

Digressões em torno da não reforma universitária

Considerações sobre um documento pouco documentado sobre a crise acadêmica

Paulo Roberto de Almeida

(pralmeida@mac.com; www.pralmeida.org)

Comentários tópicos a respeito do texto:

Propostas para a revitalização da rede pública das universidades brasileiras (diretrizes de política acadêmica e de gestão)

(Texto original em itálico)

Comentários de Paulo Roberto de Almeida (PRA:)

(ao início serão feitos comentários tópicos, para cada parágrafo analisado; no final será feita uma avaliação geral do documento e oferecidas sugestões de caráter mais geral)

I.

***Objetivo:** O objetivo deste documento é propor um conjunto de medidas para a revitalização das universidades públicas, visando a recuperação de seu poder acadêmico, condição de seu poder social e político.*

PRA: O documento, em lugar de enveredar por conceitos difusos, poderia começar por propor um diagnóstico do setor, seu modo de funcionamento, sua relação entre os custos e os gastos com alunos/professores/funcionários, sua participação no mercado de ensino superior e outros dados do gênero, pois apenas com base num diagnóstico objetivo, com base em dados e informações mensuráveis e quantificáveis (e comparáveis com outras instituições da mesma categoria) seria possível traçar propostas e oferecer soluções ao que aparece hoje como uma imensa crise do setor universitário público, feita não apenas de orçamentos curtos e investimentos escassos, mas também de crise política e moral.

Ao contrário, o documento inicia dizendo que pretende “recuperar o poder acadêmico” da universidade pública, noção difusa e altamente contestável, pois não se sabe bem em que consiste esse poder acadêmico, quais suas componentes reais (e outras imaginárias) e porque seria ele uma “condição de seu poder social e político” e porque diabos os universitários pretendem resolver seus problemas enveredando por algo tão mais

vasto como o poder da universidade na sociedade. Deve ser um empreendimento filosófico que guarda pouca relação com os problemas reais e concretos da universidade pública.

Registre-se, *en passant*, que o documento se dirige apenas ao sistema universitário público, responsável por 15%, aproximadamente, da oferta total do setor. Esse setor pode ainda ser responsável pela maior parte da produção científica acumulada, mas é de se presumir que essa proporção será alterada gradativamente pela qualificação do setor privado. Ainda assim, este último cumpre uma das funções do terceiro ciclo, que é a de prover profissionais qualificados (desigualmente) para o mercado, respondendo de modo mais rápido às mudanças desse mercado e à dinâmica geral da economia, o que o setor público cumpre de modo muito lento e nem sempre ajustado às necessidades do mercado.

A perda de poder acadêmico: A perda de poder acadêmico pelas universidades públicas decorreu de sua perda de poder de iniciativa no tocante ao acesso, ao ensino, às pesquisas e à extensão.

PRA: Sem definir o que seja “poder acadêmico” fica difícil determinar o que quer que seja que elas tenham perdido. Aparentemente as universidades públicas perderam a iniciativa até de determinar os termos da discussão em que pretendem oferecer soluções aos seus reais problemas. O documento poderia começar dizendo em que momento esse poder foi perdido, em decorrência de que medidas (por parte de quem?) e em que consistia esse poder (anteriormente concedido ou garantido) de determinar acesso, ensino etc. Acusações vagas tornam difícil levar a discussão a questões concretas que possam ser equacionadas e solucionadas.

Causa da perda de poder acadêmico: o modelo neoliberal, que enfatiza a racionalidade e eficácia do mercado como mola social e política e como modelo de organização das instituições sociais.

PRA: Acusação genérica que vale tanto quanto seu contrário: racionalidade e eficácia do mercado são, em princípio, critérios objetivos de avaliação de funcionamento de quaisquer instituições públicas, não subsumidas em qualquer ideologia momentânea, seja ela neoliberal ou marxista. A classificação apriorística não avança um milímetro no diagnóstico

dos problemas universitários concretos, mas introduz um véu de ideologia numa discussão que deveria ser pautada por conceitos claros e objetivos.

Origem da perda de poder acadêmico: o relatório do Banco Mundial sobre as universidades públicas da América Latina e do Caribe (meados dos anos 1980). Nesse relatório as universidades públicas são apresentadas como improdutivas, ineficientes, pesadamente burocráticas. O relatório propôs uma reforma (realizada pelo MEC) com os seguintes traços principais: transferência das decisões sobre pesquisas e suas avaliações para agências de fomento e para fundações privadas (recomendação de fomento a centros de excelência extra-universitários ou interuniversitários), prioridade para cursos profissionalizantes e de curta duração, escolarização da graduação, privatização de cursos (tanto por meio de fundações e parcerias com empresas privadas quanto por exclusão de determinados cursos nas universidades públicas e sua transferência para universidades privadas), subvenção pública a universidades privadas e seu rápido reconhecimento pelas agências de fomento, implantação da pós-graduação lato sensu, etc.

PRA: O relatório do BIRD pode ter constatado algo óbvio, como o médico constata a febre de um paciente com base em dados objetivos. O BIRD não estava interessado em tirar ou conceder poder a ninguém, apenas em fazer um diagnóstico da situação e oferecer algumas sugestões com base em dados verificáveis e em torno de questões bem concretas: acesso, número de alunos, resultados sob forma de graduação, pesquisa, custos financeiros, retorno social etc. Não me consta que a categoria “poder acadêmico” figurasse no relatório do BIRD.

Diagnóstico

Perda da iniciativa quanto às pesquisas: as decisões sobre linhas de pesquisa, temas de investigação, conteúdos e formas das pesquisas, prazos para conclusão de investigações, avaliação de métodos e de resultados, intercâmbios internacionais, passaram a ser tomadas e definidas pelas agências de fomento e por fundações privadas operando no interior das universidades públicas.

PRA: Não me parece que os professores universitários tenham perdido o “poder acadêmico” de determinar suas linhas de pesquisa, nas privadas e nas públicas.

Intervenções de órgãos públicos ou de fundações privadas que se dedicam ao financiamento dessas pesquisas podem ser legítimas, na medida em que se trata de um investimento e de uma utilização de recursos escassos; natural pois que haja um controle quanto à destinação desses recursos, inclusive para fins de racionalização (para evitar duplicação ou descoordenação). Seria antinatural que recursos escassos fossem concedidos sem qualquer critério quanto à sua utilização e sem qualquer controle de seus resultados efetivos. Nesse caso o “poder acadêmico” estaria sendo utilizado sem a contrapartida de sua responsabilidade.

***Perda da iniciativa quanto ao acesso:** as decisões sobre o acesso às universidades públicas passaram a ser tomadas por empresas realizadoras dos exames vestibulares e pelas empresas de cursos pré-vestibulares, que definem os conteúdos dos programas e a forma dos exames, bem como os critérios de avaliação dos estudantes.*

PRA: As universidades assim o fizeram por uma simples questão de racionalização de métodos e de gestão, pois é o princípio universal da especialização e da divisão do trabalho, critério válido e provado desde os albores da humanidade. De resto, essas “empresas” não determinam o acesso ou “definem os conteúdos”, apenas aplicam métodos de seleção que são definidos pelo corpo universitário ou pelos gestores públicos do sistema. Em muitos casos, são os próprios professores universitários, ou seja, o “poder acadêmico”, que trabalham para essas empresas, atuando como consultores ou funcionários.

***Perda da iniciativa quanto ao ensino** – as grades curriculares não são definidas pelas universidades públicas. Também não são decididos pelas universidades públicas o sistema de créditos, a distinção das disciplinas em obrigatórias e optativas, a duração semestral e não anual das disciplinas, a forma de recuperação dos estudantes não aprovados em disciplinas, etc.*

PRA: As universidades públicas pertencem supostamente a um mesmo sistema federal, o que implica que critérios similares teriam de ser aplicados em determinadas matérias, para fins de comparação, avaliação, sistematização e controle de seus resultados. Esse sistema é o do MEC e suas agências específicas. Pretender que cada universidade aplique seus próprios critérios poderia gerar assimetrias, desigualdades regionais ou sociais, e talvez até

diferenças ideológicas num sistema que ganha muito (e não apenas “economias de escala”) em ser relativamente uniforme e transparente, com regras claras e conhecidas de todos. Aplicar critérios distintos em cada universidade redundaria em confusão e arbítrio em caso de transferências de professores e alunos, o que soe ocorrer com uma certa frequência. Também dificultaria a realização de concursos nacionais para a seleção de mestres, para a elaboração de livros-textos de referência etc. Ou seja, representaria um retrocesso e a introdução de uma contradição insanável em relação ao próprio princípio da universidade pública: impessoalidade, sistematicidade, regras estáveis, etc.

Além disso, as universidades enfrentam a massificação, que decorre: a) do aumento de vagas sem aumento do corpo docente, transformando os cursos em caricaturas do que já se passa nos cursinhos pré-vestibulares; b) da baixa qualidade do ensino médio, tanto nas escolas públicas quanto nas particulares (estas últimas se diferenciam das primeiras porque oferecem computadores, laboratórios, salas de cinema, vídeo e teatro, salas de lazer, quadras esportivas, como se os meios definissem a qualidade dos fins), cujos programas, material didático, formas de avaliação deixam a desejar; c) preparo precário do corpo docente, vindo em sua maioria de licenciaturas curtas ou de cursos de pedagogia em faculdades privadas, salarialmente escorçado, submetido a violências físicas e psíquicas (como nas periferias de São Paulo e do Rio de Janeiro).

PRA: A “massificação” é um produto inevitável da democratização do acesso e esse processo deve ser acomodado e remediado, não recusado ou rejeitado. Toda a indústria moderna, de certo modo, se baseia na “massificação” de produtos ou serviços, o que se resolve, em princípio, mediante o aumento dos índices de produtividade e controle sobre a qualidade do produto ou do processo. A universidade não deveria eludir essa questão, ou seja, ela também precisa aumentar sua produtividade (o que modernas técnicas, como a informática, podem sim ajudar) e também lutar pela qualidade de seus administradores, gestores, e sobretudo professores. Mas isso depende de que ela assuma suas responsabilidades no equacionamento correto do problema e no encaminhamento de soluções, inclusive no que se refere ao aumento da qualidade do ensino médio e também fundamental. Se as escolas privadas deixam a desejar quanto à qualidade do ensino, seria de se supor que os filhos de professores universitários fossem dirigidos ao ensino médio

público, o que não parece ser o caso. O quadro subjetivo traçado neste parágrafo não permite equacionar corretamente o problema da massificação e traçar soluções concretas para sua adequação às realidades do país.

***Perda da iniciativa quanto á extensão** – A extensão universitária passa, cada vez mais, a ser compreendida como prestação de serviços remunerados oferecidos ao mercado e como fonte de recursos suplementares de manutenção para a instituição e de subsídio para a remuneração insatisfatória de docentes e funcionários (cursos de línguas, cursos de curta duração, seminários, estruturas de assessoria, etc.).*

PRA: Isso é verdade apenas parcialmente, e o que ocorre resulta talvez da falta de adaptação da universidade pública à demanda por serviços que ela não provê. A universidade não pode ignorar o mercado e uma osmose com a economia “externa” pode ser benéfica para a universidade como para os próprios professores. Deve-se ver o fenômeno como inevitável e complementar aos propósitos universitários, já que o critério da “torre de marfim” não garante necessariamente bons produtos universitários, na ausência de incitações ou estímulos externos que obriguem a universidade a se reciclar e a se atualizar constantemente. A universidade não produz para a própria universidade a não ser um número restrito de pesquisadores e professores; ela produz basicamente para a sociedade, e como tal deve estar próxima do mercado e de suas necessidades.

***Conclusão:** Essa perda de iniciativa indica a perda do poder acadêmico das universidades públicas e, portanto, a perda ou a inexistência de sua autonomia, em prejuízo do cumprimento de suas funções sociais próprias.*

PRA: Como se trata de um critério vago e indefinido, fica difícil aferir se efetivamente a universidade, perdeu iniciativa, depois poder e finalmente autonomia. Tampouco se define o que sejam as “funções próprias” da universidade. Em princípio se trata de formar profissionais qualificados para o mercado (e um pequeno número para a própria reprodução da universidade). Como os que definem as regras – no MEC, nos conselhos e associações – são outros universitários, presume-se que não esteja havendo diálogo entre as partes, ou que alguns tenham iniciativas e outros passividade, que alguns tenham poder e outros careçam

de autonomia. Ou seja, trata-se de um problema interuniversitário, que pouco tem a ver com a ideologia neoliberal e o predomínio do mercado.

II.

Este documento propõe, assim, medidas práticas para a necessária readequação e revitalização da rede pública das universidades brasileiras – particularmente do sistema federal de ensino superior – tendo em vista a efetivação ou acentuação dos traços institucionais fundamentais que devem caracterizar estas universidades enquanto instituições sociais de interesse público. A saber:

- *Comprometimento, para além de seus fins mais específicos (a educação e formação superior de cidadãos e profissionais especializados e o exercício livre e aberto da interrogação e da atividade crítica e construtiva do conhecimento em seus registros diversos), com o desenvolvimento humano, cultural, sócio-político e econômico da sociedade brasileira, a inclusão política e social e a extensão a todos dos benefícios da investigação científica, da tecnologia e de todo conhecimento.*

PRA: Houve alguma vez uma pesquisa e avaliação do que seja esse “exercício livre e aberto da interrogação e da atividade crítica e construtiva do conhecimento”? Trata-se de algo aferível, controlável, mensurável? Ou se trata apenas de uma permissão para a especulação, descompromissada dos outros objetivos e funções sociais da universidade? O desenvolvimento humano e a inclusão social são de fato objetivos e metas meritórios e desejáveis, mas eles também podem ser medidos por indicadores objetivos e comparáveis. Como isso se compatibiliza com o tal de “exercício livre”? Não seria melhor comprometer a universidade com metas verificáveis e mensuráveis, claras e transparentes, em lugar de se referir a metas vagas e indefinidas como “atividades críticas”?

- *Funcionamento interno pautado por valores, regulações e procedimentos democráticos, seja no nível da convivência e cooperação acadêmicas, seja naquele dos processos de decisão e administração atinentes a todos os registros da vida universitária, inclusive naquele de sua infraestrutura física e financeira.*

PRA: Democracia significa, ademais de representação e designação de métodos de decisão e gestão, a existência dos chamados “checks and balances”, ou ainda a famosa “accountability”, ou seja responsabilização pelo funcionamento e gastos, ou seja, deveria haver algum tipo de controle externo, democrático, sobre o funcionamento interno da universidade, entidade mantida pelos impostos de todos.

- *Autonomia na determinação de suas políticas acadêmicas, projetos e metas, bem como em sua gestão administrativa, financeira e patrimonial – concebida, não como independência e arbítrio de suas decisões, mas como meio indispensável para o cumprimento adequado de suas funções e finalidades sociais, de tal modo que sua contrapartida necessária seja o diálogo permanente com os poderes públicos e com a sociedade -- que promovem e mantêm as universidades e delas se beneficiam.*

PRA: De acordo, sempre quando essa autonomia, que se sustenta com o dinheiro público, aceite ser submetida a critérios de avaliação também públicos e democráticos, o que implica definição de metas e responsabilização pelo seu cumprimento.

São tais traços institucionais fundamentais das universidades públicas – compromisso social, funcionamento democrático e autonomia – que as propostas que se seguem visam determinar, especificar e implementar indicando procedimentos aptos a catalisar mudanças profundas no sistema público da educação superior brasileira, tanto na direção de seus princípios norteadores e ideais históricos, quanto naquelas das expectativas atuais da comunidade universitária e da sociedade brasileira.

PRA: Não se pode ter objeções quanto a esses princípios gerais de funcionamento. Resta saber como eles serão implementados na prática, conjugados a outros objetivos tão meritórios quanto o atendimento de necessidades sociais prioritárias, responsabilização individual no exercício da democracia e autonomia com prestação de contas.

Proposta nº 1 (gestão)

- *A destinação e a gestão da totalidade dos recursos públicos que constituem as dotações das universidades do sistema federal de ensino superior serão*

*realizadas pelas próprias universidades de acordo com **planos de atuação periódicos** por elas elaborados, cabendo ao governo federal supervisionar sua utilização e zelar para que se faça em conformidade com os **planos de atuação** autonomamente determinados pelas próprias universidades.*

PRA: Válido como critério geral, mas esses “planos de atuação” têm de ser minimamente compatibilizados entre si e confrontados a objetivos mais gerais estabelecidos pelo poder público para o conjunto do sistema, do contrário as universidades públicas constituirão um “arquipélago” de instituições separadas, unidas tão somente pelo nome e pelas funções gerais. Pode-se pensar em planos totalmente autônomos para a parte das dotações que as próprias universidades conseguem por seu próprio esforço e empenho, mas não de forma absoluta para as dotações que resultem do esforço tributário da sociedade em seu conjunto.

- *Para tanto, em períodos regulares, os Conselhos Universitários das universidades públicas, a partir da iniciativa e sob a coordenação das respectivas reitorias, elaborarão o **plano de atuação** de sua universidade para o período subsequente (anual ou bienal, conforme decisão das próprias universidades), estabelecendo as diretrizes de suas políticas acadêmica, administrativa, financeira e patrimonial, as quais especificarão, de modo claro e com as respectivas previsões orçamentárias, as prioridades de ensino e de pesquisa, projetos e metas, além dos recursos humanos e equipamentos necessários para sua atuação no período.*

PRA: Os conselhos universitários fazem previsões orçamentárias por sua própria iniciativa? E são previsões (inocentes) ou provisões (potencialmente frágeis)? Ou seja, há uma diferença básica entre saber com quanto as universidades precisam contar para funcionar segundo seus planos ideais (autônomos ou não) e com quanto elas poderão contar em função dos orçamentos federais necessariamente limitados. Entre um e outro se joga todo o espaço da pretendida autonomia.

- *Desde de que elaborado pelo Conselho Universitário tal **plano de atuação**, a reitoria da universidade convocará um **Fórum Público** para sua apreciação e discussão, para o qual convidará autoridades dos diversos poderes do Estado e*

representantes da sociedade civil organizada, visando adequá-lo às necessidades e demandas sociais, culturais e econômicas – sobretudo locais e regionais –, mediante a incorporação das sugestões e críticas.

PRA: Fórum público só se justifica se o distinto público estiver estruturalmente envolvido com a gestão e com o funcionamento da universidade, do contrário vira assembléia da UNE, ou seja cacofonia e generalidades. De preferência o tal de Fórum deve ser exclusivamente universitário e preferivelmente restrito aos que possam tomar decisões de modo responsável ou que contribuam para a gestão e o funcionamento da universidade, o que inclui instâncias de controle, como podem ser representantes de alunos e funcionários, em determinadas condições. Os chamados “representantes da sociedade civil organizada” costumam ser militantes comprometidos com alguma causa, sempre setorial e parcial, e por isso não necessariamente voltados para causas amplas e universais como os da universidade. Um Fórum Público desse tipo tende a ser ineficiente e contraditório, posto que as demandas serão infinitas e os recursos continuarão sempre limitados.

*– O plano de atuação da universidade, assim definido, será finalmente **apreciado, discutido, emendado e votado por um colegiado amplo**, constituído em sua base por professores representantes das diferentes unidades universitárias (faculdades, institutos, etc.) eleitos por seus pares especialmente para este fim, em número proporcional ao do total de docentes da universidade. Integrarão ainda tal colegiado os diretores de unidade e uma significativa representação estudantil e dos funcionários, segundo um número proporcional ao da base docente do colegiado.*

PRA: Nada contra, mas dessa forma a universidade passará meio ano, garantido, em assembléias.

*– Os Conselhos Universitários serão, internamente, os fiadores do fiel cumprimento do **plano de atuação**, cabendo às Congregações das diferentes unidades um papel de vigilância, que elas exercerão, nos casos de possíveis irregularidades, mediante representações dirigidas aos respectivos Conselhos Universitários ou ainda, em*

casos excepcionais, à agência reguladora do Governo, estabelecida nos quadros do Ministério da Educação.

PRA: Perfeito, mas tudo isso já pode ser feito sem qualquer reforma vinda do alto, desde já, bastando que os universitários se reunam, por sua própria iniciativa, e passem a exercer um poder acadêmico que já existe, que é o de poder se reunir, definir estruturas de representação, controle e gestão, de modo autônomo e sem a interferência de poderes externos, acadêmicos ou não.

Proposta nº 2 (pesquisa)

- *Visto que, em função da política atual de fomento à pesquisa (com todo seu aparato de diretrizes ideológicas), a capacidade institucional das universidades públicas relativamente à iniciativa, condução e gestão dos projetos e linhas de investigação nelas desenvolvidas tornou-se irrisória, dado que foi -- como já assinalado acima -- progressivamente transferida para as agências federais e estaduais de fomento, que hoje elegem, controlam e avaliam os projetos, estabelecendo uma relação direta com os professores-pesquisadores (quase sempre pagos pelas próprias universidades em regime de dedicação exclusiva) ou com estudantes e orientadores, não obstante sua vinculação formal à responsabilidade acadêmica e institucional das universidades.*

PRA: Seria interessante conhecer as “diretrizes ideológicas” da atual política de fomento à pesquisa, e saber se essa eleição, controle e avaliação se fazem também de conformidade com essas diretrizes.

- *Visto, portanto, que as universidades correm o risco de se tornarem cada vez mais, no domínio da pesquisa, meros suportes institucionais de uma produção científica parasitária (ainda que freqüentemente de relevância e qualidades indiscutíveis), à qual fornecem bases materiais e estruturas institucionais de legitimação, chancela social e reconhecimento público (heteronomia que se torna patente pelo esvaziamento das “comissões de pesquisa” de suas diversas unidades e pela redução das Pró-Reitorias de Pesquisa a meros órgãos*

mediadores de programas internacionais de intercâmbio e a zeladorias dos programas das agências de fomento).

PRA: Seria interessante também conhecer o que é “produção científica parasitária”, que ainda assim pode ser de qualidade e relevante, e porque, sendo assim, as universidades lhe dão legitimação. Elas não precisam esperar a reforma para “deslegitimar” os parasitários acolhidos em sua sombra, restando saber apenas como e porque as universidades já vêm atualmente se subtraindo às suas responsabilidades sociais.

- ***Considera-se imperativo e urgente, devolver às universidades públicas a iniciativa e responsabilidade institucionais (no nível da eleição, condução, supervisão e avaliação) sobre os programas e projetos de pesquisa realizados em seus institutos, departamentos, laboratórios, etc., sem o que dificilmente poderão responder de forma autônoma, plena e efetiva aos seus fins próprios e compromissos sociais quanto à produção do conhecimento.***

PRA: Não parece que as universidades tenham renunciado, formal e totalmente, à tarefa de definir seus programas e projetos de pesquisa. Elas ainda definem de modo autônomo em que vão trabalhar, mas elas não podem por outro lado pretender que aqueles que vão financiar essa autonomia se isentem da responsabilidade de supervisionar os programas e projetos assim elaborados. Como diria o tio do SpiderMan: “a mais poder incumbe maior responsabilidade”. Estão as universidades públicas exercendo essa responsabilidade? Ou elas apenas pretendem dinheiro público e gestão privada?

Propõe-se, assim, que o financiamento estatal à pesquisa universitária passe paulatinamente a ser feito às próprias universidades, institucionalmente consideradas, levando-se em conta na repartição dos recursos, seja sua capacidade historicamente comprovada de produção científica e de conhecimento, seja seus planos de atuação e de expansão previstos para o período considerado.

PRA: Esse modelo seria o ideal se as universidades se alimentassem de uma cornucópia infinita. Como esse não é o caso, e para evitar que as universidades se vejam paralisadas por infindáveis disputas pelo mesmo montante (finito) de recursos, se concebeu o modelo de financiamento setorial, no qual os poderes públicos avaliam projetos competitivos entre

si e decidem alocar os recursos para aqueles que apresentam a melhor relação custo-benefício possível (isto só é possível através de uma comparação de metas comparáveis entre si, como são projetos numa mesma categoria disciplinar).

Por outro lado, considerar a “capacidade historicamente comprovada de produção científica e de conhecimento” de cada instituição pode significar a preservação das assimetrias e desigualdades atualmente existentes no plano nacional, algo que supostamente as universidades gostariam de ver reduzido. Por fim, considerar “planos de atuação” e de “expansão” significa introduzir algum tipo de seleção (e implicitamente de competição) entre as universidades: quem julga, seleciona e portanto elimina? Isso não pode ficar no âmbito estritamente universitário, pois se supõe que o dinheiro não seja produzido por elas, e sim vem de fora. Se esse é o caso, torna-se inevitável um critério federal, supra-universitário, para julgar dos projetos e programas concorrentes, com o que se reverte ao modelo atualmente existente. Como se vê a proposta não avança muito na definição de saber quem paga e quem recebe...

Isto se fará através de duas modalidades de financiamento características:

- 1) Um **sistema de cotas** relativas ao total dos recursos disponíveis para o fomento à pesquisa (aos moldes do que já se faz hoje com as bolsas de pós-graduação da CAPES ou com aquelas de iniciação científica do CNPq, atribuídas às diferentes instituições e a suas várias unidades), sendo as cotas estabelecidas segundo os critérios acima designados, além daquele da relevância social dos programas a serem desenvolvidos.

PRA: Cotas são sempre problemáticas já que se supõe que alguns serão premiados em detrimento de outros. No sistema da CAPES, a base é territorialmente federal, o que compreende o universo dos candidatos. Mas se as universidades pretendem autonomia (e verbas globais para cada universidade), como conciliar isso com cotas federais de verbas? Mais importante: quem definirá a “relevância social” dos programas? Haverá uma comissão federal para saber se as epidemias e zoonoses da região norte têm precedência sobre o laboratório de luz síncroton do sul?

- 2) *Um sistema constituído por **editais específicos** regularmente dirigidos às universidades (públicas e privadas, consorciadas ou não) para a produção de pesquisas referentes a áreas e temas estratégicos ou que impliquem conhecimentos e recursos intelectuais de grande complexidade ou desafio ou ainda capacitação científica e tecnológica muito sofisticadas – em qualquer que seja o domínio do conhecimento (não excluídas as diversas disciplinas das humanidades e das artes).*

PRA: De acordo, mas seria preciso, igualmente, alguma comissão federal para decidir sobre o que é, exatamente, “produção de pesquisas referentes a áreas e temas estratégicos ou que impliquem conhecimentos e recursos intelectuais de grande complexidade ou desafio ou ainda capacitação científica e tecnológica muito sofisticadas”. O caráter estratégico, complexo ou sofisticado de qualquer programa teria de ser avaliado por alguém, ou por uma comissão: pode se considerar que estratégico é nanotecnologia, ou, alternativamente, formação de professores primários: tudo é uma questão de perspectiva.

-- Ao lado do financiamento atribuído diretamente às universidades, o fomento e apoio à pesquisa por parte do Governo Federal se farão ainda por dois sistemas distintos – geridos, estes, diretamente pelo MCT:

PRA: Esse financiamento direto ainda não foi decidido, pois seus princípios de alocação, atribuição, aplicação e controle ainda não estão definidos com precisão.

- 1) *Pela **manutenção e expansão da valiosa rede dos institutos de pesquisa e tecnologia** -- especializados em questões de saúde, agricultura, meteorologia, energia, etc. (como a Embrapa, o Instituto Oswaldo Cruz, o Instituto Butantã, institutos agrônômicos e de tecnologia de alimentos, etc.).*

PRA: De acordo, mas expansão significa aumento e este passa por uma decisão que não é auto-aplicável, ou seja depende da elasticidade-renda do orçamento do MCT ou seu provedor primário, que de fato somos todos nós.

- 2) *Pela **criação de um sistema de financiamento de carreiras de pesquisadores independentes** – indivíduos ou grupos – não vinculados às universidades*

*(segundo o modelo francês do CNRS, que deverá ser devidamente estudado para sua implantação) e ainda de **financiamento de projetos pontuais de interesse público** (ao molde do que têm feito, mesmo no Brasil, várias fundações para áreas do conhecimento e da cultura que apresentam afinidades com seus interesses).*

PRA: Totalmente desejável, desde que a cornucópia federal possa sustentar isso.

Proposta nº 3 (ensino)

- *Vários elementos, como já se assinalou acima, têm concorrido, tanto para restringir, perversamente, o acesso à rede das universidades públicas, quanto para a queda da qualidade da formação nelas oferecida. Podem ser citados: o investimento insuficiente na expansão e qualificação da rede, a precariedade do ensino médio proporcionado por nossas escolas, a inadequação dos sistemas de seleção em vigência (exames vestibulares) e, sobretudo, as respostas equivocadas que foram oferecidas até aqui a estes problemas, resultando numa massificação progressiva do ensino superior e na perda do traço histórico e definidor mais próprio das instituições universitárias, a saber, a associação da transmissão e da produção do conhecimento.*

PRA: Parece haver aqui uma inversão de perspectivas. Ensino universitário, em qualquer país, sempre será, por definição, algo de elite, isto é, restrito a uma parte (mais ou menos ampla ou pequena segundo os casos) da população total de estudantes. O primeiro ideal social seria que o ensino fundamental fosse verdadeiramente universal e de qualidade; o segundo que o ensino médio e técnico-profissional fosse igualmente o mais amplo possível e de qualidade. Em terceiro lugar, vem o acesso e a qualidade do ensino superior, que podem ser uma opção das famílias, mas nem sempre uma obrigação estatal. Supondo-se que a constituição democrática de um país consagre esse “acesso universal” ao ensino de terceiro ciclo, o lógico seria começar por garantir que as etapas precedentes sejam realizadas de forma satisfatória, não esperar que a pirâmide invertida resolva problemas estruturais de uma sociedade esquizofrênica.

Realizando-se as premissas desejadas pelos propositores do documento, deduz-se que a universidade seria ainda mais “massificada”, pois que aumentaria o acesso ao terceiro ciclo pelos egressos do secundário de qualidade.

Por outro lado, com todas as suas deficiências intrínsecas ou extrínsecas, o vestibular ainda é a forma mais democrática de acesso ao terceiro ciclo, premiando exclusivamente o mérito individual (ainda que nas condições desiguais da sociedade, mas isso existe para qualquer outra via de acesso a corporações restritas). A eliminação do vestibular apenas seria possível se o acesso fosse absolutamente universal, o que não parece ser o caso no futuro previsível, tornando a universidade ainda mais “massificada” do que ela é hoje.

Por fim, registre-se que o problema não é restrito às universidades públicas e apresenta-se como característica das estruturas do ensino brasileiro, não como “problema” das universidades federais.

■ *Assim, considerada a necessidade urgente de reversão de tal quadro, **propõem-se aqui cinco medidas específicas concernentes às condições de acesso às universidades e cinco outras relativas às suas atividades de ensino, sobretudo de graduação.***

■ **Quanto ao acesso às universidades propõe-se que**

1. *as medidas relativas às universidades propostas neste documento sejam concomitantes com uma ampla rearticulação do ensino médio e fundamental, visando esta, sobretudo, a implementação de meios eficazes para a capacitação dos docentes, o estabelecimento de um sistema consistente de avaliação dos estudantes e a produção de materiais didáticos de qualidade – ações que deverão contar com uma efetiva contribuição programática e operacional por parte dos diversos setores das universidades.*

PRA: Eu diria mesmo que antes de serem “concomitantes”, essas medidas deveriam ser preliminares, pois a urgência social (abrangência, carências denotadas, gravidade do problema etc.) é obviamente maior nos ciclos elementar e médio do ensino brasileiro. Aliás, este deveria ser um processo no qual as universidades públicas (posto que alimentadas pelo

imposto de todos) seriam parte da solução, em lugar de parte do problema, como parece ocorrer atualmente.

2. *seja promovido um aumento progressivo do número de vagas nas universidades públicas, respaldado, porém, pelo aumento de seus corpos docentes – através de concursos públicos exigentes, de modo a induzir por eles uma preparação mais intensa por parte dos candidatos. Sejam, deste modo, definitivamente descartadas as figuras do professor substituto ou temporário, do professor bolsista, horista, etc., como componentes estruturais das funções docentes das universidades.*

PRA: Totalmente de acordo, mas se poderia pensar também num programa de aumento da produtividade e da qualidade dos cursos superiores, bem como na introdução de um conjunto de requerimentos “laborais” que vinculasse os professores a determinados índices de produtividade. Apenas a título de exemplo, a dedicação exclusiva nem sempre é o melhor sistema para o funcionamento das universidades públicas. Como regra de princípio, sistemas mais flexíveis funcionam melhor do que sistemas rígidos, como podem ser professores estáveis, indemissíveis mesmo na ausência de dedicação de fato às lides universitárias. Um pouco de competição tampouco faria mal às universidades públicas, o que parece estar indiretamente ocorrendo via emergência do setor privado de qualidade (e sobretudo não paralisado por greves, ausência de material e equipamento de ensino).

3. *seja significativamente ampliada a oferta de cursos noturnos, estabelecidos com condições adequadas de funcionamento e, sobretudo nas grandes cidades, em locais de fácil acesso para as camadas da população hoje excluídas das universidades.*

PRA: Totalmente justo e bem vindo, sendo possível de ser feito mesmo na ausência de grandes reformas universitárias ou de grandes investimentos, bastando explorar o potencial não aproveitado dos professores em dedicação exclusiva e dos locais disponíveis, sendo apenas de se surpreender que as universidades públicas não tenham começado um vigoroso processo de expansão noturna, para suprir as carências detectadas por elas mesmas.

4. *as modalidades e o teor dos exames vestibulares (programas, formato das provas, critérios de avaliação) sejam definidos e supervisionados pelos departamentos concernidos das próprias universidades*

PRA: Não parece ser recomendável, pois introduziria subjetividade, assimetrias, desigualdades, falta de critérios objetivos e uniformes na aferição dos exames de entrada, tornando impossível à massa de alunos se preparar de modo adequado, ou duplicando o esforço de preparação dos candidatos. Não seria um sistema, aliás, e sim um conjunto heteróclito de provas de seleção, prestando-se a diversas deformações institucionais, quando não como possível fonte de corrupção ou de “diretrizes ideológicas” inconfessas.

5. *as diversas universidades considerem, nos casos de manifesta insuficiência de outros mecanismos de inclusão e integração por elas estabelecidos (sistemas de seleção, cursos noturnos, cursos preparatórios, etc.), a definição de cotas étnicas para o preenchimento das vagas nelas disponíveis – consultados os movimentos sociais concernidos.*

PRA: Não se trata de um método essencialmente democrático, daí ser preferível a introdução de cursinhos preparatórios gratuitos nas universidades públicas, beneficiando todos os estratos de baixa renda que queiram ter acesso ao ciclo superior, em especial populações negras (que pela definição adotada não são minoritárias).

- ***Quanto ao ensino proporcionado pelas universidades públicas, propõe-se***
 1. *que o corpo docente destas universidades seja fundamentalmente constituído por professores a elas vinculados em **regime de tempo integral e dedicação exclusiva** – adequadamente remunerados para tal e efetivamente exigidos no cumprimento de seus compromissos – e só suplementarmente, ou excepcionalmente, admitidos em regimes de trabalho de menor envolvimento com a vida universitária. **Todos os encargos de gestão ou coordenação das atividades acadêmicas, em todos os níveis, serão reservados aos professores atados à instituição nos termos do regime de dedicação exclusiva.***

PRA: Já foi referido que o sistema adotado pode não acarretar índices adequados de eficiência funcional ou mesmo padrões de excelência acadêmica. Sistemas flexíveis, sem estabilidade laboral, podem ser mais funcionais para a elevação dos padrões de produtividade acadêmica. O socialismo de guilda conduz a uma erosão progressiva, se não estrutural, dos índices de qualidade requeridos de sistemas dinâmicos como devem ser as universidades. As universidades privadas não funcionam assim e não existe nenhum impedimento teórico ou prático a que a qualidade do ensino seja superior nas públicas e inferior nas privadas. Tudo depende da dedicação intrínseca dos professores a suas respectivas disciplinas, não do regime laboral a que estão submetidos.

2. *que se limitem progressivamente, como regra geral, as classes dos cursos de graduação ao número de quarenta alunos, medida sem a qual as universidades dificilmente poderão desempenhar seu papel formador.*

PRA: Uma regra fixa desse tipo pode não representar muito em termos de eficiência, pois determinadas aulas ou disciplinas podem funcionar em regime de “auditório” ou circuito fechado de comunicação, bastando depois que professores assistentes procedam aos sistemas de avaliação que se logrem determinar.

3. *que sejam repensadas as estruturas curriculares e o sistema de créditos, de modo a remediar a fragmentação atual do ensino oferecido e a permitir uma formação mais sólida principalmente nas disciplinas de base de cada uma das áreas do conhecimento (que poderão oferecer cursos anuais ou seqüenciados). **A grade curricular dos diferentes cursos será constituída por dois grupos de disciplinas: um de vigência nacional (definido pelo Ministério da Educação, ouvidas as universidades), outro estabelecido regional ou localmente, a partir das necessidades e demandas particulares das regiões e de acordo com as características próprias e projetos específicos de cada universidade.***

PRA: Todas as opções são válidas, desde que preservem a qualidade do ensino segundo critérios uniformes e validados de forma independente, não ficando tão somente a critério de cada instituição. Diplomas devem poder ser avaliados de forma objetiva, daí a

necessidade de um conteúdo curricular pelo menos comparável, ainda que preservando especificidades locais.

4. *(tendo em vista particularmente que o ensino universitário não pode reduzir-se à produção de profissionais especialistas, mas deve estender-se à formação do homem e do cidadão) que sejam oferecidas todos os anos aos estudantes de graduação disciplinas optativas de caráter interdisciplinar concernentes a Temas de Cultura Geral, concebidas como um conjunto consistente de aulas-conferência organizadas em torno de questões cultural e socialmente relevantes. Tais cursos serão programados conjuntamente por diferentes unidades da instituição, envolvendo seus professores e estudantes, de modo a, subsidiariamente, proporcionar-lhes também a ampliação de sua experiência propriamente universitária.*

PRA: As universidades públicas não precisam aguardar permissão ou qualquer tipo de reforma para introduzir esse tipo de medida, sendo de surpreender que ainda não o tenham feito.

5. *que todos os professores, qualquer que seja seu grau acadêmico ou nível funcional, ministrem cursos na graduação e na pós-graduação. Tal medida visa não só levar à sua plena realização a vocação mais fundamental das universidades (enquanto instituições em que a formação em um determinado saber se pensa como inseparável da formação/instituição deste próprio saber), como também permite quebrar a divisão hierárquica entre professores e dar aos alunos de graduação a oportunidade de seguir cursos com professores mais experimentados e aos pós-graduandos a emulação do contato com professores mais jovens e mais próximos de seu estágio de formação.*

PRA: Supõe-se que essa obrigação já estivesse em vigor, sendo apenas excepcional a prática de alguns professores se eximirem do ensino na graduação, entregando, de forma ilegal e irresponsável, o ensino dos primeiros anos a monitores de terceiro ou de quarto.

Proposta n.4 (extensão)

As atividades de extensão pelas quais as universidades contribuem para a educação permanente dos cidadãos e tornam acessível os saberes nela conquistados a todos aqueles que deles possam precisar e se beneficiar, são um dos aspectos fundamentais do compromisso social a que as universidades, via de regra, têm sido incapazes de atender de maneira ampla e satisfatória. É, portanto, imperioso que as universidades públicas dêem a tais atividades a importância e o alcance a elas devidos -- enquanto derivadas de suas funções institucionais próprias -- e que as compreendam de maneira ampla, não só como difusão de conhecimentos, mas como meios de inserção cultural e de educação para a vida e a cidadania.

*Neste sentido, **apresentam-se também aqui cinco propostas:***

1. *Os **Planos de Atuação** periódicos das universidades públicas (cf. proposta n.1) **conterão obrigatoriamente diretrizes de políticas específicas de extensão e cultura** voltados para os interesses e necessidades das populações locais e concebidas como forma de integração e cooperação eficaz entre a comunidade universitária (professores, estudantes e funcionários) e a sociedade. Tais políticas englobarão atividades culturais, de ensino, treinamentos, assessorias, apoio técnico e estratégico para empreendimentos de caráter econômico, social ou cultural -- sobretudo cooperativos -- nas diversas áreas do conhecimento (engenharias, saúde, direito, psicologia, etc.).*

PRA: Meritório. Pode ser implementado mesmo na ausência de reforma, posto que independe de qualquer concessão federal. As universidades já contam com autonomia e poder acadêmico para tanto.

2. ***Uma porcentagem fixa e permanente dos recursos orçamentários de cada uma das universidades federais será designada e obrigatoriamente destinada à implementação de suas políticas de extensão e cultura, conforme definidas em seus Planos de Atuação periódicos. Em hipótese alguma as atividades de extensão poderão ter fins lucrativos ou de***

suplementação dos recursos orçamentários destinados à instituição ou de remuneração indireta a professores ou servidores.

PRA: Porcentagens fixas sempre representam um incômodo para o planejador, sobretudo o do futuro. O preconceito contra o lucro, no caso a “venda” de cursos de extensão, em nada contribui para a melhoria dos padrões desse mesmo ensino, que poderia ser melhor dado se contasse com recursos de “extensão”.

3. *A coordenação e gestão das políticas de extensão e cultura estarão sob a responsabilidade de uma Comissão Universitária de Extensão e Cultura de ampla representatividade – integrada por professores de diferentes unidades, estudantes e funcionários --, reunida e coordenada pela respectiva Pró-Reitoria de Extensão e Cultura ou órgão equivalente.*

PRA: Foi esquecida a participação de representantes da sociedade civil organizada, que neste caso me parece fundamental, uma vez que se trata de extensão e cultura, interessando portanto a uma comunidade maior do que a simples tribo universitária.

4. *As autoridades universitárias providenciarão as condições necessárias para a abertura dos Campi às populações locais, dando-lhes livre acesso aos espaços comuns e incentivando sua presença através de programações de caráter nitidamente cultural (exposições, cineclubes, música, teatro, palestras e cursos), que lhes serão franqueadas – gratuitamente – assim como a todos os estudantes.*

PRA: Isso pode ser feito de imediato, sem espera reformista ou concessões autonomistas.

5. *Todos os professores das universidades públicas – independentemente de seu grau acadêmico, função institucional ou administrativa --, tendo em vista seu necessário compromisso com os fins gerais da instituição, deverão obrigatoriamente realizar a cada ano ao menos uma atividade caracterizada como de extensão, integrando-se aos programas propostos pela universidade ou a projetos específicos desenvolvidos em suas unidades de origem.*

PRA: Isto deveria estar nos estatutos ou regras de funcionamento das universidades, caso contrário o professor vira servo de gleba.

Propostas Adicionais

1. *As medidas de política acadêmica e de gestão acima propostas dependem em grande parte de um programa corajoso de recuperação da saúde financeira das universidades públicas (algo como um PROER para as universidades); um programa que contemple solução definitiva para o crônico problema da remuneração dos inativos e a necessidade urgente de um aumento significativo de suas verbas de custeio e manutenção. Sem tal medida as universidades dificilmente poderão enfrentar os desafios da renovação e promover o necessário aumento de seus corpos docentes, passando a desempenhar adequadamente suas funções sociais próprias. Considere-se também como inadiáveis medidas no sentido de **proporcionar uma remuneração mais adequada a professores e funcionários, particularmente aos docentes vinculados em regime de tempo integral e dedicação exclusiva.***

PRA: Há um equívoco quanto ao PROER: as universidades não precisam de socorro caso venham a falência, pois elas não são declaradas falimentares, apenas ficam decadentes e decrépitas. Tampouco se trata de um efeito dominó que vai comprometer a saúde do sistema, pois o mercado se encarrega de prover os serviços não oferecidos por elas, via instituições privadas. Elas não produzem crises sistêmicas, por isso o que necessitam é apenas uma administração racional dos recursos disponíveis (isto é, do Estado), e uma disposição a buscar recursos adicionais onde eles existem, nos bolsos dos alunos e candidatos a cursos de extensão, nos orçamentos das empresas que necessitam de pesquisas dirigidas, nos mecenas (seus ricos filhos de outras eras) e na caridade pública de modo geral.

A universidade não é um corpo à parte da sociedade e as públicas sofrem as mesmas vicissitudes do Estado a que estão submetidos todos os outros brasileiros. Elas

aliás são uma pequena parte da sociedade, ainda que importante do ponto de vista docente, científico e tecnológico.

Os inativos certamente deveriam sair do orçamento universitário e integrar o conjunto dos pensionistas, ainda que se possa pensar em um fundo (necessariamente alimentado por recursos de todos os brasileiros) para alimentar um regime que já foi muito generoso para os padrões gerais da sociedade brasileira.

Melhorias salariais são necessárias mas não necessariamente de maneira exclusiva à comunidade universitária. Um regime de dedicação parcial talvez fosse mais “cost-effective” para as universidades públicas.

2. *Deverá ser reconhecido, valorizado e apoiado, o papel suplementar desempenhado no sistema da educação superior brasileira pelo ensino oferecido por instituições privadas. Elas não só colaboram com o Estado no cumprimento de suas tarefas educacionais, como cobrem especialidades e demandas não satisfeitas pelas instituições públicas e garantem um horizonte mais amplo de pluralismo no que se refere às concepções culturais diversas da tarefa da formação humana e profissional. No que se refere a tais instituições, o governo buscará, em vista do interesse público, estabelecer instrumentos mais eficazes e rigorosos para o exercício de seu papel fiscalizador – garantindo a qualidade do ensino e inibindo uma mercantilização de suas atividades incompatível com sua função social própria. **Utilizará também, no exercício de seu papel regulador, um sistema de credenciamento destas instituições (pautado por exigências relativas às condições de ensino, equipamentos, valor das mensalidades, etc.) para o acolhimento de bolsistas financiados pelo governo -- provenientes preferencialmente das escolas públicas de nível médio e escolhidos a partir de critérios sócio-econômicos e de desempenho escolar. As bolsas serão concedidas diretamente aos estudantes, que procurarão obter acesso a uma das instituições credenciadas, em função de suas escolhas de formação e de viabilização de seu projeto de educação universitária. Todo o apoio do***

governo federal às instituições privadas de ensino superior se fará por este sistema de financiamento indireto que visa prioritariamente os estudantes e o interesse público, além de revelar-se um instrumento eficaz de incentivo para o aprimoramento destas instituições. O governo evitará outras formas de financiamento ao ensino superior privado, mormente aquelas de provimento de recursos diretos para projetos de instalação, programas de equipamento e financiamento institucional para pesquisa (ressalvados os recursos advindos das concorrências a que alude a Proposta n. 2 deste texto), tendo em conta não só os interesses privados envolvidos nestes investimentos como também a exigüidade dos fundos públicos destinados à educação superior.

PRA: As privadas não “colaboram com o Estado”, posto que sua lógica de funcionamento é outra, baseada no lucro, no que não vai nenhum demérito. Elas são plenamente mercantis e assim devem funcionar, do contrário fechariam. Sua fiscalização não deveria ser maior ou melhor do que a voltada para as instituições públicas, que por vezes têm menores condições de oferecer equipamentos aos alunos do que as privadas. Seus professores também costumam apresentar índices superiores de produtividade, pelo menos no que se refere ao aspecto docente, estrito senso.

O credenciamento já é feito pelo MEC, e o “provão” atinge as privadas igualmente. O MEC não deveria entrar em considerações como “valor das mensalidades”: num regime de mercado, e sendo as instituições puramente mercantis, elas devem ter o direito de cobrar quanto desejarem. O mercado se encarregará de selecionar a melhor relação custo-benefício. Bolsistas “governamentais” devem ter acesso a toda e qualquer universidade, com base exclusivamente na renda familiar e no mérito individual. As isenções fiscais concedidas pelo poder público devem reverter inteiramente em forma de bolsas. Os gastos de investimento público deveriam ser reservados a instituições públicas. Mas estas também deveriam cobrar taxas, diferenciadas por faixas de renda, para prover bolsas a estudantes de faixas inferiores: a regressividade fiscal (portanto democrática) deveria também se exercer na universidade pública.

Novembro de 2003

Paulo Roberto de Almeida, 18 de dezembro de 2003.

pralmeida@mac.com www.pralmeida.org

Seguirão comentários gerais sobre este documento.

Nota em 9 de janeiro de 2004: os comentários gerais não foram feitos, mas tracei algumas sugestões para reforma universitário em meu trabalho n° 1162.

Íntegra do documento original comentado acima:

Propostas para a revitalização da rede pública das universidades brasileiras
(diretrizes de política acadêmica e de gestão)

I.

Objetivo: O objetivo deste documento é propor um conjunto de medidas para a revitalização das universidades públicas, visando a recuperação de seu poder acadêmico, condição de seu poder social e político.

A perda de poder acadêmico: A perda de poder acadêmico pelas universidades públicas decorreu de sua perda de poder de iniciativa no tocante ao acesso, ao ensino, às pesquisas e à extensão.

Causa da perda de poder acadêmico: o modelo neoliberal, que enfatiza a racionalidade e eficácia do mercado como mola social e política e como modelo de organização das instituições sociais.

Origem da perda de poder acadêmico: o relatório do Banco Mundial sobre as universidades públicas da América Latina e do Caribe (meados dos anos 1980). Nesse relatório as universidades públicas são apresentadas como improdutivas, ineficientes, pesadamente burocráticas. O relatório propôs uma reforma (realizada pelo MEC) com os seguintes traços principais: transferência das decisões sobre pesquisas e suas avaliações para agências de fomento e para fundações privadas (recomendação de fomento a centros

de excelência extra-universitários ou inter-universitários), prioridade para cursos profissionalizantes e de curta duração, escolarização da graduação, privatização de cursos (tanto por meio de fundações e parcerias com empresas privadas quanto por exclusão de determinados cursos nas universidades públicas e sua transferência para universidades privadas), subvenção pública a universidades privadas e seu rápido reconhecimento pelas agências de fomento, implantação da pós-graduação *lato sensu*, etc.

Diagnóstico

Perda da iniciativa quanto às pesquisas: as decisões sobre linhas de pesquisa, temas de investigação, conteúdos e formas das pesquisas, prazos para conclusão de investigações, avaliação de métodos e de resultados, intercâmbios internacionais, passaram a ser tomadas e definidas pelas agências de fomento e por fundações privadas operando no interior das universidades públicas.

Perda da iniciativa quanto ao acesso: as decisões sobre o acesso às universidades públicas passaram a ser tomadas por empresas realizadoras dos exames vestibulares e pelas empresas de cursos pré-vestibulares, que definem os conteúdos dos programas e a forma dos exames, bem como os critérios de avaliação dos estudantes.

Perda da iniciativa quanto ao ensino – as grades curriculares não são definidas pelas universidades públicas. Também não são decididos pelas universidades públicas o sistema de créditos, a distinção das disciplinas em obrigatórias e optativas, a duração semestral e não anual das disciplinas, a forma de recuperação dos estudantes não aprovados em disciplinas, etc. Além disso, as universidades enfrentam a massificação, que decorre: a) do aumento de vagas sem aumento do corpo docente, transformando os cursos em caricaturas do que já se passa nos cursinhos pré-vestibulares; b) da baixa qualidade do ensino médio, tanto nas escolas públicas quanto nas particulares (estas últimas se diferenciam das primeiras porque oferecem computadores, laboratórios, salas de cinema, vídeo e teatro, salas de lazer, quadras esportivas, como se os meios definissem a qualidade

dos fins), cujos programas, material didático, formas de avaliação deixam a desejar; c) preparo precário do corpo docente, vindo em sua maioria de licenciaturas curtas ou de cursos de pedagogia em faculdades privadas, salarialmente escorchado, submetido a violências físicas e psíquicas (como nas periferias de São Paulo e do Rio de Janeiro).

Perda da iniciativa quanto á extensão – A extensão universitária passa, cada vez mais, a ser compreendida como prestação de serviços remunerados oferecidos ao mercado e como fonte de recursos suplementares de manutenção para a instituição e de subsídio para a remuneração insatisfatória de docentes e funcionários (cursos de línguas, cursos de curta duração, seminários, estruturas de assessoria, etc).

Conclusão: Essa perda de iniciativa indica a perda do poder acadêmico das universidades públicas e, portanto, *a perda ou a inexistência de sua autonomia*, em prejuízo do cumprimento de suas funções sociais próprias.

II.

Este documento propõe, assim, medidas práticas para a necessária readequação e revitalização da rede pública das universidades brasileiras – particularmente do sistema federal de ensino superior – tendo em vista a efetivação ou acentuação dos traços institucionais fundamentais que devem caracterizar estas universidades enquanto instituições sociais de interesse público. A saber:

- Comprometimento, para além de seus fins mais específicos (a educação e formação superior de cidadãos e profissionais especializados e o exercício livre e aberto da interrogação e da atividade crítica e construtiva do conhecimento em seus registros diversos), com o desenvolvimento humano, cultural, sócio-

político e econômico da sociedade brasileira, a inclusão política e social e a extensão a todos dos benefícios da investigação científica, da tecnologia e de todo conhecimento.

- Funcionamento interno pautado por valores, regulações e procedimentos democráticos, seja no nível da convivência e cooperação acadêmicas, seja naquele dos processos de decisão e administração atinentes a todos os registros da vida universitária, inclusive naquele de sua infraestrutura física e financeira.
- Autonomia na determinação de suas políticas acadêmicas, projetos e metas, bem como em sua gestão administrativa, financeira e patrimonial – concebida, não como independência e arbítrio de suas decisões, mas como meio indispensável para o cumprimento adequado de suas funções e finalidades sociais, de tal modo que sua contrapartida necessária seja o diálogo permanente com os poderes públicos e com a sociedade -- que promovem e mantêm as universidades e delas se beneficiam.

São tais traços institucionais fundamentais das universidades públicas – ***compromisso social, funcionamento democrático e autonomia*** – que as propostas que se seguem visam determinar, especificar e implementar indicando procedimentos aptos a catalisar mudanças profundas no sistema público da educação superior brasileira, tanto na direção de seus princípios norteadores e ideais históricos, quanto naquelas das expectativas atuais da comunidade universitária e da sociedade brasileira.

Proposta nº 1 (gestão)

- A destinação e a gestão da totalidade dos recursos públicos que constituem as dotações das universidades do sistema federal de ensino superior serão realizadas pelas próprias universidades de acordo com ***planos de atuação periódicos*** por elas elaborados, cabendo ao governo federal supervisionar sua utilização e zelar para que se faça em conformidade com os ***planos de atuação*** autonomamente determinados pelas próprias universidades.
- Para tanto, em períodos regulares, os Conselhos Universitários das universidades públicas, a partir da iniciativa e sob a coordenação das respectivas

reitorias, elaborarão o *plano de atuação* de sua universidade para o período subsequente (anual ou bienal, conforme decisão das próprias universidades), estabelecendo as diretrizes de suas políticas acadêmica, administrativa, financeira e patrimonial, as quais especificarão, de modo claro e *com as respectivas previsões orçamentárias*, as prioridades de ensino e de pesquisa, projetos e metas, além dos recursos humanos e equipamentos necessários para sua atuação no período.

- Desde de que elaborado pelo Conselho Universitário tal *plano de atuação*, a reitoria da universidade convocará um *Fórum Público* para sua apreciação e discussão, para o qual convidará autoridades dos diversos poderes do Estado e representantes da sociedade civil organizada, visando adequá-lo às necessidades e demandas sociais, culturais e econômicas – sobretudo locais e regionais –, mediante a incorporação das sugestões e críticas.
- O *plano de atuação* da universidade, assim definido, será finalmente *apreciado, discutido, emendado e votado por um colegiado amplo*, constituído em sua base por professores representantes das diferentes unidades universitárias (faculdades, institutos, etc) eleitos por seus pares especialmente para este fim, em número proporcional ao do total de docentes da universidade. Integrarão ainda tal colegiado os diretores de unidade e uma significativa representação estudantil e dos funcionários, segundo um número proporcional ao da base docente do colegiado.
- Os Conselhos Universitários serão, internamente, os fiadores do fiel cumprimento do *plano de atuação*, cabendo às Congregações das diferentes unidades um papel de vigilância, que elas exercerão, nos casos de possíveis irregularidades, mediante representações dirigidas aos respectivos Conselhos Universitários ou ainda, em casos excepcionais, à agência reguladora do Governo, estabelecida nos quadros do Ministério da Educação.

Proposta nº 2 (pesquisa)

- Visto que, em função da política atual de fomento à pesquisa (com todo seu aparato de diretrizes ideológicas), a capacidade institucional das universidades públicas relativamente à iniciativa, condução e gestão dos projetos e linhas de

investigação nelas desenvolvidas tornou-se irrisória, dado que foi -- como já assinalado acima -- progressivamente transferida para as agências federais e estaduais de fomento, que hoje elegem, controlam e avaliam os projetos, estabelecendo uma relação direta com os professores-pesquisadores (quase sempre pagos pelas próprias universidades em regime de dedicação exclusiva) ou com estudantes e orientadores, não obstante sua vinculação formal à responsabilidade acadêmica e institucional das universidades.

- Visto, portanto, que as universidades correm o risco de se tornarem cada vez mais, no domínio da pesquisa, meros suportes institucionais de uma produção científica parasitária (ainda que freqüentemente de relevância e qualidades indiscutíveis), à qual fornecem bases materiais e estruturas institucionais de legitimação, chancela social e reconhecimento público (heteronomia que se torna patente pelo esvaziamento das “comissões de pesquisa” de suas diversas unidades e pela redução das Pró-Reitorias de Pesquisa a meros órgãos mediadores de programas internacionais de intercâmbio e a zeladorias dos programas das agências de fomento).
- *Considera-se imperativo e urgente, devolver às universidades públicas a iniciativa e responsabilidade institucionais (no nível da eleição, condução, supervisão e avaliação) sobre os programas e projetos de pesquisa* realizados em seus institutos, departamentos, laboratórios, etc, sem o que dificilmente poderão responder de forma autônoma, plena e efetiva aos seus fins próprios e compromissos sociais quanto à produção do conhecimento.

Propõe-se, assim, que o financiamento estatal à pesquisa universitária passe paulatinamente a ser feito às próprias universidades, institucionalmente consideradas, levando-se em conta na repartição dos recursos, seja sua capacidade historicamente comprovada de produção científica e de conhecimento, seja seus *planos de atuação* e de expansão previstos para o período considerado. Isto se fará através de duas modalidades de financiamento características:

- 3) Um *sistema de cotas* relativas ao total dos recursos disponíveis para o fomento à pesquisa (aos moldes do que já se faz hoje com as bolsas de pós-graduação da

CAPES ou com aquelas de iniciação científica do CNPq, atribuídas às diferentes instituições e a suas várias unidades), sendo as cotas estabelecidas segundo os critérios acima designados, além daquele da relevância social dos programas a serem desenvolvidos.

- 4) Um sistema constituído por *editais específicos* regularmente dirigidos às universidades (públicas e privadas, consorciadas ou não) para a produção de pesquisas referentes a áreas e temas estratégicos ou que impliquem conhecimentos e recursos intelectuais de grande complexidade ou desafio ou ainda capacitação científica e tecnológica muito sofisticadas – em qualquer que seja o domínio do conhecimento (não excluídas as diversas disciplinas das humanidades e das artes).

-- Ao lado do financiamento atribuído diretamente às universidades, o fomento e apoio à pesquisa por parte do Governo Federal se farão ainda por dois sistemas distintos – geridos, estes, diretamente pelo MCT:

- 3) Pela *manutenção e expansão da valiosa rede dos institutos de pesquisa e tecnologia* -- especializados em questões de saúde, agricultura, meteorologia, energia, etc (como a Embrapa, o Instituto Oswaldo Cruz, o Instituto Butantã, institutos agrônômicos e de tecnologia de alimentos, etc).
- 4) Pela *criação de um sistema de financiamento de carreiras de pesquisadores independentes* – indivíduos ou grupos – não vinculados às universidades (segundo o modelo francês do CNRS, que deverá ser devidamente estudado para sua implantação) e ainda de *financiamento de projetos pontuais de interesse público* (ao molde do que têm feito, mesmo no Brasil, várias fundações para áreas do conhecimento e da cultura que apresentam afinidades com seus interesses).

Proposta nº 3 (ensino)

- Vários elementos, como já se assinalou acima, têm concorrido, tanto para restringir, perversamente, o acesso à rede das universidades públicas, quanto para

a queda da qualidade da formação nelas oferecida. Podem ser citados: o investimento insuficiente na expansão e qualificação da rede, a precariedade do ensino médio proporcionado por nossas escolas, a inadequação dos sistemas de seleção em vigência (exames vestibulares) e, sobretudo, as respostas equivocadas que foram oferecidas até aqui a estes problemas, resultando numa massificação progressiva do ensino superior e na perda do traço histórico e definidor mais próprio das instituições universitárias, a saber, a associação da transmissão e da produção do conhecimento.

- Assim, considerada a necessidade urgente de reversão de tal quadro, ***propõem-se*** aqui cinco medidas específicas concernentes às condições de acesso às universidades e cinco outras relativas às suas atividades de ensino, sobretudo de graduação.
- ***Quanto ao acesso às universidades propõe-se que***
 1. as medidas relativas às universidades propostas neste documento sejam concomitantes com uma ampla rearticulação do ensino médio e fundamental, visando esta, sobretudo, a implementação de meios eficazes para a capacitação dos docentes, o estabelecimento de um sistema consistente de avaliação dos estudantes e a produção de materiais didáticos de qualidade – ações que deverão contar com uma efetiva contribuição programática e operacional por parte dos diversos setores das universidades.
 2. seja promovido um aumento progressivo do número de vagas nas universidades públicas, respaldado, porém, pelo aumento de seus corpos docentes – através de concursos públicos exigentes, de modo a induzir por eles uma preparação mais intensa por parte dos candidatos. Sejam, deste modo, definitivamente descartadas as figuras do professor substituto ou temporário, do professor bolsista, horista, etc, como componentes estruturais das funções docentes das universidades.
 3. seja significativamente ampliada a oferta de cursos noturnos, estabelecidos com condições adequadas de funcionamento e, sobretudo

nas grandes cidades, em locais de fácil acesso para as camadas da população hoje excluídas das universidades.

4. as modalidades e o teor dos exames vestibulares (programas, formato das provas, critérios de avaliação) sejam definidos e supervisionados pelos departamentos concernidos das próprias universidades.
5. as diversas universidades considerem, nos casos de manifesta insuficiência de outros mecanismos de inclusão e integração por elas estabelecidos (sistemas de seleção, cursos noturnos, cursos preparatórios, etc), a definição de cotas étnicas para o preenchimento das vagas nelas disponíveis – consultados os movimentos sociais concernidos.

■ ***Quanto ao ensino proporcionado pelas universidades públicas, propõe-se***

1. que o corpo docente destas universidades seja fundamentalmente constituído por professores a elas vinculados em ***regime de tempo integral e dedicação exclusiva*** – adequadamente remunerados para tal e efetivamente exigidos no cumprimento de seus compromissos – e só suplementarmente, ou excepcionalmente, admitidos em regimes de trabalho de menor envolvimento com a vida universitária. ***Todos os encargos de gestão ou coordenação das atividades acadêmicas, em todos os níveis, serão reservados aos professores atados à instituição nos termos do regime de dedicação exclusiva.***
2. que se limitem progressivamente, como regra geral, as classes dos cursos de graduação ao número de quarenta alunos, medida sem a qual as universidades dificilmente poderão desempenhar seu papel formador.
3. que sejam repensadas as estruturas curriculares e o sistema de créditos, de modo a remediar a fragmentação atual do ensino oferecido e a permitir uma formação mais sólida principalmente nas disciplinas de base de cada uma das áreas do conhecimento (que poderão oferecer cursos anuais ou seqüenciados). ***A grade curricular dos diferentes cursos será constituída por dois grupos de disciplinas: um de vigência nacional (definido pelo Ministério da Educação, ouvidas as universidades), outro estabelecido***

regional ou localmente, a partir das necessidades e demandas particulares das regiões e de acordo com as características próprias e projetos específicos de cada universidade.

4. (tendo em vista particularmente que o ensino universitário não pode reduzir-se à produção de profissionais especialistas, mas deve estender-se à formação do homem e do cidadão) que *sejam oferecidas todos os anos aos estudantes de graduação disciplinas optativas de caráter interdisciplinar concernentes a Temas de Cultura Geral*, concebidas como um conjunto consistente de aulas-conferência organizadas em torno de questões cultural e socialmente relevantes. Tais cursos serão programados conjuntamente por diferentes unidades da instituição, envolvendo seus professores e estudantes, de modo a, subsidiariamente, proporcionar-lhes também a ampliação de sua experiência propriamente universitária.
5. que **todos** os professores, qualquer que seja seu grau acadêmico ou nível funcional, ministrem cursos na graduação e na pós-graduação. Tal medida visa não só levar à sua plena realização a vocação mais fundamental das universidades (enquanto instituições em que a formação em um determinado saber se pensa como inseparável da formação/instituição deste próprio saber), como também permite quebrar a divisão hierárquica entre professores e dar aos alunos de graduação a oportunidade de seguir cursos com professores mais experimentados e aos pós-graduandos a emulação do contato com professores mais jovens e mais próximos de seu estágio de formação.

Proposta n.4 (extensão)

As atividades de extensão pelas quais as universidades contribuem para a educação permanente dos cidadãos e tornam acessível os saberes nela conquistados a todos aqueles que deles possam precisar e se beneficiar, são um dos aspectos

fundamentais do compromisso social a que as universidades, via de regra, têm sido incapazes de atender de maneira ampla e satisfatória. É, portanto, imperioso que as universidades públicas dêem a tais atividades a importância e o alcance a elas devidos -- enquanto derivadas de suas funções institucionais próprias -- e que as compreendam de maneira ampla, não só como difusão de conhecimentos, mas como meios de inserção cultural e de educação para a vida e a cidadania.

Neste sentido, *apresentam-se também aqui cinco propostas*:

6. Os *Planos de Atuação* periódicos das universidades públicas (cf. proposta n.1) *conterão obrigatoriamente diretrizes de políticas específicas de extensão e cultura* voltados para os interesses e necessidades das populações locais e concebidas como forma de integração e cooperação eficaz entre a comunidade universitária (professores, estudantes e funcionários) e a sociedade. Tais políticas englobarão atividades culturais, de ensino, treinamentos, assessorias, apoio técnico e estratégico para empreendimentos de caráter econômico, social ou cultural -- sobretudo cooperativos -- nas diversas áreas do conhecimento (engenharias, saúde, direito, psicologia, etc).
7. *Uma porcentagem fixa e permanente dos recursos orçamentários de cada uma das universidades federais será designada e obrigatoriamente destinada à implementação de suas políticas de extensão e cultura*, conforme definidas em seus *Planos de Atuação* periódicos. Em hipótese alguma as atividades de extensão poderão ter fins lucrativos ou de suplementação dos recursos orçamentários destinados à instituição ou de remuneração indireta a professores ou servidores.
8. A coordenação e gestão das políticas de extensão e cultura estarão sob a responsabilidade de uma Comissão Universitária de Extensão e Cultura de ampla representatividade -- integrada por professores de diferentes unidades, estudantes e funcionários --, reunida e coordenada pela respectiva Pró-Reitoria de Extensão e Cultura ou órgão equivalente.
9. *As autoridades universitárias providenciarão as condições necessárias para a abertura dos Campi às populações locais*, dando-lhes livre acesso

aos espaços comuns e incentivando sua presença através de programações de caráter nitidamente cultural (exposições, cineclubes, música, teatro, palestras e cursos), que lhes serão franqueadas – gratuitamente – assim como a todos os estudantes.

10. Todos os professores das universidades públicas – independentemente de seu grau acadêmico, função institucional ou administrativa --, tendo em vista seu necessário compromisso com os fins gerais da instituição, deverão obrigatoriamente realizar a cada ano ao menos uma atividade caracterizada como de extensão, integrando-se aos programas propostos pela universidade ou a projetos específicos desenvolvidos em suas unidades de origem.

Propostas Adicionais

3. As medidas de política acadêmica e de gestão acima propostas dependem em grande parte de um programa corajoso de recuperação da saúde financeira das universidades públicas (algo como um PROER para as universidades); um programa que contemple solução definitiva para o crônico problema da remuneração dos inativos e a necessidade urgente de um aumento significativo de suas verbas de custeio e manutenção. Sem tal medida as universidades dificilmente poderão enfrentar os desafios da renovação e promover o necessário aumento de seus corpos docentes, passando a desempenhar adequadamente suas funções sociais próprias. Considere-se também como inadiáveis medidas no sentido de ***proporcionar uma remuneração mais adequada a professores e funcionários, particularmente aos docentes vinculados em regime de tempo integral e dedicação exclusiva.***
4. Deverá ser reconhecido, valorizado e apoiado, o papel suplementar desempenhado no sistema da educação superior brasileira pelo ensino oferecido por instituições privadas. Elas não só colaboram com o Estado no cumprimento de suas tarefas educacionais, como cobrem

especialidades e demandas não satisfeitas pelas instituições públicas e garantem um horizonte mais amplo de pluralismo no que se refere às concepções culturais diversas da tarefa da formação humana e profissional. No que se refere a tais instituições, o governo buscará, em vista do interesse público, estabelecer instrumentos mais eficazes e rigorosos para o exercício de seu papel fiscalizador – garantindo a qualidade do ensino e inibindo uma mercantilização de suas atividades incompatível com sua função social própria. ***Utilizará também, no exercício de seu papel regulador, um sistema de credenciamento destas instituições (pautado por exigências relativas às condições de ensino, equipamentos, valor das mensalidades, etc) para o acolhimento de bolsistas financiados pelo governo*** -- provenientes preferencialmente das escolas públicas de nível médio e escolhidos a partir de critérios sócio-econômicos e de desempenho escolar. As bolsas serão concedidas diretamente aos estudantes, que procurarão obter acesso a uma das instituições credenciadas, em função de suas escolhas de formação e de viabilização de seu projeto de educação universitária. ***Todo o apoio do governo federal às instituições privadas de ensino superior se fará por este sistema de financiamento indireto que visa prioritariamente os estudantes e o interesse público, além de revelar-se um instrumento eficaz de incentivo para o aprimoramento destas instituições.*** O governo evitará outras formas de financiamento ao ensino superior privado, mormente aquelas de provimento de recursos diretos para projetos de instalação, programas de equipamento e financiamento institucional para pesquisa (ressalvados os recursos advindos das concorrências a que alude a Proposta n. 2 deste texto), tendo em conta não só os interesses privados envolvidos nestes investimentos como também a exigüidade dos fundos públicos destinados à educação superior.