunos do ensino superior:

QUADRO 3- COMPROMISSO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS PARA AMPLIAÇÃO DE VAGAS PARA O CORPO DISCENTE ATÉ 2007

	2003	2007
Alunos Matriculados	600.000	1.200.000
OfertadeVagasnoPno	120.000	240.000

Por meio de aumento na dedicação à sala de aula, de um maior número de alunos por turma e sobretudo graças ao esperado uso de técnicas de ensino a distância, será possível atingir um aumento significativo na relação alunos/docente para os próximos anos, conforme cenário descrito no quadro 4:

QUADRO 4 - PREVISÃO DA RELAÇÃO ALUNO/DOCENTE

2003	2004	2005	2006	2007
11,9	12,5	14,5	16	18

Apesar do enorme aumento no número de seus alunos, que passou, entre 1994 e 2003, de 400 mil para 600 mil matrículas, as universidades federais dispõem, desde 1994, do mesmo total de postos docentes — 50.426 professores. Porém, esses postos não estão totalmente preenchidos desde 1990. Para superar tal lacuna, tem sido utilizado o precário instrumento do professor substituto, na maioria dos casos sem formação adequada e contratados em caráter provisório, sem vínculo nem estabilidade. As universidades federais contam atualmente com 8.886 professores substitutos, os quais, juntamente com 41.215 professores do quadro, somam 50.101 professores em exercício. Com base na previsão da relação aluno/professor, o número ideal de professores para atender aos 1.200.000 alunos previstos para 2007 seria de 67.000. Portanto, para corrigir ao mesmo tempo a falta de professores e a substituição dos temporários por professores permanentes, seria preciso contratar 25.785 professores: 8.886 para substituir os atuais contratados como temporários, 9.211 para completar o quadro de 50.426 vagas, e 7.688 novos professores, necessários para atender o aumento de 600 mil para 1,2 milhão de estudantes.

Segundo dados do MEC, a troca dos 8.886 substitutos por professores mestres, Assistente 1, com Dedicção Exclusiva e Auxiliares com 40 horas, implicaria em um custo anual de R\$1 93 milhões. Se os demais 1 6.899 professores fossem contratados pela média dos salários dos professores Adjuntos e Assistentes com dedicação exclusiva, o custo anual adicional para tal contratação seria de cerca de R\$ 640 milhões. O custo total estaria, portanto, ao redor de R\$ 833 milhões por ano, mas a substituição ofereceria uma redução de cerca de R\$100 milhões, o que significa um custo líquido de R\$733 milhões.

Esse custo, no entanto, só seria alcançado após um crescimento paulatino. Considerando o cronograma de elevação progressiva no número de vagas, para 2004 o custo seria de R\$ 183 milhões, que aos poucos cresceria até o limite estimado para 2007.

1.3 Incorporação do Potencial de Aposentados e Doutores

a) Bolsa de Excelência Docente - a deformação do sistema previdenciário brasileiro é uma das causas da crise das universidades federais. Ao serem autorizadas, ou mesmo incentivadas, as aposentadorias precoces de professores no auge do seu potencial, esvaziam as universidades públicas em benefício das particulares, para onde o sistema público vem financiando o sistema particular. A reforma previdenciária servirá para proteger a universidade desse esvaziamento, porém induziu, em um primeiro momento, um processo adicional de aposentadorias. A perda sofrida pelas universidades federais, em função dessas aposentadorias precoces, tem sido devastadora. Para evitar a perda de tamanho potencial, a solução seria a criação de um programa de bolsas de excelência docente, que permitisse manter esses professores em atividade acadêmica nas universidades federais.

b) Bolsa de aproveitamento e regionalização de doutores — além da irracionalidade da aposentadoria precoce de professores no auge de sua carreira, o sistema universitário brasileiro sofre de irracionalidade na outra ponta, ao deixar desempregados centenas de jovens doutores. Depois de desfrutarem altos investimentos em sua formação, os doutores ficam desempregados ou são desviados das funções para as quais se prepararam. Depois de poucos anos, o conhecimento adquirido é esquecido e superado, e o gosto pela atividade acadêmica perdido. O país desperdiça os investimentos realizados e aborta carreiras brilhantes. Para evitar isso, bastaria um programa de bolsas que mantivesse o jovem doutor em atividade. Ao mesmo tempo, tais bolsas poderiam servir para corrigir a tragédia da desigualdade regional no desenvolvimento do ensino superior, se orientadas de modo a atender carências de professores identificadas em algumas regiões ou carências em determinadas áreas de conhecimento.

Ambas estratégias integrariam o elenco de programas de bolsas da CAPES no país. Tanto a bolsa para aproveitamento e regionalização de doutores quanto a bolsa de excelência para professores aposentados visam a resolver dois problemas: primeiro, evitar a dramática perda dos investimentos na formação desses profissionais, desviados da função para a qual foram preparados; segundo, responder às necessidades das instituições. No caso dos doutores, por meio da regionalização de concursos, espera-se não só evitar a perda de potencial formado, mas também distribuir esse potencial regionalmente.

Os termos de concessão da bolsa de excelência seriam objeto de edital público, não havendo concessão automática para todo e qualquer aposentado. No caso da bolsa de aproveitamento dos jovens doutores, o sistema público vem financiando o sistema por titular.

- Para a concessão da bolsa de excelência, seria necessária a manifestação de concordância dos colegiados da Instituição Federal de Ensino Superior onde o docente atuará, juntamente com a apresentação de um plano de trabalho anual, que incluía atividades de ensino, pesquisa e extensão.
 - Seria obrigatória a responsabilidade do bolsista de, no período de vigência da bolsa, ministrar pelo menos uma disciplina semestral de graduação.
 - Os pedidos de bolsa de excelência seriam avaliados pelos comitês assessores da CAPES, que verificariam, para fins de aprovação, sua consonância com os critérios do edital.
 - A bolsa de excelência poderia ser objeto de até quatro renovações, cada uma delas por um período de um ano. Sua aprovação estaria sujeita à avaliação, pelos Comitês Assessores da CAPES, tanto cumprimento do Plano de Atividades do ano anterior, quanto dos elementos da renovação da proposta.
- Para manter essas bolsas, cálculos apontam que seriam necessários anualmente recursos da ordem de R\$25,2 milhões para financiar a bolsa de aproveitamento a 700 doutores, e de R\$36 milhões para incorporar 1.000 professores aposentados por ano.

1.4 Recomposição do Quadro de Funcionários Técnicos-Administrativos

Apesar da autorização de contratação de servidores durante 2003, o quadro de servidores ainda precisa de recomposição, sobretudo de reorganização. Mas o caso dos servidores técnico-administrativos deve ser tratado com mais tempo, ao longo da reforma mais ampla da universidade.

1.5 Recursos para Manutenção

O quadro 5 mostra a evolução dos custos das universidades federais com manutenção:

QUADRO 5 - RECURSOS PARA MANUTENÇÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Execução orçamentária (em R\$ 1.000)	360.000	360.000	330.000	424.523	422.389	412.668	480.668	551.645
Variação % Anual	O		-8,33	28,64	-0,5	-2,3	16,48	14,77

A partir de 1999, no lugar de previsões orçamentárias, os gastos de manutenção das universidades federais tem sido financiados com recursos provenientes de Emendas de Parlamentares da Comissão de Educação do Congresso Nacional. A liberação dos recursos

não é feita regularmente, depende de convênios, e tem sido sistematicamente realizada nos finais de cada ano, o que traz problemas na execução para todas as universidades federais. Para enfrentar a emergência e evitar as crises periódicas e previsíveis, é fundamental o compromisso do Governo Federal de liberar os recursos no prazo regular, garantindo um bom cronograma de funcionamento da universidade. Além da incorporação orçamentária do valor da Emenda, será necessário também aumentar seu valor.

Além da liberação dos P\$ 87 milhões referentes à Emenda ANDIFES, o fechamento do ano de 2003 sem novas dívidas exigiria, segundo o MEC, uma suplementação de R\$ 68 milhões, perfazendo um total de recursos de CCC de R\$ 619,6 milhões, quando somados aos atuais R\$ 551,6 milhões.

Para 2004, foi solicitado um montante para manutenção das universidades federais de R\$ 759 milhões. Esse valor levou em conta:

- o executado em 2002, incluindo o constante na LOA acrescido da Emenda ANDIFES;
- o que faltou pagar de despesas básicas do ano; e
- uma correção de 12% nas dotações de 2003 e 2004 para fazer frente à desvalorização da moeda no período.

O quadro projetado para os próximos anos prevê uma variação de 22,7% entre 2003 e 2004, em função dos compromissos passados não honrados por quase todas as instituições, e uma correção anual de 10% a partir de 2005.

QUADRO 6- CUSTO DE MANUTENÇÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS (em R\$ 1.000,00)

2004	2005	2006	2007
759.000	834.900	918.390	1.010.229

O montante de recursos previsto no Projeto de Lei encaminhado ao Congresso Nacional para o ano de 2004 é de R\$ 759 milhões, faltando assim, segundo o MEC, R\$202 milhões para atender às necessidades das universidades.

1.6 Investimentos

Há muito as universidades federais deixaram de contar com um programa específico para recuperação predial e aquisição de equipamentos para seus laboratórios e bibliografia para o ensino de graduação. Essa situação tem provocado o fechamento de laboratórios, desabamento de prédios e degradação de instalações que, em alguns casos, deixam as universidades federais em clara situação de penúria.

O MEC estimou-se para 2004 o montante de R\$ 241 milhões para possibilitar a recuperação pretendida de equipamentos, além de um aporte anual de R\$ 100 milhões para manutenção predial.

Esses recursos não foram contemplados na proposta orçamentária, o que pode trazer graves problemas ao funcionamento das universidades. Há casos de instituições nas quais se pode prever um verdadeiro colapso de funcionamento.

**QUADRO7 - INVESTIMENTOS PROJETADOS
PARA RECUPERAR AS UNIVERSIDADES FEDERAIS**
(em R\$1.000,00)

	2004
Equipamento	241.000
Construção	100.000

1.7 A pós-graduação

O sistema nacional de pós-graduação coordenado pela CAPES tem demonstrado ser uma das experiências brasileiras de maior sucesso. Entre 1996 e 2001, o número de cursos de mestrado e doutorado cresceu 85,8%, a mesma proporção de crescimento no número de alunos matriculados no período, ao passo que o número de titulados cresceu 76%. Também expressivos são os resultados em relação à expansão quantitativa e qualitativa da produção científica do País. Na última década, o Brasil mais do que duplicou sua participação na produção científica mundial. No período 1994 - 2001, a produção brasileira cresceu 117%: enquanto a mundial cresceu 15%. Em 1931, o Brasil ocupava a 26ª posição: em 2001 passamos a ocupar a 18ª posição mundial.

O Sistema Nacional de Pós-Graduação - SNPG conta com 2.693 cursos de mestrado e doutorado, e com 105.953 alunos matriculados. A produção discente anual está em 24.493 dissertações de mestrado e 6.894 teses de doutorado (dados de 2002). Atualmente, a pós-graduação *stricto sensu* tem 31 mil titulados por ano. Apenas 30% dos matriculados recebem bolsas de estudo das agências federais - CAPES e CNPq, cujos valores foram congelados em 1994. No final de 2003 foi concedido o primeiro aumento, em quase dez anos, para os bolsistas na Europa, e uma complementação para todos os demais.

Ao longo dos últimos oito anos, a Capes teve seu orçamento praticamente inalterado, enquanto o número de alunos do Sistema Nacional de Pós-Graduação cresceu a uma taxa anual de 11,2%, no que se refere ao número de matrículas, e de 8,6% no que se refere ao total de cursos.

Essas restrições orçamentárias forçaram o congelamento, desde 1994, dos valores das bolsas de estudo no País, mestrado e doutorado - respectivamente R\$ 724,52 e R\$ 1.072,89, apesar de uma inflação de 102,4% no período. Tal situação tem causado prejuízos no desempenho dos bolsistas, de quem é exigida dedicação integral aos estudos e à pesquisa. Na verdade, essa situação tem-se agravado, estando a Capes submetida à forte pressão das entidades docentes e discentes de pós-graduação, que buscam, com a correção dos valores das bolsas, evitar que os alunos sejam forçados a exercer atividades não relacionadas com seus estudos, para complementação de renda. Teme-se, portanto, pela queda na qualidade da formação de mestres e doutores e na produtividade do SNPG como um todo.

A insuficiência de recursos orçamentários tem impedido a Capes de promover ajuste nos valores de bolsas e de expandir sua oferta. No início da década de noventa, atendia-se cerca de 40% do universo de alunos matriculados; hoje, são apenas 20% desse total, o que torna menos atrativo esse nível de ensino e gera enormes prejuízos para o desenvolvimento do País. Essa situação é mais grave nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, exceto Distrito Federal, que necessitam consolidar seus sistemas estaduais de apoio à Ciência e Tecnologia. Em adição, é patente a falta de mestres e doutores para áreas estratégicas, como por exemplo a formação de professores de ensino fundamental e médio nas áreas de português, matemática e ciências.

Apesar de possuir e mobilizar um conjunto significativo de instituições executoras de pesquisa e desenvolvimento, há necessidade de se garantir bases estáveis de planejamento tecnológico, promovendo ajustes na base técnico-científica existente, principalmente no segmento acadêmico. Só assim pode-se manter um processo contínuo de formação de mestres e doutores que possam atender áreas de relevância econômica, social e estratégica, ainda insuficientes em vista dos novos desafios dos setores de produção industrial, agricultura, agronegócios e serviços.

Para retomar a dinâmica do sistema de pós-graduação, de acordo com o MEC, seria necessário ainda um aumento de 20% no número de bolsistas, quanto uma elevação de 20% no valor das bolsas, congeladas há oito anos. Essas duas elevações exigirão recursos adicionais de R\$195 milhões, além dos R\$295,8 milhões gastos atualmente.

1.8 O custo da emergência

A continuação do atual quadro de emergência provocará, inevitavelmente, a tragédia do esvaziamento, degradação e desarticulação do excelente sistema montado nas universidades federais brasileiras. No futuro, essa tragédia de desenvolvimento do País se transformará em crime, na visão dos historiadores. Não será difícil localizar nos anos anteriores a causa inicial desse processo, mas será sobre os ombros do atual e próximos governos que mais pesará a responsabilidade da correção do rumo e e recuperação das universidades federais.

QUADRO 8 - CUSTO FINANCEIRO PARA ENFRENTARA EMERGÊNCIA DAS
UNIVERSIDADES FEDERAIS E DOBRARO NÚMERO DEALUNOS
(EM R\$1.000,00)

	2004	2007
Completar quadro de professores	1 83.000	733.000
Incorporar potencial de aposentados e doutores	61 .000	61 .000
Manutenção	202.000	808.000
Investimento*	341.000	-----
Pós-graduação	195.000	195.000

*Consideram-se apenas os recursos necessários para a emergência, sem levar em conta os investimentos adicionais para dar uma nova dinâmica à universidade.

Para evitar esse custo trágico, o MEC estima que o setor público brasileiro precisaria arcar, nos próximos anos, com um custo financeiro em torno dos R\$ 982 milhões por ano, a partir de 2004, chegando a R\$ 1.797 milhões em 2007. Com esse custo, teremos recuperado o sistema, dando-lhe outra dinâmica, dobrado o nº de alunos, elevado sua produção

2. A Autonomia das Universidades Federais

Se, por um lado, a gravidade da crise emergencial das universidades está na falta de recursos financeiros do setor público, não se pode negar que, por outro lado, a crise decorre também das amarras legais que impedem cada universidade de captar e administrar recursos, definir prioridades e estruturas de gastos e planejamento. Por isso, a imediata garantia de autonomia às universidades é um passo necessário para enfrentar a emergência.

A autonomia deve conferir à universidade, de forma participativa e transparente, competência para dispor sobre sua organização administrativa, suas questões financeiras e suas políticas em matéria, sem interferência de outros órgãos do Governo, nos limites constitucionais. A relação com o Governo e o Estado se daria no momento de sua avaliação, quanto aos aspectos da boa gerência, feita pelo TCU, e pelo Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior do MEC.

2.1 Autonomia didático-científica

A autonomia didático-científica confere à universidade, sob a égide do pluralismo de idéias, o direito à liberdade do ensino e de comunicação do pensamento. No âmbito da autonomia didática estariam: o direito de organizar ensino, pesquisa e extensão, de criar e extinguir cursos, de elaborar e estabelecer currículos para a graduação e pós-graduação, de estabelecer critérios de acesso de alunos em todos os níveis e de conferir certificados e diplomas.

A autonomia científica se refletiria na organização da universidade, assegurando autonomia organizacional referente ao desenvolvimento das disciplinas científicas. A autonomia científica possibilitaria à universidade, por exemplo, desenvolver pesquisas que não possuíssem imediata relevância política ou econômica. Entretanto, pelo Sistema Nacional de Avaliação e Progresso, o MEC daria o reconhecimento social às universidades comprometidas em realizar pesquisas voltadas para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional. A relação entre universidades e Estado se dará pelo Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior, que classificará as instituições e cursos conforme a qualidade que elas apresentam em suas funções acadêmicas e conforme o cumprimento de seus compromissos com a sociedade e o País.

2.2 Autonomia administrativa

A autonomia administrativa asseguraria à universidade capacidade decisória para, de um lado, administrar os seus serviços, agindo e resolvendo *interna corporis* os assuntos de sua própria competência e, de outro, disciplinar suas relações com os corpos docente, discente e administrativo que a integram.

As prerrogativas inerentes à autonomia administrativa seriam:

- a. estabelecer a política geral da universidade para a consecução de seus objetivos;
- b. elaborar, aprovar e reformar seus estatutos;
- c. elaborar, aprovar e reformar os regimentos de suas unidades e demais órgãos;
- d. constituir colegiados superiores, com a presença obrigatória de membros da comunidade externa
- e. escolher seus dirigentes segundo as normas previstas nos seus estatutos e na sua legislação interna;
- f. contratar, nomear, demitir, exonerar e transferir, servidores docentes e não docentes, obedecidas as normas legais pertinentes estabelecidas em seus regimentos e respeitados os direitos dos trabalhadores;
- g. decidir seu plano de carreira;
- h. fixar acordos, contratos, convênios e convenções;
- i. elaborar aprovar e alterar regulamento próprio para licitação observando as normas gerais e os princípios básicos estabelecidos em lei.

No âmbito da autonomia administrativa, a universidade estaria dotada da capacidade de se organizar e regulamentar suas próprias atividades-fim.

2.3 Autonomia de gestão financeira e patrimonial

A autonomia financeira outorgaria à universidade o direito de gerir e aplicar seus próprios bens e recursos, em função de objetivos didáticos, científicos e culturais já programados. Obviamente, esse aspecto da autonomia universitária não deve dispensar a universidade dos sistemas de controle interno e externo.

Com respeito à autonomia financeira e patrimonial, as universidades federais teriam seus recursos previstos no orçamento de 2004, acrescidos de recursos do Programa Emergencial, e os recursos provenientes do Pacto de Educação pelo Desenvolvimento Inclusivo, descrito adiante. Além disso, elas poderiam captar recursos livremente, tanto no setor público quanto no setor privado, podendo administrar esses recursos de acordo com suas normas próprias e estatutos. As universidades federais prestariam contas ao TCU, quanto ao uso austero e honesto dos recursos, e ao MEC, no que se refere ao produto obtido, conforme a avaliação realizada pelo Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior. Ao mesmo tempo, para exercer uma autonomia não-autista, sem isolar-se do povo que a manteve, as universidades federais precisariam incorporar representações da sociedade em seus órgãos colegiados.

2.4 Autonomia participativa e transparente

A autonomia das universidades federais no uso de seus recursos não pode ser exercida sem a participação efetiva de sua comunidade nas decisões relativas a fontes e uso de recursos. A comunidade universitária, nos seus três segmentos, deve conhecer a priori e participar da decisão que aceite e legitime a fonte e defina o destino de seus recursos.

2.5 Regulamentação das relações entre as universidades e as fundações de apoio

Como forma de contornar a falta de autonomia legal, a partir dos anos 80, as universidades passaram a utilizar fundações de apoio, contratadas pelos órgãos de controle e pela comunidade. Na realidade de hoje não é possível prescindir das fundações, que têm um grande papel a cumprir no funcionamento autônomo das universidades federais, ao mesmo tempo em que se definem regras claras para o funcionamento delas, pela lisura e transparência. Nesse sentido, o MEC e o MCT elaboraram uma proposta de regulamentação das relações entre universidades e fundações de apoio, já em tramitação no Governo, na forma de proposta de Decreto.

3. Primeiros Passos para o Redesenho do Quadro Atual

Não há dúvida da necessidade de enfrentar de imediato as emergências das universidades federais, mas um enorme equívoco seria cometido se esse fosse considerado o único problema da universidade, que permitiria ao sistema, caso superado, um funcionamento satisfatório. As universidades federais representam hoje uma pequena parte do sistema universitário brasileiro, privatizado ao longo dos últimos anos. Esse sistema, como ocorre no resto do mundo, enfrenta uma crise em sua própria essência. Isso exige, além do enfrentamento da emergência, medidas imediatas de reorientação rumo a uma grande reforma, que lhe forneça uma nova estrutura para enfrentar o século XXI.

A Reforma Universitária brasileira terá de responder com presteza a grandes desafios. Nossa situação é ainda mais urgente se considerarmos a especificidade do Brasil como país periférico marcado pela herança escravocrata, com agudas desigualdades sociais.

Mas a reforma que conduzirá a universidade brasileira ao seu novo protagonismo histórico no século XXI será efetivada com zelo democrático. A urgência não pode servir de pretexto para o autoritarismo arbitrário. Todos os passos da reforma universitária brasileira serão realizados em diálogo com a comunidade acadêmica e em estreito comprometimento com o futuro da Nação. Enquanto isso não ocorre, porém, são necessários passos urgentes, para que, enquanto são oferecidos recursos para sair da crise emergencial, se enfrentam os seguintes desafios: a drástica mudança dos horizontes profissionais, com a emergência de novos campos de atividade e o sucateamento de antigas pro as necessidades de pessoal de nível superior que enfrenta o País, e a velocidade e a multiplicidade de mecanismos que envolvem a produção e a disseminação do saber, impondo às sociedades contemporâneas o imperativo de uma adaptação tecnológica sem par.

3.1 O Pacto da Educação Superior para o Desenvolvimento Inclusivo

Como primeiro passo nesse rumo, 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**.

As metas e objetivos das ações vinculadas a tal **Pacto** serão especificados em Edital Público, onde será detalhado tanto o número de vagas a serem abertas nas instituições interessadas, como a distribuição regional desejada para a alocação dos egressos. Essa

indução visa formar profissionais de nível superior em áreas estratégicas identificadas como carentes de capacitação imediata de quadros, com prioridade para os seguintes horizontes profissionais:

- engenheiros atuantes nas áreas de carência imediata, tais como informática, energia, infraestrutura urbana;
- cientistas em campos de ponta nas áreas de saúde, educação, biologia
- professores de matemática, português, física, química, biologia, história e geografia, para atuarem no ensino fundamental e médio;
- enfermeiros e sanitaristas;
- profissionais de produção alimentar;
- profissionais para o desenho e a gestão de políticas e instrumentos voltados à superação do quadro de pobreza.

Os Editais determinarão os critérios de elegibilidade, tanto para os candidatos a alunos como para as instituições que desejem se habilitar a prover-lhes a formação. Em princípio estarão habilitadas a concorrer às chamadas feitas por Edital todas as instituições governamentais, comunitárias ou particulares que observem os termos normativos do **Sistema Nacional de Avaliação e Progresso da Educação Superior** instituído pelo MEC.

As vagas abertas pelos Editais do **Pacto de Educação Superior para o Desenvolvimento Inclusivo** contemplarão, prioritariamente, as Universidades Federais e em seguida, as públicas estaduais e municipais. O **Pacto** inclui instituições comunitárias ou particulares, quando o setor público não for capaz de atender a toda a demanda. Contará também como critério de elegibilidade aos Editais do Pacto a localização das instituições que estejam dispostas a oferecer os cursos demandados, de forma a que sejam atendidas regiões e localidades estrategicamente determinadas. Fará parte do **Pacto** um compromisso firmado com metas da instituição para a ampliação do número de vagas em horário noturno.

O Governo, por intermédio do MEC, pagará à instituição contratada com base na concorrência pública promovida segundo os termos dos Editais, um valor mensal por aluno, a título de taxa escolar, ao longo do período correspondente à sua formação, e um valor adicional no momento em que concluir o curso. Para todo o alunado, os cursos oferecidos pelo **Pacto de Educação Superior para o Desenvolvimento Inclusivo** serão gratuitos. Os alunos oriundos de famílias com renda mensal inferior a meio salário mínimo por pessoa poderão ter preferência para receberem as bolsas fornecidas pelo Programa de Apoio ao Estudante - PAE, ora em debate no Congresso Nacional.

O MEC estabelecerá ações integradas com as secretarias estaduais e municipais de educação, com o Ministério de Saúde e as secretarias estaduais e municipais de saúde, com o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério da Assistência e Promoção Social, o chamado Sistema 5 e outras instituições ativas nas áreas de formação definidas, para identificar lacunas de pessoal qualificado, bem como acompanhar e avaliar as atividades implementadas.

A adesão ao Pacto de Educação Superior para o Desenvolvimento Inclusivo é voluntária. O Pacto é uma ação de amplitude nacional, a ser implementada no curto prazo, congruente com uma visão de futuro de longo prazo, que corresponde a um novo modelo universitário cujas características fundamentais deverão ser definidas ao longo do primeiro semestre de 2004, em diálogo aberto com a comunidade acadêmica e a sociedade em geral.

3.2 A Educação a Distância

Como um segundo passo, rumo ao necessário redesenho emergencial, é imperativo reconhecer que a universidade pública brasileira, nos limites impostos pela educação presencial, mesmo com aumento substancial de recursos, não teria condições de aumentar as vagas de forma maciça no curto e médio prazos. Em um país de dimensões continentais a **educação a distância** surge como um caminho viável e necessário. Infelizmente, no Brasil, muitos ainda julgam a **educação a distância** um ensino de segunda categoria e prevalece um medo infundado de que a **educação a distância** possa ameaçar o ofício de professor, no desconhecimento de que em qualquer processo de educação a distância bem planejado exige número apreciável de professores - no planejamento, elaboração de conteúdo, tutoria e avaliação. É urgente romper com essa cultura conservadora, que serve de suporte para um desinteresse político em promover investimentos públicos no apoio à disseminação do ensino a distância.

Para dar esse salto, no âmbito das universidades, está em estudos a criação do Instituto Darcy Ribeiro de Educação a Distância. Já a partir de 2004, o Instituto Darcy Ribeiro oferecerá todo o apoio à criação e desenvolvimento de redes de ensino a distância, das quais poderá participar qualquer universidade, centro de ensino ou faculdade isolada. Até 2007, a meta é ter até 500 mil alunos cursando o ensino superior por meio da educação a distância. Para tanto, além da implantação do Instituto Darcy Ribeiro de Educação a Distância, serão realizadas as seguintes ações, já previstas no PPA: capacitação de pessoal docente e equipes multimídias; implantação de redes com alto grau de comunicação e de interatividade; produção de materiais educacionais que garantam larga utilização; fortalecimento do apoio logístico a alunos e docentes, tanto na sede, quanto em pólos descentralizados; além do desenvolvimento e implantação de sistemas adequados de gestão, operacionalização, acompanhamento e avaliação.

3.3 Considerações complementares

O Grupo de Trabalho não firmou posição sobre algumas idéias de financiamento do ensino superior, atualmente em discussão. Porém, considerou que seria conveniente apresentá-las para fins do debate que deverá ser realizado, na forma de anexo ao presente documento.

No entanto, foram feitas duas considerações preliminares:

a) as universidades brasileiras receberam, em 2003, um total de R\$ 8 bilhões. Desse total, R\$2,8 bilhões não foram aplicados diretamente na educação, e sim utilizados para cobrir os gastos da previdência de professores e servidores. Paga-se com o dinheiro da educação de hoje a retribuição aos servidores e professores pelo seu trabalho com a educação no passado. A universidade brasileira deve ao professor a construção do país. Sua contribuição

para com o desenvolvimento da nação deve ser permanentemente reconhecida. Mas essa é uma situação que precisa de solução.

b) Nos últimos anos, tem-se observado a nítida tendência a aumentar a participação de recursos não orçamentários na composição do financiamento das atividades das universidades federais, tanto por meio de convênios com empresas estatais, governos estaduais e municipais, como de pagamentos por serviços prestados em cursos especiais, trabalhos técnicos de consultoria e prestação de serviços diversos. Tais valores poderiam ser aumentados, se as universidades federais contassem com a autonomia financeira por elas pleiteada. Com esses dois instrumentos – autonomia e Fundação de Apoio – as universidades federais certamente disporiam de condições não só para aumentar a captação de recursos, mas também para gerenciar com mais eficiência e previsibilidade os recursos que conseguiram captar.

4. Etapas da Elaboração da Proposta de Reforma Universitária Brasileira

As ações emergenciais apontadas não bastam para assegurar a efetivação da necessária reforma universitária brasileira. O Brasil precisa de uma universidade que não apenas vença sua crise financeira, com a ajuda de medidas emergenciais, e faça pequenos ajustes no seu desenho. Ela precisa de uma revolução. Para tanto, será preciso um esforço radical de entendimento da problemática universitária no mundo do século XXI, assim como reformas profundas na estrutura da universidade brasileira.

É hora do Brasil democrático, industrializado e com um sistema social de apartação, marcado por profundas desigualdades, enfrentar o desafio de reinventar sua universidade, em meio às grandes transformações que marcam o início do século XXI.

Essas mudanças permitirão à universidade:

- fazer avançar sua produção acadêmica no ritmo imposto atualmente pela velocidade do avanço do conhecimento em todas as áreas;
- adaptar-se a realidade de um tempo onde o conhecimento se espalha no mundo, por Internet, televisão e outras modernas formas de mídia, sem respeitar o tradicional locus histórica do aprendizado em sala de aula;
- participar da solução dos novos problemas, especialmente os éticos, ecológicos, sociais, científicos e tecnológicos, da civilização contemporânea;
- zelar pela credibilidade e legitimidade dos diplomas universitários; e
- conviver com o saber internacional no mundo globalizado, ao mesmo tempo em que não se desliga da realidade ao redor.

E no caso específico brasileiro, implica também a necessidade de viabilizar soluções para:

- ampliar a oferta de cursos e vagas nas universidades públicas, federais, estaduais e municipais, sem sacrificar a qualidade, em um tempo de escassez de recursos financeiros;
- possibilitar, para milhões de jovens sem possibilidade de vaga nas universidades públicas, e sem recursos pessoais para pagar seus cursos nas instituições particulares, o sonho de concluir um curso superior;

- promover a responsabilidade social da universidade, em compromisso com o desenvolvimento inclusivo da economia e da sociedade brasileiras;

A resposta democrática a esses desafios exige um processo de diálogo, debate e crítica. E também a responsabilidade de, em tempo hábil, formular uma proposta que possa ser enviada ao Congresso Nacional ainda no primeiro semestre de 2004, com vistas a efetivar a primeira grande reorientação de rumo da universidade brasileira, desde aquela feita nos idos de 1968, com base no acordo MEC-USAID dos tempos da ditadura, antes da revolução científica, tecnologia, política e de costumes do final do século XX.

Para tanto, a primeira etapa é o enfrentamento imediato dos aspectos emergenciais, tal como apresentado no item **1** do presente documento. A segunda etapa é a efetivação dos primeiros passos apontados em **3**. Esses esforços são condição de possibilidade para atrair e mobilizar a comunidade acadêmica para a grande transformação que representa a reforma universitária necessária, em um redesenho abrangente de **todas** as formas institucionais comprometidas com o ensino superior.

Ao longo de 2003, foram dados alguns passos em direção à reforma universitária brasileira:

- a) em torno da idéia da Universidade XX lançada em janeiro, o MEC promoveu debates, como o seminário "Por que e Como Reformar a Universidade", em agosto publicou textos, até realizar, em novembro, o grande Seminário Internacional para debater o futuro da universidade no Brasil e no mundo. O resultado desse debate está divulgado e tem provocado grandes confrontos de idéias. Será inclusive um dos pontos de debate no 4º Seminário Internacional sobre Universidade a ser realizado em Cuba, em Fevereiro de 2004;
- b) ao longo do ano foram tomadas medidas decisivas para evitar o colapso das universidades federais; para regulamentar as relações entre centros e universidades; para definir um Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior; para recompor o quadro de professores e servidores, com a autorização da abertura de 14.400 vagas; para desfazer o entulho burocrático herdado há anos; para reduzir a explosão de novos cursos; para financiar hospitais universitários;
- c) em outubro, o Presidente Lula determinou a criação do Grupo e Trabalho Interministerial para propor caminhos que permitam enfrentar os aspectos emergenciais do ensino superior brasileiro;
- d) o atual documento Bases para o Enfrentamento da Crise Emergencial das Universidades Federais e Roteiro para a Reforma Universitária Brasileira é parte do esforço realizado em 2003.

Para concluir a grande reforma universitária do começo do século XXI, ao longo de 2004 serão seguidos os seguintes desdobramentos:

- a) aprovação da versão do presente documento pela Presidência da República;
- b) lançamento, em março, do Movimento Nacional Universidade XXI, para conduzir a reforma universitária;
- c) no mesmo momento, criação de um grupo de trabalho que, em diálogo com a comunidade acadêmica e a sociedade, e recebendo contribuições e críticas de entidades universitárias (tais como Andifes, Andes, Fasubra, UNE, associações das universidades particulares), entidades da sociedade civil e de personalidades do mundo acadêmico e da

sociedade em geral, elabore o documento central que servirá de base para a proposta de reforma;

d) divulgação em abril, pelo MEC e por esse grupo de trabalho, do acervo de propostas relacionadas com a reforma universitária, e de uma proposta do novo desenho do sistema debate. Nesse documento, deverão estar sugeridas questões fundamentais para o futuro da universidade, entre as quais:

- i. a definição e a regulamentação de carreiras, incluindo-se aqui aspectos como a duração dos cursos, a formação continuada, o sistema de créditos, o reconhecimento e mobilidade dos diplomas, o reconhecimento de notório saber adquirido em processos extra-universitários de aprendizagem, a implementação de novas carreiras e diplomas, as modalidades de pós-graduação, a introdução de técnicas de ensino a distância, revisão do marco regulatório do ensino superior etc.;
- ii. as formas de ingresso nas atividades acadêmicas, incluindo novas turmas de vestibular e aspectos como as cotas para minorias e portadores de necessidades especiais, a avaliação progressiva do desempenho pré-universitário, etc.;
- iii. os novos métodos de ensino e convivência universitária, incluindo a universidade aberta e todas as formas de ensino a distância, os reconhecimentos internacionais de saber, os riscos da mercantilização do ensino superior, a formação permanente e a validade dos diplomas;
- iv. a autonomia e os modelos de institucionalização do ensino superior, incluindo-se aqui a definição do Sistema Nacional de Ensino Superior, das categorias de cursos e instituições, das alternativas de propriedade das instituições, dos conceitos de estatais, públicas, particulares, comunitárias, inclusive da gratuidade para todos ou para determinados cursos, das formas de financiamento, dos modelos de gestão, da avaliação e credenciamento, da relação com o setor produtivo, da responsabilidade social, da internacionalização, da regionalização e interiorização das atividades acadêmicas etc.

e) ao longo de maio, determinação de um dia por semana dedicados ao debate na comunidade universitária da proposta inicial e preliminar, e debate da proposta em todos os setores da sociedade brasileira;

f) em junho, formulação, com base na consideração das contribuições recebidas, do documento da reforma universitária, a ser apresentado no primeiro semestre de 2004 ao Congresso Nacional, visando sua transformação em Lei;

g) no segundo semestre, debate no Congresso Nacional, visando aprovar, ainda em 2004, os novos instrumentos de promoção e construção da Universidade XXI no Brasil, que seria implantado a partir de 2005.

De acordo com o presente documento:

Cristovam Buarque
Ministério da Educação

Carlos Antunes
Ministério da Educação

Kátia dos Santos Pereira
Casa Civil

Luiz Tadeu Rigo
Secretaria Geral da PR

Marcelo Feitosa de Castro
Ministério do Planejamento

Gustavo Sampaio
Ministério da Fazenda

Jairo Celso Correia Marçal
Ministério da Fazenda

Hélio Barros
Ministério da Ciência e Tecnologia

Luiz Soares Dulci
Secretaria Geral da
Presidência da República

Edison Collares
Casa Civil

Luiz Eduardo Alves
Ministério do Planejamento

Wanderley Guilherme dos Santos
Ministério da Ciência e Tecnologia

ANEXO - Alternativas de financiamento

Durante os debates do Grupo de Trabalho, surgiram alternativas de fontes de financiamento que não foram aprovadas por todos os membros do Grupo. Considerou-se, no entanto, que essas idéias mereceriam ser citadas, fora do documento principal para ampliar o debate:

- Contribuição voluntária — valeria a pena estudar as possibilidades de se captar recursos adicionais para as universidades federais por meio de contribuição de ex-alunos, nos moldes do que é feito nos EUA. As universidades brasileiras poderiam captar recursos voluntários de seus ex- alunos, com campanhas de voluntariado, apoiadas em incentivos fiscais.
- Contribuição não-voluntária — uma primeira forma possível seria a adoção do sistema inglês, defendido no Brasil pelo ex-deputado Padre Roque, apresentado em projeto de lei de sua autoria, em tramitação no Congresso Nacional. Trata-se de uma alíquota adicional no Imposto de Renda para ex-alunos do universidades federais que declarem renda acima de determinado valor. Nesse caso, os recursos captados iriam em parte para a própria instituição onde estudou o contribuinte, e em parte para um fundo que serviria para financiar o conjunto das instituições.
- Distribuição do CPMF — a idéia desse imposto é financiar gastos com saúde pública, o que pressupõe a formação de pessoal especializado nas universidades brasileiras. Mas nem essas universidades nem suas faculdades de saúde recebem parte dos recursos captados pelo CPMF. Uma simples reinterpretação das normas que criaram o imposto permitiria que uma parte desses recursos fosse canalizada para as áreas de saúde das nossas instituições públicas de ensino superior — federais, estaduais e municipais — por intermédio de convênios ou pelo rateio direto do valor total do CPMF.

- Folha de inativos — a retirada da folha de inativos do orçamento das universidades federais liberaria os R\$ 2,8 bilhões mencionados acima, montante capaz de propiciar às universidades federais o enfrentamento não apenas de sua crise emergencial, mas também uma considerável margem de investimentos e de crescimento, superando os cálculos apresentados na intenção de dobrar o número de alunos. Nesse sentido, poder-se-ia propor que os custos da folha de inativos fossem assumidos pela Previdência Social. Outra opção seria simplesmente retirar essa despesa do cálculo (ias 1 8 previstos constitucionalmente). Empréstimo Saber — o Brasil impicintou sua infra-estrutura apoiando-se no instrumento financeiro da oferta de bônus da dívida pública. Hoje, à parte dessa infra-estrutura que corresponde a produção do saber, nossas universidades federais estão sob risco de total degradação. É razoável propor que esse instrumento possa agora servir de apoio para assegurar a superação da crise emergencial das universidades federais. Não é difícil perceber que o conhecimento científico e tecnológico e a formação de recursos humanos qualificados, produto da universidade, têm significado estratégico para o desenvolvimento econômico, como atesta o aumento da produtividade e competitividade por ele viabilizado, criando condições para saldar o enclivamento contraído. Poderia ser considerada, caso não haja outras fontes, a emissão de bônus da dívida pública que possa assegurar a superação da crise emergencial das universidades federais. Não é difícil perceber que o produto (ias universidades, pelo aumento da produtividade que ela gera na economia, cria condições para pagar a dívida.

- Lei de Incentivo Fiscal para o ensino superior — o Brasil dispõe de diferentes leis nacionais, estaduais e municipais de incentivo fiscal, a exemplo, na área de cultura, da Lei 8.313/91 (Lei Rouanet). De modo análogo, poder-se-ia conceber e implementar um dispositivo específico destinado à educação superior, tendo por foco a destinação de recursos para apoiar cursos universitários ofertados pelas universidades federais. Grandes seriam as vantagens para as universidades públicas caso fosse dado ao contribuinte o direito de investir na educação superior em troca de reduções tributárias. As condições de elegibilidade dos possíveis destinatários do apoio concedido seriam definidas pelo MEC, com base no recém-instituído instrumento de avaliação e progresso dos cursos ofertados pelas instituições de ensino superior brasileiras, o chamado IDES (Índice de Desenvolvimento do Ensino Superior).

- Fundos empresariais para o ensino superior — todo o desenvolvimento econômico brasileiro, em todas as áreas, só foi possível graças à universidade. A dinâmica de nossa agricultura não teria ocorrido sem pesquisas e pessoal de nível superior. No futuro, isso será ainda mais decisivo. A quebra da universidade levará à quebra do desenvolvimento da produção. Seria do interesse de todos a criação de Fundos Empresariais para o Ensino Superior, nos moldes dos Fundos Setoriais que apóiam as pesquisas com recursos dos Fundos de Pensão. Eles poderiam ser usados para financiar o funcionamento das universidades federais, dando-lhes possibilidades de desenvolvimento de ciência e tecnologia.

- Abrir às universidades a possibilidade de utilizar recursos oriundos de um possível acordo, atualmente em discussão, para viabilizar a troca da dívida por investimentos na educação, poderia ser uma opção. Essa idéia foi aprovada em reuniões bilaterais e multilaterais de Chefes de Estado Latino-americanos e Ibero-americanos, e prevê o uso

desses recursos apenas para a educação básica. Nada impediria que parte dos recursos se destinassem à educação superior.