

Pela Eliminação da Estrutura Corporativa da Educação Superior Brasileira*

Simon Schwartzman

I – A Persistência do Sistema Corporativo

A Reforma Universitária introduzida pela Lei 5.540, de 1968, alterou profundamente o funcionamento interno das Instituições de Ensino Superior no Brasil, mas deixou intacta a estrutura de controle centralizada e corporativa estabelecida no Estado Novo. As principais características desta estrutura corporativa são as seguintes:

a) O sistema de ensino superior é controlado pelo Conselho Federal de Educação – CFE, organismo formado por 24 membros nomeados pelo Presidente da República com mandato de seis anos, com funções deliberativas, de fiscalização e assessoramento ao Presidente da República em questões de natureza pedagógica e educativa para todos os níveis educacionais. Este Conselho tem atribuições para controlar a educação superior do país em seus detalhes, desde a fixação de currículos mínimos e autorização para o funcionamento de cursos, à aprovação de estatutos de universidades, relatórios anuais de estabelecimentos de ensino e fixação de números de vagas de cursos superiores. Muitos destes atos dependem de homologação ministerial, que na maioria das vezes é meramente formal. As

atribuições atuais do CFE estão definidas pela Lei de Diretrizes e Bases, de 1961, sendo ainda ampliadas pela legislação da Reforma Universitária de 1968.

b) As profissões de nível superior seriam controladas por Conselhos Federais autarquias públicas sujeitas à supervisão do Ministério do Trabalho. A atual subordinação dos Conselhos ao Ministério é definida pelos dispositivos do Decreto-Lei 200, de 1967, referentes à supervisão ministerial, e reforçada pelo Decreto-Lei 968, de 1969. Estes dispositivos legais consolidam, por sua vez, a tradição da década de 30 que buscava atribuir a cada profissão uma fatia legalmente definida do mercado de trabalho e uma organização corporativa de fiscalização profissional sob controle ministerial. Só a atividade jurídica escapa deste controle, através da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB que cumpre as funções dos conselhos das demais profissões.

c) O vínculo entre o sistema educacional e o mercado de trabalho seria garantido pelos currículos mínimos dos cursos superiores, que são fixados pelo Conselho Federal de Educação. Idealmente, os currículos mínimos deveriam assegurar aos formados a educação requerida para o exercício das diversas profissões. Os currícu-

* Texto apresentado para discussão à Comissão Nacional de Reformulação do Ensino Superior, em setembro de 1985. Este texto se beneficiou de comentários recebidos dentro e fora da Comissão, mas, no atual formato, expressa tão somente a opinião do autor.

los mínimos deveriam garantir, ainda, a equivalência nacional dos títulos de nível superior, e a possibilidade de transferência de alunos entre universidades em diversos pontos do país.

II - A Crise do Sistema Corporativo

Existe hoje bastante consenso na sociedade brasileira com respeito a inadequação do sistema corporativo com o qual temos convivido nos últimos 50 anos. Seus pontos mais críticos são os seguintes:

a) Os controles formais exercidos pelo Conselho Federal de Educação não dão garantia alguma quanto à qualidade dos cursos que autoriza ou reconhece. Na prática, o CFE funciona, principalmente, como um grande cartório da educação superior brasileira, atribuindo validade e equivalência legal a rituais educativos e diplomas de qualidade desconhecida.

b) As funções de acompanhamento e fiscalização, que a lei atribui ao CFE, praticamente nunca são cumpridas, a não ser em casos extremos. Em parte, isto ocorre pelas próprias limitações do CFE, que não tem estrutura adequada para a supervisão efetiva de um sistema de ensino superior das dimensões do que existe atualmente no Brasil. Mais profundamente, no entanto, a ausência de fiscalização se explica pela ausência de pressões sobre o CFE para que esta função seja exercida. Historicamente, o CFE tem sido extremamente receptivo às demandas do setor privado da educação superior brasileira, que em sua maior parte não tem primado pela preocupação com a excelência.

c) A noção de que o mercado de trabalho deva ser organizado por profissões legalmente definidas e fiscalizadas por corporações profissionais na forma de autarquias públicas é, obviamente, incompatível com a crescente complexidade da dinâmica da sociedade brasileira atual. Na prática, podem ser apontados os seguintes problemas:

- a principal função dos Conselhos Profissionais, que seria a do controle da qualidade e do comportamento ético de seus membros, tem sido abandonada em benefício da defesa dos monopólios profissionais das diferentes categorias. Como, na prática, é impossível estabelecer uma divisão "natural" de funções entre, por exemplo, engenheiros e arquitetos, farmacêuticos e bioquímicos, psiquiatras e psicólogos, o que termina prevalecendo é a luta política entre as diferentes categorias pela definição legal de seus privilégios;

- a monopolização das oportunidades de

trabalho em nome da formação profissional estimula a criação de cursos e diplomas sem conteúdo cognitivo e técnico que realmente os justifiquem. Além disto, discrimina do mercado de trabalho pessoas qualificadas, mas que não passaram pelo ritual educacional requerido. A consequência é a proliferação de cursos superiores, diplomas e "semi-profissões" de conteúdo cognitivo e profissional duvidosos, formalmente supervisionados pelo CFE e respectivos Conselhos Profissionais;

- o monopólio do controle profissional exercido pelos Conselhos, sob supervisão ministerial, é diretamente responsável pelo abandono da preocupação pela qualidade em detrimento da defesa de privilégios profissionais, na medida em que impede a existência de padrões de qualidade competitivos no sistema profissional educacional do país;

- em última análise, a profissionalização excessiva termina por se reverter contra os próprios formados. O setor privado foge tanto quanto possível do diploma legal, procurando contratar pessoas cuja competência profissional possa avaliar diretamente, e cujos direitos e funções possam ser fixados caso a caso. Em um mercado de trabalho competitivo, os profissionais que se cercam de supostos privilégios legais terminam, freqüentemente, preteridos.

d) As funções benéficas atribuídas aos currículos mínimos legais se mostraram inexistentes, com efeito:

- os currículos mínimos, quando definidos em termos muito gerais, são freqüentemente burlados, não existindo qualquer garantia de que o que é ensinado sob determinado rótulo corresponda, de fato, ao desejado pelo legislador. Definir os currículos em termos mais precisos, por outro lado, como programas ou ementas detalhadas, significaria eliminar a autonomia universitária, impondo às universidades a impossibilidade de adaptar seu ensino a novas correntes, idéias e orientações;

- à equivalência formal estabelecida pelos currículos mínimos não corresponde, de fato, equivalência de competência entre os formados pelos diversos estabelecimentos de ensino superior no país. No entanto, a equivalência legal por eles estabelecida impede que as diferenças efetivas sejam percebidas pela sociedade;

- a disputa entre as diversas corporações profissionais por pedaços do mercado de trabalho leva à ampliação dos currículos mínimos, que em muitos casos são hoje currículos plenos, impedindo qualquer flexibilidade às universidades e aos alunos na organização de seus cursos.

— Na prática, os currículos mínimos têm um papel danoso, principalmente pela falsa noção que transmitem de que, uma vez cumpridos, a competência profissional e legal dos formados estará estabelecida e garantida. Uma vez suprimido este equívoco, haveria, então, espaço para a implantação de sistemas efetivos de avaliação e credenciamento profissional;

e) Seria um equívoco supor que todos estes problemas resultam, simplesmente, da aplicação inadequada das leis, e que seriam solucionados pelo reforço dos mecanismos de controle e supervisão hoje existentes. A necessidade de uma reformulação profunda desta estrutura corporativa se justifica, pelo menos, pelas seguintes razões:

— a tentativa dos legisladores de impor a todo o país a mesma qualidade do ensino superior entrou em choque com as grandes desigualdades que o país apresenta, e que o atual sistema de credenciamento *a priori* de cursos e supervisão pelo Conselho Federal de Educação não reconhece. Na prática, o não reconhecimento formal das desigualdades reais leva ao abastardamento dos padrões, e à transformação de processos efetivos de avaliação por mecanismos cartoriais de registro e autorização. A solução para este problema não é, evidentemente, desistir da busca de padrões de excelência, mas substituir os mecanismos de autorização *a priori* por processos contínuos de aferição e acompanhamento, com a participação das comunidades interessadas;

— a tentativa de organizar o mercado de trabalho pela divisão em monopólios profissionais, baseados em diplomas obtidos em estabelecimentos de ensino, deu bons resultados aparentes (ainda que de valor social discutível) enquanto se ampliava, no país, o mercado de trabalho para pessoal de nível superior. Atualmente, no entanto, sua principal conseqüência é a ampliação progressiva de um exército de desempregados de nível superior, frustrados pelos anos perdidos em cursos ritualizados e inúteis, na busca de privilégios profissionais garantidos por lei, mas negados pela realidade econômica. É importante assinalar que esta tendência não é apenas brasileira, mas mundial. Mesmo nos países mais desenvolvidos há mais formados em cursos superiores do que empregos “adequados”, o que vem provocando um grande e penoso ajuste de seus sistemas de ensino superior às novas realidades;

— qualquer definição *a priori* de profissões e currículos acadêmicos está condenada a ser rapidamente superada pela dinâmica do mercado de trabalho e da própria evolução dos conhe-

cimentos. O formato corporativo vigente estimula a formação pseudo-especializada e a obtenção de diplomas estanques, em detrimento da educação polivalente que é a mais adequada para um mercado de trabalho em rápido transformação. A única maneira de reverter esta situação é dar às instituições de ensino superior ampla liberdade para estabelecer novos currículos educacionais, livres da tutela de Conselhos federais e profissionais.

III — Por uma nova estrutura para a Educação Superior

A estrutura corporativa não poderia ser, simplesmente, substituída por um sistema de mercado em que ficassem totalmente liberados o ensino e o exercício profissional, sem nenhuma forma de supervisão e controle. O Estado não pode abandonar sua responsabilidade em prover educação, e por isto deve ter mecanismos de acompanhamento de sua qualidade e desempenho; as profissões devem ter sistemas de auto-controle e regulação, que funcionem como critérios de qualidade para o público que contrata os serviços dos profissionais.

No entanto, seria de toda conveniência que o Estado abandonasse sua tradicional postura monopolista e controladora e a substituísse por mecanismos que estimulassem a competição, a criatividade e, sobretudo, a informação disponível a respeito do que ocorre efetivamente com o ensino superior e o mercado profissional no país. Na prática, os seguintes objetivos deveriam ser buscados:

— desvincular o ensino dos títulos profissionais. O ensino é função das instituições de ensino; a titulação, para eventuais efeitos legais ou de visibilidade pública, deve ser função das associações profissionais, que necessitam estabelecer mecanismos próprios e independentes de aferição de competência;

— desvincular o ensino da prova. As provas de conhecimentos são, em parte, elementos do próprio processo pedagógico. Mas elas exercem também um papel de certificação pública de conhecimentos, e para que isto se efetive realmente, é necessário que elas sejam feitas de forma independente e comparáveis de uma a outra região do país, ou de um a outro momento no tempo. É por isto que, além das verificações de conhecimento de rotina, seria importante que fossem criados sistemas de “exame de estado” ou das associações profissionais que avaliassem a competência terminal dos formados;

— desvincular a formação do exercício pro-

fissional. O credenciamento para o exercício profissional, quando isto for estritamente necessário, não pode depender do formalismo de cursos e currículos mínimos, mas ser aferido diretamente por provas de competência e conhecimentos. A atual situação discrimina o auto-didata, e, sobretudo, os estrangeiros e brasileiros formados no exterior, que sofrem entraves burocráticos inadmissíveis à plena utilização profissional de seus conhecimentos.

Estas mudanças de postura exigiriam pelo menos as seguintes medidas:

a) Transformação dos atuais Conselhos Profissionais de autarquias em associações voluntárias e privadas. Tais Conselhos teriam autonomia para estabelecer seus próprios critérios de filiação, e poderiam existir, em princípio, Conselhos competitivos dentro das mesmas categorias profissionais. Esta transformação significaria reconhecer, na prática, a importância crescente das associações científicas e profissionais que hoje existem, e que têm condições de assumir, progressivamente, as funções que os Conselhos hoje desempenham.

b) Transformação profunda do Conselho Federal de Educação. No seu formato atual, o CFE tem uma participação minoritária de membros oriundos das universidades, ainda que sua atuação se exerça principalmente sobre o ensino superior, já que os de nível médio e primário são de atribuição estadual e municipal, na maioria dos casos. Além do mais, as indicações dos membros do Conselho não obedecem a critérios explícitos, o que diminui muito sua legitimidade junto à comunidade científica. Uma vez transformado em sua estrutura, o Conselho deveria ter suas funções e responsabilidades profundamente alteradas. Esta transformação deveria incluir pelo menos os seguintes itens:

— dotá-lo, no que se refere ao ensino superior, de uma estrutura de Conselho inter-universitário. O processo de nomeação de seus membros deveria ser alterado, deixando de ser de livre indicação do Presidente da República, e passando a ser condicionado a listas elaboradas pelas universidades e associações científicas do país. A participação do representantes de outros setores da sociedade — indústrias, sindicatos — deveria ser também contemplada. Haveria que examinar a conveniência de deixar as atuais atribuições do CFE relativas ao ensino primário e secundário para um outro conselho especializado, com funções a serem estabelecidas. Transformações semelhantes deveriam afetar os Conselhos Estaduais;

— atribuição, ao Conselho assim reformula-

do, de novas funções. As atuais funções deliberativas de rotina seriam ou dispensadas, ou transferidas para o Ministério da Educação. As principais funções do novo Conselho deveriam ser (1) propiciar a implantação de sistemas de acompanhamento contínuo e substantivo de desempenho do ensino superior, com a participação ativa dos setores interessados em cada área profissional e de conhecimento; (2) opinar sobre as propostas orçamentárias das universidades e estabelecimentos de ensino superior; e (3) propor políticas de longo alcance para a educação superior do país;

c) Reforço da autonomia universitária, pela eliminação da obrigatoriedade dos currículos mínimos. A autorização para a criação de novos estabelecimentos de ensino poderia ficar a cargo da Secretaria de Ensino Superior, do Ministério da Educação; a fixação de eventuais currículos mínimos ficaria a critério dos Conselhos Profissionais autônomos, e as universidades teriam liberdade para se adequar ou não aos currículos propostos. Os Conselhos profissionais poderiam, também, dar sua chancela a determinados cursos e realizar exames de qualificação para os formados que desejam a eles se filiar. Sem a tutela ministerial, seria possível e salutar que surgissem Conselhos profissionais competitivos, introduzindo competição salutar no atual sistema de monopólios.

d) Transformação dos atuais diplomas universitários em documentos declaratórios dos títulos dados pelas respectivas instituições de ensino, sem valor legal próprio, e sem necessidade, portanto, de registro. A habilitação profissional seria requerida somente para as profissões cujo exercício implique responsabilidade social nítida, e seria outorgada pelos respectivos conselhos profissionais; para os demais, o trabalho seria livre.

e) Exigência de mandatos universitários para o funcionamento de estabelecimentos de ensino superior isolado. Isto significa que estes estabelecimentos ficariam vinculados a uma universidade próxima, que teria, entre outras, a função de verificar o conhecimento efetivo dos formados por estes estabelecimentos isolados. Outra forma possível de controle destes estabelecimentos seria através de exames feitos diretamente pelos Conselhos profissionais.

f) Ao Ministério da Educação e ao Novo Conselho caberia, cada vez mais, estimular a circulação de informações sobre o sistema educacional do país, de tal maneira que decisões da sociedade sobre carreiras, emprego de profissionais etc., passassem a se basear em dados reais, e não

em títulos formais. Caberia ao Ministério, também, estimular as iniciativas de maior relevância e qualidade, e fortalecer as iniciativas que se mostrarem promissoras.

IV – Conclusões

A adoção das medidas sugeridas acima significaria, de fato, uma revolução profunda no ensino superior brasileiro, que a reforma de 1968 não logrou. Ela teria, entre outras, as seguintes conseqüências: a autonomia universitária seria mantida e consolidada; as instituições de ensino passariam a ser cobradas pela qualidade de seu desempenho; haveria estímulo à inovação, iniciativa e liderança no sistema educacional; haveria um ajuste mais adequado entre o

ensino e o mercado de trabalho; profissões fictícias desapareceriam com mais rapidez, novas carreiras poderiam ser criadas, os diplomados e não diplomados teriam mais liberdade de trabalho. Com isto, haveria menos frustração no sistema de ensino superior do país, e melhora real de seu desempenho.

A implantação destas reformas requer um grande empenho político por parte do governo, já que a atual situação gerou fortes interesses criados e resistentes a qualquer mudança mais significativa. É possível que estas idéias ganhem impulso se a futura Assembléia Constituinte consagrar, pelo menos, o princípio da liberdade de associação profissional, da plena autonomia universitária e da liberdade do trabalho.