

ZIGUE-ZAGUE NO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO: uma visão da educação superior¹

Luiz Antônio Cunha²

Cristovam Buarque: um ministro, muitos rumos

A nomeação do Senador Cristovam Buarque para o Ministério da Educação obteve grande receptividade no campo educacional, inclusive no da educação superior. Tido como virtual candidato à Presidência da República, sua atuação à frente da reitoria da Universidade de Brasília e seus livros a respeito de ampla temática universitária serviram de elementos de legitimidade antecipada para o novo ministro. Fora do mundo universitário, ele obteve ainda maior projeção, quando da criação do Programa Bolsa-Escola no Governo do Distrito Federal. A despeito de grande e positiva exposição na mídia, a curta presença de Buarque no Ministério, todavia, mostrou que, mais do que “acelerar e dobrar à esquerda” (metáfora empregada para comparar-se com o antecessor), ele foi um ministro de muitos e contraditórios rumos.

Antes mesmo de sua posse, Buarque começou a perder esse apoio generalizado, por causa do “balão de ensaio” lançado por ele – o de se dividir o MEC em dois, o Ministério da Educação Básica e o da Educação Superior, que poderia absorver o CNPq e fundir-se com o Ministério da Ciência e Tecnologia. Embora essa pudesse ser uma proposta válida para ser examinada com cuidado, adotada por outros países com sucesso, ela foi recebida no âmbito universitário, especificamente das universidades federais, com grande decepção. Depois das dificuldades havidas durante a gestão Paulo Renato Souza, a proposta foi entendida como um alibi para o Ministério se descartar das universidades federais. A idéia de divisão do MEC foi abandonada, mas a posse do ministro se fez com esse passivo em sua “conta política”. O mal estar persistiu mesmo

¹ Este texto pretende contribuir para o estudo da conjuntura educacional brasileira, com uma visão da configuração do Ministério da Educação, no que diz respeito à educação superior. Para tanto, o texto limita-se a focalizar as orientações principais dos três ministros da educação do Governo Lula, até meados de outubro de 2005.

² * Professor Titular (Educação Brasileira) da Faculdade de Educação e Coordenador do Laboratório de Estudos das Universidades, do Centro de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade do Brasil - UFRJ. E-mail: lacunha@globo.com

depois que a medida provisória do Presidente Lula, reformulando a estrutura ministerial, logo no dia da posse, em 1º. de janeiro de 2002, manteve o MEC íntegro. O contraponto positivo veio com a nomeação do historiador Carlos Roberto Antunes dos Santos, ex-reitor da UFPR e ex- Presidente da ANDIFES, para dirigir a SESu; e do filósofo e educador Carlos Roberto Jamil Cury, presidente da Câmara de Educação Básica do CNE, para a CAPES.

Os que acreditavam no menosprezo inicial da educação superior tiveram farta comprovação no protagonismo do Ministro Buarque. Em todas ou quase todas suas manifestações, ele promoveu a retomada das campanhas de alfabetização de adultos, com o mesmo entusiasmo e o mesmo discurso justificador que se imaginava morto e sepultado, desde o fim do MOBRAL, de triste memória. A obsessão pela alfabetização de adultos se espalhou por toda a equipe ministerial, atingindo até mesmo os setores remotamente ligados com essa dimensão educacional.

Ao invés de ser esquecido, o mal-estar inicial foi alimentado por sucessivas declarações de Buarque a respeito da falta de objetivo da universidade, que careceria de um lugar próprio na sociedade atual. Apesar de concluir sempre por um apelo à “refundação” da universidade, o menosprezo permanecia na mente dos docentes, para quem a dimensão populista das declarações permaneceu como uma impressão indelével.

O “elitismo” da universidade pública foi duramente criticado pelo Ministro, por excluir os mais pobres e os negros, por não ter “compromisso social nem político” com a sociedade brasileira. Para evitar essa situação, ele defendeu a cobrança de uma contribuição dos ex-alunos que auferissem renda superior a um certo nível, que seria calculada à base de um adicional sobre o imposto de renda da pessoa física. Para o Ministro, a acomodação política e ideológica de docentes e estudantes deveria ser quebrada por eles próprios, com “radicalidade e tensão ideológica”. Nesse sentido, ele chegou a sugerir aos estudantes que fizessem um dia de greve para discutir os rumos da universidade.

Enquanto cresciam os temores de desnacionalização do ensino superior, por decisão da Organização Mundial do Comércio a respeito da abertura dos mercados desse tipo de “serviço”, o Ministro Buarque emitiu declarações que aumentaram as preocupações com a generalização do caráter mercantil do ensino superior: ele apoiaria o capital externo no ensino superior, desde que o “currículo básico” fosse seguido. Ainda no alinhamento com o mercado, o Ministro defendeu a estranha idéia de que o pagamento de faculdades privadas, mediante bolsas ou pagamento de mensalidades,

fosse transformado em títulos, fazendo dos estudantes co-proprietários das IES onde se diplomaram.

Quando diante de grandes platéias, o Ministro defendia a autonomia das universidades, especialmente das públicas, chegando a acenar para os sindicatos com a promulgação de medida provisória que revogava a legislação em vigor e autorizava cada universidade federal a definir em seu próprio âmbito o critério de escolha de seus dirigentes. No entanto, a restrição no uso dos recursos financeiros aumentou, ao passo que Buarque sugeriu a adoção de critérios que já eram da alçada das próprias instituições, como na seleção de estudantes. Neste caso, sua preferência por um exame de ingresso que só avaliasse o desempenho em Português e em matemática, foi objeto de severas críticas. Parece que pressões externas ao âmbito universitário o levaram a mudar de rumo. O mesmo teria acontecido com sua posição desfavorável à reserva de vagas para candidatos de diferentes grupos étnicos. Ao início da gestão, o Ministro dizia que essa medida não geraria os efeitos esperados, pois os mais pobres continuariam excluídos. Mas, caso as universidades adotassem critérios de seleção com base na reserva de vagas, que o fizessem por livre escolha, sem imposição do MEC.

O anúncio do fim do “provão” ou sua modificação substancial foi outro aceno, desta feita dirigido à UNE. Neste sentido, foi organizada uma comissão para estudar a criação de um sistema integrado de avaliação da educação superior. Os resultados apresentados pela comissão, que enfatizava a avaliação institucional, foram reduzidos pelo Ministro, que conseguiu do Presidente a assinatura de uma medida provisória, a qual minimizava a dimensão institucional da avaliação da educação superior. Ademais, no anúncio da regulamentação, foi anunciada pelo Ministro a criação de um Índice de Desenvolvimento do Ensino Superior (concebido à imagem do Índice de Desenvolvimento Humano, da ONU), gerado pela média ponderada de quatro avaliações: avaliação da aprendizagem (desempenho de estudantes, por amostragem), avaliação do corpo docente, capacidade institucional e envolvimento com a realidade. Ao invés da ênfase na avaliação da instituição, a medida provisória preferiu a avaliação do curso, numa concepção próxima da que prevalecia na gestão anterior.

Como se não bastasse ter sido protagonista efetivo ou presumido de pontos de fricção política em tantas áreas e por tantas razões, o Ministro Cristovam Buarque passou a criticar o próprio Presidente da República, responsabilizando-o pela insuficiência de recursos financeiros para “seu” ministério. Em 23 de janeiro de 2004, um ano e vinte dias depois de sua posse, Cristovam Buarque foi destituído, no bojo da primeira reforma

ministerial do Governo Lula, e retornou ao Senado, onde representa o Distrito Federal. O mal estar com o Governo Lula levou o ex-ministro a desligar-se do PT, pelo qual havia sido eleito, e regressar ao PDT.

Tarso Genro: entre a continuidade e a ruptura

O segundo Ministro da Educação do Governo Lula, Tarso Genro, foi recrutado na própria equipe dirigente, na Coordenação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Sem o crédito prévio na área educacional desfrutado por seu antecessor, Genro tinha a seu favor duas gestões bem sucedidas na Prefeitura de Porto Alegre, que a derrota para o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, em 2002, não diminuiria. Ele montou uma equipe mais coesa que a precedente, na qual a educação superior foi tratada com cuidado, expressando o papel estratégico a ela atribuído no desenvolvimento do país. Para os dois cargos de maior projeção no Ministério, foram convidados Nelson Maculan, ex-reitor da UFRJ, para dirigir a SESu, e Jorge Guimarães, da UFRGS, para a CAPES.

Com Tarso Genro, a educação superior retornou ao primeiro plano, no Ministério, e a campanha de alfabetização de adultos foi secundarizada. Contrariamente à pleora de medidas fragmentadas tomadas ou apenas propostas por seu antecessor, o novo Ministro passou a defender uma lei orgânica da educação superior, na linha defendida no Seminário “Universidade: por que e como reformar?”, de agosto do ano anterior (Buarque, 2003), designada pela antiga expressão reforma universitária, buscada no turbulento contexto dos anos 60. Mas, ao invés de remeter todos os assuntos pertinentes à reformulação da educação superior para a futura lei orgânica, Genro deslançou mudanças parciais de monta. De fato, ele foi “herdeiro” da medida provisória, baixada pelo Presidente da República, sobre a avaliação, já em tramitação no Congresso Nacional, cuja reformulação empreendeu de pronto. O resultado foi a lei 10.861, de 14 de abril de 2004, que criou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Com isso, o “provão” saiu do cenário do ensino superior brasileiro, antes mesmo que seus aspectos positivos e negativos tenham sido adequadamente avaliados, predominando as impressões e os interesses imediatos, como em tantas outras medidas na história da educação brasileira.

O novo Ministro tomou posse com uma crise já em marcha: a nomeação de metade dos membros do Conselho Nacional de Educação, cujo processo Buarque já havia

deslanchado. A lei faculta ao Presidente da República a escolha livre de metade dos novos membros do Conselho, mas a outra metade deveria ser constituída de indicados por entidades consultadas. A decisão presidencial demorou três longos meses. A razão foi a disputa pela Câmara de Educação Superior, devido ao seu poder no processo de autorização, reconhecimento de cursos e de instituições, particularmente de universidades. Como aconteceu no Governo FHC, o Presidente Lula foi obrigado a levar em conta as demandas de importantes dirigentes políticos no Congresso Nacional, notadamente do Senado – entre eles, José Sarney e Antônio Carlos Magalhães. O saldo do desgastante processo mostrou que a Câmara de Educação Básica pôde ser configurada de acordo com critérios mais técnicos do que econômico-políticos, enquanto que a de Educação Superior, mais estes do que aqueles.

Outras questões foram objeto de projetos de lei (um deles enviado em regime de urgência), que tratavam de temas de grande importância, como das isenções tributárias do setor privado e da reserva de vagas nas instituições públicas de ensino superior, matéria em que Genro mudou rapidamente de opinião: da rejeição da reserva de vagas a partir de critérios étnicos, passou à sua defesa ostensiva, chamando de elitista quem o contrariasse.

O lançamento do Programa Universidade para Todos – PROUNI gerou equívocos de todos os tipos. A imprensa falava tanto da “estatização” de vagas de universidades privadas quanto da compra de vagas nas instituições privadas de ensino superior, além de supor igual tratamento para instituições filantrópicas e particulares. Quando o programa foi divulgado, o quadro dos equívocos ficou completo. Diante da saraivada de críticas, inclusive de sua base parlamentar, o Governo renunciou a editar medida provisória instituindo o programa, assim como retirou o caráter de urgência sob o qual o projeto de lei havia sido enviado ao Congresso.

Na verdade, o PROUNI sintetizou uma série de apelos. Aos apressados defensores da expansão do ensino superior gratuito (público ou privado seria apenas um detalhe), o programa acenou com um número de vagas equivalente a mais da metade das oferecidas pelo setor público. Aos pacientes defensores do controle das instituições privadas, acenou com a exigência de serviços educacionais das IES, como contrapartida da renúncia fiscal estabelecida pela constituição. Às instituições privadas de mais baixo nível, acenou com uma função social que lhes garantiria um lugar dificilmente sujeito à avaliação rigorosa que pudesse ameaçar sua atividade. Aos movimentos sociais dos “sem universidade” e dos “afro-descendentes”, oferecia reserva de vagas.

Finalmente, aos opositores do Governo Lula, forneceu os argumentos que precisavam para “provar” a existência de uma política privatista no MEC, na forma da transferência de recursos ao setor privado, ao invés do setor público.

Em suma, o projeto de lei instituiu um programa de bolsas de estudo para alunos de cursos de graduação e dos cursos seqüenciais de formação específica de IES privadas, com ou sem fins lucrativos. As IES interessadas em participar do programa não poderiam ter desempenho insuficiente, e firmariam um termo de adesão, com 10 anos de duração, que estabeleceria as obrigações de cada uma. As instituições filantrópicas teriam ampliados seus deveres, e as particulares teriam explicitados os tributos de que estariam isentas. As IES filantrópicas continuariam a se beneficiar da renúncia fiscal prevista pela Constituição e por lei específica, mas teriam ampliada sua contrapartida; já as particulares, receberiam incentivos fiscais e ficariam sujeitas a obrigações que inexistiam.

Se as IES particulares receberiam incentivos fiscais e as filantrópicas sofreriam maiores encargos, ambas teriam o mesmo tipo de restrição na escolha dos alunos bolsistas. Os destinatários das bolsas seriam alunos provenientes de famílias de baixa renda, que tivessem cursado o ensino médio completo em escola da rede pública, assim como os professores das redes públicas de educação básica. A seleção dos bolsistas deveria levar em conta os resultados e perfis sócio-econômicos do ENEM, mas dispensaria o processo seletivo específico que incida sobre os demais alunos. Cada turno, de cada curso estaria sujeito, também, aos parâmetros da política afirmativa de acesso de auto-declarados “negros” e “indígenas”. Isso implicaria a proporção de “negros” e “indígenas” igual à da soma da proporção de auto-declarados pretos, pardos e indígenas, na unidade da federação onde se localiza cada IES, conforme o último censo do IBGE.

Na tramitação no Congresso, o projeto foi objeto de duas mudanças principais: do lado dos alunos, foram incluídos os bolsistas integrais de instituições privadas de ensino médio; do lado das instituições conveniadas, foi reduzido o número que elas teriam a obrigação de conceder, assim como foram aceitas bolsas parciais, além das integrais.

O número de bolsas efetivamente concedidas pelo PROUNI, no primeiro ano de vigência, foi inferior ao anunciado, levando à redução da nota obtida no ENEM mínima aceitável, mas a duplicação do número de inscritos nesse

exame, em 2005, com relação ao ano anterior, foi anunciado como prova inequívoca da aceitação popular do programa.

Outro projeto de lei foi enviado ao Congresso Nacional em 2004 (desta vez sem regime de urgência), instituindo um sistema de reserva de vagas nas IES federais. O projeto prevê que no mínimo metade das vagas dos cursos de graduação será reservada para candidatos que tenham cursado todo o ensino médio em escolas públicas. Essa será a reserva em primeiro nível. Haverá um segundo nível, este de caráter racial: cada IES deverá encontrar meios de incluir, nas vagas reservadas, uma proporção de candidatos que se declararem “negros” ou “indígenas”, igual à proporção encontrada pelo IBGE na unidade da federação onde a instituição se localiza. A categoria “negros” será entendida como sendo a soma dos que se declararam pretos ou pardos no último Censo.

A política de reserva de vagas, assim como a política de incentivos fiscais nas IES particulares foi aprovada em manifesto firmado por centrais sindicais e pela UNE, entregue ao Ministro em setembro de 2004. Dizia o manifesto que “O aumento das vagas públicas (sic) nas escolas privadas ampliará, para todos, oriundos do ensino público ou do ensino privado, o acesso à universidade (sic).” Sem que se possa saber por que, o documento foi enfático quanto aos resultados positivos da política de reserva de vagas, inclusive para a reversão de uma trajetória desconhecida: “Estamos seguros de que o estabelecimento das quotas, além de uma questão de justiça, será decisivo para o fortalecimento e revigoramento do ensino em todos os níveis, ao mesmo tempo em que manterá a possibilidade do estudante do ensino privado voltar ao ensino público no terceiro grau.” Em meio às críticas crescentes ao Governo, esse tipo de apoio político representou um alento, justamente num ministério sujeito a forte rejeição sindical.

Mas, foi a chamada “reforma universitária” que mobilizou a maior parte dos esforços do ministro Tarso Genro.

Para a elaboração de uma proposta preliminar, foi constituída, no âmbito do MEC, um Grupo Executivo, com dez pessoas, a maioria do próprio Ministério, para consolidar as propostas de reforma do ensino superior, não só da universidade. A produção de material para o GE foi suscitada pelo próprio Ministro Genro, em declarações públicas, nas quais pediu que as entidades interessadas apresentassem sugestões, assim como em audiências públicas projetadas para cinco cidades de diferentes regiões do país.

A primeira versão do anteprojeto de “reforma universitária” foi divulgada em dezembro de 2004, ostentando um elemento inédito na legislação brasileira, pois postulava a função pública da educação superior, de onde deduzia alguns dispositivos igualmente inéditos, a exemplo do Conselho de Desenvolvimento Social das universidades, públicas e privadas. Houve fortes críticas, provenientes de lados opostos. Os sindicatos de docentes e funcionários, assim como os partidos políticos situados à esquerda do espectro político acusaram o anteprojeto de privatista, por estar pautado pelas exigências do Banco Mundial e do FMI, enquanto que as entidades aglutinadoras das IES privadas acusaram-no de privilegiar suas rivais federais, ao passo que tentaria submeter as universidades privadas ao controle de entidades políticas extra-acadêmicas.

Depois de seis meses de debates, uma segunda versão do anteprojeto foi divulgada em maio de 2005. A supressão de numerosos dispositivos ou a mudança de outros (inclusive a mudança do caráter deliberativo daquele Conselho para apenas consultivo) foi saudada por uns como o reconhecimento de artigos anti-constitucionais, enquanto que, por outros, como a submissão ainda maior ao privatismo.

Dois meses foram suficientes para que a terceira e última (?) versão fosse finalizada e entregue ao Presidente Lula, em julho de 2005, no momento mesmo da despedida de Tarso Genro do Ministério.

Fernando Haddad: visão sistêmica?

Eclodida a crise no Congresso, em maio de 2005, envolvendo casos de corrupção de parlamentares e de empresas estatais, que logo se voltou sobre o Governo e o partido líder de sua base, Tarso Genro fez o que, para muitos, foi o sacrifício maior de sua carreira política: deixar o Ministério para dirigir o Partido dos Trabalhadores, posição para a qual foi eleito nos primeiros dias de julho de 2005. Durante vinte dias, acumulou ambas as posições, com a razão manifesta de poder entregar ao Presidente a terceira e última versão do anteprojeto de lei da “reforma universitária”.

O nome do Secretário Executivo do MEC, Fernando Haddad, para substituir Tarso Genro foi logo endossado por diversos protagonistas do campo educacional. A imprensa noticiou, com destaque, a manifestação de dirigentes de universidades comunitárias e de IFES sediadas no Rio de Janeiro. Estes divulgaram manifesto, em 11 de julho de 2005, que dizia:

Neste momento em que a reformulação da base de apoio partidária ao governo do Presidente Lula exigiu o sacrifício pessoal de Tarso Genro, sua história nos anima a manter firme nosso rumo em direção a um projeto de nação mais justa com seu povo, tolerante com as diferenças e democrática em suas decisões. Desenvolvimento com compromisso social é o que se espera de nós.

Depois de apresentar indicadores de recuperação financeira e de pessoal das IES federais, assim como de realizações do MEC, inclusive na discussão pública do projeto de lei de “reforma universitária”, o manifesto concluiu com indicação ao Presidente Lula:

Na Secretaria Executiva, Fernando Haddad destacou-se em todas as áreas do MEC e nas negociações com outros órgãos federais, como os Ministérios do Planejamento e da Fazenda e, inclusive, com a Presidência da República. É este trabalho que o credencia para substituir Tarso Genro.

Fernando Haddad é professor de Teoria Política Contemporânea da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo. Foi assessor do Secretário de Finanças João Sayad na gestão de Marta Suplicy, na Prefeitura de São Paulo, e assessor do Ministro do Planejamento Guido Mantega, já no Governo Lula. Quando Tarso Genro assumiu o Ministério da Educação, Haddad ocupou a Secretaria Executiva do MEC.

Ao assumir o cargo de Ministro, em 29 de julho de 2005, Haddad insistiu na “visão sistêmica” da educação. Essa expressão, empregada, aliás, por Tarso Genro na despedida, pode expressar o reconhecimento da dificuldade de tramitação da “reforma universitária” no Congresso, que, envolvido a tal ponto na crise, ficou praticamente paralisado durante meses. Paralelamente, acirraram-se os conflitos situação-oposição, visando a disputa eleitoral de 2006, bem como o realinhamento partidário.

Nesse contexto, a “visão sistêmica” poderia anunciar a ênfase do governo na tramitação do FUNDEB, já no Congresso, projeto de lei que poderia servir para acomodar interesses de parlamentares de diversos partidos, reposicionados, então, segundo os interesses polarizadores e contraditórios de governadores e prefeitos. O projeto de “reforma universitária”, ao contrário teria o Governo como protagonista evidente, especialmente pelo relevo que assume no anteprojeto as questões relativas às IES

federais. Talvez por essa razão, até meados de outubro, o anteprojeto de lei da “reforma universitária” permanecia na Casa Civil da Presidência da República.

É difícil prever, com um mínimo de segurança, o desfecho da crise política, e mais ainda seus efeitos sobre o processo legislativo, no que diz respeito à educação superior. Mais fácil é predizer do sucesso do projeto de lei que tramita no Congresso, independentemente, sobre a reserva de vagas nas IES federais, devido ao seu apelo eleitoral. Idem, para a criação das novas universidades federais. Mas, quanto à lei da “reforma universitária”, é difícil imaginar que ela possa tramitar em 2006, ano em que todos os deputados, parte dos senadores, todos os governadores e o próprio Presidente da República terão seus mandatos em disputa.

Mais do que “manter a agenda do Ministro Tarso Genro”, Fernando Haddad anunciou uma medida no mínimo ousada para um ministro que tem o anteprojeto de lei da “reforma universitária” na Casa Civil, ainda não enviado ao Congresso, provavelmente à espera de ocasião propícia. Tal medida consistiria na “faxina legislativa”, que teria por finalidade a revisão de todas as portarias e resoluções, assim como dos decretos concernentes à educação superior, de modo a produzir uma espécie de consolidação normativa. Como se não bastasse a “faxina” da legislação existente, o ministro anunciou um decreto- ponte, que anteciparia a lei da “reforma universitária” nos pontos consensuais. A prática mostrou-se mais modesta, pelo menos na medida tomada ao início de novembro, quando uma portaria ministerial revogou, de uma vez só, 132 portarias do MEC, a maioria baixadas no Governo FHC. A revogação contém três frentes: a primeira simplesmente elimina regras em desuso, diminuindo o cipoal normativo do ensino superior; a segunda suprime facilidades que o ex- ministro Paulo Renato Souza conferiu às IES para sua expansão; a terceira facilita a pontuação do sistema de avaliação institucional da educação superior, na direção do projeto da “reforma universitária”. Como exemplo desta última frente, uma universidade pode vir a ser melhor pontuada se já dispuser de um número de cursos de pós-graduação acima do mínimo estipulado pelo projeto de lei.

A despeito da complexidade da conjuntura, é possível concluir, desde já, que o Governo Lula, no que diz respeito ao Ministério da Educação, sobretudo à educação superior, não fugiu ao que parece ser a regra geral da administração educacional brasileira: o zigue-zague, como encontrei no período 1974/1985 (Cunha, 1991). Na transição política para a democracia como agora, em sua plena vigência, o eleitorismo e o voluntarismo ideológico terão produzido as oscilações que marcaram a atuação dos

Ministros Cristovam Buarque, Tarso Genro e Fernando Haddad. Se houve outros motores para a persistência desse fenômeno, só uma análise mais aprofundada poderá mostrar.

Referências Bibliográficas

BUARQUE, Cristovam. (2003). A Universidade na Encruzilhada, in: A Universidade na Encruzilhada. Seminário “Universidade: por que e como reformar?”, Brasília, UNESCO Brasil e MEC.

CUNHA, Luiz Antônio. (1991). Educação, Estado e Democracia no Brasil, São Paulo: Cortez.