

## **A EDUCAÇÃO DEPOIS DA NOVA CONSTITUIÇÃO: A UNIVERSIDADE E A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL**

Eunice Ribeiro Durham\*

A nova Constituição deu especial importância à questão educacional e estabeleceu parâmetros importantes para o ensino superior. Entretanto, as indicações são extremamente gerais (como convém num texto constitucional) e incluem disposições aparentemente conflitivas.

A reflexão sobre o ensino superior na nova Constituição deve se orientar para as possibilidades que ela abre de transformação do sistema e deve se dirigir no sentido de apresentar propostas concretas para as leis Complementares que vão agora ser elaboradas.

Essa tarefa, que é de importância crucial, implica uma análise dos problemas que o ensino superior está enfrentando e precisa incluir concepções definidas e claras sobre os rumos que devemos tomar.

Os diferentes estudos, pareceres e sugestões que vêm sendo apresentados para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional representam posições divergentes e são, em grande parte, conflitantes. A partir desse material contraditório, é preciso chegar a algumas recomendações que dizem respeito a itens e aspectos sobre os quais as opiniões são mais consensuais e esclarecer as divergências inevitáveis.

Há uma questão preliminar que deve ser suscitada: a ausência de uma concepção mais abrangente sobre o ensino superior e de uma

definição de seus principais problemas. A Lei de Diretrizes e Bases deve ser um instrumento para promover o desenvolvimento do ensino em geral e do ensino superior em particular. Mas, sem clareza quanto aos problemas que precisam ser enfrentados, é impossível apresentar propostas definidas para o processo legislativo. Partimos, portanto, de algumas considerações gerais.

O primeiro problema é o aumento da demanda por ensino superior. A ampliação do número de candidatos ao ensino superior é um fenômeno mundial que se acelerou a partir do início dos anos setenta, decorrente de uma profunda alteração do sistema produtivo e associado a outros dois fenômenos correlatos: a importância fundamental da inovação tecnológica para o desenvolvimento econômico e a ampliação das burocracias públicas privadas. As funções mais importantes e melhor remuneradas do mercado de trabalho, assim como o acesso às posições de poder nos aparelhos de Estado dependem, cada vez mais, do domínio de conhecimentos que são fornecidos pelas instituições de ensino superior. As universidades deixaram de ser instituições destinadas à formação de pequenas elites para se transformarem em instrumentos de ascensão ou conservação de posição social para segmentos cada vez mais amplos da população.

No Brasil, essa demanda por ensino superior também tem aumentado enormemente, embora tenha sido contida pela precariedade do sistema de ensino básico, que estabelece barreiras muito precoces para a continuidade da escolarização da imensa maioria da população brasileira. A melhoria do ensino de primeiro e segundo graus, assim como a diminuição das desigualdades sociais, compromissos do regime democrático, certamente intensificarão a procura por ensino superior.

Por isso, uma Lei de Diretrizes e Bases, no que se refere ao ensino superior, deve se orientar de forma a prever e permitir o atendimento dessa demanda crescente.

\* Professor Titular da Universidade de São Paulo.

Precisamos partir da constatação de que, nas últimas décadas, o crescimento do sistema de ensino superior se deve, em grande parte, à iniciativa privada. Os estabelecimentos públicos, hoje, não oferecem mais do que 1/4 do total de vagas existentes. Essa tendência à privatização precisa ser invertida. Mas seria irrealista imaginar que, com os recursos disponíveis, o Poder Público possa atender integralmente à demanda existente. O que podemos esperar é que o crescimento do setor público se dê em ritmo mais acelerado de forma a aumentar a sua participação relativa no conjunto do sistema. A defesa do sistema público não se deve confundir com a negação do setor privado, cuja existência não podemos dispensar.

O problema não está na existência de instituições privadas, mas em aspectos preocupantes que estão associados a seu crescimento desmesurado, especialmente porquê, dada a falência do ensino público de primeiro e segundo grau, a competição pelas vagas nas universidades públicas e gratuitas favorece a população de renda mais elevada que foi capaz de pagar uma formação básica de melhor qualidade para os seus filhos.

No Brasil, onde muitos estabelecimentos de ensino se organizam como empresas, atendendo a uma população de baixa renda, a lucratividade do empreendimento foi assegurada pela severa restrição de infra-estrutura de laboratórios e bibliotecas, pelos baixos salários pagos aos docentes e pela eliminação da pesquisa. Nessas condições, o ensino é de má qualidade e a preparação intelectual e profissional que essas escolas oferecem, inaceitável.

Mas o sistema particular é altamente diversificado e compreende, ao lado das empresas de ensino, escolas de bom nível, cujos custos de instalação e manutenção foram parcialmente cobertos através de doações de entidades filantrópicas, de empresas privadas ou de comunidades confessionais. Iniciativas desse tipo não devem ser coibidas, mas estimuladas. O que não se pode é esperar que seus custos sejam repassados para o Estado, através da federalização do estabelecimento ou da exigência de subvenções vul-

tosas e permanentes. Nesse último caso, o que ocorre é uma verdadeira apropriação privada de fundos públicos.

A complexidade do problema não permite uma solução simplista, a curto prazo. Deve-se promover um criterioso processo de incentivos e controles, que elimine as empresas de ensino e permita a sobrevivência daquelas escolas que oferecem uma formação adequada e uma opção pedagógica válida.

Precisamos, também, reconhecer que a ampliação do setor público do ensino superior não pode ficar integralmente sob a responsabilidade da União. Hoje, as faculdades e universidades federais já consomem uma parcela substantiva do orçamento do Ministério da Educação e é importante que se mantenha o papel supletivo do Governo Federal no ensino de 1.º e 2.º grau para compensar as diversidades regionais. Por isso mesmo, a ampliação do número de estabelecimentos públicos exige uma diversificação das iniciativas e responsabilidades entre a União, o Estado e mesmo os Municípios. A reforma tributária, que descentraliza os recursos, tornará isso possível. Na situação atual de enormes diversidades regionais, a atuação da União não pode ser eliminada. Recursos locais ou estaduais, mesmo com uma reforma tributária, serão frequentemente insuficientes para manter uma grande universidade. E, embora seja necessário diversificar o sistema de ensino superior, é importante, num Estado democrático, assegurar à população de todas as regiões a possibilidade de acesso ao tipo de formação que só a universidade pode permitir. Daí a importância da manutenção de uma rede de universidades federais.

É igualmente importante estimular as iniciativas estaduais e locais que foram capazes, no passado, de gerar instituições tão diversas como foram originalmente as universidades do Paraná, Rio Grande do Sul, de Minas Gerais e de São Paulo. Os municípios deverão se voltar, prioritariamente, para o ensino de primeiro grau e a pré-escola. Mas, quando as necessidades da educação fundamental estiverem satisfeitas, podem criar estabelecimentos de menor porte, que respondam a demandas locais específicas. As grandes metrópoles poderiam, mesmo, chegar a manter universidades municipais.

Assim, tomando como referência básica as necessidades da população e a exigência de ampliação do ensino superior, a reflexão se encaminha no sentido de aceitar e promover uma diversificação do sistema. Mas não se trata apenas da coexistência de estabelecimentos particulares, públicos, federais, estaduais e mesmo municipais — é necessário ir mais além e propor uma diversificação dos tipos de estabelecimentos de ensino.

Nos países desenvolvidos, o esforço para ampliar e democratizar o acesso à educação superior tem provocado a criação de novos tipos de instituição. Na forma simplista pela qual esse problema vem sendo colocado no Brasil, propõe-se que a ampliação do sistema de ensino superior seja feita pela simples multiplicação das universidades existentes. Universidades são instituições extremamente complexas e dispendiosas, que atendem a uma multiplicidade de funções, entre as quais a de desenvolver as ciências básicas. Reproduzi-las pelo Brasil afora com o único intuito de garantir à população o acesso ao ensino superior, seria tão desnecessário quanto inviável, dado o elevado custo do empreendimento, uma vez que se tome em consideração a necessidade prioritária de destinar fundos ao ensino de 1.º e 2.º graus. Este tipo de orientação decorre de uma tendência muito enraizada em nossa tradição de ensino, profundamente marcada pela excessiva centralização de todo o sistema. A tendência consiste em definir o ensino superior em termos de um **modelo único** de instituição, tomado como ideal. A premissa implícita é de que apenas as universidades podem oferecer um ensino de boa qualidade e realizar pesquisas relevantes. Dessa forma, a distinção entre as universidades e as outras instituições de ensino superior é definida como uma diferença de qualidade. Justifica-se, assim, que as universidades gozem de um *status* privilegiado.

Uma análise da situação do ensino brasileiro revela, contudo, tanto a ineficácia quanto a inadequação dessa premissa.

A orientação é ineficaz, em primeiro lugar, porque não impediu a proliferação de estabelecimentos isolados; e, em segundo lugar, porque, embora tenha efetivamente promovido o aumento do nú-

mero de universidades, o fez freqüentemente, induzindo a aglomeração de estabelecimentos isolados em unidades artificiais, ou seu desdobramento igualmente artificial para gozar dos benefícios do *status* universitário.

A orientação é inadequada porque a qualidade do ensino e da pesquisa realizados nas instituições não depende verdadeiramente do fato de serem ou não universidades, no sentido em que são legalmente definidas no Brasil. Há excelentes estabelecimentos isolados, especialmente no campo das escolas de medicina e engenharia, que se vêem forçados a incorporar desnecessariamente outros cursos, destruindo o plano original e prejudicando sua eficácia, simplesmente para escaparem da legislação discriminadora contra os estabelecimentos menores e mais especializados. Por outro lado, temos inúmeras universidades onde o ensino de má qualidade e a pesquisa antes uma ficção que uma realidade.

Uma lei de Diretrizes e Bases deve partir da previsão de uma **diversificação** do ensino, aceitando a convivência entre estabelecimentos de diferentes portes, mais ou menos especializados. O grau de autonomia e o prestígio das instituições deve depender de sua qualidade e não de sua forma. Isso significa que devemos pensar num **sistema de ensino superior** e não simplesmente em **universidades**.

Quando pensamos num sistema diversificado de ensino superior, precisamos definir a especificidade da universidade nesse contexto.

A importância da universidade no sistema de ensino superior decorre do papel histórico que ela vem desempenhando, desde o século XIX, no processo de desenvolvimento científico.

O sucesso da universidade, na medida em que, através da pesquisa, promoveu uma extraordinária ampliação do conhecimento, alterou a própria concepção de educação. Não se trata mais de transmitir um saber constituído (que será rapidamente ultrapassado), mas de fornecer o domínio dos instrumentos de produção de

novos conhecimentos. Isso se tornou necessário porque o exercício de qualquer ocupação intelectual passou a exigir uma constante atualização. Dessa forma, a pesquisa deve permear o ensino.

Essa concepção da indissociabilidade entre ensino e pesquisa não se restringe à universidade, mas é a base de todo o ensino superior e constitui um preceito pedagógico válido para todos os graus de ensino.

É importante afirmar que a diversificação do sistema de ensino superior não significa restringir a pesquisa à universidade. Há diferentes formas e níveis de pesquisa que podem ser realizadas por instituições as mais diversas.

O que caracteriza a universidade não é a simples presença da pesquisa, mas sua indissociabilidade em relação ao ensino num sentido muito mais profundo. Isto significa, em primeiro lugar, que a universidade não é apenas uma instituição de ensino mas um centro de pesquisa básica, isto é, aquela cuja aplicação não é pré-determinada mas que se desenvolve em função da problemática inerente ao desenvolvimento das disciplinas científicas; a universidade pressupõe, também, uma certa abrangência de campos do conhecimento, permitindo o desenvolvimento da pesquisa interdisciplinar e aquela que se dá nas áreas de fronteira entre as disciplinas estabelecidas; além disso, a universidade, como centro de pesquisa, é um lugar de realização do pesquisador e de formação de novos cientistas. Nem toda instituição de ensino superior precisa preencher esses pré-requisitos para realizar pesquisas e desenvolver o ensino.

Devemos reconhecer que a universidade, isto é, a coexistência de diferentes ramos da filosofia, das ciências e das humanidades, a preocupação com a pesquisa básica e sua associação com o desenvolvimento tecnológico e com a reflexão crítica sobre a sociedade, permite o confronto de concepções e formas diferentes de saber e dá à universidade um dinamismo próprio. Mas precisamos, também, entender que essa concepção de universalidade podia ser realizada mais plenamente no século passado do que hoje em

dia. A complexidade crescente do saber, a enorme diversidade das especializações possíveis, a heterogeneidade crescente das ocupações e profissões faz com que se torne cada vez mais difícil abarcar, numa única instituição, todo o saber, toda a pesquisa e toda a formação profissional. Mesmo realizado parcialmente, o ideal da universidade exige uma instituição tão ampla e complexa que a própria comunicação entre os diferentes setores se torna cada vez mais difícil.

O que se verifica, hoje, é um triplo movimento de diversificação. De um lado, as próprias universidades se especializam, tendendo a desenvolver certos setores em detrimento dos demais. De outro, criam-se novas instituições, mais especializadas e compactas, voltadas mais para a pesquisa ou mais para o ensino e que se desenvolvem quer no sentido de explorar uma interdisciplinaridade restrita, quer de permitir a plena especialização. Finalmente, no caso de pesquisas que exigem investimentos extremamente vultosos, há a necessidade de criar institutos ou laboratórios especiais, que servem diferentes universidades e outros tipos de instituições, inclusive empresas privadas.

O desenvolvimento da pesquisa e o aprimoramento do ensino não podem mais, hoje em dia, ficar na dependência de uma única instituição. A própria universidade, por mais complexa que seja, não se realiza e não se completa como instituição a não ser na medida em que se confronta e se comunica com outras instituições de ensino, de produção cultural, de pesquisas científicas ou tecnológica, de preparação profissional, nas quais a própria especificidade da atuação permite desenvolvimentos paralelos e enriquecedores. Por isso mesmo, as universidades só têm realmente se desenvolvido quando existe, na sociedade circundante, uma variedade de instituições desse tipo. Sem essa abertura, ela tende a se transformar num gueto intelectual. Com isso queremos dizer que a universidade não é uma instituição necessariamente melhor que as outras, mas que é parte importante de um sistema diversificado de instituições e que seu desenvolvimento só é possível quando existe essa diversificação. Se pensarmos num sistema de ensino superior desse tipo é necessário, reconhecendo a especificidade da

universidade, defini-la enquanto instituição e determinar o conteúdo de sua autonomia. Se o que, de fato, caracteriza uma universidade no mundo de hoje é a peculiaridade de institucionalizar a pesquisa como atividade fundamental, profissionalizar o pesquisador e reproduzir o cientista, são essas as características que devem ser consideradas na sua definição.

Assim, devem ser reconhecidas como universidades as instituições que satisfaçam um mínimo de condições em termos de:

- pluralidade das áreas de conhecimento, sem, necessariamente, pretender atingir à universalidade;
- produção científica comprovada;
- elevada qualificação do corpo docente, a maioria do qual deve possuir titulação acadêmica conferida pela pós-graduação;
- condições para o desenvolvimento da pesquisa através da predominância, no corpo docente, do regime de tempo integral e dedicação exclusiva;
- infra-estrutura adequada em termos de laboratórios e bibliotecas.

Como as universidades são estabelecimentos complexos e custosos, que concentram pesquisadores e especialistas, é importante que seus recursos humanos e materiais sejam utilizados de forma a beneficiar o maior número possível de pessoas. Por isso, às condições anteriores, devemos acrescentar atividades de extensão que incluam cursos, serviços e pesquisas destinados a atender às necessidades da população e promover o desenvolvimento tecnológico do país.

A adoção de uma definição mais substantiva e menos formal de universidade possui implicações muito claras quanto à forma pela qual as universidades são criadas e promove a noção de credenciamento e recredenciamento. Um estabelecimento de ensino su-

perior deve ser reconhecido como universidade na medida em que satisfaça as condições que definem esse tipo de instituição.

O Legislativo ou o Executivo podem propor a criação de estabelecimentos de ensino superior, mas seu reconhecimento **como universidade** deverá ficar na dependência de um processo de avaliação externa. O credenciamento não pode ser feito por mera análise de estatuto, mas precisa levar em consideração a capacidade da instituição de satisfazer as exigências necessárias em termos de titulação do corpo docente, predominância do tempo integral, produção científica comprovada através de publicações, infra-estrutura indispensável de laboratórios e bibliotecas. Não é o estatuto que faz a universidade, nem uma lei. É o trabalho dos seus docentes. Não só isso. Devemos admitir que instituições possam se deteriorar e deixar de apresentar as condições que justificam a autonomia. Nesse caso, deveriam perder o *status de* universidade. Isso significa que o credenciamento não pode ser permanente.

Se quisermos, realmente, desenvolver a qualidade do ensino e da pesquisa, é fundamental que os estabelecimentos de ensino sejam levados a competir pelo *status* universitário, melhorando o ensino e desenvolvendo a pesquisa e não formulando estatutos ou definindo privilégios de carreira.

Por outro lado, se as universidades são concebidas como um tipo de instituição num sistema mais complexo, é importante prever mecanismos de conexão horizontal entre os diferentes tipos de estabelecimentos de tal forma que seja possível a contínua transferência de alunos de uma instituição para outra, que as facilidades de pesquisa da universidade possam ser utilizadas por docentes de outros estabelecimentos e que se estimulem projetos de pesquisa interinstitucionais. Isso não pode ser imposto pela lei, mas deve resultar de uma política consistente e coerente, a longo prazo. É fundamental, entretanto, que a lei não impeça, por sua excessiva rigidez, um desenvolvimento nesses moldes.

É importante que a LDB contemple esses problemas e leve em consideração estas questões. É com essas características e dentro

deste sistema diversificado que devemos analisar a questão da autonomia. A questão de autonomia, tal como está definida no texto constitucional, cria conflitos potenciais com outras disposições da Constituição que precisam ser dirimidas. Essas dizem respeito, basicamente, às determinações que foram estabelecidas para o funcionalismo público em geral e para o conjunto do magistério. Para solucioná-las seria necessário definir uma nova identidade jurídica para as universidades, diversa da dos demais estabelecimentos de ensino e que não se confundisse com as autarquias e fundações, tal como estão definidas na Lei. Do mesmo modo, é importante que o docente não seja identificado como um funcionário público.

Além disso, a definição de autonomia precisa ser complementada com propostas claras sobre as formas através das quais o Poder Público deve exercer o controle sobre as instituições de ensino, uma vez que todos reconhecemos a necessidade de não confundir autonomia com soberania.

A concepção moderna de autonomia não pode ser confundida com o ideal medieval, no qual a universidade era uma corporação de mestres e aprendizes, sustentada basicamente pelo pagamento oferecido pelos estudantes. Hoje é uma instituição complexa, que exige pesados investimentos em prédios, laboratórios, bibliotecas, e pagamento de pessoal. No mundo todo, o aumento do custo das universidades em virtude da complexidade crescente da pesquisa tem feito que dependam, cada vez mais, de subsídios públicos crescentes. Por isso mesmo, a autonomia traz como contrapartida a necessidade de uma fiscalização pública do uso desses recursos. Autonomia não significa ausência de controle. Dessa forma, a defesa da autonomia deve estar aliada a uma proposta clara de substituição dos atuais controles burocrático — formais por outros que dizem respeito à verificação do desempenho através de mecanismos de avaliação.

A auto-avaliação é certamente necessária para a gestão universitária e é indispensável para promover a transparência das deci-

sões, mas não substitui um processo de avaliação externa, que seja tornado público, e que permita a comparação entre as instituições.

O que torna esse processo compatível com a autonomia é essa dupla característica: ele diz respeito ao desempenho e não interfere no modo pelo qual as universidades se organizam para cumprir seu papel; sendo tornado público, ele se apresenta como uma das facetas da democratização do ensino que a Constituição estabelece — é a forma pela qual a sociedade se informa e pode criticar o uso que está sendo feito dos recursos públicos.

É dentro desta concepção abrangente e respeitando a autonomia universitária que devemos abordar a democratização do ensino, exigida na Constituição. A noção é freqüentemente confundida com um igualitarismo corporativo. É necessário analisar mais cuidadosamente essa questão, partindo de uma concepção mais ampla do que seja a **democratização** no que se refere ao ensino superior.

A esse respeito, deve-se considerar que o ideal de democratização abrange diferentes aspectos:

- a democratização diz respeito, em primeiro lugar, ao acesso. Nesse sentido, ela exige mecanismos que promovam a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola. Nessa dimensão, a democratização só pode se realizar plenamente melhorando e ampliando o sistema de ensino em todos os níveis. Mas há outras medidas que podem ser contempladas: a generalização dos cursos noturnos e das atividades de extensão; a utilização, como instrumento de avaliação do desempenho, de indicadores relativos à relação do número de alunos por docentes e do número de funcionários por docente. Estas constituem formas legítimas de pressão no sentido da utilização plena dos recursos humanos existentes;
- em segundo lugar, a democratização significa o controle público sobre o Estado na defesa dos interesses da sociedade. Particu-

larmente, ela diz respeito ao controle público do uso dos recursos públicos. Esta concepção de democracia é a que insiste sobre formas de controle externo sobre as instituições, capazes de contrabalancear o corporativismo interno e assegurar a questão responsável dos recursos. É em função dela que defendemos o estabelecimento de mecanismos de avaliação, evitando a ingerência interna e a discriminação burocrática de como o ensino e a pesquisa devem ser organizados ou os recursos dispendidos;

- em terceiro e último lugar, a democratização significa a participação da comunidade interna nos processos decisórios. Essa participação tanto pode ser direta, através de votação universal e assembleias, como indireta, através de colegiados, onde os diferentes segmentos estejam representados. A democracia pode ser plenamente exercida através de sistemas de representação diferenciada e eleição indireta (como num sistema parlamentar) e não há porquê presumir como necessária a existência de eleições diretas. Por outro lado, a participação ampla não pode significar a destruição da hierarquia acadêmica, sem a qual as universidades não sobrevivem.

Dessa forma, a concepção ampla do que seja a democratização pode nos levar a um sistema que, preservando a autonomia, controle o corporativismo, estimule a gestão responsável e favoreça a participação dos segmentos da universidade de acordo com a competência, e promova a prática de avaliação externa cujos resultados são tornados públicos. O que se pretende alcançar é o aumento da qualidade do ensino e da produção científica com recursos escassos que exigem utilização criteriosa.

Essas propostas não podem ser consubstanciadas sem uma profunda transformação dos órgãos responsáveis pela formulação e execução das políticas educacionais. Atualmente, a máquina ministerial, acumulando um excesso de funções e poderes, submersa numa avalanche de normas e regulamentos, se mostra incapaz de formular uma política para o ensino superior.

Não basta, simplesmente, alterar a composição do Conselho Federal de Educação. É importante modificar suas atribuições. Dada, entretanto, a especificidade do terceiro grau, que não pode

ser concebido apenas em termos de ensino mas precisa levar em consideração a questão da pesquisa, deve-se considerar seriamente a constituição de um conselho especial para o ensino superior, distinto daquele responsável pelos demais níveis e modalidades de ensino. É necessário um organismo representativo, ágil e competente, capaz de promover a avaliação que é a base do credenciamento e elemento fundamental da democratização do sistema. O conselho não deverá ele próprio efetuar a avaliação mas, à semelhança da Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior — CAPES, constituir comitês autônomos, com participação da comunidade científica, que teriam a necessária legitimidade e independência para realizá-la.

A necessária integração dos diferentes níveis de ensino poderia ser feita através da colaboração dos dois conselhos na elaboração do Plano Nacional de Educação.

Em relação ao ensino superior, concluímos que é necessário considerar de forma mais aprofundada:

- sua especificidade em relação aos demais níveis de ensino, especialmente seu papel na produção científica;
- a necessidade de sua diversificação interna e a definição do papel específico das universidades no conjunto;
- o estabelecimento de mecanismos de comunicação entre as universidades e os demais tipos de estabelecimentos;
- o reconhecimento pleno da autonomia das universidades;
- o caráter supletivo da União em todos os níveis de ensino e a importância do papel dos Estados no nível superior;
- a definição mais clara do significado da democratização, enfatizando a responsabilidade social dos estabelecimentos de ensino superior e criando mecanismos de avaliação externa associados ao credenciamento e reconhecimentos das instituições.