

CADERNOS CEDES

CENTRO DE ESTUDOS EDUCAÇÃO E SOCIEDADE

O PÚBLICO E O PRIVADO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA

EDUCAÇÃO E PATRIMONIALISMO - Sérgio Adorno. O PÚBLICO, O PRIVADO E A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO PÚBLICA - Silke Weber. ALGUNS APONTAMENTOS EM TORNO DA EXPANSÃO E QUALIDADE DO ENSINO MÉDIO NO BRASIL - Carlos Roberto Jamil Cury. O PÚBLICO E O PRIVADO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA NOS ANOS 80 - Carlos Benedito Martins. O DISCURSO SOBRE A UNIVERSIDADE NOS ANOS 80 - Sofia Lerche Vieira. O "ESTADO MÍNIMO" E A EDUCAÇÃO - Maria Francisca Sales Pinheiro.



25


CEDES


PAPIRUS

CADERNOS CEDES

for 1991

25

O PÚBLICO
E O PRIVADO NA EDUCAÇÃO
BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA



© Centro de Estudos Educação e Sociedade, 1991

CADERNOS CEDES 25
O PÚBLICO E O PRIVADO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA

1ª edição - 1991

Os *Cadernos Cedes* são uma edição do Centro de Estudos Educação e Sociedade, os quais aceitam colaboração, reservando-se o direito de publicar ou não o material espontaneamente enviado à redação.

Os textos assinados são de inteira responsabilidade de seus autores. As colaborações e pedidos de informações devem ser enviados para:

Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES)
Cx. Postal 6.022 — A.P. Unicamp
13081 — Campinas/SP — Brasil
Fone: (0192) 39.1598

Diretoria - CEDES

Presidente: Ivany Rodrigues Pino
Vice-Presidente: Roberto Romano
1ª Secretária: Ediógenes Aragão Santos
2ª Secretária: Olga Moraes von Simson
Tesoureiro: José Roberto Ruz Peres

Coordenação: Ivany Rodrigues Pino
Olga Moraes von Simson

Organizadores: Carlos Benedito Martins
Zeila de Brito Fabri Demartini

Colaboraram neste número: Carlos Benedito Martins, Sérgio Adorno, Silke Weber, Carlos Roberto Jamil Cury, Carlos Benedito Martins, Sofia Lerche Vieira, Maria Francisca Sales Pinheiro

ISSN 0101-3262

Publicação e vendas:



PAPIRUS

Matriz — Fone: (0192) 31-3534 e 32-7268
Cx. Postal 736 - CEP 13001 - Campinas
Filial — Fone: (011) 570-2877 — São Paulo — Brasil

Proibida a reprodução total ou parcial por qualquer meio de impressão, em forma idêntica, resumida ou modificada, em língua portuguesa ou qualquer outro idioma.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO <i>Carlos Benedito Martins</i>	5
EDUCAÇÃO E PATRIMONIALISMO <i>Sérgio Adorno</i>	9
O PÚBLICO, O PRIVADO E A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO PÚBLICA <i>Silke Weber</i>	27
ALGUNS APONTAMENTOS EM TORNO DA EXPANSÃO E DA QUALIDADE DO ENSINO MÉDIO NO BRASIL <i>Carlos Roberto Jamil Cury</i>	45
O PÚBLICO E O PRIVADO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA NOS ANOS 80 <i>Carlos Benedito Martins</i>	63
O DISCURSO SOBRE A UNIVERSIDADE NOS ANOS 80 <i>Sofia Lerche Vieira</i>	75
O "ESTADO MÍNIMO" E A EDUCAÇÃO <i>Maria Francisca Sales Pinheiro</i>	89

O DISCURSO SOBRE A UNIVERSIDADE NOS ANOS 80*

Sofia Lerche Vieira
Universidade Federal do Ceará

Em meus estudos sobre a política educacional, em particular a que se refere ao ensino superior, tenho constatado que esta “não resulta apenas da deliberação exclusiva da burocracia” mas “antes constitui-se como fruto da complexa relação que se estabelece entre o Estado e as forças sociais que logram êxito em fazer valer seus interesses junto ao aparato estatal” (Vieira, 1990, pp. 3 e 22). Com base nesse entendimento, é possível compreender o discurso sobre a universidade dos anos 80, deixando de lado um senso comum sobre o assunto — a idéia de que uma política educacional possa resultar “de uma ação monolítica do Estado, onde ‘tecno-burocratas de plantão’ ditam normas sobre os destinos da educação, sem considerar demandas e pleitos daqueles que no cotidiano fazem valer estas regras” (*idem*, p. 2). O exame do debate sobre o ensino superior, portanto, demanda que o investigador esteja atento não apenas àquilo que aparece oficialmente como projeto para esse grau de ensino mas também observe como o discurso sobre o ensino superior vai sendo gestado e identifique as forças que interferem na sua elaboração.

No momento em que se busca apreender articulações entre o público e o privado em relação ao ensino superior, não deixa de ser interessante observar que, embora o seu segmento privado responda pela maioria de sua oferta, é o setor público que polariza praticamente todo o discurso que se faz sobre a universidade no período. Analisando a produção dos anos 80 em matéria de projetos, verifica-se que, quando

* As linhas gerais desta reflexão integram minha tese de doutorado, denominada *Universidade federal nos anos 80: o jogo da política educacional*, particularmente a introdução do capítulo que trata do discurso sobre a universidade nos anos 80 (Vieira, 1990, pp. 22-117).

há alguma disposição sobre o ensino particular, em geral essa diz respeito à matéria financeira e põe em questão, seja para apoiar ou rejeitar, o subsídio estatal. Há, por certo, explicações para a existência de um silêncio expressivo sobre o assunto, as quais não cabe aqui aprofundar. O registro, entretanto, é oportuno, uma vez que o discurso sobre a universidade nos anos 80 praticamente ignora o ensino privado, muito embora este constitua uma rede consolidada e ainda em vias de expansão, quando o crescimento do ensino público superior foi refreado desde meados da década anterior.

Uma das razões mais óbvias para a ausência de um discurso mais elaborado sobre o ensino superior particular relaciona-se com o papel das forças antes referidas na elaboração da política educacional para o setor. Foi no segmento público de ensino que, nos anos 80, se consolidaram dois interlocutores importantes na definição do discurso sobre a universidade: o movimento docente organizado, de base sindical, e a entidade representativa dos dirigentes universitários, respectivamente a Andes (Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior) e o Crub (Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras). Ao examinar o discurso sobre a universidade nos anos 80, portanto, devemos ter em mente que esses foram porta-vozes diferenciados de interesses presentes no ambiente universitário e cujos pleitos tiveram ressonância no âmbito da burocracia estatal, como uma análise da documentação produzida no período permite constatar.

Os anos 80 trazem à luz a crítica veemente à reforma universitária de 1968 (cf. Vieira, 1982), à qual foram atribuídos todos os vícios do ensino superior, até mesmo aqueles que ela veio procurar corrigir. Para compreender a universidade dos anos 80, teríamos de fazer um percurso que nos permitisse situar o quadro no qual ela foi sendo gestada, o que implicaria um olhar sobre a universidade dos anos 70. Ainda que seja inviável resgatar a complexa trama de sua trajetória em um estudo breve como este, vale a pena registrar algumas das grandes linhas que marcaram o ensino superior naquele período.

Os primeiros anos da década de 1970 retratam ainda o surto de desenvolvimento econômico coincidente com o mergulho do País na ditadura militar. No Brasil do "milagre", também a universidade protagonizou sua própria versão de um crescimento em moldes espetaculares. Em apenas dez anos (1968-1978), o número de vagas oferecidas pelos estabelecimentos de ensino superior cresce de 88.588 para 405.367 matrículas. As instituições, por sua vez, apresentam taxas de expansão inusitadas: de um total de 372, das quais 43 universidades e 329 isoladas, em 1968, estas saltam para 862, das quais 64 universidades e 798 isoladas, em 1978 (Vieira, 1982, pp. 112 e 118). No período subsequente à promulgação da reforma de 1968, pois, o ensino superior

atravessa um surto expansionista, para, a partir de meados da década de 1970, entrar em ritmo de desaquecimento e ingressar nos anos 80 sob o signo de *contenção* e da *recessão*.

O perfil definido no início da década de 1970, em linhas gerais, é preservado no sistema de ensino superior do qual a década de 1980 se faz herdeira. Se em inúmeros aspectos poder-se-ia destacar o sucesso da reforma, a exemplo da consolidação da pós-graduação no País e da estruturação da carreira docente nas instituições federais, em outros, contudo, o ensino superior distanciou-se de forma flagrante do modelo pretendido pela reforma de 1968. Embora se pretendesse instituir a universidade como forma predominante para a oferta de educação superior, os estabelecimentos isolados não desapareceram de cena: das 871 IES existentes no País em 1988, 83 eram universidades e 788 isoladas e federações (Brasil, 1990), concentrando-se as matrículas nas primeiras — de um total de 1.470.559 alunos matriculados em 1987, 761.240 estavam em universidades e 709.319 em instituições isoladas e federações. Do ponto de vista da dependência administrativa, 61,07% das matrículas de graduação são ofertadas pela rede particular de ensino, enquanto que as 38,93% restantes distribuem-se entre instituições federais (21,44%), estaduais (12,69%) e municipais (5,10%). Ainda que o País tenha realizado investimentos maciços na qualificação dos docentes de ensino superior, de uma maneira geral, a titulação não atinge a metade do magistério. Do total de 121.228 funções docentes em 1987, 40.691 são de nível de graduação, 39.476 de especialização e aperfeiçoamento, 25.711 de mestrado e 15.350 de doutorado. Também o regime de tempo integral não se consolidou como forma de trabalho dominante senão nas instituições federais e estaduais: 70.886 docentes tinham regime de tempo parcial em 1987, enquanto que 50.342 tinham regime de tempo integral. Dos 51.872 docentes atuantes no ensino particular, somente 3.876 tinham regime de tempo integral, enquanto que, das 44.179 funções docentes na rede federal, 33.480 eram de tempo integral. Outro aspecto no qual a realidade afasta-se do modelo previsto pela reforma diz respeito à concentração de matrículas por áreas de conhecimento — uma amostra das conclusões de curso em 1986 permite constatar que o maior contingente de graduados está nas áreas de humanidades, ciências sociais aplicadas, letras e artes. Como se vê, tem sentido a conclusão de estudo governamental sobre o setor: “em termos de grandes números, o sistema de ensino superior pouco se modificou na última década, sobretudo se comparada à década anterior” (Brasil, 1986, p. 55).

Uma característica marcante que tem sido lembrada com frequência pelos analistas do sistema de ensino superior diz respeito à sua *heterogeneidade* (*idem*). Não seria exagero afirmar que a uma *heterogeneidade real*, em certa medida, o discurso sobre a universidade

nos anos 80 respondeu com a busca de uma *homogeneidade formal*, pelo menos para aqueles que ao longo do período defenderam um “padrão único de universidade”¹. Enquanto no interior do sistema de ensino superior, em especial o representado pelas instituições públicas, foram observados “movimentos continuados de acomodação sísmica”, no intuito de promover alterações que permitissem “trazer sobrevida a um sistema precocemente envelhecido, com sinais de franco esgotamento” (Brasil, 1987, p. 169), na sua relação com as forças externas à corporação universitária, o ensino superior perdeu credibilidade perante a nação. De um lado, a universidade não guardou com o mercado de trabalho a estreita vinculação vislumbrada pelos reformadores de 1968 nem foi o simples diploma o único canal de acesso ao mundo do trabalho intelectual. Na burocracia estatal atravessada pelo clientelismo, as contratações, via de regra, assumiram forte conotação política; nos grandes conglomerados criaram-se mecanismos paralelos de formação de quadros, para suprir déficits de uma formação universitária precária. À sombra das dificuldades econômicas ampliadas nos anos 80, os problemas do ensino superior crescem e dão uma medida da dimensão em que os desafios não-resolvidos deixam para o futuro um espectro sombrio.

Outra característica marcante esboçada ao final dos anos 70 e fortalecida nos anos 80 foi o significativo movimento na direção da abertura política e da organização da sociedade civil. Essa tendência de contexto reflete-se de modo significativo sobre a universidade. Ocupa o cenário da política universitária um protagonista até então ausente das negociações com a burocracia estatal — o movimento docente organizado, o qual teve papel relevante no sentido de pressionar o Executivo para que atendesse a suas principais reivindicações. Dentre as bandeiras de luta defendidas com maior ênfase pelo movimento docente organizado destacam-se a *autonomia* e a *democratização* da universidade, o ensino público e gratuito como direito de todos e dever do Estado, e a conquista de uma carreira docente de base nacional.

O exame do discurso sobre a universidade nos anos 80 evidencia que os temas supracitados estiveram presentes nas preocupações sobre os rumos da universidade. As conotações desses temas, todavia, diferenciam-se em função dos interlocutores que os expressam. O Executivo, por exemplo, não passa ao largo do debate sobre *democratização* e *autonomia*. Sua versão a esse respeito, porém, não coincide com a do movimento docente. Os dirigentes universitários, por sua vez, através de sua entidade representativa, o Crub, apresentam também suas

1. Veja-se, a propósito, a Proposta das Associações Docentes e da ANDES para a Universidade Brasileira (Andes, 1982, pp. 9 e 12) e documentos subseqüentes.

próprias interpretações sobre questões como essas. Assim é que o discurso sobre a universidade vai se constituindo a partir de um mosaico diferenciado de contribuições, as quais lhe conferem uma fisionomia própria, nem sempre coincidente com a representação que cada um desses segmentos tem do ensino superior.

No início da década de 1980, quando começam a vir a público as primeiras versões de uma nova reforma universitária, os dois interlocutores antes mencionados — Andes e Crub — estão presentes no debate. Ambas as entidades apresentam, já em 1982, idéias visando à reestruturação da universidade (cf. Cunha, 1983; Belloni, 1985) e suas contribuições para a reflexão sobre o ensino superior oferecem matéria para análise ao longo da década.

Se, no começo dos anos 80, a participação da Andes e do Crub no debate sobre a reforma universitária foi pública e notória, não se pode dizer que o mesmo tenha acontecido a respeito da participação do Executivo. Se nos anos 70 o ensino superior aparecia como prioridade explícita do governo federal, nos anos 80 o quadro parece inverter-se. A universidade apresenta-se como pesado encargo para a burocracia governamental, a qual não raro transmite a impressão de querer libertar-se do fardo representado pelas instituições mantidas pelo governo federal.

Não se pode afirmar que não tenha havido propostas para o ensino superior no âmbito do Executivo. De fato, houve (Belloni, 1985). Ocorre, porém, que essas nem sempre chegaram a atingir um público mais amplo², em virtude de “divergências tanto entre o MEC e outros setores governamentais (e.g. Ministério do Planejamento, DASP etc) como entre diferentes segmentos da tecnocracia no próprio MEC” (*idem*, p. 12). Outro fator determinante dessa situação é a *descontinuidade* na própria ação de governo.

A pasta da Educação nos anos 80, como ocorreu em muitos momentos ao longo de sua história³, foi palco daquilo que já foi definido como a política da “continuidade descontínua” (Garcia, 1987). A mudança de dirigentes foi intensa no período, e no curso de dois mandatos presidenciais nove ministros passaram pelo Ministério. À frente da Secretaria de Educação Superior, por sua vez, cada secretário teve

-
2. A observação quanto à circulação restrita das propostas alaboradas pelo Executivo vale apenas para o início da década, já que em 1985 e 1986 o Executivo patrocinou propostas de reformulação do ensino superior que tiveram ampla divulgação: o projeto da Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior e o do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (Geres); (cf. Vieira, 1990, pp. 76-81 e 87-96).
 3. Desde sua criação, em 1930, o Ministério da Educação teve, entre titulares e interinos, 60 dirigentes, como pode constatar através de consulta aos arquivos do órgão.

em média um ano de mandato. Do ponto de vista do debate sobre o ensino superior, o *discurso descontínuo* dos dirigentes gerou propostas que não foram assumidas pelas gestões que se sucederam. Contribuiu para o agravamento da situação o fato de que, com o passar do tempo, o Ministério da Educação vai se transformando em objeto de barganha política, tendo-se acentuado internamente o clientelismo na concessão de recursos e definição de prioridades, passando todos os programas de maior impacto a serem geridos pela Secretaria Geral⁴.

O discurso sobre a universidade nos anos 80 tem um marco significativo com o fim do governo Figueiredo e o início da gestão Sarney. Ainda em campanha, o presidente Tancredo Neves comprometera-se com o empreendimento de “uma profunda ação renovadora no campo educacional”. Seu empenho estaria voltado para a “reconstrução do ensino superior no país, tendo a *universidade pública como fulcro de sua organização e ampliação*”. Os esforços dos poderes públicos seriam dirigidos para a universidade federal, o que permitiria que esta fosse “colocada nos trilhos de seu progresso” (Neves, 1984, p. 22. Grifo meu).

Com a morte do presidente eleito e a posse do vice, o compromisso é mantido formalmente, mas, na prática, a prometida reconstrução não vem. O governo federal constitui “comissão de alto nível” para estudar o assunto e no prazo de 6 meses vem à luz seu Relatório Final, denominado *Uma nova política para a educação brasileira* (Comissão, 1985). O grupo encarregado de estudar o assunto é heterogêneo, e sua composição parece querer agradar a gregos e troianos (cf. Vieira, 1990, pp. 76-81; Rosas, 1985, pp. 75-102). Tantas são as propostas apresentadas, que o próprio Ministério vê-se na contingência de dar encaminhamento interno às sugestões da Comissão Nacional, a fim de operacionalizá-las em termos do sistema federal de ensino superior⁵. Cria-se, então, um grupo no âmbito do Ministério da Educação para estudar o assunto — o Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior (Geres). Instalado em março de 1986, a equipe teria como tarefa “sistematizar os subsídios espontaneamente oferecidos ao MEC sobre as questões suscitadas no relatório” da Comissão Nacional e “convocar a comunidade

4. Registre-se, a propósito, ilustrativa passagem de análise técnica a respeito do papel da Sesu no encaminhamento dos programas executados pelo Ministério da Educação: “O papel da SESU, hoje, é o de mera repassadora de recursos e informações para as instituições de ensino superior. A instância decisiva está na Secretaria Geral, para onde se dirigem reitores e diretores de escolas. À SESU resta um papel secundário em termos de recursos e decisão” (Ipea, 1988, p. 208).

5. Essas foram as razões oficiais que justificaram a convocação do Geres. No interior do próprio MEC, contudo, havia críticas ao trabalho realizado pela Comissão Nacional (cf. Vieira, 1990, p. 85).

ao debate e preparar as medidas administrativas e legais de reformas necessárias” (Geres, 1987, p. 12; cf. Vieira, 1990, pp. 87-96). O resultado do trabalho do Geres foi objeto de intensa polêmica e repercussão nas instituições federais de ensino superior no final de 1986 (cf. Crub, 1987).

O interesse pelo Geres tende a arrefecer com a eleição de um congresso com poderes constituintes, que toma posse em início de 1987. As atenções da área dirigem-se para a Assembléia Nacional Constituinte (ANC), cujos trabalhos encerram-se com a promulgação da Constituição de 1988. O debate em torno das questões da universidade faz parte de uma reflexão mais ampla que polariza a atenção da sociedade organizada, em particular das entidades de algum modo ligadas à educação. Os diferentes grupos de pressão procuram fazer valer seus interesses no Congresso, e o capítulo da educação na nova Carta Magna expressa em muitos de seus artigos conflitos e contradições resultantes desse processo.

Antes mesmo do encerramento dos trabalhos da ANC, tem início a discussão sobre a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Em processo que envolve procedimento semelhante àquele utilizado na Constituinte, ao longo de 1989, a Câmara dos Deputados promoveu audiências públicas e recebeu propostas da sociedade organizada. O relator da LDB faz duas sínteses de todo o debate realizado e, em junho de 1990, a Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara aprova o projeto que deverá ser votado pelo Plenário do Congresso Nacional em momento ainda não definido⁶ no calendário do Legislativo.

Como se vê através dessas rápidas pinceladas, há nos anos 80 um debate sobre a universidade, e a documentação produzida no período fornece ricas possibilidades de análise. Das primeiras propostas de circulação restrita elaboradas por técnicos do Ministério da Educação, às primeiras versões de “reestruturação” formuladas pela Andes e pelo Crub em 1982 chega-se a momentos em que o debate vai progressivamente se ampliando, terminando por chegar ao Congresso Nacional, palco privilegiado do debate mais recente sobre as novas bases e diretrizes do ensino superior.

Observando o discurso sobre a universidade do começo ao fim da década de 80, podemos perceber que, ao contrário dos anos em que se discutiu a reforma promovida pela lei nº 5.540/68, o tom do debate no momento mais recente é notadamente político. As fórmulas técnicas do período do pleno florescer do autoritarismo foram abandonadas por

6. O resgate do contexto da nova LDB foi feito em artigo de minha autoria, que deverá ser publicado em breve pela Editora Cortez, juntamente com artigos dos professores Dermeval Saviani e Jacques Velloso e o texto do projeto aprovado pela Câmara, em junho passado. Denominei esta reflexão “Em busca de uma LDB cidadã”.

inteiro. Se nas décadas anteriores esvaziava-se o sentido político do técnico, nos anos 80 vamos observar um movimento na direção inversa — rejeita-se o técnico até mesmo naquilo em que se afasta do político. Essa exacerbação do político reflete-se no debate que polariza as atenções da universidade. Os grandes temas dos anos 80 têm, portanto, uma clara orientação para conteúdos que envolvem uma expressiva dimensão política. Autonomia e democratização nesse quadro são os temas-chaves da década. Outras áreas para as quais se voltam as idéias acerca da universidade são: avaliação de carreira docente, indissociabilidade entre ensino e pesquisa e a relação entre o público e o privado.

Como disse anteriormente (p. 76), a forma de pensar os diferentes temas do discurso dos anos 80 variou de interlocutor para interlocutor, embora, por vezes, no cipoal das idéias emergentes, fosse possível encontrar apropriações nas quais uns tomam de empréstimo argumentos de outros, adaptando-os às suas próprias circunstâncias e interesses. Ao examinar esse pensamento, pois, há que se estar atento a essas pequenas e decisivas nuances. Vejamos um exemplo concreto da flutuação do discurso sobre autonomia. Quando o Ministério da Educação fala em conceder autonomia para as instituições federais de ensino superior, está em pauta a liberação do Estado do ônus financeiro representado pela manutenção da universidade pública. Quando o Crub reivindica autonomia, por sua vez, não está em questão a desobrigação estatal para com os encargos financeiros que lhes são peculiares, mas, antes, o decréscimo do intervencionismo burocrático naquilo que diz respeito à vida de cada instituição, a centralização decisória no que se refere à liberação de recursos e tantas outras dificuldades que bloqueiam e paralisam as iniciativas da universidade. A esse respeito, é ilustrativo o depoimento de um ex-reitor, quando, ao ser indagado a respeito da oportunidade de uma nova reforma universitária, rejeitou a idéia e afirmou: “cumpra-se a lei! a universidade é autônoma”⁷. Quando entra em cena um outro interlocutor, a Andes, a autonomia assume conotações adicionais. O que parece estar em jogo no discurso do movimento docente organizado a esse respeito é sobretudo a liberdade política para a instituição gerir seus próprios destinos como bem lhe aprouver. Como se vê através do exemplo, há algo mais do que uma mera distinção semântica nas diferentes versões do discurso sobre a universidade. Este não é linear nem homogêneo e deve ser examinado à luz das circunstâncias que o determinam.

Ao lado dos temas políticos, que polarizam a maior parte das atenções da década, um tema sobre o qual pouco se escreveu mas que

7. Em meu trabalho de doutorado, entrevistei muitos dirigentes universitários, dos quais esse depoimento faz parte. A análise do material decorrente dessas entrevistas é parcialmente elaborada num capítulo da tese não-discutido nesta reflexão, ao qual remeto o leitor (Vieira, 1990, pp. 118-165).

foi intensamente vivido nas instituições federais de ensino superior foi a questão salarial, embutida na discussão sobre carreira do magistério. De fato, salários e carreira sempre estiveram nos bastidores do discurso sobre a universidade nos anos 80. Se as greves da categoria tiveram implicações com temas do discurso sobre autonomia e democratização, a universidade pouco a pouco parece perder o pudor de exibir sua face sindical. Os recursos utilizados pelo movimento docente organizado, entretanto, nem sempre encontraram ressonância plena no interior das instituições. O discurso da Andes exhibe, assim, uma parte da fisionomia da universidade dos anos 80, mas por certo não dá conta de sua totalidade.

Uma outra face do discurso sobre a universidade aparece no debate que se estabelece em torno do princípio da “indissociabilidade entre ensino e pesquisa”. Estabelecido pela reforma de 1968, esse princípio foi não sem percalços incorporado ao cotidiano da maioria das instituições de ensino superior. Aos poucos, todavia, uma parte da universidade brasileira adquire um perfil de produção acadêmica sólida distribuído desigualmente no que se convencionou denominar “ilhas de competência”. Essa face mostra-se com muita nitidez quando, por ocasião do trabalho do Geres e da polêmica provocada em torno de suas propostas, surge a idéia de referendar a “universidade de ensino” (cf. Geres, 1987, pp. 15-19; Crub, 1987, pp. 147-151). A *universidade de pesquisa* nesse momento aparece como um segmento que tem voz e ressonância, ao mesmo tempo que procura deixar claro que uma universidade que não desenvolve atividades sistemáticas de pesquisa não merece essa denominação⁸. Com o Geres, portanto, o discurso sobre a *indissociabilidade entre ensino e pesquisa* toma novos rumos, a ponto de se incorporar às próprias demandas que se fazem sobre a Assembléia Nacional Constituinte e acabam por expressar-se no novo texto constitucional, sob a forma de um artigo que sintetiza o discurso de forma exemplar: “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (Brasil, 1988, art. 207).

A avaliação é um tema que surge no debate a partir de meados da década, por ocasião da elaboração do Relatório da Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior, onde a “avaliação do desempenho na educação superior” é uma idéia central (Comissão, 1985, pp. 52-59). Nesse documento, há uma subordinação da *autonomia* à *avaliação*, noção absorvida pelo Geres (Geres, 1987, pp. 19-20), que,

8. Examinar a posição da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e do Conselho Técnico Científico da Capes a esse respeito na revista *Estudos e Debates* 13 (1987), pp. 67-79.

por sua vez, esbarra na resistência do movimento docente, o qual recusa a vinculação restrita entre os dois temas. No âmbito do Ministério da Educação, a avaliação é incorporada pela Sesu, que estimula o debate sobre o assunto, através da promoção de encontros e estudos, ao mesmo tempo que financia experiências pioneiras nesse sentido. Tendo sido um dos temas centrais do discurso sobre a universidade nos anos 80, não é de surpreender que o novo projeto de LDB tenha inúmeros dispositivos acerca do assunto, como uma análise do capítulo da educação superior no referido texto permite constatar⁹.

Nesse breve exame dos temas que vieram a constituir o discurso sobre a universidade nos anos 80, não seria possível ignorar a presença de um que envolveu matizes os mais diferenciados e agregou os protagonistas do ensino superior em correlações de forças por vezes insuspeitáveis, a saber: a relação entre o público e o privado. Trazendo para a cena política um debate que remonta os anos 50 mas permanece presente em nossos dias, o discurso sobre o público e o privado demandaria uma análise que transcende uma reflexão como esta; registrem-se, porém, alguns contornos da questão, no que se refere ao ensino superior (cf. Andes, 1984; Cunha, 1985; Vieira, 1987).

Para compreender o discurso sobre o público e o privado no ensino superior, é necessário observar dimensões da realidade educacional brasileira que remontam às origens político-institucionais do País. Na história da sociedade desigual, o ensino superior, privilégio das camadas econômicas dominantes, sempre teve por parte do poder público um tratamento diferenciado em relação aos demais níveis de ensino, o que pode ser constatado através de uma análise dos próprios dispositivos das constituições do Império à República (cf. Brasil, 1986). Estando o ensino superior sob a competência da União, sua gestão financeira não esteve sujeita aos mesmos percalços afetos aos outros níveis de ensino, sujeitos às administrações estaduais e municipais. Sem ingressar no mérito da propriedade dessa distribuição de competências e encargos, recorde-se que a partir dos anos 60 o Estado passa a ter a iniciativa privada com parceria na oferta de ensino superior. É então que a política de educação superior começa a adquirir contornos em que a diferenciação entre o público e o privado tende a ser frágil e diluída. Isto ocorreu em virtude da confluência de alguns fatores. Por um lado, insistiu-se no discurso da introdução do ensino pago nas instituições mantidas pelo governo federal, com o argumento da necessidade de se fazer justiça social¹⁰. Por outro, favoreceu francamente o crescimento do ensino

9. Verificar, particularmente os artigos 69, 71, 72 e 73 do projeto mencionado.

10. Esse argumento foi utilizado pelo grupo de trabalho que propôs a reforma universitária de 1968 e foi retomado reiteradas vezes por dirigentes que estiveram à frente da

superior privado de modo que, na prática, a privatização acontecesse por mecanismos não-previstos no próprio discurso dos dirigentes da política educacional. Embora o ensino público e o privado constituíssem duas redes diferenciadas, com funções próprias no panorama da educação, o estímulo à expansão desenfreada do ensino particular motivada pela política de autorização de cursos do Conselho Federal de Educação provocou forte resistência por parte de segmentos do magistério organizado e do movimento estudantil.

Antes mesmo de a Andes estruturar-se como entidade nacional, a luta em defesa do ensino público e gratuito estava posta nos meios educacionais comprometidos com as causas da maioria da sociedade. Esse debate expressa-se em todo o processo da elaboração da Constituição de 1988 (cf. Vieira, 1988) e repercute também nas discussões que se travaram na elaboração do projeto da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Se o ensino público teve defensores que procuraram por todos os meios ao seu alcance alertar para o perigo do avanço do processo de privatização da educação em seus diversos níveis, os porta-vozes do ensino privado souberam fazer uso de outras armas. O *lobby* do privatismo funcionou, sobretudo, através dos conselhos de educação e produziu efeitos sobre o Executivo e o Legislativo. O discurso pode até ter parecido favorecer o ensino público; na prática, porém, o ensino particular saiu reforçado na maioria das pelepas que se travaram em torno do assunto ao longo dos anos 80.

A nova LDB poderá contribuir no sentido de definir claramente as fronteiras entre o público e o privado, como pretendeu seu Relator ao definir as "linhas gerais do Substitutivo" (cf. Hage, 1990). Os prognósticos relativos à votação do projeto aprovado pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto, contudo, não parecem animadores. Tudo leva a crer que, passada a ressaca eleitoral, o Congresso não venha a votar matérias que possam ser postergadas para o futuro. Se nesta legislatura, na qual se obteve uma correlação de forças favorável a uma série de avanços em matéria educacional, não se logrou êxito em aprovar um novo estatuto para a educação no País, que dizer do perfil do próximo Congresso? É possível que grande parte dos legisladores comprometidos com o resgate da melhoria da educação pública não esteja lá. As perspectivas, portanto, não são as melhores, e há indicações de que o confronto entre o público e o privado venha a se acirrar em

Secretaria de Educação Superior ou mesmo do próprio Ministério, como foi o caso do ministro Rubem Ludwig (nov./1980 - ago./1982). Em nenhum momento, porém, implantou-se o ensino pago conforme sugerido no Relatório de 1968, mas pela generalização da oferta através da rede particular.

favor desse último. Num quadro de tal ordem, o conhecimento dos diferentes matizes que o discurso a esse respeito tem assumido é um elemento significativo na análise das possibilidades que se colocam em cena.

Verifica-se, através do delineamento de alguns dos grandes temas do discurso sobre a universidade nos anos 80, a necessidade de compreendê-lo à luz do jogo de relações que se estabelecem entre o governo e forças que, de um modo ou de outro, representam a instituição. Por certo é insuficiente examinar apenas tais elementos quando se quer compreender os complexos problemas com os quais a universidade se defrontou no período. Eles tecem, todavia, um pano de fundo que permite ver com mais clareza o tema sobre o qual se construiu esta reflexão. Ignorar tais determinações implicaria perda da dimensão política necessária à compreensão de um objeto histórico como a universidade.

Bibliografia

- ANDES. *A proposta das Associações Docentes e da ANDES para a universidade brasileira*. Rio de Janeiro, jun/1982. (mimeo)
- _____. *O público e o privado o poder e o saber: a universidade em debate*. Rio de Janeiro, Marco Zero, 1984.
- BELLONI, Isaura. *A "crise" na educação superior brasileira — autonomia, democratização e funções sociais: onde estamos?* Trabalho apresentado na IX Reunião Anual da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais. Águas de São Pedro, out/1985. (mimeo)
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto. Brasília, jun/1990.
- _____. Governo Federal. Ministério da Educação. *Ações 85/90*. Brasília, jan/1990.
- _____. Ministério da Educação. SG/SEEC. *Síntese das estatísticas do ensino superior — Censo Educacional 87*. 02 Inf 88. Brasília s.d. (mimeo)
- _____. Senado Federal. *Constituição: República Federativa do Brasil*. Brasília. Centro Gráfico, 1988.
- _____. *Constituições do Brasil: de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações*. Brasília, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986.

- _____. SEPLAN. IPEA. IPLAN. CEC. *Acompanhamento de políticas públicas n.º 4. Educação e Cultura — 1987: Situação e Políticas Governamentais*. Brasília, set/1988.
- _____. Relatório Anual de Acompanhamento - 1986 (área: Educação). Brasília, mai/1987.
- COMISSÃO Nacional para Reformulação da Educação Superior. *Uma nova política para a educação superior brasileira. Relatório Final*. Brasília, nov/1985.
- CRUB. *Reforma Universitária: propostas e controvérsias. Estudos e Debates 13*. [Brasília, jan/1987]
- CUNHA, Luiz Antônio. “A universidade brasileira vista de dentro”. *Para onde vai a universidade brasileira?* Fortaleza, Edições UFC, 1983, pp. 73-90.
- _____. (org.) *Escola pública, escola particular e a democratização do ensino*. São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1985.
- GARCIA, Walter. “Notas sobre a crise da gestão educacional”. *Em Aberto 36* (1987), 36, pp. 17-22. [Brasília, out/dez]
- GERES. “Relatório e anteprojeto de lei”. Em CRUB. *Reforma Universitária: propostas e controvérsias. Estudos e Debates 13*, pp. 11-41. [Brasília, jan/1987]
- HAGE, Jorge. *Relatório ao projeto de LDB*. Brasília, jun/1990. (mimeo)
- NEVES, Tancredo. *Folha de S. Paulo*. 23 de novembro de 1984, p. 22-E.
- ROSAS, Paulo. “Universidade brasileira: frustrações, expectativas e esperanças”. *Educação Brasileira 7* (1985), 15, pp. 75-102. [Brasília]
- VIEIRA, Sofia Lerche. “Educação e legislação ordinária — há razões para esperança?” *Em Aberto 38* (1988), 7, pp. 1-12. [Brasília, abr/jun]
- _____. “Em busca de uma LDB cidadã”. Fortaleza, ago./1990. (mimeo)
- _____. *O (dis)curso da (re)forma universitária*. Fortaleza, UFC, 1982.
- _____. “O público, o privado e o comunitário na educação”. *Educação e Sociedade 27* (1987), pp. 5-12. [set]
- _____. *Universidade federal nos anos 80: o jogo da política educacional*. Tese de doutorado apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, mai/1990.

CADERNOS CEDES

- 1 - CONCEPÇÕES E EXPERIÊNCIAS DE EDUCAÇÃO POPULAR
- 2 - A FORMAÇÃO DO EDUCADOR EM DEBATE
- 3 - EDUCAÇÃO E POLÍTICA; GRAMSCI E O PROBLEMA DA HEGEMONIA
- 4 - EDUCAÇÃO E SAÚDE
- 5 - ENSINO PAGO: A INVERSÃO AUTORITÁRIA
- 6 - ESPECIALISTAS DO ENSINO EM QUESTÃO
- 7 - SUPERVISÃO EDUCACIONAL: NOVOS CAMINHOS
- 8 - LICENCIATURA
- 9 - EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR: DESAFIOS E ALTERNATIVAS
- 10 - A PRÁTICA DO ENSINO DE HISTÓRIA
- 11 - EDUCAÇÃO: A ENCRUZILHADA DO ENSINO RURAL
- 12 - PESQUISA PARTICIPANTE
- 13 - CURRÍCULOS E PROGRAMAS: COMO VÊ-LOS HOJE?
- 14 - RECUPERANDO A ALEGRIA DE LER E ESCREVER
- 15 - FRACASSO ESCOLAR – UMA QUESTÃO MÉDICA?
- 16 - O ENSINO NOTURNO: CONQUISTA, PROBLEMA OU SOLUÇÃO?
- 17 - O PROFISSIONAL DO ENSINO – DEBATES SOBRE A SUA FORMAÇÃO
- 18 - O COTIDIANO DO LIVRO DIDÁTICO
- 19 - LITERATURA, EDUCAÇÃO E TEMAS SOCIAIS
- 20 - O ENSINO DE 2º GRAU: TRABALHO E EDUCAÇÃO EM DEBATE
- 21 - ENCONTROS E DESENCONTROS DA DIDÁTICA E DA PRÁTICA DE ENSINO
- 22 - EDUCAÇÃO SUPERIOR: AUTONOMIA, PESQUISA, EXTENSÃO, ENSINO E QUALIDADE
- 23 - EDUCAÇÃO ESPECIAL
- 24 - PENSAMENTO E LINGUAGEM – ESTUDOS NA PERSPECTIVA DA PSICOLOGIA SOVIÉTICA
- 25 - O PÚBLICO E O PRIVADO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA



P A P I R U S E D I T O R A

Enviar pedidos para: .
PAPIRUS Editora

Campinas - Cx. Postal 736
13001 - Campinas/SP - Brasil
f: (0192) 31-3534/32-7268
São Paulo - f: (011) 570-2877

ISSN 0101-3262