

ENSINO SUPERIOR, UNIVERSIDADE E A NOVA LDB: ENCAMINHAMENTO DE QUESTÕES*

Maria de Lourdes de Albuquerque Fávero"

Na IV Conferência Brasileira de Educação (CBE), os profissionais de educação, reunidos em Goiânia, se declararam cientes de suas responsabilidades na construção de uma Nação democrática e, por isso, empenhados em debater, analisar e denunciar os problemas e impasses da educação brasileira; ao mesmo tempo, colocaram sua capacidade profissional e sua vontade política a serviço da superação de obstáculos que impedem a universalização do ensino público de qualidade para todo o povo brasileiro (IVCBE, 1986). Com esta intenção e preocupação - sem perder de vista os graves problemas sociais e econômicos que o país enfrenta e que entram a efetiva democratização da sociedade - formularam princípios básicos apresentados como sugestão ao texto da nova Constituição.

Entre estes princípios destacam-se: a educação escolar como direito de todos, gratuita e laica nos estabelecimentos públicos de todos os níveis; o ensino fundamental com oito anos de duração; a garantia de autonomia às universidades e às instituições de ensino superior, etc. Em torno da luta para inclusão desses princípios na nova Carta mobilizou-se parcela significativa dos profissionais de educação mais progressistas. Vivia-se, ainda, naquele momento, a perspectiva de que sairíamos da "transição" com instrumentos de organização social, de controle do poder e de estruturação do sis-

Comunicação apresentada à XI Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), Porto Alegre, 25 a 29 de abril de 1988.

* Professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

tema escolar que efetivamente representassem avanços no sentido de construção de uma sociedade democrática. Essa perspectiva não se confirmou.

Hoje, após determinadas medidas governamentais (Decreto-Lei nº 2.425/88, que congela a URP; o Decreto-Lei nº 2.424, que incentiva as demissões voluntárias - com a possível e grave consequência de esvaziar as universidades de seus quadros mais experientes; a liberação das mensalidades nas instituições particulares de ensino, etc), e diante da articulação dos parlamentares do Centrão respaldando os interesses de grupos específicos no setor privado, da mobilização de setores poderosos da sociedade para dar voz a interesses contrários à escola pública, tais como se lê em editoriais da grande imprensa, evidencia-se a necessidade de ações mais eficazes na defesa daqueles princípios.

Mas, mesmo tendo presente as deficiências da nova Carta, a nova lei deve constituir-se num estatuto o mais realista possível, o mais viável e o mais adequado a combinar as aspirações expressas com as condições reais do país. Não se pode permitir que a nova LDB seja caracterizada como uma utopia estéril; ao contrário, deverá representar a objetividade dinâmica capaz de contribuir para impulsionar o desenvolvimento educacional brasileiro e de suas instituições. Daí ser necessário que a sistemática de sua elaboração seja diferente daquelas adotadas nos últimos anos, resultantes de formulações dicotomizadas da realidade e elaboradas pela burocracia, sem atentar para os condicionamentos e possibilidades inscritas na experiência.

A XI Reunião Anual da ANPEd representou uma oportunidade de encontro para, enquanto grupo, pensarmos coletivamente a futura Lei de Diretrizes e Bases da Educação, mas, pelas razões acima apontadas, o trabalho de operacionalização desse pensar coletivo tornou-se extremamente complexo e difícil. É preciso encami-

nhar a discussão sobre propostas para a LDB à próxima CBE, tendo presente maior aprofundamento das especificidades do ensino e da pesquisa.

O momento é o de avançar na defesa dos princípios já propostos, fazendo indicações, estabelecendo metas, propondo medidas concretas que contribuam para a elaboração de um projeto político de educação; o momento é o de lutar - mesmo sabendo que o controle do poder que está emergindo na nova Constituição não mudou de mãos e não se democratizou - para que as metas e medidas, aqui defendidas, não se tornem mais uma vez apenas letra de lei.

A nova LDB deve ser menos um código de prescrições casuísticas que um encaminhamento de propostas, apoiadas em princípios claros, mas também flexíveis, capazes de abrigar a diversidade das situações e de experiências dentro de uma organização diferenciada e pluralista. Ela não fará tudo, nem deve ter esta pretensão. Não deve ser o fim, mas o princípio, tomado no sentido de um processo criador, que como tal terá de brotar de vários campos da experiência educacional (Trigueiro Mendes, 1966). Se isso é aceito, não devemos permitir mais que o legislativo ou executivo elaborem as leis divorciados do setor educacional.

Ao contrário da proposta do Centrão que institui a educação primeiro como dever da família e depois do Estado, reafirmamos o princípio de que a educação é direito do cidadão e dever do Estado. É preciso não confundir o **direito à educação** com concessão de bolsas.

Impõe-se, assim, uma reestruturação do sistema escolar, de modo a viabilizar a ampliação e o fortalecimento da rede pública em todos os níveis. Especificamente em relação ao ensino superior, destacamos algumas questões para debate: condições que viabilizem nas instituições universitárias as funções de ensino, pesquisa e extensão; formas atuais e futuras de organização das IES; democratização das instituições universitárias, em termos de acesso e gestão; autonomia universitária; integração entre instituições univer-

sitárias, sistemas de ensino e a escola de 1º e 2º graus, etc. Com essa preocupação encaminhamos alguns pontos que não têm a pretensão de serem exaustivos.

A finalidade primeira da universidade e de suas unidades é a criação de conhecimento novo e a disseminação desse conhecimento, através do ensino e da extensão. Se a universidade é parte de uma realidade concreta, suas funções devem ser pensadas e trabalhadas levando-se em conta as exigências da sociedade, nascidas de suas próprias transformações, num mundo em constantes mudanças e crises. Esta colocação traz à luz, de modo mais ou menos flagrante, o problema das relações entre universidade e sociedade. Percebe-se, também, que a universidade, como realidade histórico-sócio-cultural, deve ser por sua própria natureza, o local de encontro de culturas diversas, de visões distintas de mundo. Os conflitos nela existentes deveriam situar-se no plano da busca de elementos novos e melhores para a instituição e não naquele dos interesses pessoais ou das atitudes de dominação e imposição. Torna-se evidente que essa forma de agir exigirá melhor conhecimento e maior compreensão dos problemas, bem como clareza e intencionalidade, tanto em relação à própria universidade, quanto em relação à sociedade. O que não se justifica é tornar a universidade um lugar de instrumentalização para a dominação de pessoas, de classes e de concepções políticas, quando então a universidade só poderá se constituir num lugar de fortalecimento das estruturas e de dinâmicas corporativistas.

Tendo presentes esses parâmetros, a lei deve postular uma concepção de universidade como instituição dedicada a possibilitar o avanço do saber e do saber fazer: ela deve ser o espaço da invenção, da descoberta, da teoria, do novo processo; deve ser o âmbito da pesquisa, buscando novos conhecimentos, sem, contudo, necessariamente, se preocupar com sua aplicação imediata; deve ser o lugar da inovação, onde se persegue a aplicação de tecnologias e de soluções (Braz, 1987:945); finalmente, deve ser o âmbito da socialização do saber, na medida em que divulga conhecimentos.

Essa concepção de universidade implica a estreita relação entre ensino, pesquisa e extensão nos mais variados campos. Eximi-la de tal papel é contribuir para a deterioração do ensino superior no país.

Com raras exceções, a relação ensino-pesquisa não faz parte do projeto de muitas universidades. Se, por um lado, o conhecimento da realidade histórica em que foi criada e produzida uma instituição universitária oferece subsídios para que se entenda o porquê da não existência de um modelo único, tal conhecimento ressalta, por outro lado, que a preservação das individualidades institucionais não pode prescindir de critérios e de diretrizes do que seja uma instituição universitária, seu papel e suas funções. Aceita esta argumentação, é pertinente reconhecer na nova lei a indisso**ciabilidade entre ensino e pesquisa**, princípio definidor da universidade, o que só poderá ser exercido com a garantia de autonomia.

Há aspectos importantes para a compreensão dessa relação: a integração na universidade entre suas três funções não se faz no abstrato; é fruto de uma opção institucional e não apenas de indivíduos, podendo-se mesmo afirmar que a tarefa de realizar pesquisas cabe à universidade como decorrência de uma decisão política, competindo-lhe oferecer condições objetivas de concretização. A pesquisa deve ser uma opção institucional, e não apenas uma opção de docentes-pesquisadores.

Torna-se necessário, também, rever, dentro das instituições, as formas de dedicação do corpo docente e funcionários, encarando de frente a necessária melhoria e aumento da produção científica; torna-se imperativo, ainda, propiciar o aperfeiçoamento, a competência do corpo docente e de seu quadro de funcionários.

Para se garantir a boa qualidade do ensino superior, retomamos o já proposto na X Reunião Anual da ANPEd: além de salários dignos, é fundamental haver reais condições de trabalho - concretizadas através de instalações adequadas, bibliotecas, laboratórios e equipamentos em geral -, acrescidas de:

- tabela salarial básica, assegurando aos docentes a possibilidade de dedicação efetiva às atividades acadêmicas, em uma só instituição;
- verbas orçamentárias necessárias à instalação e manutenção física da estrutura universitária, inclusive em termos de pessoal técnico e de apoio;
- verbas orçamentárias suficientes para a implantação, desenvolvimento e consolidação das atividades de pesquisa e de extensão, permitindo-se não só a integração dos alunos, mas também a vinculação de consultores de alto nível, tanto nacionais quanto estrangeiros;
- instrumentos e mecanismos de estímulo e de garantia da qualificação permanente de docentes e de pesquisadores, tanto a nível formal - cursos de especialização, mestrado, doutorado e pós-doutorado -, quanto em termos de atividades que promovam seu permanente aperfeiçoamento - participação em congressos, programas de intercâmbio com outras instituições nacionais e/ou estrangeiras, seminários, simpósios, estágios ou visitas internacionais de estudos, consultorias etc. (Fávero, 1987:1055).

Torna-se urgente repensar e rever as formas atuais de organização nas IES, marcadas por estruturas pouco ágeis e burocratizadas, ou por "fórmulas de democratização" que visam satisfazer, às vezes, interesses corporativistas.

A estrutura organizacional das universidades no país pressupõe como unidade básica o departamento. Este, quase sempre, tem servido não só à fragmentação do trabalho universitário mas como pólo cristizador de hábitos e de posturas intelectuais conservadoras, fortalecendo grupos cujo poder cresce com verdadeiros pactos de mediocridade, deixando passar a falsa idéia de trabalho articulado no interior das unidades. Estas, por sua vez, não passam de aglomerados estanques, sem projetos comuns, sem afinidades de trabalho no campo de ensino, da pesquisa e da extensão.

A estrutura departamental nas unidades universitárias - faculdades, escolas e institutos - com algumas exceções, têm se consti-

tuído em bolsões que apresentam certa pobreza intelectual, caracterizando-se pelo desconhecimento ou pelo não saber o que fazer e, conseqüentemente, o porquê e para que de sua produção, ao mesmo tempo em que tentam perpetuar uma concepção de universidade totalmente divorciada do restante da sociedade.

Lembremos, também, que, de caráter público ou privado, as instituições universitárias, organizadas segundo variado regime jurídico, devem ser convocadas ao exercício de suas funções de ensino e pesquisa e, por desdobramento, da extensão. Eximi-las de tal papel ou atribuí-lo apenas às IES mantidas pelo Estado, significa contribuir cada vez mais para a continuidade do deterioramento do ensino superior no país. Daí se fazer necessário, tanto a nível de graduação, quanto a nível de pós-graduação, desencadear ações, de forma articulada, que possibilitem:

- estudar e propor medidas às instituições e suas diferentes unidades no sentido de como devem caminhar, a médio prazo, para a construção de programas consistentes de pesquisa;
- dar maior divulgação às pesquisas e aos estudos desenvolvidos ou em andamento;
- valorizar mais o trabalho interdisciplinar no âmbito das instituições universitárias e das unidades, através de planos concretos de trabalho;
- explicitar melhor o papel das agências de apoio à pesquisa, externas à universidade, discutindo a validade e mecanismos de funcionamento dessas agências;
- formular sistemática de avaliação ou acompanhamento das atividades de ensino, pesquisa e extensão desenvolvidas nas IES.

Insistimos nestes pontos por entendermos que a relação entre as três funções não é definida a partir da natureza em si de cada uma delas, mas depende de todo um esforço de construção, para o qual diferentes setores contribuem, marcando as formas dessa relação.

A determinação destas medidas por si só, no entanto, não cria uni-

versidades de qualidade e democráticas. É igualmente necessário trabalhar para democratizar a universidade em termos de **acesso** e **permanência** daqueles que a procuram. Nessa linha, percebemos a impossibilidade de adiamento não só da crítica ao sistema de vestibular como de sua ampla e total reformulação. O atual sistema, no momento, garante acesso (na maioria das vezes) às universidades públicas, principalmente em determinadas áreas (medicina, engenharia, arquitetura...), quase que exclusivamente aos alunos cuja formação pré-universitária se deu nos melhores colégios - particulares ou públicos - e/ou em cursos propedêuticos.

Não se trata apenas de melhorar a qualidade do ensino de 1.º e 2.º graus, preparando melhor o aluno para o vestibular. No momento em que discutimos a elaboração da LDB, faz-se necessário, além de rever o vestibular, como exame de entrada, estudar formas alternativas de ingresso nas universidades. Ambos os problemas nos remetem, diretamente, não só à atual estrutura curricular do ensino superior, mas a outra questão mais abrangente: uma universidade que pretende se abrir a amplas camadas da população não pode ser construída simplesmente pela multiplicação de matrículas em seus cursos tradicionais, preservando a velha concepção do diploma profissional, conservando o mesmo tipo de ensino, mas deve garantir o acesso e ampliar o atendimento a demandas sociais, aumentando e diversificando a oferta de cursos livres, independentes do vestibular. Estes cursos deveriam promover a atualização, o acesso a novas tecnologias, a divulgação científica e cultural, etc. (Durham, 1985:249-51).

É preciso instaurar e estabilizar o **processo de democratização interna nas instituições de ensino superior**, procurando viabilizar, efetivamente, a participação dos diferentes segmentos da comunidade acadêmica, não apenas na escolha de seus dirigentes, mas, e por meio de colegiados próprios e legítimos, na tomada de decisões coletivas, servindo estas de base para a prática de seus dirigentes executivos. Outrossim, faz-se necessário o acesso de todos às informações sobre processos inerentes à vida da instituição e da política universitária.

Observamos, mais uma vez, não ser suficiente a elaboração de nova LDB, em termos de diretrizes avançadas para a época, se não forem asseguradas as condições mínimas de sua implantação. E, lembramos: uma lei orgânica, que fixe princípios gerais e normas fundamentais para a educação em relação à universidade, deve garantir o **princípio da autonomia**, entendido como garantia e direito de as instituições traçarem seus destinos e de serem sujeitos pensantes e responsáveis por seus próprios projetos.

Para se compreender o significado da autonomia em toda a sua abrangência, temos de situá-la e analisá-la considerando sua dupla dimensão: interna e externa. A primeira está ligada à democratização da própria instituição; é inerente ao governo da universidade e deve estender-se a todos os níveis da gestão universitária, sem constituir-se em monopólio de nenhum deles. Quanto à segunda, faz-se mister reconhecer que ela não se constitui um fim em si mesma, mas condição para realizar e desenvolver bem suas funções referentemente à sociedade. Nesta perspectiva, a autonomia não se apresenta como um "desejo de independência e isolamento" (Fernandes, 1979:27), nem como absolutização do poder universitário, isto é, competência ilimitada para fazer tudo o que desejar, inclusive para não fazer nada. Observamos existir, atualmente, uma luta pela construção efetiva dessa autonomia, a qual não pode excluir o controle social da produção universitária, a partir do conhecimento público de suas práticas.

No plano acadêmico, a autonomia deverá ser consolidada na liberdade efetiva da universidade para:

- organizar o ensino, a pesquisa e a extensão sem quaisquer restrições de natureza filosófica, ideológica, política ou religiosa;
- elaborar e estabelecer os currículos para seus cursos de graduação e pós-graduação;
- estabelecer as metas científicas, artísticas e culturais que julgar apropriadas ao preenchimento e realização de seu papel inovador;
- estabelecer critérios e normas de seleção e admissão de candidatos aos seus cursos em todos os níveis;

- regulamentar a admissão de alunos transferidos;
- organizar o regime de seus cursos e a estrutura curricular;
- experimentar novos currículos e fazer experiências pedagógicas, exigindo-se uma contrapartida definida em termos de desempenho eficiente (ME/Comissão Nacional, 1985:11-2; ANDES, s/d).

Do ponto de vista administrativo, a LDB deve garantir à universidade:

- liberdade para criar e experimentar novos formatos organizacionais; direito de as IES admitirem docentes e funcionários não só dentro dos limites de seu orçamento, mas mediante projeto da política universitária discutido e aprovado pelos órgãos colegiados;
- direito de autorizarem o afastamento do país de professores e pessoal técnico-administrativo credenciado a realizar cursos ou estágios no exterior, **desde que haja interesse, obtenha-se real proveito para a instituição** e sejam os respectivos programas previamente aprovados pelos órgãos competentes da universidade;
- liberdade de escolha de seus dirigentes por processo a se esgotar no âmbito da própria instituição, com a participação efetiva da comunidade acadêmica;
- competência para definir e organizar o seu quadro de pessoal, segundo normas instituídas pelos órgãos universitários;
- competência para determinar critérios de admissão, seleção e promoção de seu quadro de pessoal docente e técnico-administrativo.

A autonomia financeira, no caso das IES públicas, pressupõe:

- garantia do recebimento de dotações orçamentárias globais regulares oriundas do poder público, a serem rigorosamente aplicadas de acordo com orçamento elaborado por colegiados democraticamente constituídos e com a participação de especialistas em administração financeira;
- gestão própria dos recursos provenientes de seu patrimônio;

- prestação de contas ao Tribunal de Contas da União, órgão aparelhado para este fim específico.

O respeito às funções da universidade, a revisão de sua estrutura de organização, a consubstanciação do princípio de autonomia e democratização em seu interior só poderão ser verificados se houver um instrumento de constante ajuizamento referentemente a estas questões: a avaliação. Entendida como um instrumento para o estabelecimento de uma política própria de desenvolvimento da instituição universitária e de parâmetros para uma política de melhoria da expansão das atividades acadêmicas e de planejamento das IES. E mais: a avaliação é necessária por representar o esforço da universidade no sentido de encontrar medidas de si mesma e de cumprir seu papel na sociedade, prestando contas não só da aplicação dos recursos recebidos, como da finalidade social de seu produto.

Finalmente, da nova LDB, têm de ser removidos o autoritarismo e a disciplina mecânica e burocrática pela interação ordenada, definindo-se um novo estilo de ação entre as diferentes esferas do poder público ou da iniciativa privada - caso das mantenedoras - e as IES. O fundamental para que se processem essas mudanças é, de um lado, antepor a realidade à norma e, de outro lado, ter, no interior das IES e dos órgãos responsáveis pela formulação e execução da política nacional de educação, pessoas competentes e capazes de dar conteúdo real às questões e problemas educacionais.

Referências Bibliográficas

ANDES. **Comparação das propostas de reestruturação das**

universidades. Apresentado pelas Ads/ANDES e pela Comissão de Alto Nível. s.d. mimeo.

BRAZ, José de Araújo. Em torno de um conceito atual de universidade. **Ciência e Cultura**, São Paulo, **39(10):944-50**, out. **1987**.

IV CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO. **Carta de Goiânia.** 2 a 5 de setembro de 1986.

DURHAM, Eunice Ribeiro. USP 50 anos. **Ciência e Cultura**, **37(7):245-51**, jul. 1985.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. Autonomia e gestão e o cerco à universidade. **Ciência e Cultura**, São Paulo, **39(11):1045-56**, nov. 1987.

FERNANDES, Florestan. **Universidade brasileira: reforma ou revolução?** São Paulo, Alfa-Ômega, 1975.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior. **Uma nova política para a educação superior brasileira.** Brasília, 1985. (Relatório Final)

TRIGUEIRO MENDES, Durmeval. **O Ministério da Educação depois da Lei de Diretrizes e Bases.** MEC/INEP, 1966, mimeo. (Colóquios Estaduais sobre a Organização dos Sistemas de Educação)