

Espaço Aberto

Criação de novas universidades

Um processo à brasileira!

Luiz Eduardo W. Wanderley

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Introdução

A história da criação das universidades brasileiras, apesar de nova se comparada à de suas congêneres em outros países, possui uma tradição e seguiu uma normatividade que variou no tempo e espaço segundo condicionantes político-educacionais, que derivaram das orientações dos governos em cada conjuntura, dos modos de pensar e agir dos órgãos responsáveis pela educação e das opções dos atores da sociedade civil, individuais e coletivos, diretamente interessados.

Nos vários contextos, foram engendradas expectativas diversas que nortearam a gestação, o funcionamento, a organização e o sentido das instituições, as quais tentaram se amoldar às constantes mudanças direcionadas pelos setores responsáveis

pela legislação, nos vários níveis de ensino superior. Uma avaliação dos processos enviados ao Conselho Federal de Educação mostra que, em geral, essas instituições procuraram se ajustar às constantes modificações das regras legais, com alterações importantes em sua programação. As modificações periódicas das regras foram e são alvo de fortes críticas pelos interessados, mas vale considerar que diversas dessas regras procuraram sistematizar a desordem reinante e fazer exigências compatíveis com o nível de qualificação do ensino desejado.

Em decorrência, algumas instituições alcançaram o objetivo do reconhecimento depois de vencer a batalha burocrática, outras continuam tentando na esteira de vencer essas injunções procedimentais mutantes, e outras mais, não raro, criam estratégias de adequação nem sempre virtuosas (basta lem-

brar os casos amplamente conhecidos de listas de docentes titulados que nunca comparecem na instituição, bibliotecas emprestadas que voam de cidade para cidade, planos que nada mais são do que um amálgama de petições de princípios e de intenções, projetos formulados por assessores *ad hoc* que maquiam os dados reais, e assim por diante).

A criação de certas universidades no Brasil, realizada por critérios comprovadamente políticos e não de mérito acadêmico, ocasionada por presções municipais, estaduais e federais de todo tipo, sedimentou uma convicção de que a melhor fórmula de obter a autorização e reconhecimento (há normas distintas para cada uma dessas vias) de cursos e de constituição de novas universidades, com raras exceções, está exatamente na formação de *lobbies* que agem sobre os relatores dos processos, os membros das comissões, os membros dos conselhos específicos, os funcionários das várias instâncias do MEC e sobre políticos, governadores, ministros e presidente da República. Ainda que não oficialmente comprovadas, apesar de diversos testemunhos nesse sentido, há informações sobre a existência de roteiros padronizados oferecidos por pareceristas e de escritórios que prestam serviços para o encaminhamento dos processos e para oferecer o “mapa da mina”.

Ciente de que a educação ainda é um dos principais meios de consolidação da modernidade e de consecução do desenvolvimento, quer pelo lado positivo ou negativo dos pilares da regulação e da emancipação, e considerando que a melhoria da qualidade do ensino em todos os graus torna-se um consenso, ainda que haja divergências quanto ao conteúdo e às estratégias de como concretizar esse desiderato, vale um alerta para que o processo de criação de novas universidades, em andamento no país, não se transforme em algo espúrio e ruinoso para o sistema educacional brasileiro, com consequências adversas de difícil superação posterior.

Por que a avidez em adquirir o estatuto de universidade? Numa nação como a nossa, marcada por traços de mimetismo cultural, de cultura ornamental, de credencialismo profissional, de crença — ca-

da vez mais distante da realidade — na mobilidade social obtida pelo diploma acadêmico, entrar numa universidade ainda significa honra para a família envolvida e prestígio social. Durante décadas, as profissões universitárias representaram o canal necessário para formar as elites e as classes médias que ocupavam as funções importantes na vida societária e com condições de melhor remuneração. Nos últimos anos, com a massificação do ensino superior e a qualificação oferecida em outras instâncias externas a esta modalidade institucional, com as mudanças aceleradas na divisão social do trabalho, a precarização e o desemprego, as universidades — aqui e por todo o mundo — perderam parte do seu encanto. Contudo, em virtude do credencialismo oficial e do acesso a determinadas profissões ainda prestigiadas, as universidades atraem uma clientela crescente.

Após a reforma de 1968, em face da expansão da demanda e na trilha da privatização exacerbada e do sucateamento do ensino público, houve uma irrupção descontrolada de instituições privadas. No conjunto das particulares, existe uma grande diferenciação entre as que têm fins lucrativos e as que não têm, entre as confessionais e as comunitárias. Um contingente expressivo delas busca crescentes graus de aperfeiçoamento (consolidação da pós-graduação, implantação da carreira de magistério, titulação dos docentes, ampliação da pesquisa, mecanismos de avaliação institucional etc.). Outro contingente bem amplo constitui um subconjunto das chamadas, com razão, “fábricas de diplomas” e lugar de bons negócios.

Um ponto importante na estruturação das novas demandatárias diz respeito à idéia tradicional de “universalidade de campo”, que foi deturpada e entendida apenas como um agregado inorgânico de faculdades justapostas e usada, por influência de assessores, como um conduto facilitador para as instituições isoladas forjarem as suas credenciais. Outro ponto-chave diz respeito à criação de cursos, que vêm sendo multiplicados sem critério acadêmico válido, a não ser abocanhar parte do mercado em constante mudança. Como se requer o seu re-

conhecimento pelo MEC, há uma solicitação progressiva nesse sentido, o que vem trazendo uma sobrecarga nas instâncias competentes. Nesse ponto reside uma das finalidades explícitas para a criação dos entes universitários, ou seja, a autonomia legal a eles outorgada para criar, organizar e extinguir cursos e programas de educação superior. Como é sabido, estão funcionando, no momento, comissões nacionais especiais com a finalidade de elaborar novas diretrizes curriculares para os cursos de graduação, abrindo-se a possibilidade para uma maior autonomia das instituições na organização dos seus currículos plenos.

Sabe-se, também, que o Decreto nº 2.306 (de 19/8/1997) regulamenta disposições da LDB (Lei de Diretrizes e Bases) que abrem vias de solução para essa questão, desde que haja bom senso e não se dobre a pressões lobistas. Uma delas é a criação de Centros Universitários, modalidade nova que também possui a autonomia desejada basicamente em relação aos cursos e programas e outras atribuições. Esses Centros devem-se caracterizar por serem pluricurriculares e pela excelência do ensino oferecido, comprovada pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas (art. 12 do referido Decreto); enquanto as universidades, por natureza, devem assegurar a indissociabilidade de ensino, pesquisa e extensão, além da pesquisa institucionalizada. Outra possibilidade foi aberta ao se facultar a criação de universidades especializadas por campo do saber: algumas entidades com potencial comprovado que pleiteiam a sua transformação, em resposta à sua vocação local ou regional, podendo se concentrar num desses campos e adquirir a qualificação indispensável no ensino e na pesquisa num prazo razoável.

Um aspecto de grande relevância se vincula à possibilidade de uma avaliação institucional permanente em cada IES (Instituições de Ensino Superior). A legislação em vigor oferece um prazo para sanear deficiências e determina avaliações periódicas que podem levar a desativações de cursos, suspensão de prerrogativas de autonomia e, no limite, até ao descredenciamento de instituições (art. 46 da LDB).

Contudo, tendo em vista a realidade passada na qual distintas instituições foram criadas e permanecem anos sem condições mínimas de qualidade, e a dinâmica conservadora da nossa administração pública em geral, há poucas razões para acreditar que isso venha a ocorrer. No entanto, aberta a alternativa, lutar por ela é preciso.

A Comissão Especial

O objetivo central deste texto é o de registrar como é complexo, difícil e conturbado o movimento de criação, autorização e reconhecimento de universidades, analisando, a seguir, aspectos do funcionamento da Comissão Especial, no âmbito da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação, da qual fiz parte. Os documentos legais sobre o assunto, ademais de toda a legislação anteriormente existente na esfera federal, são os seguintes: Decreto nº 11.845 (28. 3.1996), Portarias nºs 180 (23/2/96), 247 e 248 (18/3/96) e 344 (16/4/96).

A Comissão era integrada por professores universitários com a finalidade de “analisar e emitir Relatório Técnico conclusivo sobre os processos de criação ou reconhecimento de universidades, que deverão ser submetidos à deliberação da Câmara de Educação Superior, do Conselho Nacional de Educação” (art. 1º). Foram indicados 13 professores mas, por dificuldades pessoais de dois deles, ela funcionou o tempo todo com 11 membros.

Deveriam ser apreciados pela Comissão os processos que se encontravam nas seguintes situações:

> a) com Cartas-Consulta aprovadas pelo extinto Conselho Federal de Educação e que não tenham recebido homologação ministerial;

> b) com Relatório Final concluído pela Comissão de Acompanhamento do Projeto, mas não apreciado pelo extinto Conselho Federal de Educação;

> c) em fase de acompanhamento, mas que não tiveram concluído o respectivo Relatório Final;

> d) aprovados pelo Conselho de Educação competente, e que dependem de portaria ministerial de reconhecimento (art. 2).

Na sistemática em vigor até o encerramento das atividades do CFE (Conselho Federal de Educação), as instituições interessadas podiam encaminhar as suas solicitações pela Via da Autorização ou do Reconhecimento, com algumas variações entre elas. A primeira etapa consistia na apresentação de uma Carta-Consulta, que deveria considerar os seguintes aspectos: dados referentes à Mantenedora; situação patrimonial e econômico-financeira da Mantenedora; caracterização da área de abrangência e de influência da instituição; trajetória e caracterização da instituição, versão preliminar do Projeto de Universidade (na via do reconhecimento, o Projeto completo); justificativa da necessidade social da universidade. O Conselho nomeava uma Comissão *ad hoc* que elaborava suas conclusões, e/ou visita do Relator. Após o Parecer do Relator, passagem pelo CETU e aprovação pelo Plenário, estabelecia-se um prazo para o Projeto e constituía-se uma Comissão de Acompanhamento.

No Projeto, deveriam ser considerados os seguintes aspectos: concepção, objetivos, linhas básicas de ação e metas prioritárias para o quinquênio; plano de organização da universidade; atividades de ensino, pesquisa e extensão; recursos humanos; corpo discente, planos de expansão dos cursos de graduação; infra-estrutura física e recursos materiais; plano de avaliação institucional; plano de informatização; planejamento econômico-financeiro; alguns anexos (estatutos, cursos novos, carreira etc.). No período de acompanhamento, aconteciam visitas com análise dos Relatórios Parciais (sete em média), com participação de uma Comissão interna. Elaborava-se um Relatório Final, com conclusões da Comissão de Acompanhamento. A Comissão de Consultores analisava ainda, entre outros pontos, aspectos jurídicos e fiscais, qualificação de dirigentes, relacionamento entre Mantenedora e Mantida, comprovação de 80% dos cursos de graduação reconhecidos, avaliação dos cursos de gra-

duação por profissionais externos, análise das atividades didático-pedagógicas, de pesquisa, de extensão e demais elementos requeridos. Após o Parecer do Relator, havia a passagem pelo CETU e Plenário do CFE, chegando-se ao Ato de criação ou reconhecimento da universidade. No caso de instituições que recebiam aprovação dos respectivos Conselhos Estaduais de Educação, fazia-se mister uma Portaria Ministerial de reconhecimento.

A Comissão Especial analisou seis processos oriundos e aprovados pelos Conselhos Estaduais de Educação respectivos e 32 processos de instituições qualificadas nos demais quesitos (ou seja, 15 com Cartas-Consultas aprovadas; cinco com Carta-Consulta mais Relatório de Acompanhamento; dez com Carta-Consulta mais Relatório de Acompanhamento e Parecer Final do Relator não apreciado na CETU; e dois com Carta-Consulta mais Relatório de Acompanhamento e Parecer Final do relator apreciado na CETU).

Apesar do caráter consultivo, a Comissão Especial tinha por missão elaborar Relatório “conclusivo”, segundo a Portaria. Sua composição era pluralista no sentido da diversidade dos membros principalmente quanto a sua experiência profissional, visão de universidade, tipo de instituição a que estavam vinculados. O trabalho durou vários meses e foi árduo pois a papelada constante de grande parte dos processos continha metros de pastas. Seu funcionamento foi bastante democrático, respeitando-se todas as posições com muito diálogo e as inúmeras votações havidas chegaram aos resultados finais por larga maioria de votos ou unanimidade. Houve um prévio acerto de critérios para a avaliação pretendida e a preparação dos pareceres, ora individuais ora coletivos, contou com bom tempo para o exame do material. Após uma etapa inicial de apresentação dos textos dos pareceristas, tidos como preparatórios, sucediam-se longas discussões, havendo ainda condições de revisões amplas dos mesmos até a votação final. Na seleção dos processos, além da leitura dos documentos, houve o cuidado de visitas às várias instituições a respeito das quais, a juízo dos membros, necessitava-se de infor-

mações mais precisas. Nos processos mais antigos ou com carência de informações, foi solicitado a sua atualização.

Na legislação anterior, a sistemática utilizada previa um rol de critérios quantitativos e qualitativos que a experiência do CFE foi acumulando. No que se refere à entidade mantenedora, além dos aspectos mencionados, dava-se ênfase no patrimônio colocado à disposição das IES; na efetiva situação econômico-financeira; na experiência na manutenção de estabelecimentos de ensino superior.

No que se refere à própria instituição, podem ser salientados os seguintes aspectos além dos anteriormente indicados: a universalidade de campo, expressa por quatro cursos na área fundamental e quatro cursos na área técnico-profissional; a matriz de densidade educacional e científica, englobando as áreas de conhecimento, os números de cursos e de alunos e professores envolvidos na graduação e na pós-graduação, os multimeios e o dimensionamento físico, convênios, instalações específicas, pessoal técnico-administrativo.

Considerando o tempo decorrido entre a Carta-Consulta, a Comissão de Acompanhamento e a elaboração do Relatório Final, ademais desse conjunto de exigências, seria de supor que os processos para a avaliação da Comissão estivessem muito bem instruídos. Com poucas exceções, qual não foi a surpresa em verificar a fragilidade da montagem de alguns processos, a inconsistência de dados em muitos deles, as informações imprecisas, o não-atendimento de critérios básicos. Causou espécie, além disso, o fato de que certos pareceres utilizaram um formato similar quase como se estivessem seguindo um modelo adrede preparado. As visitas só vieram comprovar a situação de precariedade da maioria delas, ressalvadas umas poucas com condições de bom desempenho.

Nos critérios de mérito, chamaram a atenção algumas situações:

- > queda brutal entre as matrículas iniciais e o número de formandos;
- > disparidade entre o número de candidatos/vaga e matrícula anual;

- > horário predominante (noturno) de funcionamento dos cursos;
- > privilegiamento de cursos de pós-graduação *latu sensu*;
- > bibliotecas desatualizadas;
- > inexistente ou limitada realização de pesquisas, sem relação com os cursos;
- > inexistência de pesquisa institucionalizada;
- > pouquíssimas publicações (livros, artigos em periódicos de qualidade reconhecida);
- > poucos docentes em regime de tempo integral;
- > não-implantação de carreira docente e progressão mediante avaliação dos pares;
- > não-atendimento do percentual exigido de mestres e doutores;
- > inexistência de plano de capacitação docente;
- > atividades de extensão sem conexão com os cursos e pesquisas.

Apenas para registrar, a LDB (art. 52) incorporou também exigências anteriores no sentido de que uma universidade, para ser credenciada, deve se caracterizar por: produção intelectual institucionalizada; contar com um terço do corpo docente com titulação de mestrado e doutorado; contar com um terço do corpo docente em regime integral — sendo que o prazo para que as universidades cumpram essas duas últimas exigências é de oito anos. Vale salientar um paradoxo do sistema brasileiro, resultante do descaso para com o ensino público e a forma ameaçadora de perda de direitos como foi encaminhada a reforma da Previdência, qual seja, a aposentadoria de um contingente numeroso de professores das universidades públicas. Um expressivo grupo de instituições privadas que nunca investiram em qualificação docente, que não instituíram a carreira do-

cente, contratam agora um número significativo desses professores aposentados, com títulos de mestre, doutor, livre-docente, muitos com titulação no exterior, para compor o seu corpo docente (alguns, inclusive, contratados por hora-aula e poucas).

Um dado que impressionou foi o da interferência direta da mantenedora na escolha dos dirigentes e nas decisões dos colegiados, na maioria dos casos, negando assim a autonomia universitária.

Predominou na Comissão a idéia de que a condição de universidade assegura privilégios e impõe responsabilidades excepcionais às instituições de ensino superior. Reconhecê-las significa comprovar que as instituições interessadas já alcançaram um desempenho satisfatório, avaliado por critérios universalmente aceitos e válidos para as entidades públicas e privadas. Para assegurar a natureza de universidade, pelo menos duas condições fundamentais são pressupostas: “corpo docente capacitado e autonomia da instituição, que se expressam respectivamente na produção intelectual e em dispositivos estatutários e regimentais que assegurem liberdade para ensinar e para aprender, para gerir o próprio orçamento e o julgamento pelos pares em matéria acadêmica” (texto encaminhado com os pareceres da Comissão). Ou seja, a valorização do mérito acadêmico.

Tendo em vista todos esses elementos, a Comissão rejeitou mais de 90% das solicitações. Durante todo o tempo de trabalho, houve inúmeras pressões de *lobbies*, mas a Comissão soube resistir a todas. Terminada a tarefa, ela encerrou as suas atividades.

A volta ao passado

Qual não foi o espanto e a indignação em saber que um grupo de instituições por nós desaprovadas no parecer de mérito, algumas sem as mínimas condições de um ensino superior sério, foram aprovadas como universidades pelo novo Conselho Nacional de Educação. E outras tantas na categoria de centros universitários. O acontecimento que impactou a opinião pública foi o pedido de demissão do

conselheiro José Arthur Giannotti, com ampla repercussão na mídia, alegando que discordava exatamente dessa aprovação e exemplificando com uma instituição paulista (sabe-se que outras instituições, em situação bem pior que esta e sem as efetivas qualificações requeridas, também foram aquinhoadas). Por informações obtidas no MEC, soube-se depois que fora nomeada outra Comissão, com três membros e que, utilizando as mesmas informações da Comissão anterior, preparara outros pareceres, encaminhando-os pela aprovação. Sem querer avaliar intenções e procedimentos, fica a lição de que prevalecem objetivos e práticas totalmente desfavoráveis ao aperfeiçoamento da educação superior brasileira, apesar da retórica de mudança.

As comunidades universitárias vivas e críticas, as associações universitárias que querem uma nova universidade, os funcionários dos Conselhos de Educação e do MEC que acreditam no valor da educação séria e competente, os Reitores do CRUB (Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras) e todos aqueles que lutam pela melhoria da educação no país devem continuar mobilizando-se para romper a estrutura burocrática existente, o círculo vicioso da mediocridade e do clientelismo, e para propor caminhos e instrumentos válidos e eficazes de aperfeiçoamento constante da educação superior. Uma reforma democratizadora do Estado deve englobar necessariamente reformas profundas nas formas de organização e de gestão dos seus aparatos institucionais e, no caso, do MEC.

LUIZ EDUARDO W. WANDERLEY é professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, da qual foi reitor (1984-1988), diretor do Instituto de Planejamento Regional e Urbano - URPLAN, e diretor do Instituto de Relações Latino-Americanas - IRLA. Publicou: *O que é universidade* (Brasiliense); *Educar para transformar* (Vozes); “A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e caribenho”, in: *Desigualdade e a questão social* (EDUC).