

Política e Políticas de Ensino Superior no Brasil: 1970-1990

Lúcia Klein

DOCUMENTO
DE TRABALHO
2 / 92

Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior
Universidade de São Paulo

NUPES

Núcleo de Pesquisas
sobre Ensino Superior

Universidade de São Paulo

**Política e políticas de ensino superior no Brasil:
1970 – 1990**

Lúcia Klein

Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da
Universidade de São Paulo

POLÍTICA E POLÍTICAS DE ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: 1970 - 1990

LUCIA KLEIN - NUPES

Uma das afirmações mais recorrentes nas análises sobre o ensino superior nos últimos vinte anos tem sido a de que, a rigor, não houve, nesse período, uma política para o ensino superior no Brasil.

Embora verdadeira, essa constatação não impede que se reconheça que muita coisa mudou no ensino superior. Dimensões como o padrão de financiamento às instituições públicas, a estratégia de apoio ao ensino privado, os procedimentos para a criação de novos cursos e instituições, registraram alterações significativas ao longo dos últimos quinze anos. Se essas mudanças nem sempre fizeram parte de uma política global para o ensino superior, resultaram, não obstante, de um conjunto de políticas fragmentadas, de curto prazo, contingências, mas ainda assim, "eficazes", no sentido de que contribuíram quer para reforçar padrões já em vigor, quer para alterar os rumos da expansão do ensino superior brasileiro.

O período que vai de 1970 a 1990 é ilustrativo porque contrapõe experiências distintas em termos do alcance das políticas de ensino superior implementadas. No início da década de setenta, fatores como a modernização administrativa, a retomada do crescimento econômico e a especialização crescente da máquina burocrática concorreram para capacitar o Estado para definir metas e formular políticas. Imerso em uma dinâmica que se orientava para a ampliação de suas funções e para o fortalecimento de seu papel em áreas as mais diversas, o Estado operava fundamentalmente através de políticas setoriais: havia uma política industrial, uma política científico-tecnológica, uma política de habitação. A área de ensino superior não fugiu à regra: vigorava aí uma política voltada para a expansão da oferta de vagas através da criação de estabelecimentos privados, secundada por medidas de aprimoramento da qualidade do ensino nas instituições públicas.

Por volta de 1976, entretanto, esgota-se a capacidade de o Estado brasileiro financiar seus próprios programas, comprometendo com isso muitas das políticas em andamento. O cenário que passa a prevalecer a partir de 1977 - quando se verificam cortes drásticos no orçamento da maioria das agências governamentais - é o de um Estado que se movimenta dentro de horizontes estreitos e que, por isso mesmo, se enfraquece em sua capacidade de formular políticas.

Coincidentemente, não há mais, nesse período, uma política de ensino superior e sim políticas de curto alcance e de espectro limitado. São, quase sempre, políticas reativas

que, ou respondem a situações de emergência ou procuram corrigir efeitos indesejáveis da política de expansão.

O início dos anos oitenta registrou uma tentativa do Ministério da Educação de voltar a formular uma política de ensino superior. Essa fase coincidiu, entretanto, com o final do ciclo autoritário, quando setores da sociedade civil se mobilizavam para a discussão de grandes temas nacionais. A proximidade da convocação de uma Assembléia Constituinte veio colocar como prioridade a própria regulação do ensino superior, através da elaboração de normas gerais definindo as atribuições de diferentes esferas de governo e agências estatais, e as áreas de competência e autonomia das instituições de ensino superior.

A primeira parte desse trabalho consiste em uma análise da política de expansão do ensino superior através de duas de suas dimensões mais importantes: o financiamento aos setores público e privado, e a sistemática de autorização para o funcionamento de novos cursos e instituições. No final dos anos sessenta e início da década de setenta, as políticas de financiamento e de credenciamento se inscreviam no âmbito de uma política global que visava atender a uma demanda crescente por educação superior. A função dessas políticas era clara: na área do financiamento, o objetivo era, de um lado, reforçar e aprimorar o setor público de ensino - que pouco cresceu - e, de outro lado, criar mecanismos de estabilização para o setor privado - que cresceu muito - através de repasses indiretos de recursos governamentais. Na esfera do credenciamento, tratava-se de legitimar - através de critérios nem sempre rigorosos - o reconhecimento de novos cursos e instituições, que se multiplicavam em ritmo acelerado.

A segunda parte do artigo analisa as políticas de regulação geral do ensino superior que emergem no final dos anos oitenta. Trata, inicialmente, dos temas centrais debatidos no âmbito da Subcomissão de Educação da Assembléia Constituinte e dos principais tópicos que viriam a compor o capítulo sobre a Educação na Constituição de 1987. Em seguida, aborda as questões que polarizam a discussão em torno da elaboração do projeto da nova Lei de Diretrizes e Bases, ora em tramitação no Congresso Nacional.

Além de distinguir entre momentos em que vigorou uma política global para o ensino superior e outros, em que predominaram políticas segmentadas e essencialmente corretivas, a análise do período 1970-90 identifica processos decisórios radicalmente distintos. Dele fazem parte tanto as políticas formuladas por via tecnocrática, decididas no âmbito das agências governamentais - padrão que prevaleceu na década de setenta e início dos anos oitenta - quanto políticas que envolveram uma multiplicidade de atores, que se faziam representar na arena legislativa - caso das políticas mais recentes.

Trata-se de saber, em suma, onde, como e por quem foram formuladas as políticas de ensino superior, dentro do pressuposto de que a forma como foram decididas influenciou não apenas o conteúdo dessas políticas como também a viabilidade de sua implementação. Nessa linha, portanto, a análise que se segue sobre as políticas de financiamento, credenciamento e regulação geral do ensino superior focaliza as questões centrais a cada uma delas, seus principais atores - institucionais e individuais - e as arenas - formais e informais - onde foram discutidas, negociadas e "construídas".

1. POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR

O padrão de financiamento da expansão do ensino superior foi montado no governo Médici, no início da década de setenta, em plena era do "milagre brasileiro". Em meio a uma conjuntura de grande dinamismo econômico, o Estado brasileiro desempenhava uma ampla gama de funções - produtivas e não produtivas - operando com uma margem de flexibilidade financeira significativa até 1976. As políticas de financiamento do ensino superior geradas ao longo da primeira metade da década de setenta emergiram, assim, num contexto de relativa afluência, balizadas por prioridades fixadas nos I e II Planos Nacionais de Desenvolvimento.

Em 1977, contudo, surgiram os primeiros indícios do advento de uma era de escassez, com a Secretaria de Planejamento da Presidência da República - SEPLAN - passando a executar com rigor crescente a política orçamentária, com o objetivo de restringir os gastos de toda a máquina estatal.

Ocorre, então, que se as políticas de financiamento do ensino superior foram gestadas em uma fase de excepcional folga financeira do Estado, sua implementação transcorreu, em grande parte, em um período marcado por cortes drásticos no orçamento da quase totalidade dos Ministérios, agências e empresas estatais. De principal órgão de

planejamento e estímulo a uma política de desenvolvimento, a SEPLAN se transformara em uma instância de contenção de gastos que centralizava a negociação do orçamento das diferentes agências e instituições governamentais, funcionando, na prática, como a arena onde se decidia quanto alocar, para quem e com que objetivos. Para lá convergiram os atores relevantes envolvidos nesse processo e para ela se transferiu o centro da disputa por recursos.

Em um contexto de contenção de gastos e de competição acirrada por recursos, a estratégia de financiamento do ensino superior implementada nesse período evoluiu a partir de duas vertentes principais: a) a alocação de recursos visando ao aperfeiçoamento dos docentes, a melhoria das instalações e a expansão de matrículas da rede pública, com ênfase nas Instituições federais de ensino superior - IFES; e b) a criação de modalidades diversas de repasse de recursos públicos às instituições da rede privada, como forma de assegurar um fluxo de recursos relativamente estável para aquele setor.

1.1. O FINANCIAMENTO À REDE FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR

O aprimoramento da capacidade de ensino nas universidades federais se fez por meio da incorporação da maioria do corpo docente das IFES em regime de tempo integral/dedicação exclusiva, paralelamente à manutenção de um programa de formação de recursos humanos em nível de pós-graduação, baseado na concessão de bolsas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES - e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq - para cursos de mestrado e doutorado no país e no exterior.

A abertura simultânea dessas duas novas frentes - a absorção dos docentes em regime de dedicação exclusiva e uma oferta expressiva de bolsas para pós-graduação - implicava em um aporte significativo de recursos para o ensino superior. No âmbito do Ministério da Educação e Cultura esses recursos foram canalizados através de um aumento nas dotações orçamentárias para as universidades federais.¹ (Ver Quadro 1).

Paralelamente, estruturou-se um sistema dual de financiamento à pós-graduação e à pesquisa em que a CAPES², vinculada ao MEC, passou a dividir com os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT - a responsabilidade pelo apoio institucional à pós-graduação. Este Fundo, administrado pela Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP - vinculada à SEPLAN, era constituído por dotações do Tesouro Nacional e se manteve em expansão acelerada até 1977.³

Vigorava, assim, uma política global centrada na qualificação do corpo docente

¹ Velloso, 1987, pp. 18-9.

² A CAPES era a agência responsável pelo apoio à instalação e manutenção de programas de pós-graduação, além de atuar, ao lado do CNPq, na concessão de bolsas.

³ Klein e Delgado, 1987, p.6.

das universidades federais e no seu aproveitamento em tempo integral, de forma a permitir o seu envolvimento em atividades de pesquisa. A viabilização dessa política configurou, por sua vez, o padrão de financiamento do ensino superior adotado: a) na esfera do Ministério da Educação, através de um reforço substancial nas dotações orçamentárias das IFES canalizadas, em sua maior parte, para gastos com pessoal⁴ e, b) na área da SEPLAN, mediante um aporte significativo de recursos ao FNDCT alocados, em grande medida, para a implantação de novos programas de pós-graduação e para a constituição de equipes de pesquisa em diversas áreas do conhecimento.

O resultado dessa política do MEC se traduziu em alguns dados expressivos: o quadro docente cresceu a taxas anuais de 8% a 10% nos anos setenta, ao passo que em horas contratadas, o corpo docente aumentou em cerca de 60% até 1975, e mais do que duplicou de 1975 a 1980, em consequência da implantação do programa de tempo integral. As bolsas de estudo para pós-graduação no país triplicaram, enquanto as bolsas no exterior praticamente quadruplicaram nesse mesmo período.

Por outro lado, entre 1974 e 1979, registrou-se uma compressão nos recursos destinados a outros custeios e capital, que além de gastos com bibliotecas e equipamentos, englobavam, teoricamente o financiamento à pesquisa,⁵ sugerindo assim, uma inconsistência na alocação de recursos do MEC para as universidades federais: formavam-se mestres, doutores e pesquisadores, mas não se oferecia a eles apoio financeiro e infraestrutura para desenvolverem seus projetos de pesquisa.

Na verdade, o MEC nunca desempenhara um papel importante no financiamento à pesquisa que, até o início dos anos setenta, ficou literalmente a descoberto. Com a implantação do sistema dual, passou a vigorar uma divisão de tarefas em que cabia ao MEC arcar com os gastos relativos às atividades de ensino e remuneração de docentes⁶. À Secretaria de Planejamento da Presidência da República, por sua vez, competia: a) através do FNDCT, financiar a implantação e consolidação de programas de pós-graduação, a ampliação e modernização de uma infraestrutura de pesquisa, além de projetos na área do desenvolvimento científico e tecnológico; e b) por meio do CNPq, conceder bolsas de pós-graduação e de pesquisa, e apoiar projetos de pesquisa individuais. Através de suas principais agências de fomento à pesquisa - FINEP e CNPq - a SEPLAN atuava nas duas pontas: no apoio institucional que viabilizava a montagem e funcionamento da pós-graduação e a constituição de grupos de pesquisa, e na concessão de bolsas e auxílios individuais que, além de sustentarem a demanda pela pós-graduação, asseguravam uma complementação salarial aos docentes envolvidos em atividades de pesquisa. Com esse objetivo, as dotações do Tesouro Nacional em favor do FNDCT tiveram um reforço expressivo a partir, sobretudo, de 1972, configurando o período

⁴ Velloso, 1987, pp. 19-20.

⁵ Idem.

⁶ No âmbito do MEC, a CAPES continuou a atuar no apoio institucional aos programas de pós-graduação. Entretanto, como o volume de recursos canalizado para essa área era, quando comparado aos montantes alocados pelo FNDCT, bastante modesto, a CAPES se destacou, durante os anos setenta, pelo seu papel na concessão de bolsas de pós-graduação no país e no exterior e, sobretudo, pelo pioneirismo na implantação de um sistema de avaliação da pós-graduação, que viria a ser encampado pelas demais agências como um dos critérios básicos na concessão de financiamentos.

áureo de implantação e consolidação de programas de pós-graduação e pesquisa no Brasil, em que se expandiram não só os recursos à disposição do Fundo como também o seu espectro de atendimento. Embora 1975 tivesse correspondido ao ano de maior afluência do FNDCT, seus recursos ainda se mantiveram em um patamar bastante elevado até 1978, quando experimentaram um declínio acentuado.⁷ (Ver Quadro 2).

A política de financiamento das universidades federais adotada pelo MEC ao longo de toda a década de setenta teve, assim, sua eficácia estreitamente vinculada à estratégia de financiamento à pós-graduação e à pesquisa colocada em prática pela SEPLAN através da FINEP e do CNPq. Sem a atuação dessas últimas, não só os custos de qualificação dos docentes teriam se multiplicado - em função da ausência de alternativas de pós-graduação no país - como, de resto, não haveria como absorver de forma produtiva um corpo docente trabalhando predominantemente em regime de dedicação exclusiva.

O declínio dos recursos para outros custeios e capital nas universidades federais coincidiu, portanto, com uma fase em que a atuação das agências de financiamento à pesquisa se tornara mais agressiva e em que algumas delas operavam nos moldes de uma "administração paralela" com o objetivo de agilizar a implantação de uma infraestrutura de desenvolvimento científico burocraticamente insulada,⁸ relativamente livre dos compromissos clientelísticos que dominavam grande parte da máquina administrativa do MEC. No bojo dessa dinâmica em que as atribuições de diferentes ministérios e agências foram realocadas, o financiamento à pesquisa, a compra de equipamentos e a implantação e modernização de laboratórios e bibliotecas foram formalmente assumidos pelo FNDCT. Operando com um volume de recursos incomparavelmente maior do que a soma dos gastos com outros custeios praticados por todas as IFES juntas, o FNDCT representou um investimento em pesquisa em uma escala até então inédita no país. Mais ainda, embora também apoiasse instituições não universitárias - em especial na área tecnológica - ao concentrar a maior parte de seus recursos na implantação e consolidação de grupos de pesquisa nas universidades⁹, o FNDCT concorreu para criar uma infraestrutura de pesquisa até então inexistente na maioria delas. Coube, assim, ao FNDCT, um papel crucial na institucionalização da universidade como o "lugar" por excelência da pesquisa científica, que até então se desenvolvera predominantemente em instituições não-universitárias.¹⁰

As decisões relativas à alocação dos recursos para a pesquisa foram, no entanto,

⁷ Klein e Delgado, 1987, p. 12.

⁸ Para a aplicação do conceito de "insulamento burocrático" à forma como determinados segmentos da burocracia brasileira funcionam em diferentes períodos históricos, operando como uma espécie de "ponta de lança" do desenvolvimento econômico no âmbito de uma máquina estatal fortemente clientelizada. ver Nunes, 1984, *Bureaucratic Insulation and Clientelism in Contemporary Brazil: Uneven State - Building and the Taming of Modernity*. PhD Dissertation, Universidade de Berkeley, 1984.

⁹ Schwartzman, 1991, pp.221-2.

¹⁰ Sobre a tradição de desenvolvimento da pesquisa científica em instituições situadas fora da universidade, ver Schwartzman, 1991, capítulo 7: *Toward a Scientific Role*, especialmente às páginas 172-5.

centralizadas pelas agências, com base em seus próprios critérios. Nos anos setenta, o FNDCT priorizou as chamadas "ilhas de excelência" dentro das universidades¹¹, através de uma atuação fortemente concentrada, em que a maior parte dos recursos foi canalizada para um número reduzido de instituições.¹² Com isso, o FNDCT "premiou" os melhores e certamente terá deixado de atender às necessidades de grupos emergentes ou dotados de pouca visibilidade acadêmica.

Nos anos oitenta, os recursos orçamentários para as IFES sofreram alterações significativas de escala. Excetuando-se o biênio 1983-84, prevaleceu a tendência a um comprometimento crescente de recursos com pagamento de pessoal (Ver quadro 4A), decorrente de dois fatores: a regulamentação da Emenda Calmon que, ao determinar a aplicação, pela União, de um teto de 13%, e pelos Estados e Municípios, de 25% de sua receita de impostos na manutenção e desenvolvimento de ensino, contribuiu para um aumento expressivo do volume de recursos destinados ao ensino superior; e, a partir de 1985, a eclosão de greves sucessivas por melhores salários, nas universidades federais. A expansão dos gastos com pessoal não resultou, contudo, em um aumento no número de vagas ou na melhoria da qualidade do ensino. Na prática, ela foi consumida quase que exclusivamente pelos aumentos salariais e, em alguns casos, pela ampliação do corpo docente e de funcionários administrativos, aumentando com isso o peso da burocracia das universidades e elevando seus custos operacionais.

Os gastos com outros custeios e capital, por sua vez, registraram, no início dos anos oitenta, uma recuperação significativa, para caírem, em 1982, para um patamar bem inferior, onde se mantiveram, oscilantes. A elevação abrupta, entre 1987 e 1988, respondeu a uma pressão organizada dos dirigentes universitários junto à SENESU, reivindicando a canalização para aquela rubrica de um mínimo de 15% dos recursos do Tesouro destinados à universidade. A partir de 1989, os gastos com OCC voltaram a cair, ratificando a ausência de uma estratégia do MEC para capacitar as IFES a investirem em pesquisa. (Ver Quadro 4B)

Em síntese, até o início dos anos oitenta, a política orçamentária - liberal ou restritiva - e a reestruturação e aprimoramento do quadro docente foram os fatores que predominaram na definição das despesas com pessoal nas IFES. Já a década de oitenta foi marcada pela penúria orçamentária e pelo peso crescente das reivindicações salariais do movimento docente, cujo atendimento foi viabilizado, em parte, pelo afluxo expressivo de recursos trazidos pela Emenda Calmon.

O financiamento à pesquisa, por sua vez, seguiu uma trajetória distinta. Se, na década de setenta, paralelamente ao achatamento dos gastos com OCC, expandiram-se os recursos alocados através do FNDCT, o fato é que, nos anos oitenta, nada concorreu para compensar a queda vertiginosa do FNDCT - que atingiu em 1984 o seu nível mais baixo. O novo Ministério de Ciência e Tecnologia - MCT - criado em 1985, ainda foi capaz de obter junto à SEPLAN um reforço expressivo na dotação do FNDCT graças, em grande parte, às articulações de seu titular dentro do partido do governo, o PMDB. O

¹¹ Oliveira, 1984, pp. 55-58 e 62-80.

¹² Klein e Delgado, 1987 p. 9; e Pereira et alii, 1978 p. 14.

jogo clientalista no qual o Governo Sarney gradativamente se envolveu resultou, contudo, no fortalecimento da corrente centrista do PMDB, que assumiu o controle do MCT. O descomprometimento do chamado "centrão" na negociação de recursos para a pesquisa científica e tecnológica levou a um novo processo de esvaziamento do FNDCT, que praticamente não se alterou nesses dois primeiros anos de governo Collor.

Outro aspecto relevante da política de financiamento à rede pública de ensino superior nos últimos quinze anos está ligado à importância crescente das suplementações orçamentárias em relação ao total de despesas realizadas pelas universidades federais. (Ver Quadro 3) Entre 1978 e 1984, as despesas efetuadas pelo MEC ao final de cada ano foram nominalmente de 40% a 120% mais elevadas do que o previsto no orçamento inicial. O esgotamento prematuro dos recursos das IFES decorria de um processo de negociação orçamentária que se estendia por quase meio ano, e da aceleração do processo inflacionário, que em 1978 já registrava taxas superiores a 20% anuais.¹³ Em consequência, de ano para ano os recursos orçamentários das universidades federais tendiam a se esgotar mais cedo de forma a que, já em abril, tinham início as negociações junto à SEPLAN para a obtenção de recursos suplementares.¹⁴

A falência do orçamento das IFES como instrumento de política interna implicava, portanto, em uma dupla perda de sua autonomia¹⁵, seja pela impossibilidade de as universidades executarem uma programação própria com base em um orçamento que se esgotava ao fim de quatro ou cinco meses, seja pela necessidade de "vender" uma nova programação ajustada às prioridades da SEPLAN como forma de garantir recursos suplementares.

O peso crescente das suplementações orçamentárias na manutenção das IFES contribuiu, dessa forma, para acelerar o deslocamento da arena de negociação de recursos para o ensino superior do MEC para a SEPLAN, relegando o MEC a um papel subsidiário, em que o Ministro da Educação atuava como um elemento de intermediação e reforço dos pleitos encaminhados pelos reitores das universidades federais. A transferência, para a SEPLAN, da negociação sobre uma parcela de recursos que era vital para as IFES gerou também desdobramentos na estrutura de autoridade interna daquelas instituições, na medida em que o ritual que precedia a concessão de recursos suplementares - envolvendo articulações frequentes dos reitores com o Ministro da Educação e com técnicos da própria SEPLAN - favorecia um processo de centralização em torno da autoridade do reitor. Em um contexto em que a discussão interna do orçamento pela hierarquia universitária perdera grande parte de sua relevância, o que importava eram as articulações externas, com as instâncias que efetivamente decidiam

¹³ Velloso, 1987, p. 23.

¹⁴ O aumento do peso relativo das suplementações orçamentárias no total das despesas efetuadas não é um fenômeno circunscrito às universidades federais. Dele se ressentem a quase totalidade das instituições governamentais da área federal. Ao instaurar uma enorme imprevisibilidade no que diz respeito ao cumprimento das metas definidas pelas diferentes instituições, o caráter "fictício" do orçamento gera uma real incapacidade de "fazer política": as instituições, de um modo geral, passam a atuar no dia-a-dia e tendem a submergir em sua rotina meramente burocrática, na medida mesma em que deixam de ter condições de se programar.

¹⁵ Velloso, 1987 b, pp. 30-1.

sobre as suplementações. E como nesse cenário quem atuava em nome da universidade era o reitor, ele passou a auferir de uma grande autonomia decisória em relação aos demais escalões responsáveis pela gestão das IES federais.¹⁶

Concluindo, a análise da política de financiamento do ensino superior no período 1970-90 revela alterações importantes no padrão de gastos com o setor. À política conjugada de aperfeiçoamento do pessoal docente das IFES e de apoio maciço à pesquisa universitária - executada pelos governos Médici e Geisel - contrapunha-se a imprevisibilidade orçamentária do governo Figueiredo, que inviabilizava a definição e, sobretudo, a implementação de uma política para o ensino superior. A expansão de recursos para pessoal, no governo Sarney, sintetizava, por sua vez, um estilo de fazer política ("politics") do qual, paradoxalmente, as políticas ("policies) estavam ausentes, na medida em que predominou o atendimento a demandas salariais de grupos com forte poder de mobilização e vinculações partidárias estratégicas, independentemente de seus efeitos inflacionários. Ao mesmo tempo, no Ministério da Educação - definido como área de influência "cativa" do Partido da Frente Liberal - PFL - prevaleceu a "alta rotatividade" de Ministros e, em consequência, o descomprometimento com políticas mais consistentes e de longo prazo.

1.2. MECANISMOS DE REPASSE DE RECURSOS AO SETOR PRIVADO

A expansão do ensino superior no Brasil a partir do final dos anos sessenta se deu, sobretudo, através do crescimento do setor privado, cuja participação no total de matrículas se elevou de 44,3%, para 63,3%, entre 1960 e 1980¹⁷.

Contrastando com a maioria das universidades confessionais já existentes - que até o final da década de sessenta tinham seus orçamentos reforçados por um fluxo relativamente estável de recursos governamentais - em poucos anos, estruturou-se um vasto setor privado onde predominavam instituições isoladas que se auto-sustentavam com base nas anuidades cobradas.

1.2.1. O PROGRAMA DE CRÉDITO EDUCATIVO

A partir de 1973, no entanto, o ritmo de expansão da rede privada começou a diminuir, em decorrência da queda nas taxas de crescimento econômico e da retração do mercado de trabalho. A situação de incerteza com que se defrontava o setor privado de ensino superior levou as instituições mais fortes a pressionarem por algum tipo de apoio governamental. A resposta veio já no governo Geisel, com a criação, em 1975, do Programa de Crédito Educativo - PCE¹⁸. O PCE passou a funcionar em 1976 e consistia na concessão de empréstimos para o pagamento de matrículas e anuidades e para gastos

¹⁶ Velloso, 1987 b, p.32; Velloso, 1986 b, p.21; e Velloso, 1987, pp.24-5.

¹⁷ Sampaio, 1991, p. 16, Quadro 5.

¹⁸ Entrevista com o Prof. Hélcio Saraiva, São Paulo, 14.02.1992.

com a manutenção do aluno, utilizando como critério único a renda familiar¹⁹. O Programa era operado por agentes financeiros governamentais - Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil - e pela rede bancária privada, utilizando até 1% de seus depósitos compulsórios no Banco Central. O MEC, por sua vez, contribuía com verbas orçamentárias a fundo perdido, destinadas a cobrir a diferença entre o custo de captação e remuneração dos recursos.²⁰ O reembolso dos empréstimos se iniciava um ano depois da conclusão do curso e era feito através de parcelas proporcionais ao salário do beneficiário. A remuneração do capital dos empréstimos foi fixada em 15% ao ano, incluindo 12% de juros e 3% destinados a um Fundo de Risco.²¹

Em seus dois primeiros anos de funcionamento, o PCE financiou cerca de 25% dos alunos da rede privada de ensino superior. Entre 1976 e 1980, sua participação se estabilizou em torno de 10%, consolidando o papel do Crédito Educativo como um importante fator de estabilização do ensino superior privado, ao assegurar uma regularidade no fluxo de receita própria das instituições.²²

Entretanto, o PCE logo viria a se ressentir de dois graves problemas: o aumento dos subsídios a cargo do MEC e as altas taxas de inadimplência do programa. De um lado, o rápido aumento das taxas de inflação nos anos setenta contribuiu para elevar substancialmente o montante dos subsídios, transformando-o em um encargo extremamente oneroso para o MEC.²³ De outro, as dificuldades crescentes de integração dos novos formandos no mercado de trabalho em um contexto pré-recessivo concorreu para elevar a taxa de inadimplência do Programa de 30% para cerca de 50% no início dos anos oitenta.²⁴

Ao final da primeira fase do PCE, em 1983, o programa operava com um déficit estimado em cerca de US\$ 80 milhões, ao mesmo tempo em que seus agentes financeiros pressionavam o Estado para assumir os prejuízos. Na segunda fase do programa, coube ao governo federal, através do Fundo de Assistência Social - FAS²⁵ - ressarcir com verbas públicas as instituições financeiras encarregadas de operar o PCE. A partir de 1989, com a nova Constituição, o Crédito Educativo deixou de ser financiado pelo FAS e o Programa quase foi extinto. Reativado com base em recursos orçamentários do MEC, desde fins de 1991 o PCE vem sofrendo uma reformulação no sentido de alocar recursos apenas para os alunos matriculados em instituições de bom nível - credenciadas pelo MEC depois de submetidas a uma avaliação - e localizadas em regiões carentes de ensino público gratuito.

A distribuição dos recursos do Programa revela que as instituições particulares

¹⁹ O Programa de Crédito Educativo foi criado através da aprovação da Exposição de Motivos nº 393, de 18.08.1975, do Ministério da Educação e Cultura, pelo Presidente da República em 23.8.1975. Ver Mello e Souza e Faro, 1980, p.5.

²⁰ Velloso, 1987, p.18.

²¹ Mello e Souza e Faro, 1980, pp.6-7; e Vahl, 1980, p.251.

²² MEC-DAU, 1978, citado em Vahl, 1979, p.252.

²³ Velloso, 1987 b, p.30, e Velloso, 1987, p. 18 e Mello e Souza e Faro, 1980, pp. 7-8.

²⁴ Velho, 1983, citada em Velloso, 1987 b, p.18.

²⁵ Exposição de Motivos nº 9, de 22.12.1983.

religiosas são as que apresentam a maior proporção - 18% - de alunos financiados pelo Crédito Educativo (Quadro 6A) e que é nas universidades que se concentra o maior número de matrículas - 17,6% - custeadas pelo PCE (Quadro 6B). A semelhança entre esses dois percentuais reforça a suposição de que as universidades contempladas são, em sua maioria, instituições confessionais, o que se explica pela forte pressão exercida em bloco pelas Universidades Católicas e pelo trânsito fácil de que dispõem junto ao MEC, em especial, no Conselho Federal de Educação. Esses dados, acrescidos da informação de que cerca de 50% das matrículas nas universidades católicas são financiadas com recursos do PCE²⁶, sugerem que o Crédito Educativo se transformou em uma via alternativa ao apoio governamental regular concedido às IES católicas até o final dos anos sessenta.

1.2.2. O PROGRAMA DE AUXÍLIO ÀS INSTITUIÇÕES NÃO-FEDERAIS

Outro mecanismo de repasse de recursos do MEC a estabelecimentos particulares foi o Programa de Auxílio às Instituições Não-Federais - PANF. Administrado pela SESU, o PANF incluía também as IES estaduais e municipais e os recursos que distribuía destinavam-se principalmente a cobrir gastos com construção, equipamentos, biblioteca e material permanente.

Na realidade, o PANF administrava um volume bastante reduzido de recursos que, no período 1976-82, oscilaram entre 0,7% e 1,4% dos totais alocados para o ensino superior. (Ver Quadro 7) De acordo com as prioridades estabelecida pela SESU, a distribuição desses recursos deveria contemplar as universidades - especialmente as católicas - seguidas de instituições que oferecessem cursos em áreas ligadas ao desenvolvimento econômico e social como Ciências da Saúde, Tecnologia e Ciências Agrárias. Em último lugar na escala de prioridades situavam-se as IES isoladas da área de Ciências Humanas e Sociais.²⁷

Na prática, as universidades foram, de fato, as maiores beneficiárias do Programa.²⁸ Entretanto, contrariando as prioridades estabelecidas pelo MEC, as IES isoladas na área de Ciências Humanas ampliaram sua participação média de apenas 1,4%, no período 1974-74, para quase 21% dos recursos globais do Programa, nos anos de 1979 e 1980, coincidentemente, em uma fase em que a participação das universidades caiu de 65% para cerca de 40,7%.²⁹

²⁶ Entrevista com a Prof^a Eunice Ribeiro Durham, *O Estado de São Paulo*, 22.01.92, p.12.

²⁷ Xavier et alii, 1984, pp. 207-210.

²⁸ Até 1978, as universidades absorveram cerca de 65% dos recursos do PANF e, embora entre 1979-1980 sua participação tivesse declinado para 40,7%, continuaram mantendo sua posição majoritária no Programa. Xavier et alii, 1984, p. 209. Acresce, ainda que, através de outras modalidades de repasses, algumas IES privadas receberam um aporte maciço de recursos governamentais nos últimos quinze anos: é o caso da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, que vêm recebendo, desde 1975, um apoio institucional do FNDCT, responsável pela manutenção da pós-graduação nas Engenharias, na Física e na Economia.

²⁹ Essas alterações bruscas coincidem com um período de mudança na administração do MEC, em que 80% dos recursos canalizados para as IES não-federais passam a ser liberados para cobrir

Fatores tais como a ausência de um montante pré-fixado de recursos para atender às necessidades do Programa, o reduzido volume de verbas com que ele operava, e um certo distanciamento entre o tipo de instituições que deveriam receber os recursos e as que, de fato, receberam³⁰ sugerem que os auxílios do MEC distribuídos através do PANF talvez desempenhassem outro papel além do de permitir a continuidade à assistência financeira que, até o final da década de sessenta, o MEC vinha prestando às universidades privadas. Uma das hipóteses é a de atribuir à distribuição de pelo menos parte desses recursos uma função "política", através da qual eles constituiriam uma espécie de "reserva" de que o MEC lançava mão para atender aos pleitos encaminhados por setores da classe política em moldes tipicamente clientelistas.

2. POLÍTICAS DE CREDENCIAMENTO DE NOVOS CURSOS E INSTITUIÇÕES

2.1. A POLÍTICA "LIBERAL" DE CREDENCIAMENTO: EM RÍTMO DE EXPANSÃO

A sistemática de autorização para o funcionamento de novos cursos e instituições funcionou como um importante instrumento de política no quadro da dinâmica de expansão do ensino superior desencadeada pela Reforma Universitária de 1968. Juntos, a pressão crescente pelo ingresso no 3º grau - derivada de uma demanda reprimida durante a maior parte da década de sessenta - e a política de ampliação do número de vagas no setor privado, contribuíram para imprimir um ritmo intenso aquele processo. Em todas as regiões do país - em especial, no Sudeste - novas instituições foram criadas, incorporando, em poucos anos, um contingente expressivo de alunos que, em 1971, já ultrapassava a oferta de vagas das IES públicas. (Ver Quadro 5)

A autorização formal para o funcionamento de novas instituições - atendendo a critérios mínimos relativos a instalação, currículos e qualificação do corpo docente - constituía o passo inicial para a regulamentação do processo de expansão do ensino superior pela via do setor privado. Na área do MEC, cabia ao Conselho Federal de Educação decidir sobre os pedidos de credenciamento de novas IES.

Criado em 1931 - em uma fase de expansão do Estado brasileiro e de especialização da burocracia governamental - o então Conselho Nacional de Educação estava previsto para atuar como órgão de assessoramento na formulação da política do Ministério da Educação. Uma vez investido de poder decisório sobre o credenciamento,

despesas de custeio e não mais para gastos com construção, equipamentos, biblioteca e material permanente. Xavier et alii, 1984, pp. 209-210.

³⁰ A análise de Xavier et alii, 1984, sobre a sistemática de alocação de recursos às não-federais no período 1976-1982 adotada pela SESU sugere que, na prática, ao invés de se pautar pelos critérios que ela própria define, a maioria das decisões é sensível a fatores tais como a capacidade de pressão política da instituição, os compromissos políticos assumidos pelo MEC e o grau de envolvimento dos técnicos da SESU com a instituição pleiteante. *Op. cit.*, p.212.

contudo, o CNE ganhou uma esfera de jurisdição própria e passou a funcionar como uma arena de representação e negociação dos interesses dos principais grupos ligados à educação, cujas decisões envolveram questões-chave daquele período como a relação entre os setores público e privado de ensino e a autonomia das IES em relação aos governos central e estaduais.³¹

Recriado em 1962 com o nome de Conselho Federal de Educação, o novo órgão manteve praticamente as mesmas funções do CNE. A nomeação direta de seus membros pelo Presidente da República e sua composição por especialistas de renome conferiram ao CEF, no entanto, uma grande autonomia dentro do MEC e em relação ao próprio Ministério da Educação que, invariavelmente, ratificava as decisões do órgão.³² Assim, na prática, o CEF atuou muito mais como um parceiro na formulação da política educacional, exorbitando da função meramente consultiva que lhe atribuíam os estatutos do Ministério da Educação. A própria política de expansão do ensino superior - impulsionada pela Lei da Reforma Universitária aprovada pelo Congresso em 1968 - fora arquitetada através de alguns de seus conselheiros que compunham a Comissão Especial de Ensino Superior, encarregada de elaborar o anteprojeto da lei³³. Por sua vez, a necessidade de atender a uma demanda crescente pela autorização de novos cursos e instituições fez com que o CFE se concentrasse no desempenho de suas atividades de credenciamento. O Quadro 8 mostra o aumento expressivo no número de autorizações concedidas a partir de 1968 e que, entre 1970 e 1972, atingiram o seu ponto máximo, ainda que ao preço de uma diminuição sensível no rigor das análises e pareceres emitidos pelo Conselho.³⁴ A verdade é que, nos anos setenta, a atuação simultânea do CFE como principal órgão de formulação e execução da política de expansão do ensino privado encerrava uma contradição entre sua eficácia enquanto instância de credenciamento e sua eficiência na formulação e aplicação de critérios para a autorização de novos cursos. Essa contradição acarretou um certo desgaste para o próprio CFE, que abdicou de sua função de elaborar estudos especiais e se tornou alvo de críticas sobre a sua atuação excessivamente liberal no credenciamento, com efeitos negativos sobre a qualidade do ensino. O argumento central era o de que a rápida expansão de novas IES conduzira a uma proliferação de pequenos estabelecimentos isolados incapazes de atender a requisitos mínimos em termos de titulação de docentes, infraestrutura e carga horária, concorrendo para uma deterioração da qualidade do ensino superior em geral.

O centro dessa discussão se situava no Departamento de Assuntos Universitários - DAU - do MEC. A partir de 1974, quando Edson Machado de Sousa foi nomeado para a direção do órgão e conseguiu montar uma equipe bastante qualificada, o DAU passou a pressionar por uma política de contenção da expansão e pela definição de normas e critérios com o objetivo de promover a elevação dos padrões de ensino.³⁵

³¹ Ver Micelli, 1983, pp.401-2.

³² Entrevista com o Prof. Hécio Saraiva, São Paulo, 14.02.1992.

³³ Idem.

³⁴ Vahl, 1980, pp.89 e 104-5.

³⁵ Vahl, 1980, p. 276.

2.2. A POLÍTICA RESTRITIVA DE AUTORIZAÇÃO DE NOVOS CURSOS: A ÊNFASE NA QUALIDADE.

No governo Geisel (1974-79), o ritmo de expansão do ensino superior diminuiu sensivelmente, em função de dois fatores: a queda na demanda por vagas resultante do declínio do crescimento econômico e a priorização, pelo MEC, da dimensão da qualidade, em um contexto em que, na prática, o DAU funcionou como a instância que centralizava a formulação e a execução da política de ensino superior.³⁶

Na realidade, durante a gestão Ney Braga no MEC, vigorou uma espécie de divisão informal de tarefas em que o Ministro se reservou o desempenho de uma função política e o Diretor do DAU respondia pela parte instrumental. Desse modo, enquanto o Ministro se ocupava da dimensão política ("politics") de sua Pasta - trabalhando ativamente para consolidar a base político-partidária do governo militar, que se constituía em peça-chave de sua "legitimidade" - coube ao diretor do DAU a responsabilidade de formular a política ("policy") de ensino superior.

A execução dessa política, através de medidas com o objetivo de impor maior rigor seletivo à atividade de credenciamento exigiu, contudo, um papel ativo da parte do Ministro à frente de investidas sucessivas cujo alvo principal era o Conselho Federal de Educação.

Na primeira delas, ainda em 1974, o Ministro pediu ao CFE que examinasse a possibilidade de suspender, temporariamente, as autorizações para o funcionamento de novos cursos e instituições.³⁷ Em resposta, o CFE decidiu realizar um estudo com o objetivo de dimensionar as necessidades do sistema de ensino superior e de reformular os critérios para sua expansão e aprimoramento. A expansão prosseguiu, embora com maior rigor seletivo, na medida em que as autorizações foram limitadas às áreas prioritárias estabelecidas pelo MEC (formação de professores e especialistas e cursos nas áreas de Saúde - excluída a Medicina - Tecnologia e Ciências Exatas e Naturais).³⁸

³⁶ Entrevista com Maurício Lanski, Brasília, 12/06/91. Em seu relato sobre a forma como se estrutura o DAU na gestão Edson Machado, o entrevistado destaca a competência técnica que o órgão passa a deter com sua nova equipe como um fator que acaba por lhe conferir o papel de uma espécie de "think tank" dentro do MEC. Ao mesmo tempo, atribui ao prestígio que o Diretor do órgão usufruía junto ao Ministro da Educação grande parte da autonomia política de que o DAU dispunha para definir os rumos da política de ensino superior. A associação entre a competência técnica dos quadros de uma agência governamental e o prestígio de seu diretor junto ao primeiro escalão surge assim como um elemento que tende a reforçar a sua autonomia política e que, no caso específico do DAU, se superpõe ao poder que o órgão passa a deter com a centralização, nessa mesma época, dos recursos para o ensino superior. Com isso, o DAU passa a dispor, sozinho, sobre a alocação de cerca 75% do orçamento do MEC.

³⁷ Aviso Ministerial nº 1033, de 18.11.74. Vahl, 1980, p. 278.

³⁸ Vahl, 1980, pp. 278-9.

No início de 1977, partiu do MEC uma iniciativa no sentido de frear a expansão do ensino superior. Tratava-se, dessa vez, de uma medida mais dura, de caráter mais radical e que, ao contrário da primeira, não deixava ao CFE nenhuma margem de manobra política. O novo comunicado ministerial recomendava a paralização de novas autorizações - inclusive dos processos já em tramitação no CFE - até que o próprio Conselho concluísse a elaboração da nova sistemática de autorização.³⁹ Na prática, a decisão ministerial suspendeu a atividade de credenciamento do CFE até o final de 1977, quando foi aprovada a nova sistemática.⁴⁰ (Ver Quadro 8)

Entre 1978 e 1980, apenas 10% dos pedidos de autorização encaminhados ao CFE foram aprovados, o que reflete a rigorosa política de restrição à criação de novas IES naquele período. Nesse processo, mais da metade dos pedidos de reconhecimento de cursos foram transformados em diligência, indicando que o curso funcionava em caráter precário em termos da falta de qualificação do corpo docente (93% dos casos), bibliotecas insuficientes (64%) ou carência de laboratórios (18%).⁴¹ (Ver Quadros 9A e 9B)

As políticas de expansão, de um lado, e de contenção, de outro, se revestiram também de uma dinâmica distinta e produziram efeitos opostos sobre os graus de autonomia de que dispunha o CFE. A política de expansão - da qual ele próprio fora co-autor - favoreceu a ampliação de sua autonomia política, na medida em que exercia o monopólio sobre as decisões relativas ao credenciamento.

As políticas de contenção, ao contrário, foram produzidas através de espasmos, a partir de iniciativas ou decisões que emanavam da autoridade ministerial e que, em maior ou menor grau, limitavam a autonomia do CFE. Embora assumissem um caráter incremental - já que a cada nova decisão elas se tornavam mais restritivas - na prática, as políticas de contenção produziram um impacto bastante grande, que se fez sentir de diversas formas: (a) em termos de uma interrupção no fluxo de demanda por novas autorizações; (b) através do cerceamento da ação do CFE que, a cada período de recrudescimento dos mecanismos de contenção, se viu tolhido - ou até, temporariamente privado - de sua função de credenciamento. Desse modo, tanto o conteúdo como a forma pela qual eram decididas as políticas de contenção traziam implícita a possibilidade de um enfrentamento entre o CFE e o Ministro da Educação. Em outras palavras, os diferentes "surto" de redução do ritmo da expansão continham um potencial variável de conflito, ao mesmo tempo em que definiam margens igualmente variáveis de reação por parte do CFE, embora a tendência apontasse para um estreitamento de sua esfera de autonomia. Restringiam-se, com isso, as possibilidades de uma composição admitindo a participação do Conselho como "parceiro" na definição das políticas de contenção, tal como ocorrera em 1974.

³⁹ Aviso Ministerial nº 137, de 15.02.77. Vahl, 1980, p. 279.

⁴⁰ Bordignon, 1984, p. 193.

⁴¹ O percentual relativo à ausência ou precariedade de laboratórios nos cursos em exigência tem, na realidade, um peso bem mais significativo se se levar em conta grande parte da expansão do ensino superior se faz, nesse período, através da criação de cursos que não requerem esse tipo de infraestrutura, com os das áreas de Ciências Humanas e Sociais. Bordignon, 1984, p. 194.

Com a edição do Decreto 86.000 de 15.05.81, já no governo Figueiredo, o Ministro de Educação, Rubem Ludwig partiu para o confronto aberto com o CFE ao determinar uma nova suspensão das autorizações. Ao mesmo tempo em que privava o CFE da função que lhe consumia cerca de 90% de sua atividade, o Ministro encomendou ao órgão uma série de estudos especiais⁴², numa clara tentativa de redefinir seu papel. O período 1980-83 registrou uma queda na quantidade de pareceres e um aumento significativo no número de estudos especiais. A partir de 1983, embora dirigidos ao Presidente do CFE, os pedidos de autorização passaram a ser protocolados nas DEMECs, no caso de estabelecimentos isolados, e na SESU (antigo DAU), quando se tratasse de universidades, cabendo a esses órgãos emitir o parecer inicial sobre as atividades de supervisão e acompanhamento, que deixaram de ser meramente episódicas para assumirem um caráter sistemático.⁴³

Também por volta desse período, entram em cena novos atores institucionais que vão pressionar pela participação no processo de credenciamento: são as associações profissionais ligadas a áreas tradicionais como a Medicina, o Direito e a Engenharia que, preocupadas com a multiplicação, em anos recentes, de cursos de baixa qualidade, mobilizam-se para propor critérios mais estritos com o objetivo de disciplinar a criação de novos cursos de graduação naquelas áreas.⁴⁴

As gestões realizadas junto ao MEC pelas associações médicas, por exemplo, justificavam suas propostas com base na grande proliferação de escolas médicas, na extrema disparidade com que se distribuem regionalmente e na precariedade da infraestrutura e do padrão de ensino da maioria delas e, em conseqüência, do risco de formação de profissionais desprovidos de uma competência mínima para o exercício da Medicina.⁴⁵

Munidas de estudos e diagnósticos realizados sob a coordenação de profissionais de renome, as associações médicas exerciam pressão em três níveis: (a) no Conselho Federal de Educação, onde um de seus principais porta-vozes era Conselheiro⁴⁶ e trabalhava para sensibilizar alguns setores em favor das reivindicações da área médica; (b)

⁴² Na área do ensino superior foram os seguintes os estudos especiais realizados pelo CFE nessa fase: o financiamento, o planejamento e a política de expansão do ensino superior; o modelo jurídico-administrativo e a estrutura organizacional das universidades; a revisão das normas da pós-graduação e de criação de novas universidades; a definição dos critérios de expansão do ensino superior; e a redefinição dos currículos mínimos e a concepção dos cursos superiores. Bordignon, 1984, p. 197.

⁴³ Resolução 06/81 do Conselho Federal de Educação, citada em Bordignon, 1984, p. 199.

⁴⁴ Entrevista com o Prof. Clementino Fraga Filho, Rio de Janeiro, 27.05.91.

⁴⁵ O crescimento de escolas médicas durante as décadas de sessenta e setenta foi bastante acentuado, atingindo um total de 76. Em 1982, a região Sudeste abrigava 53% do total dos cursos de graduação em Medicina, ao passo que as regiões que se seguem - Sul e Nordeste - apresentam um percentual - de 18% - significativamente inferior. No estado de São Paulo, foram criadas entre 1985 e 1990 nada menos de 12 novas escolas de Medicina, todas elas particulares. A precariedade das instalações e a ausência de uma infraestrutura mínima e padrões de ensino compatíveis com a formação de profissionais competentes tem sido uma constante na maioria dos cursos de Medicina criados nos últimos 20 anos. Gonçalves, pp. 15-18.

⁴⁶ Tratava-se do Prof. Antonio Paes de Carvalho.

na SESU, onde dispunham de um bom acesso graças, sobretudo, a contatos pessoais com membros da assessoria da área médica do órgão⁴⁷; e (c) junto ao próprio Ministro, através de audiências com a diretoria das associações.

Em 1986, a criação de novos cursos de medicina foi suspensa através de decreto presidencial, que vigorou até 1988.⁴⁸ Novas restrições seriam impostas por meio de outro decreto, de novembro de 1989, vinculando a criação de novas escolas médicas a uma análise de viabilidade e exame do projeto pedagógico pelo Conselho Nacional de Saúde.⁴⁹

A autorização para o funcionamento de novos cursos nas Engenharias e na área jurídica foi submetida a procedimentos semelhantes aos das escolas médicas, embora somente com relação a essas últimas a nova sistemática de regulamentação de recursos tivesse efetivamente funcionado. Na prática, reforçava-se a tendência à compartimentalização do credenciamento, que assumia agora um viés setorial na medida em que uma nova instância - que representava os interesses das associações profissionais - passava a controlar uma dimensão importante do processo.

A análise das políticas de contenção colocadas em prática a partir de 1974 permite, assim identificar uma "rationale" na forma como se organizaram e se articularam os atores institucionais envolvidos. As primeiras investidas com o objetivo de desacelerar a expansão se resumiam a respostas curtas a situações de emergência. Eram medidas essencialmente restritivas que, quer por iniciativa do próprio Ministro quer por inspiração de setores orientados para o aprimoramento da qualidade do ensino superior, não continham em si uma política efetiva de credenciamento. A política em si emerge gradualmente, à sombra das sucessivas "ondas" de contenção, através da elaboração de estudos e diagnósticos e da definição - de forma incremental - de normas e critérios para o funcionamento do ensino superior. Esse processo envolveu diferentes agências - inicialmente o DAU, em seguida o próprio CFE e a CAPES, na área de pós-graduação, num esforço nem sempre articulado em que a superposição de esferas de atuação parece ter sido uma constante.

Dessa forma, as políticas de contenção operavam simultaneamente em duas dimensões: enquanto instrumento de impacto para administrar a emergência e como mecanismo através do qual se redefinia e "mapeava" as relações de poder dentro do MEC.

Nesse contexto, a figura do Ministro da Educação assumiu uma importância

⁴⁷ Segundo depoimento do Prof. Ernesto Lima Gonçalves, a grande importância da SESU nesse episódio foi ter funcionado como via de acesso das associações médicas ao Ministro da Educação.

⁴⁸ Decreto nº 93.594 de 19.11.1986, cuja vigência foi prorrogada pelos Decretos nº95.003 e 97.223, de 5.10.1987 e 15.12.1987, respectivamente.

⁴⁹ Decreto nº 98.377, de 8.11.1989, regulamentado pela Portaria Interministerial nº 01, de 12.01.1990. Contudo, no pequeno interregno entre a vigência dos dois decretos foram criadas quatro novas escolas de Medicina: em Blumenau (SC), Presidente Prudente (SP), Alfenas (MG) e Maringá (PR) e durante o ano de 1991, as associações médicas denunciaram através de publicações da área e da grande imprensa, a criação iminente de duas novas escolas no Rio Grande do Sul (em Ijuí e Cruz Alta), em flagrante desobediência ao Decreto 98.377 de 8/11/1989, ainda em vigor. Ver Nassif, 1991 e 1991b.

inegável. Em um período de fortalecimento da autoridade central como o do Governo Geisel, marcado pelo estilo hierárquico do próprio Presidente da República, o modelo de centralização de poder em torno da autoridade ministerial se impunha à toda a burocracia estatal. Nesse sentido, a existência de um projeto, ainda que embrionário, de contenção da expansão do ensino superior teve um significado amplo: (a) na esfera da política burocrática, contribuiu para redefinir a estrutura de poder do próprio Ministério, ao colocar face a face o Ministro e um órgão como o CFE dotado de grande autonomia em uma área de atuação claramente definida, cujos membros eram nomeados diretamente pelo Presidente da República. Além disso, e através de uma delegação informal de poder, conferiu a uma agência como o DAU autonomia para decidir sobre a política de ensino superior, favorecendo o confronto, ainda que indireto, entre o DAU e o CFE.

(b) na área da política substantiva, o reforço à legitimidade da autoridade ministerial concorreu para aumentar a eficácia das iniciativas de contenção que partiam do Ministro - inicialmente como uma recomendação e, mais tarde, em tom de comando. Seu resultado se expressou na queda drástica do número de autorizações imediatamente após cada nova investida de contenção.

Foi na gestão Ludwig no MEC (1981-85), contudo, que o esforço no sentido de definir uma política de credenciamento que viesse efetivamente a balizar a formalização de novos cursos e instituições de ensino superior ganhou maior consistência. O CFE perdeu o monopólio sobre o credenciamento e se viu na contingência de vincular suas análises aos pareceres de outras instâncias, inicialmente do próprio MEC e, mais tarde, de órgãos que, dentro do MEC, representavam os interesses de áreas profissionais já consolidadas.

3. POLÍTICAS DE REGULAÇÃO GERAL DO SISTEMA DE ENSINO SUPERIOR: A CONSTITUIÇÃO DE 1987 E A NOVA LEI DE DIRETRIZES E BASES

3.1. O ENSINO SUPERIOR NA NOVA CONSTITUIÇÃO

O fim dos governos militares, em 1985, foi marcado por uma intensa mobilização política, através da qual partidos políticos e movimentos populares expressavam um anseio generalizado pelo aumento da participação da sociedade civil no processo decisório. Durante os primeiros anos de governo da coalizão PMDB-PFL, chefiado pelo presidente Sarney, associações representativas e grupos de interesses de várias áreas se organizaram em torno de propostas específicas que deveriam compor a agenda de discussões para a elaboração da nova Constituição.

A área de ensino superior passou a contar com um "forum" próprio de debates - a Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes - que funcionou a partir de 1987 no âmbito da Assembléia Constituinte. Nela se reuniram os principais atores institucionais e individuais comprometidos com a definição de um novo quadro normativo destinado a reger o funcionamento da área.

A questão do financiamento do ensino superior ocupou um papel central nas discussões, estabelecendo uma clivagem básica entre os grupos que defendiam a exclusividade das verbas públicas para o ensino público e aqueles favoráveis ao acesso regular das IES privadas aos recursos governamentais.

Constituiu-se, de um lado, o Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, reunindo quinze entidades de âmbito nacional, entre associações docentes, sociedades científicas e entidades sindicais e estudantis, lideradas pela Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior - ANDES. De outro lado, o setor privado - atuando através de diferentes associações que congregavam as escolas leigas, através da Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino Superior - FENEN - e as confessionais, via ABESC e AEC - postulava o acesso formal e regular aos recursos públicos.⁵⁰

A agregação dos interesses dos diferentes grupos e associações se fez por etapas. Da fase de apresentação de propostas por cerca de trinta entidades, em audiências públicas promovidas pela Subcomissão de Educação resultou um anteprojeto que, destituído de um mínimo de consistência interna, não conseguiu ser aprovado. Coube à Subcomissão de Educação elaborar um novo documento para discussão. Baseado, em grande medida, na proposta dos setores comprometidos com o ensino público, o novo documento estimulou a polarização - dentro da Subcomissão de Educação - das diferentes associações em torno do eixo ensino público/ensino privado. O recurso de acrescentar-lhe um grande número de emendas tampouco se revelou suficiente para garantir a sua aprovação. O impasse estava criado: a predominância, na Subcomissão de Educação, de uma correlação de forças claramente favorável ao setor privado de ensino inviabilizava a aprovação de um texto inspirado nas posições do grupo comprometido com o setor público.

Na nova rodada de negociações que se seguiu, a quebra da exclusividade das verbas públicas para o ensino público se colocou como a condição essencial para trabalhar um novo acordo. Com o objetivo de evitar um novo impasse, transferiu-se da Subcomissão de Educação para a Comissão de Sistematização a tarefa de formular um novo documento que procurava conciliar as posições das duas principais correntes e que, uma vez aprovado, passou a constituir o capítulo sobre a Educação na nova Constituição.

Em linhas gerais, o novo texto constitucional aprovado em 1987 (a) mantém a gratuidade do ensino nos estabelecimentos oficiais - exceção feita às IES municipais que já cobravam anuidades - (b) aumenta substancialmente as receitas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino - ao fixar os recursos para a educação em 18%

⁵⁰ NEPP/UNICAMP, 1989, p. 388.

da receita de impostos da União, mantendo os 25% sobre a receita de impostos estaduais e municipais criados pela Emenda Calmon, ao mesmo tempo em que (c) regulamenta a alocação de recursos públicos às escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas, desde que comprovada a sua finalidade não-lucrativa e a aplicação de seus recursos financeiros em educação.

3.2 A ELABORAÇÃO DA LEI DE DIRETRIZES E BASES

Desencadeada no rastro do debate sobre a educação na Constituinte, a discussão sobre a LDB assumiu rapidamente uma dimensão nacional. Idéias e propostas de diferentes tendências eram debatidas nas universidades, nas associações docentes e divulgadas não só através de publicações especializadas como também da grande imprensa. No início de 1988, foi criado um "forum" específico para a discussão das diferentes propostas, formalizando a participação dos atores empenhados em influir na elaboração da nova lei: tratava-se da Comissão da Lei de Diretrizes e Bases, que funcionou no âmbito do Legislativo, e era composta, em sua maioria, por parlamentares com alguma tradição de envolvimento com questões ligadas à educação.

A Comissão da LDB passou, assim, a desempenhar um duplo papel: o de arena política formal para onde convergiram os principais atores e onde eram vocalizadas as suas propostas, e o de uma espécie de câmara de ressonância dos debates que se realizavam em outras arenas. A discussão sobre a LDB, por sua vez, se desenvolveu em torno de alguns temas centrais, entre os quais se destacavam a ampliação da participação, a democratização da universidade, a autonomia universitária e a questão da avaliação.

3.2.1. A AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO

A grave crise financeira com que se defrontava o Estado brasileiro no final do governo Sarney não impediu que os diferentes grupos ligados à educação definissem como um de seus principais objetivos aumentar a fatia que deveria caber à educação no bolo dos recursos governamentais. Essa era uma demanda consensual, que aproximava os grupos entre si na medida em que postulava o crescimento absoluto dos recursos, e ao contrário, contrapunha uns aos outros sempre que implicasse em um processo redistributivo. As propostas no sentido de definir de maneira mais restrita os gastos com manutenção e desenvolvimento de ensino - favoráveis à exclusão das despesas com merenda escolar, hospitais universitários, aposentadoria e gerando, portanto, um "excedente" em favor da educação propriamente dita - receberam o apoio de todos os grupos envolvidos. Ao contrário, a disputa pelos recursos entre os diferentes grupos era tratada como um jogo de soma zero que estabelecia dois tipos de clivagem: entre os setores envolvidos com o ensino público e os que representam o setor privado e - no interior do segmento comprometido com a escola pública - entre os que eram a favor de uma alocação prioritária de verbas para o ensino básico, e uma dissidência, liderada pelas universidades federais, empenhada em assegurar uma fatia maior dos recursos para o

ensino superior.

3.2.2. DEMOCRATIZAÇÃO DA UNIVERSIDADE

O debate sobre a democratização da universidade concorreu para articular a participação de dois importantes atores na elaboração da nova LDB: o movimento docente e a comunidade acadêmica.

Para o movimento docente, representado pelas associações reunidas no Fórum de Educação, a democratização da universidade estava associada à ampliação da participação no processo de gestão da instituição, de forma a incorporar funcionários administrativos e estudantes - além dos docentes - na escolha dos dirigentes universitários e na formulação de políticas para a área de educação.

Na perspectiva da comunidade acadêmica, por sua vez, a questão da democratização da universidade estava vinculada ao acesso da população à educação e à melhoria das condições de ensino. Seus membros apresentavam suas demandas de forma quase sempre individualizada, e se faziam ouvir enquanto "especialistas" na área de ensino superior. Porta-vozes de uma "minoridade silenciosa", atuavam no sentido de contrapor ao discurso igualitarista um novo elemento de legitimidade - a competência. Do ponto de vista institucional, o lugar de expressão desse grupo eram as sociedades científicas e seus principais aliados, setores técnico-burocráticos situados em "nichos" específicos do Executivo, em particular, dentro do próprio Ministério da Educação e em alguns órgãos situados na esfera da SEPLAN.

Configurou-se, assim, uma especialização de arenas políticas que, por seu turno, expressava estilos próprios de participação. De um lado, o movimento docente optou por uma atuação claramente política -via associações - e em uma arena mais aberta - o Legislativo - onde sua capacidade de mobilização política era maior. Dotada de pouca visibilidade organizacional, a comunidade acadêmica tendia a uma participação mais segmentada, usando para isso um discurso que, embora de conteúdo essencialmente técnico, não deixava de ser político. A facilidade de trânsito junto a setores da burocracia governamental e a ressonância de suas propostas nos seus escalões mais esclarecidos contribuíram para transformar algumas agências e setores do Executivo em áreas preferenciais de representação da "academia".

3.2.3. A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA E A QUESTÃO DE AVALIAÇÃO

Associado ao tema da democratização da universidade, a questão da autonomia universitária contribuiu, de início, para forjar uma aliança unindo diferentes grupos contra um inimigo comum: o Governo, cujo intervencionismo burocratizante se constituía, ao longo dos vinte anos de regime militar, em um poderoso entrave à autonomia das universidades. Entretanto, esse consenso aparente se rompeu a partir do momento em que a negociação salarial foi introduzida na agenda de discussões.

A negociação salarial funcionava como uma componente essencial da estratégia política do movimento docente: nela residia sua força, ao negociar os salários dos professores junto ao MEC/SENESU, de acordo com o princípio da isonomia salarial. Essa sistemática, em vigor nas universidades federais, garante salários iguais para todas as IFES, independentemente de seu tamanho, qualidade do ensino e localização.

Já as universidades estaduais - lideradas pelas paulistas - eram contrárias à isonomia salarial e à negociação direta, embora elas próprias sejam isonômicas. Favoráveis a uma autonomia total da universidade, sua posição convergia com a da comunidade acadêmica no sentido de criar um sistema de diferenciação interna que permitisse premiar a competência e a produtividade⁵¹. Criou-se a partir daí uma aliança entre as universidades estaduais paulistas e a comunidade acadêmica que viria a se reproduzir no interior das associações de reitores, distinguindo com clareza entre as posições assumidas pelo Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras - CRUB - de um lado, e pelo Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas - CRUESP, de outro.

O CRUB representa os interesses das universidades federais e privadas. No âmbito das IFES, congrega interesses tanto dos escalões dirigentes - quase sempre vinculados à comunidade acadêmica - quanto das associações docentes, que têm nas federais a sua principal base de apoio. Além disso, o CRUB tem, necessariamente, que reservar um espaço para os interesses das IES privadas, que em alguns aspectos - sobretudo na questão do acesso aos recursos públicos - colidem com a posição defendida pelo movimento docente. Ao longo do debate sobre a LDB, a impossibilidade de conciliar interesses tão díspares se expressava no conteúdo da plataforma do CRUB, que incluía objetivos conflitantes como a defesa da autonomia universitária lado a lado com a manutenção da isonomia salarial.

O CRUESP, por sua vez, reúne algumas das melhores universidades do país - a USP, a UNICAMP e a UNESP. Seu corpo docente e de pesquisadores representa um dos segmentos de maior peso da comunidade acadêmica e defende uma política de qualidade em que a diferenciação salarial e a mobilidade inter-institucional ocupam um lugar central. A viabilização dessa política requer uma ampla margem de autonomia universitária, em especial, na área de gestão financeira - cuja contrapartida é

⁵¹ A concepção desse setor com relação à autonomia universitária e às formas como ela se exprime em suas diferentes dimensões - didático-científica, administrativa e de gestão financeira - está formulada em Durham, 1989 e 1989b.

a avaliação institucional. Na perspectiva da comunidade acadêmica, a avaliação é a forma através da qual a universidade presta contas à sociedade da utilização dos recursos públicos e o critério básico para o credenciamento - e credenciamento periódico - das IES.⁵²

As divergências entre o CRUB e o CRUESP concorreram para situar a avaliação institucional como um novo eixo em torno do qual a discussão sobre a LDB passou a gravitar. Enquanto o CRUB se inclinava pela auto-avaliação, delegando a si próprio a função de coordenar o processo global de avaliação, o CRUESP era a favor da avaliação externa, através de comitês formados por representantes da comunidade científica.

Ligada ao tema da avaliação ressurgiu a discussão sobre o Conselho Federal de Educação e suas funções. O movimento docente defendia a extinção do CFE. Em seu lugar, propunha-se a criação de um novo órgão, o Conselho Nacional de Educação - CNE - composto por representantes de todos os setores vinculados à educação - docentes, funcionários administrativos e estudantes com a incumbência de formular a política educacional. Os grupos ligados à pesquisa, por seu turno, eram favoráveis a uma reformulação do CFE, ampliando o espaço da comunidade acadêmica em sua composição e concentrando sua atuação no credenciamento e credenciamento das IFES com base na avaliação institucional.

*3.3. PROJETO DA NOVA LDB - ÚLTIMA VERSÃO*⁵³

O projeto da LDB ora em tramitação no Congresso Nacional apresenta algumas inovações importantes. Merecem especial destaque as que se referem à criação de novos órgãos de formulação da política de ensino superior, ao credenciamento, à autonomia universitária, à introdução de procedimentos regulares de avaliação e aos critérios e mecanismos de financiamento.

3.3.1. NOVOS ÓRGÃOS E FUNÇÕES

O projeto da LDB suprime o atual Conselho Federal de Educação e cria um novo órgão, o Conselho Nacional de Educação - CNE - ao qual é atribuído um amplo espectro de competências.⁵⁴ O novo Conselho deverá atuar simultaneamente na formulação e coordenação da política educacional, promover sua articulação com as demais políticas governamentais e definir as diretrizes e prioridades do Plano Nacional de Educação. Além disso, o CNE funcionará (a) como órgão normativo que define os

⁵² A perspectiva da avaliação das atividades universitárias como uma exigência da sociedade democrática através da qual instituições públicas prestam contas à sociedade do uso que fazem dos recursos que recebem é enfatizada em Schwartzman, 1990) em Durham, 1986 e em Goldemberg, 1990.

⁵³ A análise está baseada na versão do Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional PL-1.258-A/88, que inclui as modificações decorrentes do parecer da Relatora Angela Amin, agosto 1991.

⁵⁴ Art. 23.

critérios da avaliação institucional das universidades e instituições não-universitárias, públicas e privadas; (b) como instância encarregada de supervisionar a avaliação realizada pelas Comissões Autônomas de Avaliação; e (c) como órgão responsável pelo credenciamento das universidades e pela autorização para o funcionamento das IES e dos cursos que vierem a criar.⁵⁵

Um elenco tão amplo de funções representa, sem dúvida, uma sobrecarga para o CNE. Embora a avaliação e o credenciamento estejam intimamente associados, o desempenho de uma atividade regular de avaliação como a que se pretende para o CNE requer a montagem de uma estrutura sofisticada e o envolvimento de pessoal técnico altamente qualificado. A diversidade de atribuições do futuro CNE e a incompatibilidade entre algumas de suas funções traz, ainda, o risco de que até mesmo para viabilizar a sua atuação o órgão venha a privilegiar o desempenho de algumas de suas funções em prejuízo de outras. No caso do CNE, antes mesmo de entrar em funcionamento, o próprio "desenho" de suas atribuições contém em si uma forte tendência à hipertrofia de sua função de avaliação, tendo em vista a periodicidade com que ela está prevista e o grande número de IES existentes.

A proposta da LDB define ainda a criação de um novo órgão, o Fórum Nacional da Educação -FNE.⁵⁶ Previsto para se reunir quinquenalmente, o FNE deverá funcionar como um órgão de representação da sociedade - atuando quase que paralelamente ao Congresso Nacional⁵⁷ - e desempenhar o papel de instância máxima de consulta do CNE na elaboração dos planos nacionais de educação e na introdução de mudanças substanciais nas diretrizes e bases da educação.

A crítica que pesa sobre a atuação conjugada do FNE e do CNE é a de que ela possa vir a esvaziar o Executivo de sua capacidade de planejar e elaborar a política educacional, transformando-o em mero executor das normas especificadas na lei.⁵⁸

3.3.2. CREDENCIAMENTO

O projeto da nova LDB estabelece uma distinção básica entre os critérios e procedimentos para o credenciamento de universidades, de um lado, e de instituições não-universitárias, de outro. No caso das universidades, a avaliação institucional passa a se constituir em pré-requisito para o credenciamento, ficando ambos a cargo do CNE. O credenciamento das universidades requer o atendimento a alguns requisitos mínimos: institucionalização da pesquisa pura e aplicada, produção científica comprovada, 1/3 do corpo docente com titulação de mestrado ou doutorado e em regime de tempo integral, infraestrutura em termos de laboratórios, equipamentos e biblioteca, oferta de cursos de mestrado ou doutorado e atividades de extensão. Uma vez credenciadas, as universidades

⁵⁵ Goldemberg, 1991. Segundo o autor, "pela proposta, o Conselho acumula funções incompatíveis pois é, simultaneamente, um órgão decisório, normativo, de julgamento de recursos, de fiscalização do Executivo, de credenciamento, de avaliação das instituições".

⁵⁶ Art. 25.

⁵⁷ Vianna, 1991, p. 5.

⁵⁸ Goldemberg, 1991.

passam a dispor - de acordo com os dispositivos da Constituição de 1987 - de ampla autonomia para criar novos cursos.⁵⁹

Já a autorização para o funcionamento de IES não-universitárias e de seus cursos depende de aprovação, pelo CNE, de seus estatutos e projeto de criação, com base em (a) um estudo caracterizando a necessidade social de sua criação em função de aspectos de ordem social, econômica, demográfica e de serviços; e (b) um estudo de viabilidade cujas dimensões básicas são as perspectivas de financiamento regular e contínuo, o projeto pedagógico, e a estrutura acadêmica e administrativa da instituição.⁶⁰

O projeto da LDB introduz ainda a possibilidade de descredenciamento das universidades, nos casos de desempenho insuficiente no processo de avaliação, culminando com o cancelamento de sua credencial, sempre que a instituição se revelar incapaz de superar as deficiências identificadas. As universidades públicas disporão de uma nova oportunidade para recuperar seus padrões de desempenho, criando-se uma Comissão de Revitalização com o objetivo de assisti-las naquele processo. Em qualquer caso, a credencial de universidade poderá ser recuperada a partir de uma nova avaliação comprovando um desempenho satisfatório da instituição.⁶¹

3.3.3 AUTONOMIA DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR.

Em princípio, a proposta da LDB faculta uma ampla autonomia às instituições de ensino superior. As universidades passam a ter liberdade para criar e extinguir novos cursos, definir seus próprios currículos e normas para seleção, promoção e transferência de alunos, fixar e alterar seu número de vagas e conferir diplomas e certificados acadêmicos. A proposta atribui às IES públicas flexibilidade para estabelecerem suas próprias instâncias decisórias, estatutos e regimentos, e para escolherem seus dirigentes, além de lhes assegurar uma dotação de recursos necessária para fazer face às despesas com pessoal e outros custeios e capital, permitindo-lhes, ainda, remanejar seus recursos entre diferentes rubricas.⁶²

Entretanto, é também na parte referente à autonomia que as incongruências da proposta da LDB se tornam mais flagrantes. Assim, na medida mesma em que se empenha em romper com a padronização que rege o funcionamento das IES federais, o próprio projeto, através de uma normatização excessiva, se encarrega de inviabilizar o exercício dessa autonomia. Ao regulamentar a eleição dos dirigentes, a participação nos colegiados, a isonomia de cargos e funções e o piso salarial único⁶³ - entre outros - a proposta da LDB emerge como um projeto contraditório que anula através de alguns de seus artigos os princípios que ela própria estabeleceu em outros⁶⁴. Essa inconsistência

⁵⁹ Art. 69 e 70.

⁶⁰ Art. 68, parágrafo 5º do projeto da LDB.

⁶¹ Art. 69, parágrafo 6º, 7º e 8º, e Art. 71.

⁶² Art. 77, parágrafos 1º, 2º e 3º.

⁶³ Art. 100.

⁶⁴ Art. 75, inciso VI; Arts. 75, 84 e 100.

interna é congênita ao projeto da LDB: ela resulta da forma como foram elaborados o anteprojeto e seus substitutivos, através de uma justaposição de propostas de diferentes grupos ligados à educação. E foi certamente reforçada pelo padrão de negociação que precedeu a aprovação do projeto final, em dezembro de 1990, uma vez que cada um dos grandes blocos de interesses que participou de sua elaboração dispunha de poder suficiente para bloquear a aprovação do projeto enquanto não fossem incorporadas suas reivindicações mais importantes. Para ser aprovado, portanto, o projeto tinha necessariamente que encampar as propostas básicas de coalizões de interesses opostos. A raiz de sua incongruência reside, portanto, no fato de que a conquista do apoio político necessário à aprovação do projeto passava obrigatoriamente pela incorporação de demandas contraditórias.

3.3.4 FINANCIAMENTO

A parte relativa ao financiamento do ensino superior ratifica e regulamenta alguns dos dispositivos da Constituição de 1987, ao admitir a destinação de recursos públicos às IES privadas sem fins lucrativos - de caráter comunitário, confessional ou filantrópico. Incorpora, também, o disposto na Emenda Calmon, que determina a aplicação anual, pela União, de um teto mínimo de 18% e, pelos Estados e Municípios, de 25% das receitas resultantes de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino público, além de prever um controle rigoroso dos órgãos centrais de planejamento, orçamento e auditoria sobre essas despesas.⁶⁵

O projeto define, ainda, uma série de normas para agilizar o repasse dos recursos orçamentários e das suplementações de forma a evitar a perda de seu valor, estabelece que as dotações orçamentárias as IES não poderão ter valores reais inferiores aos do exercício anterior, e fixa através da Lei de Diretrizes Orçamentárias - um percentual mínimo de recursos para outros custeios e capital a serem alocadas para as IES públicas.⁶⁶

É clara a preocupação da proposta da LDB em assegurar às IES públicas os recursos necessários para arcar com seus gastos anuais e em lhes conferir uma certa capacidade de planejar suas atividades futuras. O estabelecimento de tetos orçamentários mínimos tem por objetivo evitar as oscilações registradas nos últimos vinte anos, e a fixação de um percentual de recursos destinados a OCC visa a reduzir a dependência das IES em relação às agências de financiamento de pesquisa.

Mais uma vez, entretanto, ficam patentes algumas inconsistências internas do projeto, especialmente no que se refere à alocação de recursos para o ensino fundamental e para o ensino superior. A proposta da LDB determina à União alocar 50% dos recursos orçamentários disponíveis para a educação fundamental. Ao mesmo tempo, impede a redução das verbas destinadas às IFES que, atualmente, absorvem mais de 60% do orçamento do Ministério da Educação,⁶⁷ inviabilizando, na prática, o cumprimento do dispositivo anterior. Essa incongruência do projeto reflete a força política de dois

⁶⁵ Art. 105, 107 e 110.

⁶⁶ Art. 120, inciso I, II, VI e VII.

⁶⁷ Goldemberg, 1991.

segmentos importantes do movimento docente: o conjunto de associações comprometidas com o ensino básico e o grupo que pressionava pela ampliação das verbas destinadas ao ensino superior. A tentativa de atender às demandas de ambos resultou, uma vez mais, na fixação de normas contraditórias.

3.3.5 COMENTÁRIOS FINAIS

A análise de algumas das principais dimensões do projeto da LDB deixa claro que ele se ressentia de problemas sérios. De todos, o mais grave reside no seu alto grau de inconsistência interna que faz com que o enunciado de certas normas anule o de outras, o que, na prática, inviabiliza a sua implementação. O projeto padece, ainda, de um excesso de normatização, através da qual, na ânsia de tudo prever e tudo regular, a lei acaba por se transformar em uma "camisa de força" que, no limite, impede a mudança e a renovação.

Essas limitações se originam, em grande medida, do fato de que o projeto da LDB foi formulado em um contexto de participação ampliada em que as instâncias de intermediação e agregação política -os partidos - virtualmente não funcionaram. Na realidade, as sucessivas versões do projeto da LDB resultaram de uma combinação pouco promissora entre uma extrema desagregação na etapa de formulação de demandas e a ausência de partidos políticos capazes de agregar e conciliar essas demandas e de integrá-las em um projeto mais amplo de governo. Embora passando ao largo dos partidos enquanto instituições, a discussão sobre a LDB não deixou, contudo, de sensibilizar muitos de seus representantes. Atuando individualmente, independentemente das legendas partidárias a que se vinculavam, a maioria dos membros da Comissão da LDB representava interesses de grupos e associações específicas. Nesse contexto, em que os legisladores eram cooptados enquanto atores individuais que atuavam como porta-vozes de grupos específicos, o Legislativo funcionou como uma arena de representação de interesses exógenos que ele não chegou a incorporar através do sistema partidário.⁶⁸

⁶⁸ Entrevista com Eunice Ribeiro Durham, 21.12.90.

Nessas condições, a função de conciliar interesses e de agregar demandas altamente dispersas recaiu sobre o relator da Comissão da LDB, através de negociação direta com os representantes de cada associação separadamente, visando a evitar a superposição de conflitos.⁶⁹ Portanto, a uma etapa de representação de interesses segmentada, seguiu-se uma fase de ajuste individualizado que contribuiu para reforçar o caráter fragmentado não apenas do processo de elaboração da LDB como também de seu produto final - o projeto que agora aguarda votação no Congresso Nacional.

O projeto da LDB internalizou, assim, uma série de incongruências que resultaram da forma como ele foi elaborado: a partir da incorporação, no processo decisório, de uma grande multiplicidade de novos atores, através de um processo de representação de interesses centrado no Legislativo, do qual os partidos enquanto instâncias de intermediação de interesses e formulação de políticas estiveram ausentes. Prevaleceu, em seu lugar, um ajuste de interesses de formato corporativista, em que cada grupo procurava garantir suas "conquistas" essenciais. Esse processo conduziu a um enrijecimento da participação dos diferentes setores através de uma normatização minuciosa cujo objetivo não era tanto o de regulamentar a área - esboçando as funções dos diferentes níveis de ensino e esferas de governo - e sim o de cristalizar a participação dos diferentes grupos na disputa pela alocação de recursos e de poder que estava em jogo. Por essa razão, o atual projeto de lei - em que pese o enorme progresso com relação às suas versões iniciais - acabou pecando pelo excesso de detalhe, ressentindo-se, em consequência, de um forte viés burocratizante. Predominou, claramente, a perspectiva de não deixar nada por regular. Uma vez definida e detalhada a legislação, o processo decisório se fechou, inflexibilizando a participação dos diferentes grupos na divisão de recursos e sua influência na formulação das políticas para a área educacional. Portanto, se for aprovada como está, é provável que a lei venha a atuar como um fator de imobilização do jogo político, estabelecendo "a priori" o peso de cada setor na definição de políticas e bloqueando o espaço para que essa configuração venha a se alterar, produzindo novos arranjos de poder.

⁶⁹ Entrevista com o Relator da Comissão da LDB, Deputado Jorge Hage, Brasília, 06.02.1991. Apesar do caráter fragmentado que apresenta o atual projeto da LDB ora em tramitação no Congresso Nacional, não há dúvidas de que o texto evoluiu bastante desde o anteprojeto elaborado pelo Deputado Otávio Elísio, em 1988. Cada um dos três substitutivos elaborados pelo Relator da Comissão, Deputado Jorge Hage, representou uma etapa importante no sentido de conferir a organicidade "possível" a um projeto cuja negociação foi ela própria segmentada, e cuja meta política era ser aprovado por um "forum" cindido por interesses e propostas muitas vezes incompatíveis. O resultado foi a aprovação do projeto pela Comissão, ao preço de incorporar as contradições entre os grupos que participaram de sua elaboração.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BORDIGNON, Genoíno, 1984, "A Ação do Conselho Federal de Educação no Ensino Superior", em MENDES, Candido e MOURA CASTRO, Claudio (orgs.), *Qualidade, Expansão e Financiamento do Ensino Superior Privado*. Rio de Janeiro, ABM/EDUCAM.
- DURHAM, Eunice Ribeiro, 1986, "A Universidade e as Demandas da Sociedade", *Educação Brasileira*, ano VIII, nº 17, 2º semestre.
- DURHAM, E.R., 1989, *Os Desafios da Autonomia Universitária*, NUPES, Documento de Trabalho 2/89.
- DURHAM, E.R., 1989b, *A Autonomia Universitária*, NUPES, Documento de Trabalho 9/89.
- GOLDEMBERG, José, 1990, *O Impacto da Avaliação na Universidade*, NUPES, Documento de Trabalho 2/90.
- GOLDEMBERG, J., 1991, "Utopia e detalhismo da LDB", *Folha de São Paulo*, 04/10/91, p. 3.
- GONÇALVES, Ernesto Lima, 1991, *O Ensino Médico e as Escolas Médicas no Brasil*, NUPES, Documento de Trabalho 4/91.
- KLEIN, Lucia e DELGADO, Nelson, 1987, *FNDCT: Evolução e Impasses*. Rio de Janeiro, FINEP, dezembro, mimeo.
- LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL, PL - 1.258 -A/88. Modificações decorrentes do parecer da Relatora, Deputada Ângela Amin, Agosto 1991.
- MEC-DAU, 1978, *Relatório Anual de 1977*, Brasília, MEC/DAU.
- MELLO E SOUZA, Alberto e FARO, Clóvis de, 1980, "Crédito Educativo e Ensino Pago: Sugestões para o Financiamento Universitário", *Forum Educacional*, 4 (1), pp. 3-17, janeiro/março.
- MICELLI, Sérgio, 1983, "Conselho Nacional de Educação: esboço de um aparelho de Estado: 1931-37", *A Revolução de 30 - Seminário Internacional*, CPDOC, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas/Editora Universidade de Brasília.
- NASSIF, Antonio Celso Nunes, 1991, "Que país é este?", *Jornal da Associação Médica Brasileira*, outubro.

- NASSIF, A.C.N., 1991b, "Festival de Escolas Médicas", *Folha de São Paulo*, 28 de outubro.
- NEPP/UNICAMP, 1989, *Brasil 1987: Relatório sobre a situação social do país*, Campinas, Editora da UNICAMP.
- NUNES, Edson, 1984, *Bureaucratic Insulation and Clientelism in Contemporary Brazil: Uneven State-Building and the Taming of Modernity*, Ph.D. Dissertation, Universidade de Berkeley.
- OLIVEIRA, João Batista Araújo e, 1984, *Ilhas de Competência: Um Estudo de Carreiras Científicas*, São Paulo, Brasiliense.
- OLIVEIRA, João Batista Araújo e, 1986, "A Organização da Universidade para a Pesquisa", em SCHWARTZMAN, Simon e, MOURA CASTRO, Cláudio (orgs.), *A Pesquisa Universitária em Questão*, Campinas/Brasília, CNPq/Icone/Unicamp.
- PEREIRA, Vera et alii, 1980, *A Aplicação dos Recursos do FNDCT entre 1970 e 1978*. FINEP, Rio de Janeiro.
- SAMPAIO, Helena, 1991, *Evolução do Ensino Superior Brasileiro: 1808-1990*, NUPES, Documento de Trabalho 8/91.
- SCHWARTZMAN, Simon, 1990, *O Contexto Institucional e Político da Avaliação do Ensino Superior*, NUPES, Documento de Trabalho 3/90.
- SCHWARTZMAN, Simon, 1991, *A Space for Science: The Development of the Scientific Community in Brazil*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.
- VAHL, Teodoro Rogério, 1980, *A Privatização do Ensino Superior no Brasil: Causas e Consequências*, Florianópolis, UFSC/Lunardelli.
- VELHO, Sílvia, 1983, *Crédito Educativo: a intenção e os efeitos*, Tese de Mestrado, Universidade de Brasília.
- VELLOSO, J., 1986, "Financiamento do Ensino Superior e Constituinte", *Educação e Sociedade*, ano VIII, nº 25, dezembro, pp. 11-43.
- VELLOSO, J., 1987, "Política Educacional e Recursos para o Ensino: o salário-educação e a Universidade Federal", *Cadernos de Pesquisa*, nº 61, maio, pp. 3-29.
- VELLOSO, J., 1987b, "Financiamento das Políticas Públicas: A Educação", *Revista da ANDE*, ano 6, nº 12, pp. 27-32.
- VIANNA, Heraldo Marelím, 1991, *Avaliação educacional e a proposta da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Trabalho apresentado no Simpósio Nacional sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Rio de Janeiro, 2 a 4/12/91.

XAVIER, Antonio Carlos da R., MARQUES, Antonio Emílio Sendim e TRAMONTIN, Raulino, 1984, "Programa de Assistência Financeira do MEC às Instituições de Ensino Superior Não-Federais, no Período 1974-1980: Uma Análise das Prioridades e dos Critérios", em MENDES, C. e MOURA CASTRO, Cláudio (orgs.), *Qualidade, Expansão e Financiamento do Ensino Superior Privado*, Rio de Janeiro, ABM/EDUCAM.

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

ABESC - Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas.

AEC - Associação de Educação Católica do Brasil

ANDES - Associação Nacional de Docentes de Ensino Superior

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CFE - Conselho Federal de Educação

CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CNE - Conselho Nacional de Educação

CRUB - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras

CRUESP - Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas

DAU - Departamento de Assuntos Universitários

DEMEC - Delegacia Estadual do Ministério da Educação e Cultura

FAS - Fundo de Assistência Social

FENEN - Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino Superior

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos

FNDCT - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

FNE - Fórum Nacional da Educação

IES - Instituições de Ensino Superior

IFES - Instituições Federais de Ensino Superior

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MCT - Ministério de Ciência e Tecnologia

MEC - Ministério da Educação e Cultura

OCC - Outros Custeios e Capital

PANF - Programa de Auxílio às Instituições Não-Federais

PCE - Programa de Crédito Educativo

PFL - Partido da Frente Liberal

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

SENESU - Secretaria Nacional de Ensino Superior

SEPLAN - Secretária de Planejamento da Presidência da República

SESU - Secretaria de Ensino Superior