

ENSINO SUPERIOR E ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE: O PÚBLICO E O PRIVADO MAIS UMA VEZ EM QUESTÃO

Maria do Carmo de Lacerda Peixoto*

Introdução

Conjunturas são momentos históricos específicos de uma sociedade, que decorrem do modo como se combinam propostas, intervenções e vontade política dos diferentes agentes sociais com as possibilidades oferecidas pelas suas respectivas bases objetivas de existência. No Brasil, a segunda metade da década de 80 constituiu-se num momento histórico específico, marcado pela perspectiva de convocação da Assembléia Nacional Constituinte, efetivada em 1987.

Na educação, no campo do ensino superior, este período caracterizou-se por um movimento de estruturação e de embate de forças, principalmente no que se refere à disputa pela aplicação dos recursos financeiros. Essa análise procurará evidenciar o movimento que resultou da intervenção e correlação de forças do conjunto de agentes sociais que atuaram nesse momento histórico, visando definir as bases da distribuição dos recursos públicos para a educação.

As mudanças ocorridas no país no período anterior levaram à constituição de novas forças sociais, entre elas os professores do ensino superior, que se estruturaram em associações a partir de

1979. No decorrer de sua luta, expuseram os graves problemas vividos por esse nível de ensino, fazendo com que a nova relação de hegemonia estabelecida entre as classes dominantes com a instauração da chamada Nova República, se visse forçada a tomar medidas que indicassem a existência de uma intenção de reformulação dessa situação.

O pré-constituente

A Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior

Adotando pela primeira vez uma medida do gênero desde a constituição do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária em 1968, em 29 de março de 1985, o Ministro da Educação instituiu a Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior, incumbida de oferecer subsídios, para a formulação de nova política para a educação brasileira neste nível de ensino. Composta por 24 membros, principalmente professores universitários oriundos de diversas instituições, a Comissão fez seu trabalho no prazo de seis meses, apresentando um relatório final que buscou sintetizar o consenso alcançado dentro desta diversidade.

No que se refere à aplicação das verbas públicas, o relatório posicionou-se, inicialmente, afirmando que cabe ao Estado garantir a liberdade do ensino em todos os seus aspectos, bem como apoiar financeiramente as iniciativas educacionais de origem privada ou comunitária de inegável interesse público. Mais adiante, ressaltou que a utilização de recursos públicos para o financiamento de

* Mestre em Educação pela FGV-IESA e em Sociologia pela UnB. Doutoranda em Educação pela UFRJ.

BRASIL. MEC. Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior. **Uma nova política para a educação superior**; relatório final. Brasília, 1985. p.4.

estabelecimentos particulares deve privilegiar somente instituições de reconhecida qualidade, e desde que suas atividades tenham indiscutível interesse social.

Com vistas à instalação da Constituinte, o relatório fez as seguintes recomendações com relação ao ensino público:

- o ensino é de responsabilidade do Estado em todos os níveis;
- o Estado deve assegurar a manutenção e a expansão quantitativa e qualitativa do ensino público em todos os níveis;
- o Estado deve garantir os recursos adequados à educação nos montantes da Emenda Calmon;
- deve haver gestão democrática dos recursos com a participação da comunidade universitária e a garantia de sua utilização no interesse público.

Quanto ao ensino particular, recomendou:

- manutenção da liberdade de ensino e do pluralismo de pensamento, possibilitando a iniciativa privada nos diferentes ramos de ensino;
- criação de lei que possibilite que instituições particulares de ensino superior, de padrão de qualidade reconhecido, sejam consideradas como entidades de utilidade pública educacional para a obtenção de recursos públicos;
- controle social efetivo para as instituições particulares no uso desses recursos;
- ampliação do crédito educativo, de forma a democratizar o acesso às instituições responsáveis pela formação das elites dirigentes do país;

²ibid., p.16.

- expansão do sistema de bolsas de estudo.³ Mais adiante,⁴ enfatizou que se deveria privilegiar apenas as escolas privadas de reconhecida qualidade e que se submetessem a um controle social efetivo.

Apesar de ter chegado a este consenso "conciliador" foram dados dois votos em separado, que expuseram as discordâncias existentes quanto às conclusões do relatório final neste tema, ambos emitidos por membros ligados ao ensino particular. O primeiro deles foi de D. Lourenço de Almeida Prado, que considerou que o relatório partiu da idéia de que a aplicação do dinheiro público é apenas uma concessão tolerável e geradora de dependência. Na opinião de D. Lourenço - e dos grupos que ele representava na Comissão —, o dinheiro não é do Estado mas do público e seu emprego na educação, sob qualquer forma, é apenas a sua entrega a seu dono, um serviço devido pelo Estado a quem pertence o dinheiro. Não se trata, segundo ele, de um favorecimento paternalista, porque o Estado deve ao público não só a escola, como também a variedade escolar.

O segundo voto em separado foi de Romeu Reis, que considerou que tanto a escola pública como a particular enfrentavam naquele momento uma situação econômica difícil e, por isso, tornava-se necessário que o governo prestasse auxílio aos professores e alunos do ensino particular, complementando seus salários e concedendo bolsas de estudos. Segundo ele, nesse caso o Estado não está concedendo uma subvenção à instituição de ensino superior, mas ao docente e ao aluno individualmente, e para ele esse seria um passo importante no aperfeiçoamento da educação superior privada.⁵

Desse modo, apesar da composição da Comissão ter sido bastante heterogênea, pela origem institucional de seus membros, a pre-

³ibid.. p. 41 e 55.

⁴id. ibid., p.65.

⁵id. ibid., p. 101, 118 e 119.

sença das forças privatistas do ensino nela foi bastante significativa o que ficou evidenciado na medida em que o relatório diluiu a obrigação estatal para com a educação pública e viabilizou o subsídio público ao ensino superior privado. O relatório inovou em termos de proposta para o ensino superior, já que o último documento a tratar desse assunto foi o do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária, que apenas propunha que os alunos pagassem por seus estudos. Mas, vinte anos passados e uma intensa prática de ensino superior privado depois, o que a Comissão propôs foi o próprio financiamento do privatismo, privilegiando "instituições de ensino de reconhecida qualidade e que se submetem a um controle social efetivo de suas atividades".⁶ E, mesmo assim, essa recomendação não agradou a todos os seus membros representantes do ensino particular, como comprovam os votos em separado.

O GERES

Após a publicação de seu Relatório, a Comissão Nacional foi desfeita, sendo criado internamente no Ministério o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES), que produziu um relatório e um anteprojeto de lei causadores de muita polêmica à época, principalmente quanto ao caráter anti-democrático que lhe foi atribuído. No que se refere ao destino a ser dado às verbas públicas, o GERES considerou que este era um assunto que requeria ainda debates mais aprofundados, inclusive no âmbito da Constituinte, e por isso não chegou a manifestar sua posição a respeito.⁷

É de se destacar que, na medida em que sua função era executiva, chegando inclusive a formular um anteprojeto de lei, a omissão sobre o tema tornou-se mais significativa. É possível que dentro de um organismo que foi criado e funcionou de acordo com os trâmi-

⁶id. *ibid.*, p. 65-66

RELATÓRIO do grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior Rio de Janeiro, 1986. p.6.

tes do autoritarismo, os grupos nele representados não se sentissem com legitimidade para tomar uma posição explícita frente a um dos temas mais polêmicos da educação no momento, deixando que a Constituinte assim o fizesse. É possível, também, que isto significasse apenas uma estratégia de luta, para não desgastar argumentos e posições antes da luta definitiva na Assembléia Nacional Constituinte.

Apesar do relatório da Comissão ter se manifestado sobre o tema, a burocracia estatal preferiu manter-se na retaguarda, encerrando possíveis polêmicas, em lugar de posicionar-se a favor do ensino público ou da privatização. Assim, o documento do GERES pode não ter feito à defesa explícita do privatismo, mas deixou margem a conjecturas, em propostas como as do mecanismo das dotações globais, da obtenção de recursos junto a empresas e do piso salarial diferenciado.

É importante destacar que, por essa época, foi se disseminando, na burocracia estatal e em outros segmentos da sociedade, a tendência a considerar que entre o ensino público e o privado existiria também a modalidade do ensino comunitário, que seria aquele voltado para o interesse comunitário de sua atividade. A estratégia de atuação dos setores que defendiam as instituições de "interesse comunitário" foi a de ir disseminando, aos poucos, a idéia de se dispensar um tratamento diferenciado àquelas organizações que se configuravam como "entidades públicas não estatais". Assim, quando os publicistas passaram a concentrar maior poder de fogo sobre a destinação de verbas públicas para a educação pública, de há muito estava posta a perspectiva de apoio ao ensino comunitário.

Dessa forma, abria-se a possibilidade para o financiamento de instituições particulares que vinham desenvolvendo trabalhos de participação na solução de problemas das comunidades, o que lhes daria o caráter de "públicas". Esse conceito veio, inclusive, subsidiar os trabalhos da Constituinte, como o da Comissão de Estudos Constitucionais que, ao longo de 1986, buscou definir as linhas de uma proposta para encaminhar ao Congresso.

É importante ressaltar que recorrer ao argumento do "ensino comunitário" é, em última análise, fazer um jogo de dissimulação. As universidades particulares "postas a serviço dos interesses populares" só são assim adjetivadas devido à realização de uma ou outra atividade acessória, que não altera o funcionamento geral nem o seu papel como fonte de acumulação de capital e/ou como agentes de hegemonia a serviço de grupos privados, empresariais ou religiosos.

O Movimento Docente

Essas duas iniciativas governamentais no campo da educação tiveram ampla repercussão junto ao movimento docente, alijado de ambas como movimento organizado e através da sua instituição representativa, a ANDES. A reação se expressou mais fortemente frente ao anteprojeto do GERES, no que se referia às questões relativas à carreira docente, à autonomia universitária, etc.

Em julho de 1986, a ANDES e as Associações de Docentes publicaram a sua proposta para a universidade brasileira.⁹ Este documento advogava o estabelecimento de um padrão único de qualidade na universidade que eliminasse as distorções e o autoritarismo, e assegurasse uma produção cultural e científica verdadeiramente criadora. Esse padrão só poderia ser atingido pela transformação e expansão da universidade pública e pela retração do ensino privado. O Estado não poderia se desobrigar do custeio da universidade pública sem comprometer a sua qualidade, ao mesmo tempo em que deveria exigir do ensino superior privado que se aproximasse ao máximo do padrão único de qualidade: ensino público e gratuito, autonomia e democratização, e unificação das condições de pesquisa, ensino e trabalho. A política de transição da rede particular de ensino para o padrão único de universidade, inserida na defesa do ensino público e gratuito, implicaria numa política de desprivatização progressiva das instituições de ensino superior (IES) particulares. Ou seja, na superação progressiva dos

entraves à realização de um ensino entendido como serviço público e da afirmação de preponderância de critérios educacionais sobre a lógica da administração empresarial.⁹

Mais especificamente quanto ao ensino público, o documento insistiu no cumprimento da Emenda Calmon, recomendou dar prioridade à expansão da rede pública em todos os graus, com especial atenção para a expansão do ensino noturno configurado como reserva de mercado da rede privada, elaboração dos orçamentos das universidades por colegiados democraticamente constituídos, e financiamento das atividades de pesquisa da universidade nas próprias dotações orçamentárias, entre outros aspectos.

Quanto à rede privada de ensino, considerando a perspectiva posta pela ANDES de transição para um padrão mínimo de qualidade, o documento recomendou reverter sua tendência de crescimento, proibir o uso pelas universidades particulares de instalações, equipamentos e pessoal das IES públicas, e proibir a concessão de subsídio pelo Estado às mantenedoras. O aporte de recursos públicos deveria estar condicionado à sua exclusiva utilização visando o padrão único, estando destinado a projetos e programas integrados no planejamento pedagógico global da instituição, condicionados ao interesse da comunidade e à melhoria da qualidade do ensino. O controle dos recursos deveria ser assegurado pela comunidade universitária através de órgãos colegiados democraticamente eleitos.¹

Essa proposta indica a existência de forças em luta entre os grupos que a elaboraram e a heterogeneidade de posições. Ao mesmo tempo em que ela defende o compromisso do Estado para com o ensino público e gratuito e a desprivatização do ensino particular, para a qual propõe uma transição, formula uma proposta de desprivatização altamente utópica, conhecidos os parâmetros sócio-histórico-políticos que constituíram o grau de privatização exis-

⁹ ANDES Proposta das Associações de Docentes e da ANDES para a universidade brasileira **Cadernos ANDES**. Juiz de Fora, n 2. jul. 1986

⁹ Ibid, p. 10 e 55.

¹⁰ id. ibid, p 19-22.

tente no ensino superior brasileiro. E, ao mesmo tempo, propõe a concessão de subsídios para o ensino superior particular.

A "utopia" da proposta, entre outros aspectos, baseia-se na suposição de que a democratização interna e o controle social devem estar presentes e serem aceitos não só nas universidades públicas como também nas particulares. Esta é uma exigência que, para os defensores do privatismo, fere o princípio da autonomia universitária. É também uma proposta que depende da coesão e da participação de um corpo docente que já se sabia não ser homogêneo e não ter condições de exercer controle em todas as universidades, o que já havia ficado evidente nas discussões do Simpósio sobre o Público e o Privado promovido pela própria ANDES em 1983. Na verdade, esta "utopia" indica a forte presença de setores do corpo docente que, diante de certos espaços de participação e de pesquisa que uma ou outra instituição confessional tem aberto, generalizam e idealmente ampliam essa possibilidade para todas as do seu gênero.

E, dessa maneira, sob a capa e a condicionante de uma "desprivatização do privado", o documento da ANDES considerou viável, como uma etapa de transição, o financiamento do ensino particular com verbas públicas. Se em outros aspectos das propostas do GERES e da Comissão a ANDES conseguiu se apresentar, à época, como um agente de oposição na luta pela hegemonia no ensino superior, nesse particular ela de fato reforçou a posição da Comissão, endossando-a. Essa situação evidencia que a Associação é uma instituição de composição bastante abrangente e com forças internas em luta em razão de sua composição: os docentes do ensino público e do ensino particular. De modo bem apropriado, insere-se aqui a observação de Cândido Grzybowski de que a força e a fraqueza dos movimentos que moldam a conjuntura estão associadas à dificuldade, às contradições, ao desencontro que reinam, tornando difícil aglutiná-los como força de classe.¹¹

¹¹ GRZYBOWSKI, Cândido. **Método e análise de conjuntura**. CECA, São Leopoldo (1):11. out. 1985.

O embate na Assembléia Nacional Constituinte

Instalada a Assembléia Nacional Constituinte, a questão polarizou-se entre "verbas públicas exclusivas à educação pública" e "verbas públicas extensivas à educação particular", em todos os níveis de ensino. As forças sociais¹² que estiveram envolvidas na defesa do primeiro pólo foram o Conselho de Secretários de Educação, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação e o Fórum Nacional de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito.¹³ Foi do Fórum a principal emenda popular apresentada por educadores à Constituinte, vedando a transferência de recursos públicos a estabelecimentos que não integrassem os sistemas oficiais de ensino.

No outro pólo, estiveram a Associação de Educação Católica do Brasil, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, o Conselho Federal de Educação e a Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino. A proposta básica apresentada por eles girava em torno da possibilidade de as entidades educacionais receberem apoio financeiro do Estado desde que comprovassem a não distribuição de lucro, reaplicassem eventuais superávits em educação, e que sua aplicação, fosse verificável pela comunidade e pelo Estado.

Durante as etapas de funcionamento da Assembléia Nacional Constituinte, o que se verificou é que apenas enquanto este assunto esteve afeto à subcomissão de Educação, Cultura e Esportes prevaleceu a posição de verbas públicas para o ensino público. A seguir, a maioria da Comissão Temática abriu a possibilidade de concessão de verbas públicas para escolas comunitárias, filantrópicas ou confessionais, principalmente se administradas em regi-

¹²

Para análise das propostas populares apresentadas e da evolução da discussão do tema na Constituinte tomei por base o artigo de Sofia L Vieira: Educação e Legislação Ordinária; há razões para esperança? **Em Aberto**, Brasília, 7(38), abr/jun. 1988.

¹³ Composto por ANDE, ANDES, ANPAE, ANPEd, CBE, CEDES, CGT, FASUBRA, OAB, SBPC, SEAF, UBES e UNE.

me de participação com a comunidade, se reaplicassem eventuais excedentes na educação e se previssem a destinação de patrimônio a outra escola do mesmo gênero ou ao Poder Público no caso do encerramento de suas atividades.

O segundo substitutivo do relator da Comissão Temática introduziu a condicionante de que as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas poderiam receber auxílio do Poder Público na insuficiência de ofertas na rede pública. Já por ocasião dos trabalhos da Comissão de Sistematização, essa condicionante foi suprimida sendo mantida a posição da maioria da Comissão Temática. O tema permaneceu com este texto até a redação e aprovação definitiva da Constituição, sendo acrescentado apenas de um parágrafo, por ocasião do primeiro turno de votação, que permitiu a destinação de recursos público para o ensino fundamental e médio.

Conclusão

Com esse resultado, pode-se dizer que as forças sociais ligadas aos interesses populares perderam a batalha na Constituinte no que se refere à aplicação dos recursos públicos. Resta a elas, agora, a possibilidade de intervir para atenuar de alguma forma esta perda durante a elaboração da nova LDB. Uma alternativa possível seria através do estabelecimento de normas e mecanismos para assegurar que a destinação excepcional de verbas públicas a escolas confessionais, filantrópicas ou comunitárias venha a ocorrer apenas quando as condições para a destinação e atendimento efetivo das escolas públicas estejam comprovadamente atendidas, como querem a ANPEd¹⁴ e a proposta elaborada por Saviani para a nova LDB,¹⁵ entre outros.

É evidente que esta questão não será definida sem luta, porque as classes dominantes ligadas ao ensino particular estarão também

ANPEd. **Por novas bases e diretrizes da educação nacional**. Porto Alegre, 1988

SAVIANI, Dermeval. Contribuição à elaboração da nova LDB: um início de conversa **ANDE**. São Paulo. **7(13):13. 1988**

apresentando propostas e buscando influenciar para conseguir sua aprovação. Tal é o caso da proposta já elaborada pela Associação Brasileira de Escolas Católicas que, entre outros aspectos, defende o estabelecimento de incentivos fiscais para o ensino **restritos** às escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas. Este novo embate entre privatistas e publicistas na educação não está ainda equacionado, sendo fundamental o acompanhamento dos acontecimentos que se verificarem no decorrer do processo de elaboração e aprovação da LDB para uma mais clara e definitiva visão dessa conjuntura educacional.

Bibliografia

ABESC. **Encaminhando uma proposta de LDBEN**. Brasília, 1988. mimeo.

ANDES. **O público e o privado, o poder e o saber**; a universidade em debate. Rio de Janeiro, Marco Zero, 1984.

_____. Proposta das Associações de Docentes e da ANDES para a universidade brasileira. **Cadernos ANDES**, Juiz de Fora, n.2, jul. 1986.

ANPEd. Por novas bases e diretrizes da educação nacional. **Em Aberto**, Brasília, 7(38):61-3, abr./jun. 1988. Documento final da XI Reunião Anual. Porto Alegre, abr. 1988.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Imprensa Nacional, 1988.

BRASIL/MEC. Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior. **Uma nova política para a educação superior**; relatório final. Brasília, 1985.

ABESC. **Encaminhando uma proposta de LDBEN** Brasília, 1988 mimeo, p.13.

CUNHA, Luis Antônio. Verbas públicas para universidades públicas. **ANDE**, São Paulo, 4(7):37-40, 1 984.

_____. A educação nas constituições brasileiras: análise e propostas. **Educação & Sociedade**, São Paulo (23):5-24, abr. 1986.

GRZYBOWSKI, Cândido. Método e análise de conjuntura. **CECA**, São Leopoldo, n.1, out. 1985.

RELATÓRIO do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior. Rio de Janeiro, 1 986.

SAVIANI, Dermeval. Contribuição à elaboração da nova LDB: um início de conversa. **ANDE**, São Paulo, 7(13):5-14, 1988.

VIEIRA, Sofia Lerche. Educação e legislação ordinária; há razões para esperança? **Em Aberto**, Brasília, 7(38):1 -12, abr./jun. 1988.

_____. O público, o privado e o comunitário na educação. **Educação & Sociedade**, São Paulo (27):5-12, set. 1987.

_____. **A quem serve a nova universidade?** Comunicação apresentada à IX Reunião Anual da ANPEd. Rio de Janeiro, 1 986.