

A CONTRA-REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR



**UMA ANÁLISE DO ANDES-SN
DAS PRINCIPAIS INICIATIVAS
DO GOVERNO DE LULA DA SILVA**

Brasília, agosto de 2004

**A CONTRA-REFORMA
DA EDUCAÇÃO SUPERIOR:
UMA ANÁLISE DO ANDES-SN
DAS PRINCIPAIS
INICIATIVAS DO GOVERNO
DE LULA DA SILVA**

Brasília, agosto de 2004

Publicação do Grupo de Trabalho de Política Educação - GTPE/ANDES-SN

Coordenação do GTPE

Ceres Maria Ramires Torres
Edna Maria Magalhães do Nascimento
Maria Abádia da Silva
Maria Rosimary Soares dos Santos
Roberto Leher
Suelene Leite Pavão

Capa

Ricardo Borges

Revisão

Maria Margarida Pinto Coelho

Projeto Gráfico

Impressão e Acabamento

Tiragem: 1.000 exemplares

Brasília, agosto de 2004

SUMÁRIO

Apresentação

I Nota pública do ANDES-SN sobre a reforma da educação superior

II Contexto da contra-reforma

III Análise de “Reafirmando princípios e consolidando diretrizes da reforma da educação superior”

(MEC, Documento II, 2 de agosto de 2004)

IV Inovação Tecnológica e Universidade

V Programa Universidade para Todos (PROUNI): operacionalizando as PPP na educação superior.

VI Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)
As políticas educacionais do Governo Lula: o sistema de avaliação.

VII Educação Profissional e Tecnológica

Apresentação

A Diretoria do ANDES-SN apresenta aqui o seu posicionamento sobre a chamada reforma da educação superior do governo de Lula da Silva (I). A seguir, disponibiliza para a sociedade brasileira a análise das principais iniciativas em curso elaborada pelo Grupo de Trabalho de Política Educacional¹ reunido nos dias 13, 14 e 15 de agosto. Após uma discussão mais ampla sobre a contra-reforma, o GT foi subdividido e examinou, de forma mais sistemática: o contexto geral em que ocorre a reforma (II), a análise do Documento II (III), o PL de Inovação Tecnológica (IV), o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES (V), o Programa Universidade para Todos - PROUNI (VI) e a Educação Profissional e Tecnológica (VII). Trata-se de um estudo muito abrangente e consistente sobre as diversas facetas da política para a educação superior em curso no país.

O ANDES-SN ao longo de sua história tem-se caracterizado pela elevada qualidade de suas análises da política educacional. Embora elaborado em um curto espaço de tempo, as contribuições oferecidas pelo GT confirmam essa tradição. Um dos traços distintivos da produção do conhecimento no Sindicato Nacional é a fina sintonia entre o debate acadêmico produzido na área – para o qual muitos militantes do Movimento Docente têm contribuído de modo significativo – e as lutas políticas. O resultado dessa combinação é uma episteme em que a dimensão política dos mencionados projetos é mostrada com nuances sutis nos estudos do GTPE. De fato, os estudos permitem que o leitor evidencie as conexões entre as distintas iniciativas, apresentadas à comunidade universitária como se fossem independentes uma das outras.

Os nexos entre as orientações da política econômica, a inserção do país na economia-mundo, as políticas de ajuste estrutural, agora em sua nova geração, e os acordos com os organismos internacionais (Carta aos Brasileiros, Acordos com o FMI, Banco Mundial e OMC) formam o contexto no qual o governo encaminhou o Projeto de Parceria Público-Privada, o PL de Inovação Tecnológica, a MP do SINAES, já convertida em lei, o PROUNI, as diretrizes para a educação tecnológica e o Documento II. Não casualmente, os dois primeiros projetos de lei foram acordados com o FMI para fazer parte do acordo de votação prioritária no Congresso Nacional.

Diretoria do ANDES-SN

NOTA PÚBLICA DO ANDES-SN SOBRE A REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

O ANDES-SN defende com todas as suas forças o direito de todos os que possuem um rosto humano à educação pública, gratuita e de alta qualidade em todos os níveis. Mais do que um intangível bem público, a educação é um dever do Estado. É inadmissível, para o ANDES-SN, que o mercado seja convocado pelo governo federal para garantir esse direito humano fundamental. O mercado nunca socializou direitos e jamais poderá fazê-lo. A educação superior somente poderá ser assegurada a todos os milhões de jovens que a reivindicam – apenas 9 em cada 100 jovens de 18 a 24 anos estão matriculados em alguma instituição de ensino superior, destes menos de 3 estão em uma instituição pública – por meio de políticas públicas estatais.

A defesa da tese de que o setor privado é “notoriamente mais eficiente” e que, portanto, a expansão deverá ter como eixo o fortalecimento das instituições particulares, por meio de parcerias entre o setor público e o privado (Parceria Público-Privada, PROUNI, Inovação Tecnológica, Documento II, Educação Profissional), apagando as distinções entre as esferas pública e privada é, para o ANDES-SN, o principal tema de discussão da agenda da educação superior.

Os docentes da educação superior representados pelo ANDES-SN entendem que a manifestação do povo no pleito eleitoral de 2002 corrobora uma agenda em favor da educação pública. Como protagonista das lutas antineoliberais das últimas décadas, o ANDES-SN contribuiu ativamente para a elaboração de alternativas às políticas educacionais neoliberais – participando das lutas do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública por uma LDB democrática e dos Congressos Nacionais de Educação em favor da construção do Plano Nacional de Educação da Sociedade Brasileira. Por meio de árduas lutas, combateu as tentativas de desregulamentação da autonomia encaminhadas por Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso. Todos aqueles que protagonizaram essas ásperas lutas têm a expectativa de que um amplo e democrático processo de discussão empolgue as institui-

ções, os sindicatos, as entidades acadêmicas e os movimentos sociais do país e que, como resultado desse amplo debate, seja possível promover as profundas transformações que a educação brasileira necessita e reivindica.

A Andifes promoveu importantes seminários temáticos em todo o país e elaborou suas propostas. O mesmo fizeram, em diferentes níveis, UNE, Fasubra, Contee, Sinasefe, CNTE, ABC e SBPC e diversos conselhos universitários. O MST discute, há mais de uma década, um projeto educacional para o campo. O ANDES-SN colocou em debate o seu Projeto para a Universidade Brasileira. Há significativos pontos de convergência entre essas proposições, mas também marcadas diferenças. Com democracia e, por conseguinte, com base no princípio de que esta requer direitos sociais e maior controle social da economia, as forças sociais que defendem a educação pública seguramente não irão se furtar a construir, em nome da nação brasileira, consensos que permitam a expansão do ensino superior público e de qualidade, o que requer políticas públicas que permitam a real democratização do acesso a esse nível de ensino em uma perspectiva de universalidade.

Em nome dos milhões de jovens que sonham com o direito de acesso à educação superior com garantia de permanência até o final do curso e, mais amplamente, do povo brasileiro que pode ter sua vida melhorada com mais e melhores universidades públicas, o ANDES-SN envidará todos os seus esforços para não permitir que seja perdida essa oportunidade histórica em que a educação superior é repensada. O maior obstáculo para essa profunda transformação da educação superior reside no conteúdo e no método adotados pelo governo de Lula da Silva. Com efeito, o pressuposto fundamental de que a ampliação da oferta tem como eixo o setor privado, beneficiado por contratos de parcerias público-privadas, não levará à sonhada revitalização do setor público. Ao contrário, debilitará as instituições públicas que se esvaecerão na mesma intensidade do apagamento das fronteiras entre o público e o privado, como quer o Executivo ao tratar toda a educação como um etéreo bem público ou um interesse social sem os verdadeiros significados dos adjetivos: público e privado.

Também o método compromete o necessário processo democrático. O exercício da democracia requer que as negociações sejam verdadeiras, o que pressupõe que **todas** as questões relativas ao futuro da educação superior sejam colocadas em discussão e não apenas o instrumento que lhes servirá de arremate final, como é o caso do Documento II “Reafirmando compromissos...”. Não há democracia se não é possível discutir os conceitos básicos das ações governamentais. Está em curso um conjunto de medidas que compõe um todo, constituído, em suas linhas gerais, além do referido Documento II, pelo PROUNI, pelo projeto de Inovação Tecnológica, pelo projeto de lei orgânica da educação profissional e tecnológica e pelo SINAES.

De fato, o Executivo Federal colocou em marcha a sua controversa política para a educação superior como um fato consumado, com base no mote: “o governo tem de governar.” Não casualmente, reivindicou o uso generalizado de medidas provisórias. O ANDES-SN espera, sinceramente, que a defesa da crença de que a “soberania popular (está) expressa no Programa de Governo”, como quer o referido Documento II, seja apenas um deslize conceitual. Com efeito, o *programa de governo* não pode instituir uma nova ordem acima da constituição; somente o povo é portador de direito constituinte. A campanha salarial em curso é um importante contra-exemplo de procedimento que tem de ser abandonado. Impor uma alternativa *contra* as Assembléias Gerais, rompendo com princípios fundamentais da entidade, como a paridade entre os ativos e os aposentados, não é uma atitude de quem aposta na democracia.

É necessária a criação de um espaço de discussão que inclua, além dos referidos instrumentos, a discussão das medidas heteronômicas criadas após 1988 que bloquearam o gozo efetivo da autonomia universitária. Igualmente, urge reverter, radicalmente, o *laissez faire* que caracteriza o funcionamento e a expansão de instituições privadas. Somente atendendo a consistentes condições prévias estabelecidas pelo Estado – não passíveis de serem reduzidas a indicadores pontuais que acabam legitimando a existência de instituições que comprometem a credibilidade do sistema de ensino superior – podem as particulares atuar na educação superior. É importante destacar que o atendimento aos critérios públicos é condição prévia para que uma instituição privada possa fazer jus ao *status* de universidade e, por conseguinte, para a autonomia universitária.

O ANDES-SN propugna que o MEC tome para si a tese de que o eixo da expansão das vagas é o ensino público e gratuito e de que as polpudas verbas públicas que seriam repassadas para o setor privado, por meio das parcerias público-privadas, materializadas no PROUNI e no Documento II, sejam aplicadas nas instituições públicas, com o propósito de ampliar a oferta, um requisito necessário para democratizar o acesso em uma perspectiva universal.

A década de 90 foi um período de democracia de baixa intensidade, incapaz de ampliar a esfera pública frente à esfera privada regida pelo mercado. A educação foi ainda mais privatizada e, cada vez mais, *comodificada*. As desigualdades educacionais entre os ricos e os pobres aumentaram drasticamente, assim como entre os países do G-7 e a periferia do capitalismo. Como sustentou Florestan Fernandes, para reverter esse trágico quadro, é necessário um novo ponto de partida. As proposições do Banco Mundial para a educação superior fracassaram em toda parte e é preciso superá-las e não recauchutá-las. Lamentavelmente, essas proposições continuam oprimindo os cérebros dos autores dos referidos projetos fundamentados nas PPP. Todo o esforço político do ANDES-SN nas assembléias, colóquios, mesas e nas ruas, estará dirigido para a concretização das condições para que a educação superior pública possa estar no rumo da universalização, na direção oposta à sua perversa mercantilização.

II O CONTEXTO DA CONTRA-REFORMA¹

Para que seja possível compreender o alcance das reformas propostas pelo governo Lula, é preciso ir além de seus elementos endógenos. Impõe-se à classe que vive do próprio trabalho, talvez mais dramaticamente do que em outro tempo, conhecer o estágio presente do modo de produção capitalista e da reforma do Estado, dupla face de um único processo.

As necessidades da acumulação capitalista determinaram aos estados, nas três últimas décadas do século XX e nos primeiros anos do XXI, uma redução de seus espaços de atuação para que estes fossem ocupados por empresas privadas. A transmutação dos espaços públicos em espaços de apropriação privada e de lucratividade efetiva-se, fundamentalmente, por duas formas de ação do Estado: oferecimento de seguros e serviços em substituição aos direitos do mundo do trabalho e às políticas sociais e a privatização das empresas estatais construídas com recursos provenientes do fundo público que são entregues ao capital por preços bastante inferiores aos precognizados até mesmo nas “leis de mercado”.

A reforma do Estado brasileiro, executada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, alicerçou o edifício propugnado pelas agências multilaterais (Banco Mundial e FMI), ou seja, a nova estrutura do Estado brasileiro respondeu adequadamente às expectativas das agências ao realizar a primeira geração de reformas, especialmente, pela redefinição das funções do Estado, do que lhe é atividade exclusiva e do que será considerado o seu corpo de servidores.

O novo modelo de Estado - reduzido para o mundo do trabalho e maximizado para o capital -decorrente do projeto implementado pelo Ministro Bresser Pereira tem, na Emenda Constitucional nº 19 de 1998, o seu momento emblemático porque ali se consubstanciou a crescente mercantilização das políticas públicas e a privatização do patrimônio público de propriedade do povo brasileiro. O conjunto de medidas que

¹ Texto elaborado no GTPE por Cecília Collares (ADUNICAMP), Gelta Ramos Xavier (ADUFF), Kátia Lima (ADUFF), Sara Granemann (ADUFRJ), Tomás de Aquino S. Boaventura (ADUFMAT).

fez surgir este novo Estado brasileiro é considerado a primeira geração das reformas neoliberais realizadas no Brasil. A atualização do objetivo primário da acumulação capitalista foi garantida pela potencialização dos lucros e pela abertura de novos espaços para a valorização do capital com a reforma do Estado. Ademais, pela Emenda Constitucional nº 20 de 1998, materializa-se a redução da primeira política pública, a previdenciária, conforme os parâmetros postos pela EC 19/98.

Na continuidade das contra-reformas, o governo Lula da Silva, como o governo anterior, tem implementado a segunda geração de reformas neoliberais². A principal diferença entre a primeira e a segunda geração de reformas contrárias ao mundo do trabalho, efetivadas pelos governos de FHC e de Lula, reside na sua complementaridade, vez que o atual governo trata de regulamentar o desmonte dos direitos realizados por FHC³. Assim, ao governo Lula da Silva, no quadro geral do desmonte do Estado brasileiro, cabe:

1. regulamentar as emendas constitucionais já aprovadas, vale dizer, operacionalizar a estrutura jurídica no plano infraconstitucional. A educação, com a EC 19/98, não foi definida como uma responsabilidade exclusiva do Estado e a ‘flexibilização’ do direito à educação como dever do Estado fragilizou a defesa do acesso à universalidade e, simultaneamente, abriu-se espaço para a expansão do empresariamento da educação e,

² “Talvez o maior avanço tenha ocorrido na gestão das finanças públicas, em que as reformas institucionais se encontram bem adiantadas. O Brasil também fez progressos na restauração da estabilidade e na busca da eficiência do sistema bancário público. Numa perspectiva futura já se reconhece a necessidade de uma ‘segunda geração’ de reformas do setor público, com o objetivo de garantir apoio ao aperfeiçoamento das finanças públicas, no longo prazo, trazendo melhor qualidade e eficácia aos gastos públicos”. BANCO MUNDIAL, 2003. *O Banco Mundial no Brasil. Uma parceria de resultados*. Disponível em www.bancomundial.org.br Acesso em 16/08/2004.

³ No documento *Brasil Justo, Sustentável e Competitivo*, o Banco Mundial apresenta a agenda de reformas a ser implementada pelo governo Lula da Silva, destacando como enfoque central a necessidade de reformas na educação superior brasileira: “o país gasta mais, em termos *per capita*, em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e com o ensino superior do que a maioria das nações latino-americanas. Como explicar esse paradoxo? Em primeiro lugar, o setor público domina a P&D: os vínculos entre as universidades e o setor privado são relativamente fracos. Em segundo, o setor privado opera em ambiente frequentemente burocrático, o que prejudica as firmas menores e mais novas e a inovação tecnológica. Em terceiro, a exposição das empresas brasileiras à tecnologia e gestão de ponta por meio do comércio (e do investimento estrangeiro orientado para as exportações) é relativamente baixa. E, por último, os gastos com o ensino superior beneficiam apenas poucos privilegiados. Todos estes fatores impedem o crescimento econômico”. BANCO MUNDIAL, 2003. *Brasil Justo, Sustentável e Competitivo. Contribuições para o debate*. Disponível em www.bancomundial.org.br Acesso em 16/08/2004.

2. reformar a Constituição Federal naqueles capítulos em que a legislação complementar não foi suficiente para consolidar a destruição dos direitos do mundo do trabalho e para disponibilizar os recursos públicos ao capital. A EC 41/2004, relativa à previdência dos servidores públicos, consolidou a destruição da previdência pública dos servidores públicos federais e, pela instituição dos fundos de pensão, viabilizou o início das reformas de segunda geração conforme as diretrizes do Banco Mundial e os anseios do capital financeiro nativo e internacional.

Essas reformas estruturais, portanto, fazem parte da política dos organismos internacionais do capital para os países da periferia do capitalismo, aprofundando ainda mais a inserção capitalista dependente do Brasil na economia mundial. A subordinação do atual governo a essa política se expressa na pauta apresentada pela *Coligação Lula Presidente*: metas de inflação rígidas, patamar elevado de juros, superávit primário de 4,25% do PIB para pagamento da dívida externa; aprovação de reformas estruturais (previdência, fiscal, tributária, sindical e trabalhista); autonomia do Banco Central e implementação de políticas sociais focalizadas no “alívio à pobreza”.

A política econômica financista ancorada em altas taxas de juros vincula-se e corresponde em estreita harmonia ao modelo de Estado reduzido para o mundo do trabalho. A reforma do Estado brasileiro, aprofundada sob o governo Lula, pauperiza ainda mais as já restritas políticas públicas que nada fazem além de focalizar ações em parcelas minoritárias da população. O crescimento da miséria e a conformação de uma sociabilidade individualista e violenta são as expressões da barbárie social cada vez mais visível em nosso país. Elas são os frutos resultantes da socialização dos prejuízos e custos da formação da riqueza pelo conjunto da sociedade e pela apropriação do lucro por proprietários privados.

O quadro elaborado pelo Jubileu Brasil⁴ demonstra a prioridade do governo Lula: o pagamento da dívida externa. O Governo Lula destinou, no período de janeiro a outubro de 2003, R\$ 86,151 bilhões ao pagamento das dívidas externa e interna e reservou apenas R\$ 46,084 bilhões para todas as áreas sociais listadas na tabela abaixo:

Governo Federal - Relatório Resumido da Execução Orçamentária Janeiro a Outubro de 2003

Itens selecionados	Programados para o ano (R\$ mil)
Segurança Pública	2.718.813
Assistência Social	9.300.997
Saúde	27.969.412
Educação	14.440.415
Cultura	352.036
Urbanismo	913.786
Habitação	378.256
Saneamento	225.233
Gestão Ambiental	2.356.242
Ciência e Tecnologia	2.096.517
Agricultura	9.477.371
Organização Agrária	1.599.296
Energia	4.461.133
Transporte	5.724.333
TOTAL DOS GASTOS SOCIAIS	82.013.846

Em termos absolutos, as verbas previstas para o MEC em 2004 são menores que as estipuladas para 2003 - primeiro ano do governo Lula, mas cujo orçamento foi redigido, basicamente, pela administra-

⁴ A Campanha Jubileu Brasil é organizada por entidades sindicais, eclesiais, camponesas e organizações não governamentais. Os dados apresentados na tabela de execução orçamentária de janeiro a outubro de 2003 foram retirados do Relatório resumido da execução orçamentária do Governo Federal, elaborado em outubro de 2003, e estão disponíveis em www.stn.fazenda.gov.br, conforme informações divulgadas no Boletim Auditoria Cidadã da Dívida n. 08 de 23/12/2003, p.4, disponível em www.jubileubrasil.org.br Acesso em 07 de janeiro de 2004.

ção passada. Para o ano de 2004, o governo pretende investir R\$ 17,303 bilhões em educação, contra os R\$ 18,145 bilhões inicialmente previstos para 2003. Vale lembrar que parte da verba prevista para 2003 não foi liberada, já que em fevereiro daquele ano o governo determinou o contingenciamento (restrição à liberação de recursos) de R\$ 14,1 bilhões da maioria das áreas do governo. No mesmo sentido, no início de 2004, foi autorizado novo contingenciamento no valor de R\$ 6 bilhões de reais do total do orçamento previsto.

Apesar das críticas à “herança maldita” e dos compromissos firmados no *“Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente: Uma escola do Tamanho do Brasil”*, fica evidente que o governo Lula mantém a mesma pauta dos organismos internacionais e do governo neoliberal de FHC para a reforma de educação brasileira: a) investimento mínimo no combate ao analfabetismo, no financiamento da educação fundamental e no ensino médio; b) abertura do setor educacional, especialmente da educação superior, para a participação das empresas e grupos estrangeiros, estimulando a utilização das novas tecnologias educacionais, por meio da educação superior a distância e, c) diversificação das fontes de financiamento da educação superior.

Neste cenário, a contra-reforma universitária é parte ativa e componente da segunda geração de reformas estruturais. Sua base de fundamentação política parte das seguintes concepções: 1) “a educação como bem público”. Esta concepção oportuniza a defesa da seguinte argumentação: na medida em que as instituições públicas e privadas prestam um serviço público, justifica-se a alocação de verba pública para instituições privadas (Programa Universidade para Todos), diluindo os conceitos de público e privado e retomando a noção de público não-estatal de Bresser Pereira-FHC; 2) “a justiça social como igualdade de oportunidades”. Desta forma caberá a cada indivíduo, a partir de suas competências e habilidades, conquistar uma vaga nos cursos pós-médio (seqüenciais, cursos de curta duração) ou nas universidades (ciclo básico ou integralizando o curso de graduação); 3) “O Estado como supervisor”. Destaca o papel do Estado na regulação do sistema (elaboração da Lei Orgânica da Educação), sem fazer referência ao financiamento público para a educação pública. Reserva-se ao,

já amputado, Estado brasileiro, no âmbito do ensino superior, a ‘supervisão e a regulação’ já que o financiamento do ensino superior público não está entre suas prioridades.

Esses elementos da pauta da contra-reforma da educação superior retomam a diversificação das IES, diferenciando o papel das universidades (adaptação do conhecimento produzido nos países centrais) das demais instituições de ensino superior (atualização do conhecimento), mantendo a perversa hierarquização entre os “centros de excelência” e os “escolões de terceiro grau”, criticados e combatidos no governo anterior, relançando as diretrizes formuladas pelos organismos internacionais do capital durante a década de 90 (Banco Mundial 1994 e 1999)⁵.

Em relação à diversificação das fontes de financiamento da educação superior, a contra-reforma que vem sendo implementada pelo governo Lula apresenta: a) o estabelecimento de lei complementar para regulamentação da autonomia das IFES, comprometendo o princípio da auto-aplicabilidade do artigo 207 da Constituição Federal; b) a criação do Fundo de Manutenção (despesas correntes com pessoal, manutenção e outros) e Desenvolvimento (expansão, inovação e gestão) do ensino superior; c) a regulamentação das fundações de direito privado e, d) o financiamento público das instituições privadas por meio: 1) da manutenção e ampliação da desoneração tributária O enfraquecimento do direito à educação pública pavimentou as vias de acesso ao fundo público para as empresas privadas de educação. Assim, o Programa Universidade para Todos - PROUNI pode ser tomado como um seguro exemplo da transferência dos recursos públicos, por meio de largas isenções de impostos, às universidades particulares, 2) do FIES (Financiamento Estudantil) e, 3) da constituição de um fundo setorial de incentivo à pesquisa nas instituições privadas.

⁵ BANCO MUNDIAL. *La enseñanza superior- las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington, 1994 (xerocopiado) e BANCO MUNDIAL. *Documento estratégico do Banco Mundial. A educação na América Latina e Caribe*. Dezembro, 1999. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org.br>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2002.

Vale destacar, no que se refere ao financiamento da educação superior, a aprovação na Câmara do Projeto de Lei de Inovação Tecnológica⁶ e do projeto que trata da parceria público-privada (PPP)⁷, ambos de profundo interesse dos organismos internacionais do capital e identificados como estratégias para ampliação do ambiente de negócios no Brasil⁸.

A apresentação do ‘documento II’⁹, como fruto dos debates realizados pelo MEC, informa o tom dialógico, de ampla aceitação e consenso, como se houvesse passado pelo debate em ocasiões e espaços onde estudantes e servidores se reúnem. Ancora-se em dados de uma realidade-produto dessas investidas na ampliação do projeto

⁶ O projeto flexibiliza a mobilidade de pesquisadores das universidades públicas que desejam atuar na iniciativa privada sem perder o vínculo com as universidades públicas; faculta às universidades a prestação de serviços para instituições públicas ou privadas; regulamenta a cessão de laboratórios, equipamentos e demais instalações das universidades públicas para utilização pelas empresas e atribui à União o papel de apoiar e estimular estes contratos envolvendo universidades e empresas, identificados como “alianças estratégicas”.

⁷ O projeto de lei que trata das parcerias público-privadas, cuja elaboração foi coordenada por Fernando Haddad, ex-assessor do MPOG, atual secretário executivo do MEC, coordenador do grupo executivo da reforma do ensino superior, transfere para o setor privado a execução de serviços públicos e atividades de competência da administração pública. Assim, viabiliza, por meio de legislação complementar, a interferência dos negócios privados na esfera pública, quando faz desaparecer a exclusividade de o fundo público financiar as políticas públicas e admite que “(...) o governo poderá arcar, total ou parcialmente, com os custos do investimento e com a remuneração esperada pelos investidores (...) paradoxal, no entanto, na proposta de PPPs é que o mesmo governo, que se considera desprovido de recursos financeiros suficientes para cumprir suas atribuições constitucionais, apresenta-se ao setor privado e à sociedade como um parceiro que poderá assumir o resgate das dívidas contraídas pelo setor privado para operacionalização dos contratos de parceria. (JURUÁ, Ceci Vieira. PPP – Os contratos de Parceria Público-Privada. In Encarte da Reforma Universitária – Jornal da ADUFRJ Edição de 12 de abril de 2004. Disponível em www.adufrj.org.br Acesso em 14/08/04.

⁸ “O ambiente de negócios do Brasil foi melhorado por meio de regulamentação da infra-estrutura, simplificação do registro de pequenas e médias empresas, e de uma nova lei de falência. Criaram-se duas novas agências reguladoras, e a Lei de Parcerias Público-Privadas foi enviada ao Congresso. Mais melhorias no ambiente de negócios poderão promover mais parcerias público-privadas, aumentar a competitividade interna e as opções dos consumidores pela efetiva execução da lei da concorrência, reduzir à metade o tempo de registro de uma empresa em determinadas cidades, e agilizar a solução de dificuldades financeiras e aumentar o valor de recuperação de empresas insolventes sob a nova Lei de Falências. A recente Lei de Inovação proporcionará um aumento de até 20% nos contratos de transferência de tecnologia entre as universidades e o setor privado, e uma ampliação de até 10 pontos percentuais na parcela de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) do setor privado”. Banco Mundial. Aprovados U\$505 milhões para crescimento equitativo. Informe do Banco Mundial de 19/02/2004. Disponível em <http://www.bancomundial.org.br> Acesso em 20 de fevereiro de 2004.

⁹ *Reafirmando princípios e consolidando diretrizes da reforma da educação superior*. MEC, 2004. Disponível em www.mec.gov.br Acesso em 16/08/2004.

privatizante e de sucateamento do público, mencionando as intenções/metapas do PNE (2001-2010) de fazer chegar a 30% as ofertas de matrículas em cursos superiores à população de jovens entre 18 e 24 anos e ressaltando a “complexidade¹⁰” do sistema de ensino superior e a variedade de instituições que os governos vêm promovendo segundo as cartilhas do BM e FMI.

O texto tende a secundarizar ou mesmo apagar a diferença entre público e privado, indicando restrições ao sistema público. Retorna, sem qualquer criatividade, ao debate da década de 50 em torno da LDB de 1961, quando os representantes das escolas particulares, principalmente as confessionais, pretendiam reconhecer o sentido público da educação nas iniciativas privadas¹¹. Vale transcrever as frases do citado documento que explicitam esta concepção de público e privado (pág 2):

“... o sistema público é restrito, tanto em número de matrículas quanto na capacidade de contemplar a diversidade regional, social e étnica do país em sua dinâmica. Expandir a oferta de vagas com qualidade e inclusão social é o desafio do sistema de ensino superior ...”

“Forjar uma Lei Orgânica de Educação Superior” é o caminho, então, para promover “o desenvolvimento econômico e social, combatendo as desigualdades regionais, eliminando privilégios de acesso e reafirmando direitos multiculturais e em um embate sem trégua contra a exclusão”.

Os princípios e diretrizes, como em qualquer plano, repetem o que não poderia faltar como elemento de retórica. Em alguns itens, recordam-nos os termos dos relatórios de grupos de trabalho das reformas de 68 e 71, em outros, as “novidades” obrigam-nos a recuperar os sentidos de nação, cidadão, missão estratégica, eficiência etc.

¹⁰ É interessante observar a insistência com que aparecem, nos textos governamentais, as palavras “complexo” e “complexidade”, afastando de qualquer intervenção docentes e coletivos que desejem mudar os rumos políticos dos projetos. Tudo é tão complexo, tão inabordável, inexorável mesmo, que aos profissionais não cabe mais que submeterem-se.

¹¹ A herança de Florestan Fernandes não pode ser desperdiçada nesta oportunidade de afirmar e tornar clara a diferença entre o que é público e o que é privado.

Vale mencionar os dez itens listados como diretrizes, no sentido de localizar, no discurso, que funções se apresentam na prescrição de currículos como política pública. Do genérico à pretensão de chegar ao universal, as perspectivas são as de misturar os elementos de projetos progressistas como: educação como bem público e direito básico, transformação, participação, equidade e oportunidade, solidariedade a termos que claramente fazem sentido quando referidos à realidade das ações de subordinação aos organismos internacionais. Como que refletidas no espelho, ações de subordinação também são exigidas da parte das reitorias, pró-reitorias, coordenações, professores – freqüentemente consumidores de projetos e prescrições que em muito se distanciam dos debates promovidos nas associações acadêmico-científicas, no interior dos cursos e unidades, entre professores e estudantes.

Causam apreensão as atitudes esperadas de prontidão para cumprir, fazer cumprir, sugerir cuidados e ameaçar aos que ousam questionar/problematizar as normas, regulamentações, prescrições, diretrizes, mínimos exigidos para as avaliações. E o documento muito bem promove o clima para tais disposições. Os ecos dessa reforma são percebidos no cotidiano das instituições.

Quando menciona a função do Estado de supervisionar a educação superior, permite-nos recuperar formas e padrões de controle da educação, acompanhada da idéia de sistema – teoria dos sistemas. Desde a figura-função de inspeção, implantada nas reformas do período militar, a fiscalização e o controle se exercem dissimulada e ostensivamente nessa reforma.

A produtividade proclamada se combina com a escassez de quadros profissionais e com a difusão da lógica da remuneração por desempenho, celebrando o fazer universitário pós-moderno e superficial. Esses elementos se articulam no quadro de controle, com exigência de mais trabalho, mais prestação de contas e desmonte do serviço público.

As resistências, entretanto, são destacáveis e alimentam os embates. Se a universidade pública garante, conforme o documento admite, o melhor desempenho na oferta de educação de nível superior, isto se deve ao estágio de profissionalismo conquistado. Os docentes têm respondido, ainda que com menor número de professores, às

demandas profissionais que nos chegam nos ambientes das universidades, porque somos hoje a geração mais profissionalizada do serviço público.

“Das Diretrizes” “à missão da educação superior no Brasil”, o documento comporta anúncios de mudança quanto a termos centrais nos debates e no projeto de Universidade Pública e Serviço Público que o Movimento Docente reivindica¹². No documento, “autonomia”, “financiamento” e “avaliação” são dados como condições políticas para a realização da “missão”. E aí o tom é o de privilegiamento do projeto de desmonte do serviço público.

É nítida a referência ao Projeto de Parceria Público-Privada. As menções à “soberania popular expressa no Programa de Governo”, “reavivar vínculos e explicitar compromissos com valores caros à sociedade..., essenciais à superação dos desafios que a nação estabeleceu (pág 6)”, “missão de viabilizar o acesso à aprendizagem permanente, contribuindo para a elevação dos níveis de informação de toda a sociedade” revelam o contexto em que essa reforma se promove e com que resultados espera contribuir.

A conjugação dos termos que giram em torno de propósitos de elevação de níveis de informação, compromisso de expandir e garantir o desenvolvimento e melhoria da educação e internacionalização e excelência da produção na universidade expressam as intenções de substituir a matriz de organização da educação de nível superior, trazendo para o centro do trabalho a educação a distância.

Nesse sentido, cabe ao Movimento Docente criticar as intenções desse projeto, cujo risco maior são a indiferenciação entre o público e o privado, em benefício deste último, a comodificação da educação e a instauração generalizada do capitalismo acadêmico. Certamente, esse projeto acarretará perdas de postos de trabalho para os mais jovens. Não há conciliação possível com um projeto que elimina as chances de inserção profissional, de concursos e carreira para os mais jovens. Urge dar visibilidade aos interesses centrais das grandes empresas de venda de recursos tecnológicos – a educação a distância é

¹² Sobre avaliação, financiamento, autonomia, consideramos que esses itens devem ser tratados como aspectos do embate político entre projetos distintos. Temos dito “não” a Fundos, Fundações, Cursos de Pós-Graduação como Mestrados Profissionalizantes.

necessidade das empresas¹³. Para dar aulas, fazer pesquisas, desenvolver extensão, existem hoje, em número suficiente, mestres e doutores formados em nossas universidades que poderão assumir por meio de concursos públicos a formação humana e profissional em todos os espaços onde couber formação de nível superior. O item político a destacar nessa discussão é o desemprego dos mais jovens, quando se está deslocando para os mais credenciados (?) a incumbência de terem gravadas informações a respeito de certos temas – ao que não podemos chamar de aula. Educação é fundamentalmente relação, é interação, realiza-se em presença dos muitos que buscam ambientes, condições, propostas e respostas para necessidades e demandas culturais.

Outro item desse debate diz respeito aos muitos recursos a serem colocados à disposição de todos para que a educação aconteça. Os elevadíssimos impostos têm aí um destino adequado, qual seja o de custear a formação integral das novas gerações.

A expansão da educação superior, do ensino em outros níveis e do serviço público realiza-se estabelecendo metas de plena vaga nas instituições públicas. Movimentos como “os sem-universidade” apontam essa reivindicação com muita clareza, independentemente de políticas de cotas, um debate legítimo e importante, mas deturpado pelo governo como desvio e distorção em relação aos temas e problemas centrais.

Financiamento e avaliação são itens vinculados a controle e garantia que leis complementares e dispositivos regulatórios preencherão. Uma imediata relação com Planos – Plano de Desenvolvimento e Gestão - PDG e Projetos – Projeto Político-Pedagógico dos cursos passam à exigência na situação de financiamento. Torna-se clara a ingerência do Ministério na vida dos cursos e escolhas de profissionais, no currículo, na pesquisa e nas atividades de extensão, pelas intenções de manipulação de idéias a respeito dos trabalhos com a comunidade (voluntariado) e substituição de professores do ensino

¹³ Michael Apple em “Trabalho docente e textos” muito bem discute dados a respeito de esforços de empresas serem beneficiadas ao tentar passar uma outra base de trabalho material para a educação. Desvincula de tal debate a necessidade de termos a nosso alcance todos os recursos materiais para que se promova a educação.

regular, concursados, por estudantes, por meio do que chamam de estágio e práticas pedagógicas nas Diretrizes Curriculares.

O Documento II recupera o modelo da CAPES pela experiência e prestígio acumulados (pág 11). Ao dar ênfase à competitividade, à produtividade, à exclusão, à regulação, a definição de avaliação contém o sentido de dar valor e admite, com isso, desigualdades e hierarquias. O documento extensamente elenca os modos de controle, os arranjos e as alianças que já são uma realidade, face ‘a constituição dos conselhos estaduais de educação (largamente ocupados por representantes das escolas particulares).

O conteúdo político-pedagógico da educação superior, segundo o documento, tem como fim a formação de “profissionais empreendedores”. Para tal, propõe a constituição de um ciclo básico cujo objetivo é o fortalecimento das “capacidades de compreensão e de expressão oral e escrita assim como de conceitos de ciências em geral”. A flexibilização dos currículos de graduação parte da constituição deste ciclo inicial de dois anos (estudos universitários gerais) com certificação própria. Esta flexibilização caracteriza: um desdobramento do ensino pós-médio, conforme a lógica indicada pelo Banco Mundial durante a década de 90; a destruição do princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e o desmonte da lógica político-acadêmica que norteia as diretrizes curriculares gerais, orientadoras da formação profissional de cada curso, na medida em que atribui a cada universidade a avaliação e definição do conteúdo pedagógico/curricular de cada etapa ou ciclo. Essa proposta constitui-se em uma retomada do processo de certificação em larga escala e do aligeiramento da formação que atravessou a educação brasileira no governo neoliberal de FHC.

Também está indicada no documento do MEC a necessidade de substituição da estrutura departamental para “melhorar o aproveitamento de docentes e técnicos-administrativos, (garantir) a simplificação burocrático-administrativa e o aproveitamento de recursos financeiros”. Ou seja, realiza uma reforma gerencial e administrativa das IES, com a aparência de autonomia universitária.

Em relação à gestão, propõe a predominância docente nos colegiados e no processo de consultas para reitor, aprofundando a pouca democratização interna nas IES.

Fica evidente, pela análise do citado documento e dos demais projetos que estão sendo aprovados em Brasília, que a reforma da educação superior que vem sendo implementada pelo governo Lula articula várias frentes: o conteúdo político-pedagógico; a estrutura departamental; o financiamento; a avaliação; a gestão; a autonomia universitária e a carreira docente. Essa reforma favorece os empresários da educação em crise em busca de novos campos de exploração, tornando a educação um dos mais lucrativos setores de investimentos para empresários brasileiros e estrangeiros. A reforma da educação superior do governo Lula está pavimentando a implantação da ALCA em 2005: a educação é concebida como um serviço. É nesse sentido que a privatização por dentro das instituições públicas e o estímulo ao empresariamento da educação estão colocados.

As divergências existentes em relação à reforma da educação superior não são pontuais, como afirma o MEC. São divergências de fundo que se referem à própria concepção de educação defendida historicamente por professores, estudantes e técnicos-administrativos: a educação pública e gratuita como direito de todos e dever do Estado. Esta concepção, definitivamente, não está norteando a reforma apresentada pelo Governo Lula por intermédio do MEC.

III ANÁLISE DE “REAFIRMANDO PRINCÍPIOS E CONSOLIDANDO DIRETRIZES DA REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR” (MEC, DOCUMENTO II, 2 DE AGOSTO DE 2004)¹⁴

Reafirmando princípios e consolidando diretrizes da Reforma da Educação Superior (Documento II, MEC, 2 de agosto de 2004) é o documento que sistematizará todas as medidas da chamada reforma pretendida pelo governo federal. Esse texto aborda, em princípio, os temas que tradicionalmente já têm sido tratados pelo Movimento Docente (MD) congregado ao ANDES-SN na sua constante defesa da universidade pública, gratuita e de qualidade, cujas propostas estão expressas no Caderno nº 2 (atualizado em outubro de 2003) e no Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira (II Congresso Nacional de Educação, II CONED, Belo Horizonte/MG, novembro de 1997).

O Documento II do MEC apresenta o que considera princípios e diretrizes para orientar a reforma. A discussão das questões referentes aos temas autonomia, financiamento e avaliação e regulação das Instituições de Ensino Superior (IES) é feita no item Condições Políticas. Por outro lado, são chamadas de condições acadêmicas as questões ligadas à relevância, à equidade da oferta e à qualidade do ensino.

O objetivo, declaradamente colocado pelo MEC, é o de “forjar” uma lei orgânica da educação superior que visa a regulamentar aspectos fundamentais de todos esses temas, além de abordar questões estruturais das IES quanto a sua organização e gestão, o que inclui a situação funcional de carreira dos docentes e demais servidores.

¹⁴ Texto elaborado no GTPE por Aparecida Monteiro de França (ADUFU), César Augusto Minto (ADUSP), Cláudio Antônio Tonegutti (APUFPR), Lighia B. H. Matonshigue (ADUSP), Maria Abadia da Silva (Regional Planalto), Rodrigo Dantas (ADUnB), RONALDA BARRETO DA SILVA (ADUNEB) e Tânia Alkmim (ADUNICAMP).

Uma crítica que surge, de imediato, refere-se à incompatibilidade dessa ação com a construção de um Sistema Nacional de Educação (SNE), que deveria englobar organicamente todos os níveis de ensino. A fragmentação decorrente de uma lei orgânica específica para a educação superior favorece a atual desarticulação deste nível em relação à educação básica. De maneira análoga, de acordo com alarta anterior, a lei orgânica para a educação profissional pode vir a apresentar a mesma problemática.

Assim, faz-se mister contrapor às concepções expressas pelo MEC no Documento II aquelas acumuladas pelo Movimento Docente por intermédio do ANDES-SN.

De fato, logo no primeiro dos princípios enunciados, afirma-se que “a educação é um bem público e direito básico e universal dos cidadãos”, sem, entretanto, reconhecer sua oferta pública como dever do Estado. Na verdade, segundo outro princípio expresso no texto, “(...) O papel do Estado é supervisionar a Educação Superior. A qualidade acadêmica necessita ser conjugada com relevância e eqüidade, implantando um Sistema Nacional de Avaliação, cujos resultados se articulem com a regulação, recuperando a capacidade do Estado de estabelecer padrões mínimos de qualidade”, essa concepção restrita é claramente inaceitável.

Assim, embora não se apresentem objeções a vários outros princípios expressos no documento que se relacionam com o “fortalecimento do princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão nas Universidades” ou com “gratuidade no ensino nas instituições do Sistema Público Federal”, a leitura atenta do texto deixa margem para preocupação. Tanto mais que, ainda na apresentação do Documento II, há ênfase na afirmação de que “no complexo e diverso cenário das Instituições Privadas, há, desde entidades comunitárias e confessionais, que se constituem, de fato, em organizações públicas não-estatais, até Instituições Particulares, com finalidades lucrativas”. Essa formulação, sem dúvida, remete a concepções defendidas com vigor pelo ex-ministro Bresser Pereira. Em contraposição, o MD reafirma o conceito de que apenas o Estado pode, efetivamente, garantir o direito a uma educação pública, gratuita, laica e de qualidade social, já que instituições privadas, necessariamente são guiadas por interesses específicos, ainda que confessionais ou comunitárias, e os estu-

dantes eventualmente atendidos gratuitamente nessas instituições poderão sentir-se como receptores de uma dádiva e não como portadores de um direito.

Quando pretende conceituar a finalidade da educação superior no Brasil, o Documento II refere-se, messianicamente, à sua “missão”. Sem dúvida, o que se considera como sendo a “missão das instituições de Ensino Superior”, poderia ser mais bem caracterizada por meio de objetivos e finalidades claramente definidos. No que tange às universidades, curiosamente, o Documento II refere-se, apenas de modo indireto, à indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, princípio constitucional que tais instituições devem obedecer. Ademais, causa espanto que a educação deva contribuir “para a elevação dos níveis de **informação** de toda a sociedade” (grifo nosso), conceito restrito e há muito tempo abandonado pelos estudiosos da área.

Por outro lado, chama-se recorrentemente as IES à responsabilidade frente a um “projeto de nação” e ao “desenvolvimento da nação”. Se tal conexão não é, por princípio, indevida, frases como: “em torno da missão equilibram-se a autonomia da instituição universitária e a soberania popular expressa no programa de governo”, mostram confusão entre “soberania popular”, sua possível representação pelo Estado, e a restrição, absolutamente indevida, ao particular “programa do governo”.

Na apresentação, o documento refere-se ao Plano Nacional de Educação, mencionando, de forma isolada, a meta de oferecer matrículas no ensino superior a 30% da população de jovens de 18 a 24 anos. Embora necessária e desejada, tal meta, devido ao curto período de tempo previsto, e sem referência a aporte de recursos financeiros, só poderá ser atingida pela implantação de cursos aligeirados, de ensino a distância, de compra de vagas na iniciativa privada e outras medidas semelhantes, o que compromete o padrão de qualidade do ensino oferecido.

Condições políticas para a reforma

Autonomia

Embora a autonomia seja afirmada como “inerente ao conceito de universidade” e como “condição indispensável ao funcionamento pleno desta instituição”, enunciando-a como “correlato jurídico da liberdade acadêmica” ela é, ao mesmo tempo, condicionada à “práticas de avaliação”. Seu exercício, todavia, depende de condições jurídicas, administrativas, financeiras e de gestão que não são definidas pelo conceito de autonomia, mas que definirão elas mesmas, alhures, como veremos, o caráter limitado e controlado da autonomia que se está a propor.

Na prática, a autonomia estará totalmente comprometida, já que o Documento II prevê, ainda, para as IFES, que seus dirigentes deverão apresentar ao MEC um plano de trabalho, com projeção de curto, médio e longo prazos (Plano de Desenvolvimento e Gestão). “Caberá ao MEC a análise, aprovação e o acompanhamento da execução do plano acordado, assim como garantir o devido financiamento e oferecer os instrumentos adequados para propiciar mecanismos inovadores de gestão”. Deduz-se daí que, no limite, algum burocrata do MEC definirá as reais finalidades de cada IFES.

No caso das empresas privadas de ensino superior, faz-se uma distinção (inviável na prática) entre mantenedoras e mantidas, enunciando, sem nenhuma definição clara, a necessidade de que sejam criadas condições jurídicas e administrativas para uma relação autônoma entre elas, o que, do ponto de vista da economia política do capitalismo e das condições concretas de existência destas empresas, é, na melhor das hipóteses, mera mistificação.

De resto, não foi devidamente abordada a necessidade fundamental de ser sedimentada a noção de que, embora ambas sustentem o título de universidade, a autonomia deva ser substancialmente distinta para a universidade pública e para as empresas privadas de ensino superior que praticam toda sorte de despotismos emanados da propriedade privada e da mercantilização de um bem comum e direito fundamental, como é a educação. Cabe lembrar que as universidades privadas operam como concessão do Estado, devendo portanto obedecer ao mesmo padrão unitário de qualidade exigido para as públicas.

Para o sistema como um todo, o pilar da autonomia, segundo o texto, está concentrado no poder discricionário exercido pelo par SINAES/CONAES (Lei nº 10.861, de 14/04/2004). O que assim se apresenta equivale, a rigor, a uma regulação da autonomia por meio da CONAES (comissão de caráter centralizador e restrito), que, como representante do Poder Executivo, passaria a exercer poderes verdadeiramente des-póticos sobre todos os aspectos da educação superior.

Financiamento

O documento afirma, corretamente, que “o exercício de autonomia nas IFES demanda financiamento público estável e impõe sua garantia”. Reconhecendo o orçamento insuficiente das IFES nos últimos anos, “propõe-se a discussão sobre o estabelecimento em lei que, particularmente, a autonomia das universidades federais será também assegurada pela aplicação vinculada da receita resultante dos impostos federais na forma do artigo 212” (segundo o qual “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (...). “A lei deverá também instituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior, o qual deverá ser integrado por parcela equivalente, em cada ano, a um mínimo de setenta e cinco por cento dos recursos aos quais se refere o artigo mencionado (...). Deverá ficar explicitado que ao Fundo criado nestes termos não se aplicam o contingenciamento ou qualquer desvinculação de recursos orçamentários. Além disso, os recursos deste Fundo serão entregues as IFES em duodécimos mensais na forma de lei complementar que disporá sobre a organização do Fundo criado e os critérios de distribuição de seus recursos entre as IFES, assim como sua fiscalização e controle”.

Para que essa proposta não permaneça como letra morta, seria necessário mudar a política econômica vigente no país nos últimos anos. Ainda no contexto dessa proposta, nada coerente com o conjunto da política econômica vigente, “a garantia da manutenção e uma adequada política de expansão deverão estar associadas a um compromisso-contrapartida de qualidade, inclusão e aumento da ofer-

ta de vagas em Instituições Públicas”. O que não parece ser o caso quando se trata de financiar lucros privados com recursos públicos, até porque não há uma única palavra em todo o documento quanto a isso. “Nestes termos, a meta deve ser a duplicação da oferta de vagas nas IFES, especialmente nos cursos noturnos, nos próximos quatro anos”. Note-se que a meta de ampliação da oferta de vagas discentes é definida; quanto à ampliação do quadro docente e técnico-administrativo, as metas não são quantificadas.

Convém, portanto, alertar para alguns aspectos que devem merecer reflexão mais cuidadosa, de forma a garantir, na prática, o financiamento em nível satisfatório para as IFES, dentre os quais os seguintes:

1. a receita da União, nos últimos anos, vem crescendo, principalmente em taxas e contribuições e, bem menos, nos impostos. Mantida essa tendência, no futuro um financiamento com base na arrecadação exclusiva de impostos poderá tornar-se insuficiente para a manutenção das IFES;

2. a dotação orçamentária vinculada, atualizada em dezembro de 2003, para a despesa com a manutenção do ensino superior foi de R\$ 6.942.035.000,00 dos quais 96,71% foram executados naquele ano. (Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – 1992 À 2004, Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Fazenda, República Federativa do Brasil). Esses recursos foram insuficientes para o pagamento das despesas das IFES em 2003, conforme amplamente divulgado pela ANDIFES (ver noticiário em www.andifes.org.br). Os recursos vinculados para a educação (art. 212 da Constituição) com a aplicação da Desvinculação das Receitas da União (DRU, 20%) foram, em 2003, de cerca de R\$ 8 bilhões (Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional) e a vinculação de 75% destes às IFES, conforme proposto no documento, resultaria em cerca de R\$ 6 bilhões, o que, claramente, não seria suficiente para o financiamento das IFES atualmente. Isto sem contar a necessidade de reposição dos quadros de servidores técnico-administrativos e docentes bem como a infra-estrutura administrativa e acadêmica, o que implicaria despesas bem maiores.

3. considerando o exposto no item dois, a proposta não explicita adequadamente as fontes de financiamento compatíveis com as metas de expansão do ensino superior preconizada no Documento II, para a esfera pública.

Também é proposto para as IFES que estas apresentem, para análise junto ao Ministério da Educação, um Plano de Desenvolvimento e Gestão, cabendo ao MEC a análise, aprovação e acompanhamento da execução deste, assim como a garantia do seu financiamento e criação de instrumentos adequados para propiciar mecanismos inovadores de gestão.

Essa é uma idéia recorrente em várias das propostas de financiamento das IFES apresentadas pelo governo federal na última década que na prática significa o contrato de gestão presente na Reforma do Estado elaborada pelo ex-ministro Bresser Pereira, a qual tinha como objetivo transformar as universidades em organizações sociais que teriam seu funcionamento garantido pela celebração de contratos de gestão com o Estado, por um curto período, ao final do qual a renovação ou extinção dar-se-ia mediante o cumprimento ou não das metas estabelecidas no aludido contrato. A instabilidade imputada às universidades por esse mecanismo o ministro denominou de “publicização”, ou seja, a extinção da universidade pública e a sua transformação em organização social de direito privado.

O plano de desenvolvimento institucional pode ser um valioso instrumento de gestão por estabelecer princípios, diretrizes, metas e responsabilidades, desde que elaborado com a participação e envolvimento daqueles que o executarão, sem imposição, e, muito menos, sob coação econômica por parte do governo federal. Como proposto, o plano de desenvolvimento e gestão estaria ferindo a autonomia universitária pois as IFES deixam de ser públicas e passam a ser governamentais, atuando no interesse do partido político ou grupo dirigente temporariamente no poder. O tipo de mecanismo proposto proporciona um grande incentivo para que as IFES satisfaçam às exigências do mercado, deixando de estar a serviço do conjunto mais amplo da sociedade.

Ainda, o documento destaca “a necessidade de instituir dispositivos regulatórios que subordinem” as fundações de direito privado que operam na captação de recursos privados como um verdadeiro poder

paralelo no interior das IFES, sem qualquer espécie de controle social, “ao interesse público e às finalidades principais da Universidade Pública, explicitados nos PDGs de cada Instituição”. Ou seja, ao invés de eliminar os entraves burocráticos que deram origem às fundações, permitindo que a própria universidade exerça as funções hoje em poder das fundações, o que se faz é mencionar vagamente a necessidade de instituir controle público sobre as fundações. Segundo o Documento II, os mecanismos de financiamento público das empresas privadas de ensino superior são considerados “legítimos” e serão mantidos.

O ANDES-SN traz como sugestões, no tocante ao financiamento, alguns pontos para o debate (Caderno 2 – Proposta do ANDES-SN para a Universidade Brasileira), em especial os que transcrevemos a seguir:

1. Ao Estado compete financiar o ensino, a pesquisa e as atividades de extensão nas universidades públicas, destinando-lhes recursos orçamentários em montante não inferior a 12% do Orçamento da União, em dotação específica para a educação e vinculada a este fim.

2. A retomada imediata, como forma emergencial de preservação dos núcleos e das atividades de pesquisa, do percentual de 1,2% do PIB, no mínimo, nas dotações de verbas para pesquisa, enquanto se promove um levantamento que redimensione as necessidades de recursos para o desenvolvimento da ciência e da tecnologia no país (Dados históricos mostram que já tivemos este patamar de investimentos em pesquisa).

3. A expansão da rede pública de ensino em todos os níveis e modalidades com recursos assegurados para o pleno aproveitamento da capacidade física instalada para ensino, pesquisa e extensão é prioridade. No planejamento da expansão da rede pública de ensino, seja dada especial atenção ao ensino noturno, atualmente configurado como reserva de mercado da rede privada, dotando as instituições públicas de condições adequadas, para garantir-lhes um elevado padrão acadêmico.

4. A gratuidade do ensino deve compreender não só a ausência de taxas ou mensalidades, mas a garantia de reais condições de estudo, por meio de sistemas e mecanismos que permitam ao aluno condições de alimentação, transporte, moradia e disponibilidade de material de estudo.

5. As propostas orçamentárias devem ser elaboradas de forma democrática e participativa a partir das unidades básicas que desenvolvem as atividades de ensino, pesquisa e extensão. Devem ser apreciadas, consolidadas e aprovadas por colegiados democraticamente constituídos. Nesse aspecto, algumas questões fundamentais devem ser consideradas. Por um lado, as propostas devem ser elaboradas de forma a atender plenamente às necessidades das IES, definidas a partir dos planos acadêmicos e, por outro, devem ser concebidas de forma global, ou seja, de maneira a garantir, em todos os seus aspectos, os recursos necessários ao cumprimento dos planos de trabalho.

Nessa perspectiva, o ANDES-SN tem defendido, ao longo do tempo e com veemência, a autonomia de gestão financeira das IES e apontou como um dos mecanismos para conquistá-la a implantação do sistema de dotação orçamentária global. Torna-se necessário, porém, que alguns pontos básicos, no que diz respeito à concepção de dotação orçamentária global utilizada pelo ANDES-SN, sejam claramente expostos.

A dotação orçamentária global deve ser entendida mínima e preliminarmente como um instrumento garantidor da manutenção da responsabilidade do Estado para com a educação pública e gratuita e um instrumento de planejamento democrático e participativo, tanto no âmbito de cada instituição, como no processo mais global de planejamento educacional.

Com base nesses pressupostos, a implantação do sistema de dotação orçamentária global deve, no mínimo, prever e garantir que:

1. os recursos integrantes da dotação global sejam automaticamente suplementados de forma a compensar possíveis desvalorizações monetárias ao longo do exercício financeiro;
2. aos recursos destinados especificamente ao item Pessoal e Encargos, adende-se o item de suplementação automática de maneira a atender a eventuais reajustes e/ou aumentos salariais, bem como para a expansão e/ou reposição de quadros, subordinados ao planejamento elaborado pelas IES.

O dever do poder público de dar sustentação financeira ao conjunto das atividades desenvolvidas pelas IES públicas impõe o financiamento pleno das atividades de pesquisa a partir da dotação

orçamentária global. Isto pressupõe que as linhas e projetos de pesquisa deverão ser elaborados, apreciados e aprovados por colegiados democraticamente constituídos. Somente assim, as IES poderão, efetiva e autonomamente, definir as diretrizes e prioridades e, portanto, estabelecer sua política de pesquisa, tornando-se desnecessário que fiquem atreladas às prioridades definidas externamente por agências financiadoras públicas e privadas. Na perspectiva aqui formulada, os recursos dessas fontes passarão a ter, no máximo, um caráter complementar e não determinante, como acontece atualmente.

As atividades de extensão, seja pela prestação de serviços à comunidade, seja por outros mecanismos, devem ser concebidas e estruturadas como instrumentos de formação acadêmica, de apoio às atividades de pesquisa e extensão à comunidade, não estando, portanto, subordinadas ao objetivo de captação de recursos para a complementação de verbas na dotação orçamentária.

Também, um importante componente da proposta do ANDES-SN para a Universidade Brasileira, que se vincula à própria concepção de ensino público e gratuito, como direito de todos e dever do Estado, é o pressuposto da obrigatoriedade e da necessidade de prestação pública de contas à sociedade. Isto decorre de um princípio político básico em qualquer democracia: a garantia da plena visibilidade das ações da administração pública, em qualquer esfera de governo ou de administração e, em especial, no que diz respeito à forma de utilização dos recursos financeiros públicos.

Em geral, são alegadas dificuldades para a efetivação desse pressuposto, até mesmo, no âmbito interno das instituições. No entanto, é parte da proposta do ANDES-SN que as IES públicas apresentem, periodicamente, à comunidade, relatórios de avaliação de suas atividades que deverão conter, especificamente e de forma visível, as fontes e a destinação dos recursos públicos por elas utilizados.

Finalmente, o elemento fundamental da proposta do ANDES-SN está no estabelecimento, a partir do poder normativo e fiscalizador do Estado, de um padrão unitário de qualidade para a universidade brasileira que elimine as distorções e o autoritarismo e assegure uma produção cultural e científica verdadeiramente criadora conforme as aspirações da sociedade brasileira.

Este padrão unitário de qualidade, no sentido aqui referido, longe de pretender eliminar as diferenciações mais do que naturais e positivas entre as diversas universidades, ditadas por especificidades locais ou regionais, por opções político-acadêmicas diferenciadas ou por razões históricas, pretende elevar o nível do ensino superior no país.

A adoção de um padrão unitário de qualidade visa a corrigir uma situação em que prolifera o ensino de má qualidade em estabelecimentos que não oferecem a professores e alunos as condições mínimas para um trabalho acadêmico de qualidade. Visa também a transformar as universidades brasileiras que, potencialmente, reúnem algumas condições mínimas de funcionamento, mas que se inviabilizam como instituição de produção do conhecimento científico devido, dentre outros elementos, à insuficiência de recursos, à ausência de estímulo intelectual por parte dos órgãos de fomento (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, etc.), dos governos federal e estaduais e das administrações superiores locais e à exacerbada centralização e autoritarismo na gestão universitária.

O padrão unitário de qualidade da universidade brasileira como meta a ser alcançada não significa a busca da homogeneização das instituições. A diversidade necessária para se atender às diferentes demandas sociais deve ser respeitada. Trata-se da elevação geral do padrão de qualidade das universidades de maneira, inclusive, a contribuir para a superação das diferenças regionais do desenvolvimento econômico e social. É um princípio que se contrapõe à concepção de um padrão de qualidade desigual para o ensino superior que admite a coexistência de “centros de excelência”, dedicados à transmissão e à produção do conhecimento, formadores das elites, e “instituições periféricas” que se ocupam apenas da reprodução do conhecimento destinado à profissionalização das classes menos favorecidas.

Avaliação e Regulação:

O documento II do MEC trata a avaliação como “peça fundamental da vida universitária e parte integrante e indissociável da Autonomia”, concebendo-a como o instrumento a partir do qual se implementará a regulamentação, pelo Estado, de todo o sistema de educação superior.

Ao adjetivar a autonomia (por exemplo, “maior autonomia para as instituições mais bem avaliadas”) essa concepção de avaliação constitui mais um instrumento para retirar a autonomia das universidades.

Neste contexto, encontramos no documento que a autonomia “consiste em responsabilizar a universidade pela escolha dos meios” para atingir “os fins mais amplos” definidos pela “sociedade”, fins que na verdade são definidos pelo Estado, mais precisamente pela CONAES, que, ao assumir a função central no processo de avaliação e regulação, passaria a ter o poder de definir os limites da autonomia, as condições de financiamento e gestão e indiretamente, como veremos mais adiante, os conteúdos, currículos e parâmetros da vida acadêmica e da própria carreira docente. O próprio documento diz: “a partir da implantação do SINAES, o Estado deve recuperar seu efetivo papel regulatório, ao estabelecer regras claras de ingresso e permanência no Sistema de Ensino Superior. Essas têm como base o rigor acadêmico da qualidade, bem como as necessidades sociais de expansão do Sistema. A avaliação é a referência básica às atividades de supervisão e regulação”. Por fim, o documento assim define a função do SINAES/CONAES: “O SINAES/CONAES são pilares fundamentais da Reforma da Educação Superior e partes integrantes e indissociáveis de outros pilares, tais como autonomia universitária e financiamento”.

Dada tamanha concentração de poder no SINAES/CONAES, a noção de autonomia fica radicalmente desfigurada.

Condições acadêmicas para a reforma

Relevância

Neste item, definem-se genericamente os parâmetros a partir dos quais a instituição de ensino superior será considerada relevante; ou seja, o que aí se define na prática são os critérios a partir dos quais os poderes do SINAES/CONAES serão exercidos.

A relevância é definida, ainda genericamente, em pelo menos três aspectos: a) “para a comunidade acadêmica que a constitui, oferecendo um processo de formação dinâmico e articulado, superando as barreiras que se estabeleceram entre o ensino, a pesquisa e a extensão, como também entre as diversas áreas de conhecimento”; b)

“para a comunidade em que está situada, demonstrando capacidade de interagir com a sociedade envolvente (...)”; c) “para a comunidade de conhecimento em que está integrada (....)”, sendo “necessário que seu enraizamento local contribua para sua articulação internacional, uma vez que o País necessita participar como sujeito da nova reorganização mundial onde o conhecimento tem papel estruturador”.

Evidentemente, fica em aberto a questão de saber como as empresas privadas de ensino superior que, via de regra, não dispõem de pesquisa nem de extensão, não produzem conhecimento, não interagem com as comunidades, não possuem instalações próprias de uma universidade, não têm vida universitária, não possuem um quadro estável de docentes e visam somente ao lucro poderão satisfazer esses critérios de relevância. Entretanto, pelo histórico das relações entre as instituições privadas de ensino e os órgãos governamentais, podemos supor que esses critérios serão devidamente “flexibilizados”, de modo a não punir essas empresas nem impedir seu acesso a recursos públicos. Neste aspecto, o critério b) nos parece especialmente susceptível de privilegiar a avaliação de instituições sem qualidade acadêmica; por exemplo, é bem conhecido o modo como algumas instituições privadas garantem seu certificado de filantropia, por meio de “prestações de serviços a comunidades carentes”. O certificado de filantropia, assim, além da conseqüente isenção de impostos, também serviria para garantir o preenchimento do critério de relevância.

Eqüidade: Acesso e Permanência

Quanto ao acesso, o documento determina que ele “se fará por processo seletivo (...), devendo levar em consideração, de forma parcial ou total, os resultados do ENEM, tornado obrigatório para todos os concluintes do Ensino Médio”, o que na prática significa desperdiçar a oportunidade de sepultar de uma vez por todas a “indústria do vestibular” e seus efeitos estruturalmente perversos para a educação como um todo. Ao mesmo tempo, assegura-se, por meio do ENEM, o controle pelo Estado, ao invés de se colocar sob responsabilidade da universidade pública tanto a definição dos conteúdos e currículos como a necessária qualificação dos professores dos níveis básicos de ensino, visando a reconstrução, qualificação e articulação de todo o sistema educacional em patamares superiores e bases qualitativamente distintas.

Além disso, a proposta revela-se instrumento de “vender ilusões” a jovens de baixa renda e com menor acesso a bens culturais e qualidade de ensino, levando-os a acreditar que agora terão as mesmas oportunidades que jovens oriundos de classes sociais abastadas.

O documento reafirma a opção pela política de cotas nas IFES, “priorizando alunos provenientes do Sistema Público e, dentre eles, via cotas étnicas, em acordo com os índices regionais do IBGE”, estabelecendo “um mínimo de 50% por processo seletivo para alunos que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas”. Todavia, nada diz sobre cotas nas empresas privadas, não há qualquer menção ao programa Universidade para Todos.

Sem entrar no mérito da proposição de cotas, seu caráter demagógico é evidente, pois, se se pretendesse realmente equidade de acesso, seria necessário estratificar as cotas entre as várias escolas públicas – regional e socialmente desiguais - entre os períodos diurno e noturno etc. Além disso, a já discutida concepção da política governamental de fragmentar os diferentes níveis de ensino, inviabilizando a construção de um sistema nacional de educação, dificulta a articulação entre os diferentes níveis e a necessária melhoria da educação básica; assim, ao propor isoladamente um sistema de cotas, sem investimento em outras políticas que minimizem as desigualdades educacionais, o caráter demagógico e populista torna-se evidente.

Sobre a viabilização da permanência dos estudantes carentes nas IFES, a solução desresponsabiliza o governo, reduzindo a necessidade de investimentos: de modo simplista, o documento propõe a Loteria Especial para Financiamento da Bolsa-Permanência nas IFES, a implementação do Programa Primeiro Emprego Acadêmico, bolsas de trabalho e a ampliação dos cursos noturnos, seguindo assim a lógica dos pacotes prontos, ao invés de abrir diálogo com os estudantes para definir democraticamente políticas de permanência adequadas às suas necessidades concretas.

Sobre a viabilização das condições de permanência nas IPES ou sobre o controle das planilhas de custo, das mensalidades e dos lucros privados subsidiados com recursos públicos, nem uma palavra sequer.

Qualidade: Conteúdos e Programas

No que tange à questão da qualidade, a indefinição do documento II quanto ao modo como as propostas serão implementadas é preocupante, pois impede uma avaliação mais clara.

De início, propõe-se que “a flexibilização dos currículos dos cursos de graduação será estimulada de modo a permitir aos estudantes uma experiência de estudos mais rica e diversificada, com ênfase em atividades formativas. Serão valorizadas as atividades extracurriculares e a implantação de procedimentos que favoreçam a mobilidade entre diferentes programas de formação”.

Na mesma direção, aproximando-se do modelo americano, “propõe-se, para ampla discussão, que as universidades possam organizar-se de modo a oferecer um ciclo inicial de formação, com duração mínima de dois anos, após o qual o estudante receberá um título próprio (Estudos Universitários Gerais), sem valor de habilitação, correspondente à formação básica em nível superior. A criação de um ciclo inicial de formação é apresentada como uma reformulação capaz de contribuir para promover a formação multidisciplinar e fortalecer as capacidades de compreensão e de expressão oral e escrita, assim como de conceitos de ciências em geral, visando ao pleno desenvolvimento da capacidade crítica e criativa necessária à formação de cidadãos e profissionais que participarão do projeto futuro de nação. Um modelo, que não se pretende único, à medida em que seriam incentivadas diversas e simultâneas experiências no país, consistiria de disciplinas de caráter geral para todos os estudantes e outras voltadas, especificamente, às grandes áreas de conhecimento (ciências da vida, ciências naturais e exatas, ciências humanas e sociais, artes e arquitetura). Tal ciclo, se bem estruturado, permitiria aos alunos uma formação mais ampla, preparando-os melhor para os desafios do mundo atual e evitando uma tendência à especialização prematura. A introdução de tal modalidade deverá ser conjugada com a melhoria do Ensino Médio, propiciando a entrada nos Cursos Superiores de estudantes em níveis melhores do que os atuais.”

O documento fala, ainda, também de modo totalmente indefinido, em “debater as bases preliminares em direção a um processo de integração disciplinar com as melhores Instituições do mundo, que promova no futuro a possibilidade de mobilidade global entre os Programas de Graduação e Pós-Graduação.”

Quanto à educação a distância, afirma-se, mais uma vez sem maiores detalhamentos e sem qualquer perspectiva crítica, a necessidade de introduzir “um sistema peculiar de gestão e avaliação com o objetivo de acompanhar a qualidade do ensino e da aprendizagem”, sem qualquer previsão orientadora mais precisa quanto ao papel a ser desempenhado pelas modalidades não presenciais de educação superior.

Nesse sentido, mais do que qualquer dos outros itens, tudo parece indicar que o que diz respeito a qualidade, conteúdos e programas dependerá da iniciativa das próprias universidades e, evidentemente, do detalhamento mais preciso das diretrizes concretas e do grau de liberdade a partir dos quais poderá operar a iniciativa das próprias universidades.

Condições estruturais para a reforma

Organização

O documento afirma a necessidade de rever a organização da universidade, mediante “uma nova estrutura organizativa que possa refletir adequadamente os avanços epistemológicos, a interdisciplinaridade, as características do projeto pedagógico dos cursos das instituições, a relação entre a missão da Universidade e os projetos locais e nacionais, controlados por sistemas avançados de gestão e um novo plano de carreira”.

Daí, entende-se que “a atual estrutura departamental deve ser reavaliada e substituída conforme decisão autônoma de cada IES, respeitados os seguintes princípios: a) propiciar ao ensino uma maior e mais adequada conexão com a produção e a extensão do conhecimento, resultando em melhor qualidade da aprendizagem; b) definir melhor aproveitamento dos docentes e técnico-administrativos, levando-se em conta a transversalidade do conhecimento, do ensino de graduação e de pós-graduação, da pesquisa e da extensão; c) obter melhor acompanhamento e supervisão, através da simplificação burocrático-administrativa, assim como imprimir uma funcionalidade mais adequada entre as atividades docentes e técnicas; d) potencializar o aproveitamento dos recursos financeiros disponíveis.”

Fica em aberto, dependendo da formulação que esta questão venha a ter na anunciada lei orgânica das IFES, e sob a responsabilidade de cada instituição, o modo como esta reorganização será concretizada.

Fala-se, por fim, na “constituição de um Conselho Social ou Comunitário que articule e integre a Instituição ao seu entorno social, com a finalidade de prestar contas a todos os setores da sociedade que possuam interface com a Universidade, tais como trabalhadores, empresários e institutos de pesquisa”, o que pode ser importante instrumento para assegurar o caráter público e social das IFES, dependendo evidentemente da constituição, do regimento e dos atributos desse conselho.

Todas essas prescrições organizativas evidentemente não fazem qualquer sentido para a maior parte das IPES, que se limitam a transmitir pacotes de conhecimento pela ação de docentes que exercem sua função sob relações de trabalho inteiramente precarizadas, sem direito sequer a sua organização sindical; não fazem pesquisa nem extensão, não possuem, na maioria dos casos, organização estudantil ou participação dos estudantes em órgãos colegiados (que em muitos casos sequer existem); não elegem democraticamente sua administração; não dispõem de vida universitária e têm sua administração regulada despoticamente pela maximização da taxa de lucro abocanhada por seus proprietários e garantida pelo Estado mediante a isenção de impostos.

Gestão

O documento prevê que, uma vez “garantida a predominância docente nos órgãos colegiados, o processo de consultas por ocasião da eleição direta para reitor nas IFES deve ser definido autonomamente em cada universidade, permitindo explorar diferentes modelos de eleição e participação discente e de técnicos-administrativos”. Com isso, a despeito do avanço em relação à legislação existente, não só se elimina a questão da paridade, como fica em aberto a questão de saber como se poderia viabilizar, a partir de condições, via de regra, nada democráticas, mais do que a simples eleição, a gestão democrática e transparente da universidade, excessivamente concentrada, como ela se acha, na figura do reitor (ainda que se

reconheçam os inconvenientes desta centralização ao se declarar a necessidade de rever a reeleição para reitor, “à luz das experiências realizadas e a partir da discussão sobre a pertinência da manutenção deste dispositivo”).

Afirma-se, ainda, no caso específico das IFES (pois para as particulares não se prevê qualquer regulação, quanto à transparência de suas contas ou de sua administração, que interfira no despótico direito à propriedade privada e ao lucro), “que a defesa do PDG pelo reitor junto ao MEC (...) deve-se constituir em momento especial no qual o poder executivo, representante dos interesses gerais da nação, harmoniza-se e estabelece coerência com os interesses específicos de cada Instituição”. Todavia, nada consta sobre a democratização dos procedimentos e instâncias mediante as quais se há de elaborar o PDG, que passa a se tornar a peça central na existência da universidade e, não obstante, permanece sob controle apenas da reitoria e do MEC. Assim, revela-se mais um instrumento para cercear a autonomia universitária, constitucionalmente estabelecida: o PDG.

Plano de Carreira

Quanto ao plano de carreira, o documento passa a condicionar, para docentes e técnicos, tanto a estabilidade quanto o regime de dedicação exclusiva a sistemas de avaliação e progressão por mérito, considerando anacrônicas as atuais denominações atribuídas aos cargos docentes. Não há qualquer previsão quanto à definição e ao controle desses sistemas de avaliação que passam a condicionar, mais do que os vencimentos e a progressão funcional, os regimes e a própria estabilidade dos docentes e técnicos, o que pode dar margem a toda uma série de arbitrariedades e injustiças que podem vir a ser cometidas por quem dispuser do controle sobre estes processos. É evidente que, sob pretexto da meritocracia (que já se manifesta em inúmeras instâncias da vida acadêmica e estabelece toda uma série de distinções entre os docentes), o que se está propondo pode significar o estabelecimento de uma lógica absolutamente perversa nas relações de poder entre os docentes, com conseqüências graves sobre a própria autonomia relativa na docência e na produção de conhecimento.

O documento fala ainda em estabelecer uma carreira que tenha no salário-base a substância dos proventos, incluindo as gratificações em seus valores máximos, o que se acha em contradição manifesta com o modo como o governo federal vem, no momento, procedendo nas negociações com docentes e técnicos.

Fala-se também ainda em “prever para a Carreira Docente o alargamento do nível saturado do cargo Adjunto IV em direção ao nível de Professor Titular, o qual não deverá mais corresponder necessariamente a um novo ingresso na carreira”. Na mesma linha, afirma-se a disposição de “propiciar o ingresso no nível de Professor Titular”, a ser “subdividido em quatro níveis, para promoção, a qual não deverá ser automática mas sujeita à seleção ou concurso com membros examinadores externos e a critérios a serem fixados a partir das prioridades e orçamentos de cada instituição, sendo os atuais professores titulares automaticamente incluídos ao final da Carreira”.

Um novo plano de carreira docente é proposto mediante reformulações no regime de contratação: propõe seleção simplificada para contratação de docentes por tempo determinado e altera a avaliação do estágio probatório; na progressão funcional; na estabilidade no emprego e no regime de dedicação exclusiva. Este regime “deve ser condicionado a rigoroso acompanhamento individual, com avaliações periódicas e comprovação de produtividade acadêmica”. A carreira docente está, portanto, subordinada à lógica produtivista centrada em critérios quantitativos de execução de tarefas. O governo Lula não só mantém como aprofunda e amplia a lógica produtivista que norteia a GED para o conjunto da estrutura da carreira docente, fato comprovado com a edição da MP 208/04.

Para Não Concluir

Por tudo isso, fica claro em que medida os princípios e diretrizes da reforma proposta tem sido alvo de críticas contundentes da parte de todos os que historicamente lutam em defesa da universidade pública, gratuita, democrática, laica, de qualidade socialmente referenciada e livre das imposições de mercado.

A rigor, a coerência da reforma proposta neste documento com as políticas e orçamentos praticados pelo MEC e os processos de privatização e mercantilização da educação superior por

ela induzidos nos últimos anos é inquestionável. Neste sentido, não há dúvida de que o “elevado grau de consenso” supostamente expresso no documento só pode ser encontrado entre “atores” como o Banco Mundial, a ONU, as personificações do capital e seus intelectuais orgânicos, o *lobby* das empresas privadas de ensino superior, o governo federal, os partidos, as centrais sindicais e toda a rede de ONGs que dele dependem, os representantes do capitalismo acadêmico e da lógica dos interesses privados e todo o baronato acadêmico-corporativo-burocrático encastelado no MEC, nas administrações, nas fundações de direito privado e nas agências de fomento.

A nós, que defendemos a universidade pública, caberá organizar e capilarizar na comunidade universitária e na sociedade a necessária resistência a esse projeto, buscando todos os aliados que neste momento se dispõem a defender a universidade pública para que sejamos capazes, senão de barrar ou mesmo reverter o sentido da reforma, ao menos diluir e desarmar os efeitos estruturais mais perversos que nela estão contidos. É para isso que temos trabalhado no ANDES-SN cientes de que a defesa da universidade pública, na atual circunstância, depende fundamentalmente de nossa iniciativa política.

IV INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E UNIVERSIDADE¹⁵

A partir dos anos 90, novas noções, imagens, temas e referências com pretensão conceitual compõem o léxico sobre a educação e, mais especificamente, sobre o nível superior. Temas recorrentes assumem outros significados, como a autonomia, e palavras que adquiriram sentido em outras esferas são transpostas para o discurso universitário, como produtividade, qualidade, competitividade, flexibilidade, gestão e gestores, eficiência e empreendedorismo.

O metro que poderia aferir todas essas “qualidades” deixa de ser um determinado “ethos” acadêmico, tomando emprestado um outro sistema de medida: o mercado. Assim, a aferição é feita a partir de noções como produtividade, eficiência, excelência, flexibilidade e empreendedorismo. O novo sistema de referentes pressupõe que a instituição seja profundamente alterada. Assim, um novo *ethos* se impõe, o capitalismo acadêmico. As universidades que não se ajustam a esse novo modelo são desqualificadas de modo severo, como instituições anacrônicas, não coetâneas do tempo histórico configurado por uma inexorável Revolução Científico Tecnológica (RCT).

Os anos 90 são de reformas balizadas por esses novos marcos e referências. O exame dos documentos ministeriais e dos organismos internacionais como os da Unesco, Banco Mundial, União Européia, OCDE, G-7, GATT/OMC, entre outros, oferece incontáveis exemplos de como essas idéias compõem um consenso (embora sem o consentimento dos povos). No rastro desses documentos emerge uma enxurrada de livros que advogam essa causa. Em geral, a referência temporal ao século XXI adota a projeção de que a sociedade do novo século é a sociedade do conhecimento que se difunde como expressão irresistível da RCT. A universidade do século XXI é a universidade “ajustada” a RCT. Quebrar padrões e resistências passa a ser o desafio para que essas instituições possam ganhar o passaporte para o novo século.

¹⁵ Texto elaborado no GTPE por Domingos Leite Lima Filho (SINDOCFET-PR), Elen Castelo Branco (ADUFRJ), Maria Aparecida Moysés (ADUNICAMP) e Roberto Leher (Regional Rio de Janeiro)

Evidentemente, esse novo léxico denota transformações de grande alcance na universidade. Os currículos devem ser flexíveis e assegurar a aquisição de competências imediatamente comercializáveis no mercado. Como uma embalagem mais apropriada para a comercialização dos “serviços” educacionais, cursos seqüenciais e cursos de menor duração são incentivados. A pesquisa científica passa a ser equiparada à Inovação e, por isso, o sistema de C&T deve ganhar mais uma letra: CT&I. Esse deslocamento tem implicações profundas. As universidades devem captar recursos no mercado oferecendo em contrapartida serviços de inovação tecnológica, uma situação que não é congruente com a universidade.

Desde os fundamentais estudos de Florestan Fernandes, é possível compreender o motivo pelo qual as empresas instaladas no país capitalista dependente não são, nem poderiam ser, intensivas em P&D. A condição capitalista dependente tem como consequência uma pequena demanda de cientistas e engenheiros, por isso as universidades não ocupam um lugar estratégico. A adequação tecnológica, inevitável para a implementação de plantas industriais e do setor de serviços, por ser episódica e de baixo perfil, acaba sendo desviada para as universidades que, desse modo, têm suas funções ressignificadas, entrando no circuito do capital de forma imediata e pontual, impedindo tanto a autonomia em P&D como a expansão e melhoria das universidades públicas. Atividades que poderiam fortalecer as universidades e os centros de pesquisa tecnológica são secundarizadas em um país que tem como horizonte o capitalismo dependente. Assim, por exemplo, o Programa de Cooperação Científico-Tecnológica Internacional somente pôde ter 25% dos seus recursos previstos no Orçamento de 2003 executados.

Todos os documentos setoriais que abordam o ensino superior e a política de C&T proclamam a imperiosa necessidade de desenvolvimento do setor de CT&I sob pena de o país ficar excluído do novo padrão de desenvolvimento. Em determinados períodos, os governos chegaram a criar ministérios específicos para cuidar das políticas de desenvolvimento (inclusive industrial). Entretanto, na política real, notadamente a partir de Collor de Mello, o país vem sofrendo um irresistível processo de desindustrialização (UNCTAD, 2003), encontrando-se afastado da grande maioria dos produtos da

nova geração (UNCTAD, 2004), e o número de patentes relevantes continua muito abaixo do verificado nos países de perfil econômico semelhante nos anos 80, quando essas políticas de inovação passaram a ser vistas como a tábua de salvação. A despeito do crescimento do número de publicações em periódicos internacionais, uma questão que requer discussão à parte, tendo em vista os seus limites como forte indicador de que um país ou uma instituição está ampliando a produção de conhecimento relevante, diversas instituições que atuam na Inovação viveram crises profundas e recorrentes, a exemplo do CBPF, FIOCRUZ, Embrapa, INPA, entre outros, sem falar nas universidades públicas que, afinal, produzem cerca de 90% do conhecimento científico no país.

Tomando como indicador o número de cientistas e engenheiros (empresas, institutos de pesquisa e universidades), é possível observar a reduzida participação desse segmento no Brasil (0,11% da força de trabalho), tamanho que pode ser mais bem dimensionado em comparação com os EUA e o Japão, países em que cerca de 0,80% da força de trabalho é constituída por esses especialistas ou, mais realisticamente, com a Coréia, em que 0,4% se encontram nessa categoria. A fragilidade do parque produtivo fica ainda mais explícita observando os *loci* em que as P&D são realizadas. Nos países com baixa demanda de P&D, as universidades acabam tendo que absorver a maior parte desses especialistas. Nos EUA, cerca de 80% estão localizados em empresas privadas e 13% em universidades, no Brasil, 11% estão nas empresas e 73% nas universidades.

Com efeito, é um equívoco supor que a Inovação é realizável na universidade. A lógica do capital é que transforma conhecimento plasmado no trabalho em mais-valia. E as empresas são os *loci* desse processo. Edwin Mansfield, da Universidade da Pensilvânia, constatou que apenas um em cada dez novos produtos ou processos teve a contribuição essencial e imediata na universidade, em definitivo: 9 em cada 10 Inovações nascem na empresa¹⁷. Mesmo nos EUA, o financiamento das universidades por meio de captação de recursos privados é reduzido: dos US\$ 27,5 bilhões de dólares contratados para pesquisa em todas as universidades estadunidenses em 1999, apenas 7,5% foram provenientes de contratos com empresas. O Massachusetts Institute of Technology - MIT, uma instituição privada, captou 18% de

seu orçamento de pesquisa por meio de contratos empresariais. Os cerca de US\$ 2 bilhões captados nas empresas pelas universidades representam 1,4% dos quase US\$ 180 bilhões investidos em P&D nas empresas estadunidenses no referido ano.

Se a universidade não é espaço de Inovação, o que se pretende com os projetos que atrelam a universidade às demandas do mercado? Ao se verificar o funcionamento de grande parte das fundações privadas que vicejam nas universidades, é possível observar que o objetivo é transformar as IES em espaços de adequação tecnológica, de prestação de serviços, de ajustes em processos e serviços – atividades que não podem ser conceituadas como próprias das universidades. Assim, esses projetos, ao generalizarem essas atividades, redefinem a própria função social das instituições. Por isso, convertem o docente em um “empreendedor” que será remunerado conforme a sua capacidade empreendedora.

A exemplo dos governos anteriores, também Lula da Silva manifestou-se a respeito da Inovação, concebendo-a mesmo como “a palavra-chave do vocabulário econômico de nosso tempo”. Para levar adiante essa manifestação, o seu governo criou um Conselho Nacional e uma Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial e encaminhou ao Congresso Nacional um PL de Inovação Tecnológica (PL 3476/04).

Projeto de Inovação Tecnológica

Em um quadro de profunda deterioração salarial e de precárias condições de trabalho, aliadas à difusão das ideologias neoliberais, essas propostas podem parecer sedutoras para muitos docentes. Contudo, a exemplo das experiências das fundações privadas, os benefícios dessas atividades acabam privilegiando poucos e pequenos grupos cujo foco de trabalho está dirigido para as atividades que as empresas consideram de seu interesse. Nessas experiências, a contrapartida financeira é distribuída entre os poucos privilegiados e para a instituição restam alguns trocados e, especialmente, a intensa degradação das condições de ensino e pesquisa, seus objetivos primordiais. Nesse projeto, entretanto, esse quadro se apresenta piora-

do, na medida em que a instituição não apenas deixa de receber os recursos oriundos de atividades nela desenvolvidas, mas passa a financiar essas atividades.

As modificações instituídas pelo PL de Inovação provocarão profundas modificações na universidade, alargando sobremaneira o capitalismo acadêmico e desfigurando o *ethos* acadêmico que singulariza as universidades como instituições que possuem autonomia didático-científica, instituindo o segredo na produção do conhecimento, flexibilizando as relações de trabalho, desrespeitando o estatuto do concurso público e mesmo normas do direito público.

Diferentemente do que apregoam o documento do GTI e as reiteradas manifestações do MEC e do MCT, o projeto subordina as universidades ao campo empresarial na medida em que estabelece que as empresas, de acordo com os seus interesses, definem o que será desenvolvido (ou comprado) em termos de serviços, adequações e produtos. Isso fica claro nos depoimentos dos titulares das pastas de C&T e do Desenvolvimento. Conforme o Ministro da C&T: “um dos objetivos da nova legislação é fazer que empresas usem tecnologia **gerada** pelas Universidades” e, para atingi-lo, o governo também lançará mão de incentivos fiscais. O Ministro do Desenvolvimento compartilha essa visão, porém, pragmático, postula que **é a empresa que induz a Inovação, cabendo à universidade o papel de servir ao setor privado**. É propósito do governo “redistribuir os incentivos que custam anualmente R\$ 25 bilhões ao país”. O apoio do governo poderá ser diretamente às empresas, conforme Furlan. (Sergio Gobetti e Leonêncio Nossa, OESP, 29/4).

Não surpreende que, embora implícito em todos os documentos, notadamente nos produzidos pelo MEC (GTI, discursos ministeriais etc.), as conexões entre as universidades públicas, os centros públicos de C&T e as empresas não sejam devidamente caracterizadas.

Como o projeto refere-se a adequação tecnológica e não a desenvolvimento tecnológico e, nem mesmo a Inovação, por situarmos em condição capitalista dependente, o problema nodal da propriedade intelectual que hoje afasta a maioria dos países do acesso às tecnologias estratégicas nos campos da agricultura, saúde, energia etc. não é sequer esboçado no PL. A questão das patentes é relevante pois a lei aprovada na gestão de Fernando Henrique Cardoso é reco-

nhecida como uma das mais progressistas do mundo, um problema que está sendo retomado, ainda com maior virulência, no escopo da OMC e do ALCA.

Uma das expressões mais marcantes da reconfiguração da universidade é a resignificação (melhor seria falar em desconfiguração) do trabalho docente. No PL, o processo de conversão do professor em um empreendedor é denominado eufemisticamente “Modernização das relações de trabalho”:

A nova legislação, conforme o Ministério de C&T, oferece uma espécie de gratificação para quem produzir conhecimentos que venham a ser usados por empresas: “ vamos dar ao pesquisador a oportunidade de ser também um empreendedor” (Campos) (OESP, 29/4)

De fato, o art. 9º do referido PL estabelece que o professor envolvido na prestação de serviço poderá receber contribuição pecuniária da instituição na forma de “adicional variável” ou, como estabelece o art. 10, “bolsa de estímulo à inovação”. Na prática, isso significa mais repasse de recursos públicos para o setor empresarial. O PL tem de ser compreendido, portanto, no bojo das Parcerias Público-Privadas (PPP) que prevêm a aplicação de fundos federais em projetos de “interesse comum” para acelerar a incorporação de tecnologias pelas empresas. O Modelo reivindicado por Lula da Silva é o chinês (circuitos integrados de inovação e eficiência), que torna as universidades uma repartição das grandes empresas. Isso seria feito a partir da criação de núcleos de inovação tecnológica que fariam a mediação da instituição com a empresa.

A conversão do professor em empreendedor está expressa no art. 14, que assegura ao inventor ou autor - de projeto, processo ou serviço – participar em até um terço dos ganhos econômicos auferidos pela instituição. Até mesmo a transformação do professor em empresário é permitida. O docente pode se afastar por até 6 anos para tentar uma carreira empresarial (e até mesmo para constituir empresa). Durante o período de afastamento, são assegurados ao professor o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei e ainda progressão funcional e

benefícios da seguridade. Em suma, todas as garantias para o empresariamento são asseguradas pelo Estado (art. 15, 16). A privatização dos recursos públicos fica patente, na medida em que valores que deveriam ser investidos nas universidades em pagamento de salários a docentes e funcionários e em pesquisas são utilizados para permitir que docentes possam tentar se colocar no mercado agora como empreendedores, sem qualquer risco ou ônus para sua carreira profissional e sem qualquer custo para as empresas.

Essa conversão obviamente não é sem conseqüências para o trabalho acadêmico. O professor empreendedor, embora possa fazer jus a alguma remuneração extra, terá de instituir a censura e a mordança nas salas de aula e laboratórios.

Art.13: É vedado a dirigente, ao criador ou a qualquer servidor, empregado ou prestador de serviços de ICT divulgar, noticiar ou publicar qualquer aspecto de criações de cujo desenvolvimento tenha participado diretamente, ou tomado conhecimento por força de suas atividades, sem antes obter expressa autorização da ICT.

É importante ressaltar que o artigo citado não se refere apenas a sigilo sobre produção industrial, mas afeta inclusive questões relativas à ética de pesquisa, notadamente em seres humanos e no meio ambiente, por exemplo, proibindo a divulgação de efeitos nocivos de determinado procedimento ou substância. Seria de se esperar, frente ao acúmulo de conhecimento produzido pelos Comitês de Ética em Pesquisa, que a legislação obrigasse a empresa a fazer tal divulgação, assim como o pesquisador e sua instituição de origem. O PL coloca a mordança em todos, docentes, funcionários e estudantes, envolvidos ou não com o projeto em questão.

Cumpramos ressaltar que todo conhecimento, tecnologia, processo ou produto derivado de investimento público – sob a forma de pessoal, instalações, equipamentos, ou recursos – constituem patrimônio público, que deve ser acessível a todos e reverter em benefícios para toda a sociedade. A apropriação privada do conhecimento e seu uso para fins lucrativos não se inscreve no campo ético e sua instalação como modo de funcionamento na universidade pública constitui mais um elemento para sua resignificação, sua desconstrução.

Essa orientação colide não só com o preceito constitucional da autonomia didático-científica das universidades, como agride os preceitos constitucionais de liberdade de produção, expressão e circulação de conhecimentos e saberes. Essa questão, por si mesma extremamente grave, é magnificada pelas radicais transformações da política de financiamento de C&T.

O investimento público em C&T é extremamente baixo no Brasil. A reivindicação histórica das universidades e do movimento docente sempre foi, não apenas pelo aumento de recursos, mas pela autonomia das instituições, grupos de pesquisa, programas de pós-graduação na aplicação desses poucos recursos. Na contramão desses anseios e da experiência de outros países que promoveram um salto qualitativo em seu desenvolvimento científico e tecnológico, o Projeto de Inovação Tecnológica desvia os já poucos recursos para o controle direto das empresas, destruindo a pesquisa básica, a pesquisa nas áreas sociais humanas e toda pesquisa que não seja de interesse imediato do mercado capitalista dependente. (Art.19)

A necessidade de desqualificar a universidade pública e de viabilizar a privatização do público chega ao paroxismo no art. 20, que propugna mesmo o descarte da universidade, ao possibilitar que a União contrate diretamente uma empresa privada para a realização de P&D. No caso de empresas que não possuam departamentos de P&D, ao contrário do que acontece em suas matrizes, o art. 10 dá a solução, ao estabelecer que poderão subordinar as universidades à condição de meras prestadoras de serviços, atendendo a seus interesses específicos e imediatos. Assim, esses dois artigos explicitam e dão concretude ao PPP.

As referidas PPP não serão operacionalizadas pelas instituições e suas parceiras, havendo um órgão regulador, o Conselho Nacional Desenvolvimento Industrial, cujo conselho deliberativo será constituído por 8 representantes do poder Executivo e 7 de entidades privadas. A agência reguladora - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial -, que foi organizada na forma de um “serviço social autônomo” (EM n. 0016/GM-MDIC), terá sua diretoria constituída pelo Presidente da República, mandato de 4 anos, podendo ser demissível *ad nutum*. Prerrogativas: estabelece os contratos de ges-

tão (PPP); terá autonomia para contratar pessoal pela CLT e pode estabelecer contratos de prestação com quaisquer pessoas físicas ou jurídicas.

O ANDES-SN considera fundamental a luta por políticas consistentes de C&T que se fundem em projeto de nação autônoma e soberana, e de transformação da sociedade, orientada por valores baseados em tecnologia ecologicamente orientada, em busca da melhoria da qualidade de vida de toda a população, o que inclui acesso universal a saberes e conhecimentos, a serviços públicos de saúde e educação de qualidade. Esse projeto afasta o país deste caminho.

V PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI): OPERACIONALIZANDO AS PPP NA EDUCAÇÃO SUPERIOR¹⁶

No contexto da Reforma Universitária, o Grupo de Trabalho Interministerial - GTI apresentou, em seu documento final, um diagnóstico da educação superior no país, entendendo como urgente e necessária uma reforma “que conduzirá a universidade brasileira ao seu novo protagonismo histórico no século XXI”, apontando ações emergenciais para “sair da crise”. “Como primeiro passo nesse rumo, o MEC se propõe a assegurar um fluxo regular de recursos para aquelas instituições universitárias que aceitarem aderir a um **Pacto de Educação para o Desenvolvimento Inclusivo**”.

Esse pacto previa uma série de ações que atenderiam aos estudantes de baixa renda, permitindo o acesso à universidade. É importante destacar que essas preocupações constam no documento do Ministério da Fazenda (Análise dos gastos sociais 2000-2002) em que a pasta da economia recomenda que os recursos públicos sejam utilizados na aquisição de vagas no mercado, tido como mais eficiente do que as universidades públicas, qualificadas como instituições das elites do país.

Coube ao Ministro da Educação, Tarso Genro, a formulação de projetos de lei que “adiantassem” a reforma do ensino superior. Assim, em abril de 2004, o Ministro encaminha ao Congresso duas propostas de projeto de lei que tratam: a) da Reserva de Vagas e b) da Instituição do PROUNI.

Reserva de Vagas

O **PL 3627/2004** institui Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior e dá outras providências. Entre as medidas principais, propugna:

¹⁶ Texto elaborado no GTPE por Maria Cristina Miranda da Silva (ADUFRJ), Marieta Koike (ADUFEPE), Ranah Manezenco (ASPUV) e Solange Lacks (ADUFS).

- 50%, no mínimo, das vagas das federais a serem preenchidas por egressos das escolas públicas que tenham cursado a integralidade do ensino médio.
- Proporção mínima de autodeclarados negros e indígenas igual à proporção de pretos, pardos e indígenas na população.
- Caso não haja preenchimento de todas as vagas, o restante deverá ser preenchido por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.
- O prazo para adaptação das instituições ao disposto na lei será 240 dias, a partir da sua promulgação.

PROUNI

O PL nº 3582/2004 dispõe sobre a instituição do Programa Universidade para Todos - PROUNI e dá outras providências. Na Exposição de Motivos nº 26, 28/04/2004, encaminhada ao Presidente da República, o Ministro apresenta para o PL o seguinte objetivo - democratizar o acesso da população de baixa renda ao ensino superior.

Das justificativas

- Existência de uma demanda para o ingresso na universidade, que dobrou de 5,7 milhões para 9,8 milhões entre 1998 e 2002, conforme dados do INEP. Ao mesmo tempo, nesse período, as instituições de ensino superior da rede privada tiveram uma enorme expansão, apresentando 37,5% de vagas ociosas. Nas instituições públicas esse percentual é de 5%.
- Estímulo às instituições privadas a destinarem gratuitamente 10% de suas vagas para estudantes de baixa renda, tendo como contrapartida isenção de impostos federais (sobre Renda das Pessoas Jurídicas-IRPJ -, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social-COFINS-, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido-CSLL- e da Contribuição para o Pis/PASEP) a quem aderir ao PROUNI.
- Estímulo às instituições, hoje isentas de algumas taxas, a receberem a isenção de CSLL, condicionado à destinação de 10% das suas vagas aos estudantes de baixa renda.

- Permissão para que os alunos de baixa renda transponham a enorme barreira entre o ensino médio e a educação superior.
- Recuperação da dignidade do conceito de filantropia, vez que uma minoria de instituições valem-se do mesmo para se desincumbir dos tributos.
- Estabelecimento de um pacto pela qualidade do ensino, vinculando a adesão ao programa a um desempenho suficiente no novo modelo de avaliação do ensino superior (SINAES).
- As medidas propostas não aumentam o aporte de recursos públicos ao financiamento do setor privado e estimula que a renúncia de tributos pagos pelas instituições não-filantrópicas seja compensada pelo aumento da arrecadação de tributos pagos pelas instituições filantrópicas que alterarem seu regime jurídico.
- Atingimento da meta proposta pelo Plano Nacional de Educação, PNE, Lei nº 10172/2001), que é a de prover, até o final da década, educação superior para pelo menos 30% da população na faixa etária de 18-24 anos, o que torna imperativo que essas medidas sejam tomadas imediatamente.

Do Conteúdo

A bolsa destina-se:

- aos estudantes oriundos de instituições públicas, cuja renda familiar não exceda a um salário-mínimo **per capita** para realizar cursos de graduação ou seqüencial de formação específica;
- a professores da rede pública de educação básica.

Da Seleção

- A partir dos resultados do ENEM.
- Via PROUNI sem vestibular.

Da Adesão ao PROUNI

- As instituições privadas poderão aderir ao PROUNI, mediante assinatura de termo de adesão, com prazo de 10 anos, oferecendo uma bolsa para cada nove alunos regularmente matriculados nos cursos existentes na instituição.

- Os termos do acordo podem ser modificados em qualquer momento desde que haja consenso entre as partes.
- 10% das vagas, de cada curso, em todos os turnos da instituição isoladamente.
- O acesso prevê o remanejamento de percentual para restabelecer a proporção acordada, oferecendo vagas para o “reequilíbrio” nos processos de seleção subseqüentes.

Considerações gerais sobre o PROUNI

A questão de fundo é, de fato, a diluição das fronteiras entre o público e o privado¹⁷. O estabelecimento privado - de fins mercantis - e a universidade - de caráter público e gratuito passam a compor um único sistema e, *naturalmente*, ambas deverão possuir o mesmo direito de receber os recursos do Estado, desde que atendam aos requisitos do sistema de avaliação e que tenham “compromisso social”. O “Pacto da Educação para o Desenvolvimento Inclusivo”, ao prever edital para aquisição de vagas indistintamente para as universidades públicas e privadas, operacionaliza esse propósito. Mais amplamente, a encomenda de vagas “públicas” nas instituições privadas é um passo imensurável no apagamento da fronteira entre o público e o privado.

Uma das principais características desse projeto de lei é o tratamento indiferenciado de questões cruciais, como:

- 1) o eixo da expansão, se público ou privado;
- 2) o problema da burla da filantropia, matéria que pode ser objeto de dispositivo específico;
- 3) as formas das políticas de ação afirmativa.

Ao tratar dessas três matérias simultaneamente, o PROUNI pretende eclipsar o eixo privado da expansão do ensino superior. É nesse sentido que a avaliação de reitores, do Movimento Docente e de ampla parcela do Movimento Estudantil se contrapõe à dos empresários da educação. O abandono da centralidade do setor público aprofunda

¹⁷ Hugo Aboites. “El dilema: la universidad mexicana al comienzo de siglo”. México, D.F., UCLAT-APN/UAM, 2001. Este autor destaca que a diluição da fronteira entre o público e o privado está presente no plano para o ensino superior elaborado pela Associação Nacional de Universidades e Instituições de Educação Superior (ANUIES) e que vem sendo aplicado pelo governo Fox.

a heteronomia cultural, científica e tecnológica do país, nos empurrando rumo à condição de enclave colonial.

A justificativa, evidenciada na Exposição de Motivos, parte de premissa largamente conhecida dos educadores: o vertiginoso crescimento do número de estudantes no ensino médio que, entre 1998 e 2002, conforme a própria EM, praticamente dobrou (5,7 milhões para 9,8 milhões), alcançando 2,2 milhões de concluintes. O corolário a que se chega, entretanto, é extremamente preocupante: o setor privado é mais eficiente no fornecimento do ensino superior e, por conseguinte, deve se constituir no eixo da expansão do setor. Essa lógica está presente na EM do PPP, que considera um “dado” o “fato” de que o setor privado é mais eficiente do que o público.

Alimenta-se a crença de que as vagas proclamadas nos anúncios das privadas e não preenchidas constituem verdadeiras vagas ociosas. A EM finge ignorar que hoje o nível de inadimplência no setor privado, conforme a ANUP, é da ordem de 40%. Em 2002, um milhão de estudantes ingressou nas IPES, enquanto que apenas 315 mil concluíram seus cursos, conforme o INEP (Censo INEP, 2002). O gargalo econômico imposto pelas privadas é inclemente. Assim, a alternativa de fortalecer o setor privado somente fortalecerá esse ciclo vicioso, ou, pelo menos, até que o Estado subsidie a totalidade dessas vagas.

Em relação aos argumentos de que a alternativa proposta não requer renúncia fiscal significativa, é preciso examinar a situação com mais rigor. Atualmente, apenas as filantrópicas consomem R\$ 839,7 milhões ao ano. É dinheiro que o Estado deixa de arrecadar: R\$ 634 milhões em contribuições previdenciárias ao INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) e mais R\$ 205,7 milhões em tributos recolhidos pela Receita Federal. A este montante, é preciso somar as isenções das comunitárias e confessionais. Caso o PROUNI seja aprovado, aproximadamente 1125 instituições gozarão de isenções fiscais. Embora estudos adicionais tenham de ser feitos, é razoável supor que o montante será extremamente elevado. Estudo da Andifes sugere que com R\$ 1 bilhão seria possível dobrar o número de estudantes nas IFES. A Emenda Andifes deste ano – necessária para fechar as contas mais emergenciais – é de apenas R\$ 58 milhões.

Outros aspectos devem ser considerados. Abertura para os “cursos seqüenciais”, imprecisas modalidades de cursos de nível superi-

or, é preocupante. Os problemas conceituais de suas definições são graves. Entretanto, mais graves são as suas implicações práticas. Em geral, são cursos aligeirados, sem um mínimo de consistência e coerência internas. Os cursos seqüenciais de formação específica cresceram 7 vezes de 1999 a 2002, basicamente no setor privado, responsável por quase 80% das matrículas, passando de 166 cursos em 99 para 551 em 2002 (apenas 10 são oferecidos pelas IFES). É de se prever um grande crescimento dessas modalidades, tendo em vista o seu baixo custo e sua alta “eficiência”. O mesmo pode ser dito em relação aos cursos a distância: cresceram 24 vezes de 2000 a 2002.

De acordo com a ex-representante da ANPED no Fórum em Defesa da Escola Pública, Prof^a Isaura Belloni, por pressão das mantenedoras de IES, foi acrescentado um dispositivo, em versões recentes do substitutivo do relator, que contraria o princípio básico da destinação dos recursos públicos da educação. A possibilidade de alteração da natureza jurídica, implicaria transferência de patrimônio da filantrópica a uma nova sociedade com fins lucrativos, isto é, de propriedade privada ultrapassando as restrições constitucionais do artigo 213 (os recursos públicos serão destinados às escolas públicas podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas: a) que comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; b) assegurem a destinação do seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso do encerramento das suas atividades).

A Exposição de Motivos nº 026, de abril de 2004, parece definir como “inclusão social” a democratização do acesso da população de baixa renda ao ensino superior. Sabe-se, entretanto, que uma ação afirmativa que focaliza o acesso ao ensino superior não garante, em absoluto, a inclusão social de qualquer egresso do ensino médio, seja ele de baixa renda ou não. De fato, o problema de fundo é que o pressuposto da política do Executivo é a focalização. Em um contexto em que apenas 3 em cada 100 jovens de 18 a 24 anos está matriculado em uma instituição pública, as cotas sequer arranham o problema do acesso. Por isso, para o ANDES-SN a questão central é a articulação entre políticas de ação afirmativa e a universalização.

O PL em questão amplia o peso do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) na seleção dos estudantes com “direito” a usufruir o

programa. Tal exame tem sido amplamente questionado em diversos fóruns pois restringe a autonomia universitária na seleção de estudantes. Como abrir um curso para povos indígenas ou um para camponeses do MST se o ENEM é obrigatório? Ademais, a sua qualidade vem sendo questionada por diversas entidades e instituições educacionais. O Projeto deturpa a avaliação do ensino superior ao utilizar o SINAES para credenciar as instituições que pretendem aderir ao programa. Novamente, o sistema de avaliação é chamado para legitimar o repasse de verbas públicas para as instituições privadas.

A inclusão no PROUNI dar-se-á mediante assinatura de termo de adesão que terá prazo de 10 anos, tempo este em que não se prevê outra avaliação que não a inicial. Os termos do acordo poderão ser alterados, desde que sejam aceitos por ambas as partes e também pode ser extinto.

Outro aspecto importante é que, havendo um “desequilíbrio” na proporção inicialmente ajustada, a instituição deverá restabelecer a referida proporção, oferecendo novas bolsas a cada processo seletivo subsequente. Em caso de evasão durante o curso, por qualquer impossibilidade do estudante, a instituição poderá “reequilibrar” os números para cumprir os percentuais estabelecidos no acordo. Tal procedimento permitirá, no início de cada ano, oferecer dados estatísticos que “comprovem a inclusão social”, tal como é percebida no PL.

VI SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES)¹⁸

As Políticas Educacionais do Governo Lula: o Sistema de Avaliação

Situando a questão

São partes constituintes da Reforma da Educação Superior a criação e o fortalecimento de mecanismos de controle do governo sobre as instituições de ensino superior, dentre os quais um sistema nacional de avaliação centralizado que garanta grande parte desse almejado controle.

A avaliação da educação superior tem sido alvo da atenção dos últimos governos. Esse interesse de tornar prioritária a política de avaliação tem como explicação o papel que o Estado brasileiro assumiu no contexto das reformas dos anos 90, isto é, de um ente avaliador e regulador das ações que se passam na esfera social.

Nesse modelo em que o Estado, se desresponsabilizou de grande parte de suas funções, privatizando suas ações, restou-lhe o papel de avaliar os resultados apresentados nas diferentes esferas que o compõem e regular as ações dos vários órgãos que desenvolvem as políticas públicas e privadas.

O governo FHC centrou força na avaliação da educação, criando diferentes mecanismos como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), o Exame Nacional de Cursos (ENC/provão), além da criação de comissões para avaliação da oferta de cursos e de ensino.

¹⁸ Texto elaborado no GTPE por Clóvis R. Guterres – (SEDUFMS), Lucília Augusta L. de Paula, (ADUR-RJ), Olgaíses Maués (ADUFPA), Roberto Carlos Lyra da Silva- (ADUNI-RIO) e Suelene Pavão (Regional Norte II).

O atual governo, num movimento de aprofundamento das políticas de seu antecessor, manifestou, desde o primeiro ano, 2003, a preocupação com a avaliação da educação, como forma de regulação. A instituição, no primeiro semestre do governo, por decreto presidencial, de uma comissão para propor um “novo” modelo de avaliação para a educação superior parece traduzir bem o interesse seu sobre o assunto.

A comissão instituída apresentou o relatório de suas atividades, no qual estava a proposta da criação de um sistema nacional de avaliação.

O ANDES-SN fez uma análise do documento do SINAES, publicado pelo INEP em outubro de 2003, apresentando suas convergências e divergências em relação à proposta governamental.

Refletindo contradições no âmbito do governo, em dezembro de 2003, por meio de medida provisória, foi instituído o “Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior - SINAPES”, deixando de lado muitos aspectos indicados pela primeira comissão. Com algumas alterações, dentre elas a supressão da palavra progresso, esse modelo de avaliação (medida provisória) se transformou na Lei nº 10.861 de 14 de abril de 2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação de Educação Superior - SINAES. Mais recentemente, foi baixada pelo MEC a portaria nº 2051 de 9 de julho de 2004, que regulamenta os procedimentos de avaliação da educação superior.

O ANDES-SN, numa posição crítica em relação às políticas educacionais propostas pelo governo, apresentou no 47º CONAD (Novembro de 2003) o Texto de Referência - TR nº 29, que, após apreciação, teve aprovada a deliberação de “rejeitar a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior devido ao seu caráter antidemocrático e heteronômico”.

O ANDES-SN tem uma posição clara e consubstanciada sobre o entendimento da concepção e da operacionalização da avaliação da educação superior. Essa compreensão está explicitada em diferentes documentos, destacando-se o Caderno do ANDES-SN, nº 2, 3ª. Edição, atualizada e revisada em outubro de 2003, que contém as bases epistemológicas e políticas daquilo que o Sindicato Nacional vem, historicamente, defendendo para a educação, e conseqüentemente, para a avaliação, a saber, a concepção da educação como um bem social e do Estado como provedor da educação e da cidadania.

É, pois, a partir dessa compreensão, inclusive de que avaliação “não se dá em abstrato”, que se tecerão algumas considerações que poderão servir de subsídios para a ampliação da discussão sobre a Portaria Ministerial nº 2.051 de 9 de Julho de 2004.

Pontos focais da Portaria

O SINAES, instituído pela Lei nº 10.861 de 14 de abril, avoca a si a condução do processo de avaliação assentado no tripé: avaliação das instituições de ensino superior; dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico dos estudantes.

O planejamento e a operacionalização das ações serão realizados pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES

A avaliação será: interna (auto-avaliação), coordenada pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) e externa “in loco”, realizada por comissões externas designadas pelo INEP constituídas por indicação do MEC, a partir de nomes cadastrados e capacitados pelo INEP.

Os resultados das avaliações externas¹⁹ das instituições e cursos de graduação serão expressos por meio de conceitos, numa escala de cinco níveis, representando: 4 e 5 indicativos de pontos fortes, 3, mínimo aceitável para efeitos de credenciamento ou credenciamento; 1 e 2, indicativo de que instituição tem, na sua avaliação, pontos fracos.

O INEP será o órgão do MEC responsável pela operacionalização da avaliação a partir das diretrizes e normas definidas pela CONAES.

Em caso de resultados insatisfatórios no processo de avaliação, a instituição assinará protocolo de compromisso com o MEC para “superação das dificuldades detectadas”.

Algumas considerações

Apesar das intenções expressas no art. 1º da portaria em relação às finalidades do SINAES, percebe-se que o sistema de avaliação irá credenciar o funcionamento das instituições: “o processo de

¹⁹ O parecer da avaliação externa é um somatório de todas as avaliações indicadas pelo SINAES: PDI, relatórios parciais e finais do processo de auto-avaliação, dados do Censo da Educação Superior e do Cadastro de Instituições de Educação superior, dados do ENADE, relatórios de avaliação dos cursos de graduação, dados dos questionários socioeconômico dos estudantes, relatórios e conceitos da CAPES, documentos sobre credenciamento ou credenciamento, (: Art.15 da Portaria 2051/04)

credenciamento e renovação de credenciamento de instituições, e a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação” (art.32). Como, conforme o PROUNI, o Estado irá selecionar as instituições privadas que farão jus a verbas públicas, a questão do credenciamento assume um lugar proeminente na “reforma” da educação superior.

Também o caráter de punição/premiação está posto pelo ENADE, tendo em vista que este é considerado “componente curricular obrigatório” dos cursos de graduação, devendo **constar do histórico escolar** do aluno a data em que o exame foi realizado. Os resultados serão expressos numa escala de cinco níveis e encaminhados aos alunos e às instituições. Tal procedimento deverá possibilitar que os resultados sejam informados, nos casos de seleção de qualquer ordem, às quais os ex-alunos venham a se submeter: emprego, cursos de pós-graduação, bolsas de mestrado, etc. Da mesma forma, os alunos que obtiverem melhor desempenho no ENADE receberão distinções e estímulos.

As funções e a constituição da CONAES levantam algumas reflexões. A ela competirá o estabelecimento dos procedimentos, dos mecanismos, das diretrizes, das propostas para o desenvolvimento das instituições. Além disso, também será essa comissão que estabelecerá as diretrizes para a constituição das Comissões Próprias de Avaliação (CPA).

Assim, essa CONAES concentrará todas as ações relativas ao sistema nacional de avaliação. O mais preocupante, além da centralização de poderes, refere-se à forma e à composição da referida comissão. O número de membros será de 13, assim constituídos: INEP (1), CAPES (1), MEC (3), mais 5 membros indicados pelo Ministro da Educação, representante dos docentes (1), dos técnicos-administrativos (1) e dos estudantes (1). Será uma comissão majoritariamente governista.

Para a realização da auto-avaliação, serão constituídas as CPAs, por ato do reitor da instituição, não assegurando os princípios democráticos. Essas comissões serão constituídas por “todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada”. Esse ponto é questionável, na medida em que o Movimento Docente entende que compete à comunidade interna a realização da auto-avaliação, devendo a instituição gozar de plena autonomia para tal,

de acordo com as suas especificidades locais e regionais. O sentido dessa “ampla” comissão é preocupante, visto que poderá representar uma interferência indevida na instituição. Também a constituição, pouco clara, em termos de número e de forma, pode ensejar atos arbitrários por parte dos reitores ou correspondentes. Outro aspecto não menos relevante é a indeterminação da sociedade civil: como nos lembra Bourdieu, quando os neoliberais falam em sociedade querem dizer, na verdade, o mercado.

Ainda quanto à auto-avaliação, destacam-se os aspectos sobre os quais a CONAES e o INEP estabelecerão as diretrizes e orientações, a partir de alguns pontos enunciados na Lei 10.861, art. 3º. Dentre esses, destacam-se a responsabilidade social e a sustentabilidade financeira, entendidas como forma de desresponsabilização do poder público, obrigando as IES a buscarem recursos via parcerias público-privadas, além de ensejar a mercantilização da educação.

A avaliação externa das instituições será feita por comissões externas, como já acontecia na política do governo anterior. Tanto a Lei 10861/04 quanto a Portaria 2051/04 não esclarecem a questão da constituição dessa comissão que terá uma função importante, atuando como sintetizadora de todos os processos avaliativos ocorridos nas Instituições de Ensino Superior - IES. O Movimento Docente defende que essa avaliação se realize por meio da implantação de um conselho social com outra função e natureza.

Haverá também uma comissão externa de avaliação de cursos que trabalhará a partir do especificado no art. 20 da portaria. Os comentários feitos a propósito da outra comissão são pertinentes a esta.

O ENADE, realizado pelo INEP e aplicado periodicamente, resignifica o Provão e aprofunda o caráter *ranqueador*, *produtivista* e *punitivo*. O ENADE é componente curricular obrigatório, devendo constar no histórico escolar informação sobre se o candidato se submeteu ou não a tal exame.

A CONAES, após apreciação dos resultados das avaliações interna e externa (auto-avaliação da instituição, avaliação dos cursos e dos estudantes) indicará, caso seja insatisfatório, a necessidade de a instituição assinar um protocolo de compromisso, estipulando os termos e o prazo para o seu cumprimento. Esse protocolo representa mais uma interferência na autonomia da instituição, na medida em

que o seu descumprimento enseja penalidades que vão desde a suspensão temporária da abertura de processo seletivo, até a perda de mandato do dirigente responsável pela ação não-executada.

O SINAES, da forma como está instituído (lei e portaria), deixa claro o sentido de regulação que é dado à avaliação. Essa concepção de avaliação é fundamental para dar apoio ao modelo de universidade que está sendo proposto na (contra) reforma da educação superior, sendo parte integrante desta, estando presente no documento II do MEC “Reafirmando Princípios e Consolidando Diretrizes da Reforma da Educação Superior”.

Finalizando

No bojo da reforma da educação superior, encontra-se o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, como “novo” mecanismo de regulação e ajuste da educação às exigências dos organismos internacionais

O Movimento Docente tem proposta para a universidade, seu papel social, suas funções acadêmicas e entende que a avaliação deve-se dar a partir da concepção de homem livre, de educação emancipatória e de sociedade democrática, solidária e fraterna. Portanto, a avaliação proposta pelo SINAES não encaminha para essa opção política-teórico-metodológica que está incorporada aos princípios do MD, que defende uma avaliação participativa, emancipatória, democrática, contrária, pois, à avaliação apontada pelo SINAES.

A defesa da educação pública, gratuita, laica, com qualidade social não se coaduna com o que está proposto no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, instituído pela Lei nº 10861/04 e pela Portaria nº 2051/04, e reforça a importância de defender a proposta incluída no Caderno 2 do ANDES-SN.

Referências Bibliográficas

ANDES . Proposta do ANDES-SN para a Universidade Brasileira. **Cadernos ANDES**, nº. 2, 3a. Edição atualizada e revisada, outubro de 2003.

BRASIL, Lei nº 10.861 de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior e dá outras providências.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria nº 2.051 de 9 de Julho de 2004. Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Publicado no **Diário Oficial da União** nº 132 , de 12.07. 2004, Seção I, página 12.

VII EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA²⁰

As propostas apresentadas pelo governo Lula da Silva para a educação profissional e tecnológica devem ser compreendidas no conjunto das políticas para a educação, a partir da sua vinculação com a educação básica e com a educação superior. O Ministro da Educação Tarso Genro anunciou que o eixo da política do governo para a educação consiste na aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB e na realização da reforma da educação superior. A expansão da oferta de ensino superior dar-se-ia, portanto, por meio do fornecimento privado (Prouni), por cursos seqüenciais e a distancia e pela ampliação dos cursos de tecnólogos (Educação Profissional).

Nesse sentido, a revogação do Decreto nº 2.208/97 que regulamentava os artigos 39 a 41 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, não atendeu aos anseios das entidades e dos educadores que combateram a política de desmonte da educação tecnológica empreendida por Fernando Henrique Cardoso. De fato, o governo já apresentou o Decreto nº 5.154/2004, analisado adiante, e se prepara para a apresentar ao Congresso Nacional um projeto de lei orgânica para a educação profissional e tecnológica que objetiva regulamentar essa área. As medidas propostas para a educação profissional e tecnológica incluem a expansão de vagas, mudanças nas formas de gestão das escolas e até a criação de um fundo nacional de apoio ao financiamento, fortalecimento e manutenção dessa modalidade de educação²¹.

²⁰ Texto elaborado no GTPE por Maria Rosimary Soares dos Santos (Regional Leste)

²¹ Subsídios para a discussão de proposta de anteprojeto de Lei Orgânica da Educação Profissional e Tecnológica. MEC, agosto, 2004.

As mudanças propostas, assim como as orientações para a reforma da educação superior, têm como eixo central a diversificação das fontes de financiamento, incluindo as parceiras público-privadas; prevêem a criação de escolas de fábricas-terceirização espúria de mão-de-obra e subordinação da formação às demandas imediatas do mercado.

O conjunto dessas orientações inviabiliza a carreira única do ANDES-SN, afastando desta, ainda mais, os docentes da carreira de 1º e 2º graus. Com efeito, a reconfiguração da educação profissional institui mecanismos produtivistas que estilhaçam o conceito de carreira única.

Na consecução dessas propostas, um passo importante foi a edição do Decreto nº 5.154, de 23 de Julho de 2004, que regulamenta o parágrafo 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da LDB – Lei 9394/96, substituindo, assim, o Decreto nº 2.208/97, que desvinculava a formação profissional da formação geral. A promulgação desse decreto foi noticiada com entusiasmo pela imprensa.

O que é apresentado como a grande novidade do decreto é que ele prevê várias “alternativas” de articulação entre o ensino médio e o ensino técnico de nível médio. O que vem sendo anunciado como um grande avanço é a possibilidade de integração entre ambos, ou seja, os alunos poderão freqüentar o ensino médio e o ensino técnico de nível médio ao mesmo tempo, na mesma grade curricular e na mesma escola.

No entanto, o decreto mantém a concomitância “oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino fundamental ou esteja cursando o ensino médio, na qual a complementaridade entre a educação profissional e técnica de nível médio e o ensino médio pressupõe existência de matrículas distintas para cada curso (...)”. Mantém também a subsequência, ou seja, o ensino técnico oferecido “somente a quem já tenha concluído o ensino médio”.

Conforme o proposto, cada escola decidirá se quer unir ou manter separado o ensino médio e o ensino técnico de nível médio. E cada estudante decidirá se quer fazer só o ensino médio ou se seguirá uma das outras três opções de articulação do ensino médio com ensino técnico de nível médio.

O Decreto nº 5.154/2004:

1) prevê que a articulação entre o ensino médio e o técnico deverá seguir as Diretrizes Curriculares Nacionais do CNE, as normas do sistema de ensino e as exigências de cada instituição, segundo o seu projeto pedagógico;

2) regulamenta a oferta de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação. O art. 5º estabelece que “os cursos de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação organizar-se-ão, no que concerne aos objetivos, características e duração, de acordo com diretrizes curriculares nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação”.

3) prevê, também, a possibilidade de progressividade e cumulatividade na formação e na certificação dos estudantes. O estudante poderá aproveitar sua qualificação inicial e complementá-la com cursos técnicos de nível médio e de graduação, desde que estes tenham sido organizados dentro de “itinerários formativos” específicos, com possibilidade de saídas intermediárias, de forma a permitir uma certificação gradativa. Essas saídas intermediárias podem ser articuladas com os programas para educação de jovens e adultos.

4) ignora o debate travado desde a edição do Decreto n.º 2.208/97 e a concepção defendida pelos educadores da educação profissional e tecnológica, baseada na formação integral e no trabalho como princípio educativo, integrada à educação básica como um referencial para estruturar e organizar o sistema público de ensino. Segundo José Rodrigues (2004), o decreto é um recuo no tempo, pois assemelha-se à Lei nº 7.044/82, que altera a 5.692/71, deixando “livre” a opção pela integração ou não entre a educação profissional de nível médio e a formação geral (propedêutica).

5) decreto flexibiliza ainda mais a possibilidade de relacionamento entre o ensino médio e a educação profissional de nível técnico, já que agrega às possibilidades anteriores (formação subsequente, formação concomitante) a formação “integrada”. Assim como a Lei nº 7.044/82, o “novo” decreto parece vir para acomodar conflitos. Neste sentido, cabe destacar que as mudanças ocorridas com o Decreto nº 2.208/97 foram bem aceitas por dirigentes de algumas IFE e pelos gestores dos sistemas de ensino da iniciativa privada.

6) deixa para as escolas sistemas de ensino a adesão ou não ao novo modelo. Quanto a esse aspecto, já temos manifestações de que tal medida irá aumentar os custos de manutenção do ensino, pois demandará mais recursos, contratação de professores e infra-estrutura para a educação profissional. A pergunta é de onde virão os recursos. A resposta para esta questão, certamente, pressupõe as parcerias público-privadas.

7) mantém a estrutura modular de organização da educação profissional, já amplamente criticada pelos educadores, e a complementaridade da formação em instituições distintas, o que pressupõe uma homogeneidade dos inúmeros projetos pedagógicos das entidades de educação profissional.

8) introduz a modularização também nos cursos de graduação (tecnológicos), mantém e/ou aprofunda a criação de cursos seqüenciais. Em suma, o Decreto nº 5.154/04 é parte da contra-reforma em curso, pois normatiza a formação aligeirada dos jovens e, assim como o de nº 2.208/97, não passou pelo crivo do debate público.

Referência Bibliográfica

RODRIGUES, José. Quarenta anos adiante: Breves anotações a respeito do novo decreto de educação profissional, UFF, 2004.

DIRETORIA DO SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR - ANDES-SN BIÊNIO 2004-2006

PRESIDENTE: Marina Barbosa Pinto - ADUFF S.Sind.

1º VICE-PRESIDENTE: Paulo Marcos Borges Rizzo - APUFSC S.Sind.

2º VICE-PRESIDENTE: Osvaldo Coggiola - ADUSP S.Sind.

3ª VICE-PRESIDENTE: Maria Inês Corrêa Marques - APUB S.Sind. e ADUCSAL S.Sind.

SECRETÁRIO GERAL: Márcio Antônio de Oliveira - APES-JF S.Sind.

1ª SECRETÁRIA: Milena Martinez - APUFPR - S.Sind.

2ª SECRETÁRIA: Céres Maria Ramires Torres - ADUFPEL S.Sind.

3º SECRETÁRIO: Edmundo Fernandes Dias - ADUNICAMP

1º TESOUREIRO: Antônio de Pádua Bosi - ADUNIOESTE S.Sind.

2ª TESOUREIRA: Zenilde Moreira Borges de Moraes - ADUFERPE S.Sind.

3ª TESOUREIRA: Edna Maria Magalhães do Nascimento - ADUFPI S.Sind.

REGIONAL NORTE I

1º VICE-PRESIDENTE: Jorge Luiz Coimbra de Oliveira - ADUNIR S.Sind.

2º VICE-PRESIDENTE: Francisco Jacob Paiva da Silva - ADUA S.Sind.

1ª SECRETÁRIA: Nazira Correia Camely - ADUFAC S.Sind.

2º SECRETÁRIO: Francisco de Paula Brito - SESDUF-RR

1º TESOUREIRO: Carlos Luis Ferreira da Silva - ADUNIR S.Sind.

2ª TESOUREIRA: Ana Cristina Fernandes Martins - ADUA S.Sind.

REGIONAL NORTE II

1ª VICE-PRESIDENTE: Suelene Leite Pavão - ADUFPA S.Sind.

2ª VICE-PRESIDENTE: Marinalva Silva Oliveira – SINDUFAP

1º SECRETÁRIO: Paulo de Jesus Santos - ADFCAP S.Sind.

2ª SECRETÁRIA: Olgaíses Cabral Maués - ADUFPA S.Sind.

1º TESOUREIRO: Benedito Gomes Santos Filho - ADFCAP S.Sind.

2ª TESOUREIRA: Sandra Bernadete Moreira - ADUFPA S.Sind.

REGIONAL NORDESTE I

1ª VICE-PRESIDENTE: Rosilda Silva Dias - APRUMA S.Sind.

2ª VICE-PRESIDENTE: Maria do Céu de Lima - ADUFC S.Sind.

1º SECRETÁRIO: Antônio de Pádua Rodrigues - ADUFPI S.Sind.

2º SECRETÁRIO: Emmanoel Lima Ferreira - SINDURCA

1º TESOUREIRO: José Menezes Gomes - APRUMA S.Sind.

2º TESOUREIRO: Nouga Cardoso Batista - ADCESP S.Sind.

REGIONAL NORDESTE II

1ª VICE-PRESIDENTE: Ibiraci Maria Fernandes Rocha - ADURN S.Sind.

2ª VICE-PRESIDENTE: Levy Paes Barreto - ADUFERPE S.Sind.

1ª SECRETÁRIA: Simone Sette Lopes - ADUFEPE S.Sind.

2ª SECRETÁRIO: Carlos Augusto de Amorim Cardoso - ADUFPB S.Sind.

1º TESOUREIRO: Rubens Freire Ribeiro - ADUFPB S.Sind.

2º TESOUREIRO: Geraldo Marques Carneiro - ADFURRN S.Sind.

REGIONAL NORDESTE III

1ª VICE-PRESIDENTE: Zózina Maria Rocha de Almeida - ADUNEB S.Sind.

2ª VICE-PRESIDENTE: Terezinha Maria Barros Santos - ADUCSAL S.Sind.

1ª SECRETÁRIA: Claudete Sales Sampaio - ADUFS-SE S.Sind.

2ª SECRETÁRIO: Jorge Luiz Bezerra Nóvoa - APUB S.Sind.

1ª TESOUREIRA: Wânia Souza Andrade - ADUCSAL S.Sind.

2ª TESOUREIRO: Joselito Brito de Almeida - ADUNEB S.Sind.

REGIONAL PLANALTO

1º VICE-PRESIDENTE: Enoch José da Mata - ADUFG S.Sind.

2ª VICE-PRESIDENTE: Maria Abádia da Silva - ADUNB S.Sind.

1ª SECRETÁRIA: Maria do Carmo Morales Pinheiro - ADCAC S.Sind.

2ª SECRETÁRIO: Helder Barbosa Paulino - ADCAJ S.Sind.

1ª TESOUREIRA: Gene Maria Vieira Lyra Silva - ADUFG S.Sind.

2ª TESOUREIRA: Graciela Nora Doz de Carvalho - ADUnB S.Sind.

REGIONAL PANTANAL

1º VICE-PRESIDENTE: Cláudio Freire de Souza - ADourados S.Sind.

2º VICE-PRESIDENTE: Antônio Gonçalves Vicente (Tati) - ADUFMAT-Roo S.Sind.

1º SECRETÁRIO: Aguinaldo Lenine Alves - ADUEMS S.Sind.

2ª SECRETÁRIA: Iva Ferreira Gonçalves - ADUFMAT S.Sind.

1º TESOUREIRO: Pedro de Assis e Silva Filho - ADUFMAT S.Sind.

2º TESOUREIRO: José Luiz Finocchio - ADUFMS S.Sind.

REGIONAL LESTE

1ª VICE-PRESIDENTE: Maria Rosimary Soares dos Santos - APUBH S.Sind.

2ª VICE-PRESIDENTE: Gilberto Marques Pereira - SINDCEFET-MG

1º SECRETÁRIO: Aloízio Soares Ferreira - ASPUV S.Sind.

2ª SECRETÁRIA: Maristela Nascimento Duarte - ADFUNREI S.Sind.

1ª TESOUREIRA: Ranah Manezenco Silva - ASPUV S.Sind.

2º TESOUREIRO: Roberto Alves Braga Jr. - ADUFLA S.Sind.

REGIONAL RIO DE JANEIRO

1º VICE-PRESIDENTE: Paulo Antonio Cresciulo de Almeida - ADUFF S.Sind.

2º VICE-PRESIDENTE: Roberto Leher - ADUFRJ S.Sind.

1ª SECRETÁRIA: Sonia Lúcio Rodrigues de Lima - ADUFF S.Sind.

2º SECRETÁRIO: Wilson Paes de Macedo - ASDUERJ

1º TESOUREIRO: Rômulo Garcia de Andrade - ADUR-RJ S.Sind.

2º TESOUREIRO: Carlos Alberto Lima - ADUNI-RIO S.Sind.

REGIONAL SÃO PAULO

1ª VICE-PRESIDENTE: Ana Maria Ramos Estêvão - ADUNESP S.Sind.

2ª VICE-PRESIDENTE: Iole Ilíada Lopes - SR SP

1º SECRETÁRIO: Itamar Ferreira - ADUNICAMP

2ª SECRETÁRIA: Líria Maria Bettiol - APESFUNEC S.Sind.

1º TESOUREIRO: Nylson Gomes da Silveira Filho - ADUNIFESP S.Sind.

2º TESOUREIRO: Carlos Alberto Olivieri - ADUFSCar S.Sind.

REGIONAL SUL

1º VICE-PRESIDENTE: Hélio Alexandre Mariano - ADUNICENTRO S.Sind.

2º VICE-PRESIDENTE: Edson Domingos Fagundes - SINDOCEFET-PR

1ª SECRETÁRIA: Maria da Graça N. Bollmann - APUFSC - S.Sind.

2º SECRETÁRIO: Geraldo Pereira Barbosa -SR Sul

1º TESOUREIRO: Adilson Gil Tavares - SINDOCEFET-PR

2ª TESOUREIRA: Sandra Mara Alessi Muntsch - APUFPR S.Sind.

REGIONAL RIO GRANDE DO SUL

1º VICE-PRESIDENTE: Luiz Henrique Schuch - ADUFFPel S.Sind.

2º VICE-PRESIDENTE: Hugo Gomes Blois Filho - SEDUFMS

1ª SECRETÁRIA: Lorena Almeida Gill - ADUFFPel S.Sind.

2ª SECRETÁRIA: Rejane Terezinha Pereira dos Santos - SEDUFMS

1º TESOUREIRO: Ângelo F. Maffissoni - APROFURG S.Sind.

2º TESOUREIRO: Luis Eduardo de Souza Robaina – SEDUFMS

SINDICATO
ANDES
NACIONAL

Filiado à CUT