

Qualidade e eficiência do modelo de ensino superior brasileiro: uma reflexão crítica

DOCUMENTO
DE TRABALHO
10/89

Ronald Braga

CEC/IPLAN/IPEA/SEPLAN

NUPES

Núcleo de Pesquisas
sobre Ensino Superior

Universidade de São Paulo

**QUALIDADE E EFICIÊNCIA DO MODELO DE
ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: UMA REFLEXÃO CRÍTICA.**

Ronald Braga

CEC/IPLAN/IPEA/SEPLAN

Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior
da Universidade de São Paulo

I – Características da Educação Superior no Brasil

Nos últimos anos a educação superior brasileira caracterizou-se por vários processos simultâneos e inter-relacionados:

I. 1 – Crescimento

Entre 1960 e 1975 o Brasil multiplicou por 10 seu contingente estudantil, passando de 93.200 alunos, que freqüentavam 260 instituições de ensino superior (1960), para 951.300 estudantes matriculados em 848 escolas superiores (1975).

A partir de 1975 a expansão começou a ser contida por sucessivos decretos governamentais, mas, mesmo assim, cresceu ainda 35% até 1980, atingindo o montante de 1.377.286 estudantes, quando se dá uma estabilização ao redor desse número, passando depois a ter índices negativos de crescimento em toda a década de oitenta, em função dos índices de crescimento da população global do país. Hoje conta o Brasil com 1.430.755 matrículas de nível superior em 88 universidades e 771 escolas isoladas; não houve portanto alteração de monta em relação aos dados de 1980.

É preciso contudo notar que, se esse crescimento foi vertiginoso, partia o Brasil de 1,5% para a faixa etária 20-24 anos, enquanto a América Latina partia de 3,0% e o mundo já se situava em 6,2%. Em 1980 a América Latina e mundo já registravam entre 14 e 15% enquanto o Brasil permanecia com 11%.

Muitas são as causas desse crescimento, que aqui podem ser sintetizadas:

- Aumento da demanda social por educação superior, de um modo geral, junto da crescente industrialização e urbanização;
- A política pública do final dos anos 60 e começo dos 70, a euforia do “milagre brasileiro”, processo de modernização e as teorias sobre o capital humano;
- O ingresso maciço da mulher e do contingente adulto (acima de 25 anos).

- Calcula-se que o contingente adulto (acima de 24 anos) supera a casa dos 40%¹.

No Brasil a interiorização e a regionalização das escolas de nível superior foram causas expressivas da expansão. As escolas participaram do violento processo de urbanização que no Brasil subiu de 30% em 1940 a 70% em 1985. Os mesmos tipos de cursos se repetem pelas cidades do interior, o que explica porque os dez cursos mais populosos das áreas de ciências humanas e aplicadas abarcam cerca de 70% da população total de alunos. Essa não é uma expansão pela lógica do mercado. É uma expansão de demanda de vida urbana, de status, de melhor colocação no emprego público.

Das 88 universidades que existem atualmente, 52 estão no interior e 36 nas capitais; em termos de matrículas universitárias, 408.003 estão nas capitais e 353.233 no interior. Considerando o total de 853 escolas de nível superior, 366 estão nas capitais e 517 no interior.

I.2 – Privatização

Em 1960, 62,1% do total de alunos de nível superior faziam cursos em 274 escolas públicas; 37,9 estavam em 103 escolas particulares; já em 1980 a situação se havia literalmente invertido, com 38,2 frequentando 222 escolas públicas e 62,3 do total de alunos situados em 641 escolas particulares. Em 1987, do total de 1.470.557 alunos do sistema, 875.501 (59,5) estavam nas particulares e 595.056 alunos (40,5) nas públicas. Na realidade, o grau de privatização aumenta se considerarmos que boa parte das escolas estaduais e praticamente todas as escolas municipais (juridicamente públicas porque criadas pelo Estado ou pela Prefeitura) vivem sob o regime do ensino pago, sustentada pois pelas anuidades escolares dos próprios alunos. Se o critério de público for não só a criação como também a manutenção pelos cofres públicos, o percentual de privatização ascende a 70% das matrículas.

Evidentemente que se olharmos esse fenômeno pelo prisma regional a situação se apresenta variada: o epicentro do fenômeno da privatização se dá na região sudeste, com 72,8% das matrículas; a região sul apresenta-se equilibrada, com 53,9%; nas regiões norte e nordeste há predominância de matrícula pública, com 73,7% e 67,3% respectivamente.

¹ Cerca de 65% da população estudantil de 3º grau frequenta o curso noturno; destes, a grande maioria é constituída de assalariados, já há vários anos fazendo parte da população economicamente ativa. Pesquisa sobre cursos noturnos em 5 escolas de Belo Horizonte revelaram que a idade média desse aluno é de 27 anos.

Somente o Estado de São Paulo, da região sudeste, congrega 38% das escolas e 32% das matrículas escolares de 3º grau.

Não é fácil fazer uma avaliação comparativa entre os setores público e privado, mesmo sabendo que está nesse setor o maior número de instituições que somente se dedicam à docência em cursos noturnos e que congrega o maior número de professores-horistas. A heterogeneidade deste setor é muito grande e vai das instituições comunitárias e confessionais (dentre as quais 22 universidades, com 210.000 alunos), passando por pequenas faculdades urbanas especializadas de elite, até às escolas da periferia e do interior, bastante limitadas e sobrevivendo à custa da adoção de um regime escolar na base do facilitário.

I.3 – Segmentação e Estratificação

Devido ao fenômeno descrito do acelerado crescimento desse nível de ensino, produziu-se de fato um processo de diversificação e estratificação do ensino superior no Brasil, que se apresenta hoje, quer sob os diversos tipos de instituições coexistentes no sistema, quer quanto à natureza e qualidade dos cursos oferecidos. Esse processo no Brasil é tanto mais curioso porque a legislação brasileira desde 1931, mas sobretudo na reforma de 1968 (Lei 5.540) praticamente reconheceu somente um tipo de instituição escolar de nível superior; a universidade. A faculdade isolada, perante a legislação, é somente tolerada de modo temporário, seu destino legal sendo agregar-se a alguma universidade de sua cidade, ou congregar-se em federações junto como as demais faculdades, se dispersa numa mesma região.

Na realidade contudo tem-se um gradiente de status das instituições: no topo as universidades públicas paulistas, a PUC do Rio e algumas antigas autarquias federais. Vem em seguida as demais universidades federais, vários cursos profissionalizantes das grandes universidades particulares das capitais; na vala comum do ensino de massa estão as escolas isoladas públicas municipais e particulares.

Há também um vínculo evidente de origem social dos estudantes e os chamados “cursos pesados” das universidades públicas federais. Quase todos provêm da classe alta ou média/alta e realizaram seus estudos de 2º grau em colégios pagos de elite. Mas a

universidade brasileira pode receber o adjetivo colocado por German Rama²: é uma universidade “mesocrática”, constituída sobretudo pela classe média urbana em formação: daí sai o contingente que faz o ensino de massa e preenche 70% dos estudantes, os 10 cursos mais “leves” da área de ciências sociais aplicadas, Letras e humanidades.

A classe operária e os negros ainda não conhecem a universidade em percentual mais significativo. Somente 1% da população global chega a esse nível e 11% da respectiva faixa etária (20-24anos).

Outro modo de observar a segmentação do ensino superior brasileiro é através do ritual dos exames vestibulares anuais. O sub-sistema federal, gratuito e freqüentado prevalentemente pela elite, tem seu vestibular unificado a nível nacional, dando uma única chance aos candidatos. Já o sub-sistema pago, composto sobretudo pelas massas, pode realizar seu vestibular em data livre, no mês subsequente ao do vestibular das escolas públicas federais. Aí as chances aumentam, podendo o candidato realizar 2 ou 3 exames em instituições diferentes. Fica óbvio que as universidades federais filtram o percentual melhor qualificado, vale dizer, aqueles que melhor se preparam nas boas escolas de 2º grau e nos dispendiosos cursos preparatórios.

I.4 – A Profissionalização Docente de Nível Superior

Em 1960 O Brasil possuía apenas 18.382 professores de nível superior. Nesse tempo tínhamos a situação inversa: professores transeuntes para alunos permanentes. Hoje (1987) o sistema do ensino superior brasileiro conta com 122.547 funções docentes, dos quais 48.000 nas escolas federais (38%); 18.199 nas estaduais (15%) 5.127 nas municipais (40%); e 51.221 (42%) no setor particular. Considerando a qualificação formal, temos 34% com graduação; 33% com especialização; 22% com mestrado; 12% com doutorado. Em termos de regime de trabalho; 39% estão em tempo integral e 61% em tempo parcial. Dos professores no setor público federal, o índice de professores em regime de trabalho de tempo integral já sobe a 74,2%. De 1968 a 1975, o sistema necessitou contratar cerca de 9.000/ano, para manter uma razoável relação professor/aluno.

² Rama, German, *Ciência, Universidad y Aparato Productivo*, Proyecto DEALC, Buenos Aires, 34 p, 1986.

A produção em massa de diplomas superiores; a multiplicação por 10 do número de docentes nesses últimos quinze anos; o aumento expressivo do percentual de docentes em regime de tempo integral e dedicação exclusiva, essas foram algumas das causas da transformação do professor universitário no ator político principal da vida das instituições de ensino superior. Assim, na década de 80 se definiu a profissão do professor de nível superior, que passou a se organizar sindicalmente e a ocupar um espaço razoável na população economicamente ativa. É impressionante notar que hoje existem mais professores de nível superior no Brasil que alunos em 1960. Esse fenômeno, da profissionalização do docente vem evidentemente ligado à expansão também da ciência, da multiplicação das áreas do saber e das disciplinas científicas, do crescimento da pós-graduação e da nova função do pesquisador, do escritor, e daquelas funções que passam a viver da criação e comunicação da ciência e da cultura. O Brasil criou, de 1970 a 1985, 736 cursos de mestrado e 385 de doutorado, registrando, a partir de 1985, um contingente anual de 30.000 matrículas na pós-graduação e de 4.000 a 5.000 conclusões por ano.

Calcula-se que o estoque de diplomados integrados à P.E.A. oscila por volta de 8 milhões de pessoas; destas certamente a liderança hoje está com os 120.000 docentes, organizados em várias associações, sindicatos e grupos de pressão.

I.5 – Qualidade de Ensino Superior

Aqui são assinaladas tão somente algumas características do ensino superior brasileiro em relação ao conteúdo de seus cursos, que de certa forma podem servir de parâmetros para alguma avaliação de qualidade.

O viés profissionalizante atravessa, de ponta a ponta, a estrutura formal dos diversos cursos de nível superior. A nomenclatura dos cursos coincide de um modo geral com a de alguma profissão integrante do mercado de trabalho, e o diploma, na maioria dos casos, garante o exercício profissional e os privilégios caracterizados na regulamentação daquela profissão. Isso significa que, formalmente, o estudante se especializa precocemente, em detrimento da formação científica geral e das possíveis futuras adaptações ao dinâmico mundo do trabalho.

A expansão do leque de oferta, que em 1960 somava 1191 cursos e em 1985 atingia o montante de 4.045, foi estruturalmente bastante alterada pela Reforma de 1968, com a introdução do sistema de créditos, o regime da matrícula por disciplina e a departamentalização por matérias afins. Pretendia-se fazer economias de escala, evitar duplicações, dar flexibilidade e ritmo às diferentes demandas individuais. O resultado de tudo isso é hoje bastante polêmico: deu-se uma pulverização de disciplinas; os cursos desarticularam-se por não terem algum órgão colegiado responsável por sua unidade e conjunto; o conceito de especialização encareceu a docência e a possibilidade de oferta regular semestral da disciplina; o tempo médio de realização dos cursos aumentou sensivelmente; a carga burocrática sobrecarregou os departamentos, com ônus para o processo ensino-aprendizagem. O estudante de tempo integral confundiu-se com o de tempo parcial e com as matrículas avulsas. A massificação desse setor – a mais grave por se dar em sala de aula – teve por resultado uma educação de caráter mais informativa e de baixo nível acadêmico.

Nos cursos noturnos sobretudo introduziu-se o regime do facilitário, com suas três leis, hoje repetidas em tom jocoso pelos alunos: 1. “quanto menor esforço acadêmico para tirar o diploma, melhor”; 2. “quanto maior velocidade e menor tempo para formar-se, melhor;”, 3.” Quanto maior garantia de alto emprego e renumeração à saída da universidade, melhor”.

Conclusão da Primeira Parte: A Condição Atual do Ensino Superior Brasileiro – nos Umbrais dos Anos Noventa.

As características apresentadas nesse capítulo, de caráter descritivo e quantitativo, nos dão uma primeira aproximação ao ensino superior brasileiro em seu conjunto. Queríamos agora concluir esse capítulo apresentando uma visão compreensiva e sintética de como se manifesta hoje o ensino superior, com suas grandezas e misérias.

Uma (re)visão sumária desses últimos 30 anos da universidade brasileira destaca três momentos, três faces que ressaltam do corpo que foi sendo historicamente construído.

O primeiro momento, que praticamente se estende até à década de 60, nos mostra um ensino superior como cópia da universidade elitista européia: poucos alunos, todos jovens e do sexo masculino, de origem aristocrática ou burguesa. A escola lhes dava um estilo

estamental de vida, transformava-os “em homens cultos”, herdeiros do capital cultural da nação. Tudo girava em torno de 3 cursos nobres: medicina, direito e engenharia. O produto dessas escolas, muito homogêneo, constituía a “elite dos bacharéis”, cujo papel era o de servir de sustentáculos para a elite política a serviço da classe dominante³.

O segundo momento foi o que, a partir da década de 60, tentou modernizar a universidade brasileira e que realizou a transição para o ensino de massa. A Lei de Diretrizes e Bases de 1961, a criação da Universidade de Brasília, a Lei 5.540/68 e depois, os Planos de Educação resultantes dos Planos Nacionais de Desenvolvimento ostentam esse esforço, que trouxeram as marcas características anteriormente descritas, de crescimento, privatização, etc. Ao fim desse período torna-se a universidade brasileira uma organização complexa: a visão tradicional cede lugar à visão político-burocrática. Há problemas de organização, de orçamento, de coordenação, de hierarquia, de comando e de autoridade. A universidade procura sua nova identidade, os segmentos internos movimentam-se em posições diferentes, fixando eixos próprios de união e pactos originais.

O terceiro momento é o que caracteriza a crise da universidade na década de oitenta, que, em seus últimos dias foi execrada com o conhecido epitáfio de “a década perdida”. As sucessivas crises econômicas internacionais, já ao final da década de 70, vão pouco a pouco modificando o clima: passa-se da euforia à desconfiança; desta, chega-se, nesses últimos anos, à descrença: é a crise da credibilidade, que é mundial mas que ricocheteia mais violenta nos países periféricos sub-desenvolvidos.

No que diz respeito à universidade, a crise econômica dos anos 80 manifestou-se através da diminuição dos recursos financeiros, da queda relativa das matrículas, da perda de status dos diplomas de nível superior, da reação corporativista docente, da conseqüente politização da universidade e do maior distanciamento entre governo e instituições de ensino. A massificação modernizante da universidade mostra na crise o seu lado perverso e esconde o lado dos progressos alcançados.

A universidade agora está aí, com metade de seus estudantes homens, metade mulheres; com boa proporção de adultos misturados aos jovens; com pequeno percentual e alunos integralmente disponíveis convivendo com uma maioria que precisa trabalhar para

³ (3) – Para todo esse capítulo ver BRUNNER, Joaquim José, *Universidad y Sociedad en América Latina*, CRESALC, 1985. Ver também OCDE, *Policies for Higher Education in the 1980s*, Paris, 1983.

estudar. Não se trata hoje de estudantes que eventualmente trabalham; trata-se de trabalhadores assalariados que eventualmente estudam.

A universidade democratizou-se sem dúvida: temos hoje a “universidade mesocrática”, com o maior percentual pertencendo à classe média e sobretudo à classe média baixa. Essa profunda heterogeneidade estudantil que, entre outras coisas, encontra-se despolitizada, acha-se motivada por valores mais complexos e contraditórios com identidade nova, com expectativas e pautas de comportamento bem diferentes das de vinte anos atrás; na universidade eles vêem um “locus” para expressar sua concepção de vida, criar cultura própria, abraçar ou rechaçar normas, alimentar ideologias e construir modelos de valorização.

O potencial político passou para os professores, elite hoje de uma comunidade acadêmica expressiva: deles depende a governabilidade das IES, a transmissão da cultura superior do país, a formação de segmentos profissionais e técnicos a cujo status aspira parte razoável da população.

Em síntese, poder-se-ia dizer que a crise dos anos 80 é o preço que a universidade brasileira paga por querer se modernizar em 20 anos, quando a Europa e USA levaram 100 anos. Esse processo de modernização ampliou por demais, desde as suas bases numéricas até os seus objetivos e valores: a “torre de marfim” perdeu seu isolamento e a sociedade penetrou universidade de dentro, carregando junto suas crises e tensões. Agora “a universidade tem que gerir, de modo simultâneo e comprimido, a massificação da matrícula, a criação e difusão da ciência, a profissionalização da docência, a democratização do acesso, a internacionalização do progresso científico-tecnológico, e rever, com tudo isso acumulado, suas relações com o Estado e a sociedade”⁴.

É nesse vertiginoso processo de mutação biológica, esse salto qualitativo da sociedade brasileira que impede a universidade desenvolver uma identidade sólida, socialmente legitimada, internacionalmente assegurada. Como pode a universidade estabilizar os sentidos de suas funções dentro da sociedade, como pode construir em torno desses sentidos uma tradição válida e assentar na legitimidade social dessa tradição as bases de uma cultura institucional que lhe permita, ao mesmo tempo, conservar-se e mudar, ser ela mesma e diferenciar-se, permanecer e inovar-se?

II – O financiamento do Ensino Superior

II.1 – O Sistema Público

Inicialmente, é importante lembrar que no Brasil cada instância do poder público, o federal, o estadual e o municipal, possuem sistemas próprios de educação com o seu respectivo financiamento. Na verdade, a instância municipal somente se dedica (com 2 exceções) ao ensino de 1º e 2º grau; mas, nas instâncias estadual e federal, governos estaduais e a União sustentam suas universidades e a rede de escolas de nível superior por eles criadas. Até 1980, somente o governo da União e quatro governos estaduais (São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio de Janeiro) mantinham gastos orçamentários regulares e significativos em ensino superior. A partir de 1980, pelos menos mais 8 estados da federação criaram sua universidade, alguns mais de uma (como Ceará e Bahia) e assim passaram a ter vultosos gastos nesse nível de ensino, mesmo tendo problemas de satisfação da demanda de ensino nos níveis precedentes. Apesar de reconhecer, portanto, que hoje os estados aumentam significativamente os gastos públicos com ensino superior, a nossa análise dos recursos públicos se restringirá ao financiamento do setor público federal, vale dizer, o gasto do governo da União com suas 50 unidades de ensino (35 universidades e 15 escolas isoladas).

O financiamento federal de sua rede de ensino superior se dá com recursos financeiros provenientes, em quase sua totalidade, do Tesouro da União. As instituições de ensino superior dependem portanto exclusivamente dos recursos financeiros do Governo. Esse financiamento se dá hoje com as seguintes características.

1. A partir de uma dotação orçamentária inicial, o principal critério de correção anual é incremental, vale dizer, corrige-se, quase sempre por baixo, os aumentos inflacionários. Evidentemente que, individualmente, instituições conseguem incorporar ao seu orçamento outros aumentos óbitos por pressão ou influência política.

2. O orçamento das instituições federais compreende, em princípio, recursos financeiros para o pagamento de pessoal docente e técnico-administrativo, compra de material de consumo, pagamento de serviços, manutenção do prédio, de laboratórios e de hospitais universitários de ensino, etc. Mas, na realidade, o orçamento das escolas é um orçamento de manutenção. Os recursos de investimento são mínimos e, quando vultosos, não constam do

⁴ Ver BRUNNER, José Joaquin, *op. cit.*

orçamento (como, por exemplo, os empréstimos internacionais para a construção dos campi universitários).

3. O orçamento esgota-se fundamentalmente com o pagamento de pessoal docente e técnico-administrativo e respectivos encargos sociais. Para dar um exemplo, do Programa “Ensino Superior” do Ministério da Educação, que, em 1987 consumiu 80.598.475 milhões de cruzados, 30,3 milhões (37,67%) foram consumidos com o pessoal técnico-administrativo, de 33,5 (41,69%) com pessoal docente, somando-se 79,36 do orçamento.

4. Dado o acelerado ritmo inflacionário que sofre o país, a dotação anual orçamentária inicial prevista esgota-se pela metade do ano. É grande pois a diferença de recursos financeiros entre a dotação inicial e a posição final do balanço. Em 1986 a dotação inicial prevista era de Cz\$ 12,4 milhões (deflacionado) e a posição final atingiu Cz\$ 20,1 milhões, o que representa um aumento de 62%. Para que esse aumento fosse possível foram necessários 16 decretos presidenciais e tudo o que isso pressupõe de burocracia, exposições de motivos, troca de informações entre MEC, SEPLAN e Ministério da Fazenda, etc, para a recuperação orçamento. Essa rápida desvalorização do dinheiro tem tido como consequência quase que uma greve anual de professores e técnicos das universidades federais, numa luta para recuperar os recursos levados pela inflação mas com prejuízo evidente do ensino e da pesquisa.

5. Do orçamento do MEC no ano de 1987, que atingiu o montante de Cz\$ 156,8 bilhões de cruzados, Cz\$ 89,5 bilhões (57%) foram destinados ao Programa “Ensino Superior”, que sustenta as 50 unidades federais. Em alguns anos esse montante superou a casa dos 60%, o que gera sempre na imprensa do país a acusação de que a União gasta a maior parte de seus recursos financeiros com ensino superior e somente com 23% do total das matrículas, os 325.734 alunos que cursam as universidades federais. Isso contudo acontece porque a União é a mantenedora desse setor. Em relação ao ensino de 1º e 2º grau, sua função é apenas supletiva e os Estados e Municípios são os responsáveis diretos desses graus de ensino. Se computarmos pois as verbas oficiais da União, dos Estados e dos Municípios, o ensino superior fica com a média de 22% dos recursos, o 1º grau com 47% e o 2º grau com 9%.

6. Pode-se observar que não existe proporção entre os três sub-programas “Pesquisas”, “Pós-Graduação” e “Bolsas de Estudo” que juntos somam tão somente 9,89% do total de

recursos do Programa “Ensino Superior” e o número global de cursos de pós-graduação aluídos atrás (354 cursos de doutorado e 831 de mestrado). Na realidade, para atender essa realidade, deve-se salientar que a pesquisa universitária e a pós-graduação estão intimamente vinculadas às Agências de Fomento governamentais, dentre as quais se destacam o CNPq (Conselho Nacional de Pesquisa Tecnológica) e a FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos) antes integrantes do Ministério da Ciência e Tecnologia e agora pertencentes à Secretaria de Ciência e Tecnologia e Presidência da República, que, junto com a CAPES (Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) do sistema MEC e a FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo) dão sustentação ao que existe de melhor em pesquisa e pós-graduação no país.

A distribuição da pós-graduação e da pesquisa, assim como dos recursos financeiros das citadas agências de fomento correspondente muito de perto à distribuição da riqueza do país. Até 1974, 80% dos programas concentravam-se na região sudeste, predominantemente no eixo Rio – São Paulo. Hoje 75% dos programas ainda estão nessa região⁵. E se realizam “ilhas de excelência” que estão situadas dentro das grandes universidades paulistas, USP, UNIP, UNESP, no Rio de Janeiro a UFRJ e a PUC-Rio, mais meia dúzia de universidades federais situadas fora desse eixo, como a UFMG, a UFRGS. São essas instituições que conseguiram, na pesquisa realizada por Cláudio Moura Castro, superar a marca dos 500 títulos (com exceção da PUC-Rio, que ficou em 9º lugar).

Acontece que a pesquisa e a pós-graduação não estão totalmente institucionalizadas na universidade. Assim, os recursos financeiros governamentais não entram na contabilidade rotineira da universidade, com exceção dos recursos da CAPES. Apenas para se ter uma idéia de grandeza, os fundos manipulados pelo CNPq e Finep em 1987 somaram o montante de Cz\$ 6,5 bilhões, vale dizer, 6% do Programa federal “Ensino Superior”.

II. 2 – O Sistema Particular

O financiamento do sistema particular de ensino superior é sustentado pelas anuidades dos estudantes, frutos dos próprios salários ou de suas famílias. A anuidade contudo é

⁵ Ver CASTRO, Cláudio Moura, *Ciência e Universidade*, Zahar Ed, Rio de Janeiro, pp. 15s. Ver igualmente SCHWARTZMAN, Simon e CASTRO, Moura, *Pesquisa Universitária em questão*. Ícone Editora, S.P., 1986, pp. 135.

controlada pelo Governo, que estabelece os índices semestrais de aumento. O chamado “sistema pago” contém igualmente a mesma irracionalidade do sistema público, já que os índices de aumento somente acompanham a inflação por baixo e são idênticos para todas as escolas. Assim, as escolas antigas, que propuzeram preços de acordo com a realidade da época levam desvantagem em relação às escolas novas, que propõem preços mais elevados. É assim possível que dois cursos, por exemplo, de administração de empresas, aparentemente da mesma qualidade, situados numa mesma cidade, tenham preços bastante diferenciados, por força da idade do curso.

Como de um modo geral, a capacidade de pagamento dos alunos não está ao nível das exigências de uma educação mais apurada, somente as grandes escolas conseguem um maior equilíbrio financeiro; as escolas pequenas costumam ser pobres e deficientes. O expediente mais conhecido e freqüente de sobrevivência dessas escolas está na contratação de “professores-horistas”, que percebem tão somente a hora-aula ministrada. Essa é a regra para as escolas isoladas; as universidades particulares conseguem manter um percentual de docentes em tempo integral e de doutores e mestres (a proporção varia entre 15% a 30%).

Para enfrentar essa situação, o Governo federal tem algumas formas de subsídio, que atingem sobretudo as instituições confessionais, comunitárias e filantrópicas.

Em primeiro lugar, o subsídio direto e tradicional que em geral cobre de 3% a 10% do orçamento anual das chamadas escolas comunitárias. Em segundo lugar, o subsídio indireto da isenção de pagamento das taxas da previdência social na parte relativa ao patrão (8% da folha de pagamento de pessoal).

Em terceiro lugar, para os estudantes que pagam imposto de renda, a possibilidade de educação parcial dos montantes pagos à escola.

De 1975 a 1980 o governo federal proporcionou importante apoio às escolas particulares através do Crédito Educativo, que chegou a atingir, em 1980, 450.000 contratos. A crise dos anos 80 e a inflação praticamente paralizaram esse sistema até 1986, quando, sob novas condições, bem mais rígidas e seguras para a agência financiadora (a Caixa Econômica Federal), voltou-se a colocar em funcionamento o crédito educativo, que, em 1988 realizou (ou renovou) 188.592 contratos, no valor da NCz\$ 15 milhões. O sistema de ensino pago possui hoje 733.590 alunos, movimentando um orçamento estimado em NCz\$ 1114 milhões (1988). Sendo um empréstimo, que será pago dois anos após a conclusão do curso e exigindo

hoje aval de dois fiadores, o Crédito Educativo tem favorecido àqueles estudantes situados na faixa intermediária, em termos de situação econômica. Os mais carentes têm maior dificuldades de obtenção do empréstimo; assim, não se pode considerar o crédito educativo um instrumento eficaz de equidade. Não existe no Brasil, a nível nacional, nenhum outro mecanismo de bolsas de estudo para estudantes de nível superior. O subsídio que o Governo concedeu às universidades comunitárias (22 instituições) foi da ordem de NCz\$ 6 milhões, em 1988. A única exceção é a PUC-Rio, que recebe do Governo federal, desde 1947, cerca de 63% do seu orçamento anual.

O financiamento do sistema privado por parte do Governo inclui o apoio aos cursos de pós-graduação das universidades particulares, que costuma ser entre 10 a 15% do total de recursos que as agências financiadoras dedicam à pós-graduação.

III – Questões de qualidade e eficiência do modelo de Ensino Superior brasileiro

1. Como assinalaram as características descritas na primeira parte, o perfil do ensino superior brasileiro se apresenta com “predominância de escolas isoladas sobre universidades, de escolas particulares sobre públicas; de cursos de ciências humanas e sociais sobre os demais cursos; de alunos em turno noturno; de professores somente graduados sobre professores com titulação acadêmica *stricto sensu*”⁶. Essas características o sistema as toma da parte do setor particular que mais rapidamente cresceu e o levou para o ensino de massas; o setor federal, que seria a locomotiva do sistema como um todo e que consome os recursos financeiros e os cuidados do MEC, possui sem dúvida ilhas de excelência, com pós-graduação e pesquisa de ponta, com ensino de elite em alguns cursos nobres, perde-se hoje nas profundas disparidades que compõe as suas diversas partes. Por essa razão, a característica geral mais freqüentemente levantada para caracterizar o sistema como um todo é a da heterogeneidade: uma heterogeneidade não pretendida pela legislação, mas que retrata fielmente, dentro da escola, a distância entre o social e o econômico, entre o Estado e a sociedade, entre população economicamente ativa e sub-população, entre desenvolvimento e sub-desenvolvimento no Brasil.

⁶ *Relatórios Educação e Cultura 1986*, IPLAN, PEA, SEPLAN, Brasília.

2. O sistema de ensino superior cresceu, modernizou-se, diversificou-se, profissionalizou parte de seu corpo docente, expandiu a pós-graduação e a pesquisa, conseguindo significativo progresso no cultivo da ciência e da tecnologia. O modo como isso foi realizado, com ensino de elite e ilhas de excelência sobretudo no interior do setor público e ensino de massa, sobretudo no interior do setor particular, dá margem a muitas interrogações. Essa dicotomia entre público e particular seria mais eficiente que a experiência argentina ou mexicana, de grandes universidades públicas de massa? Se a diversificação existe de fato, porquê não reconhecê-la legalmente e racionalizar uma melhor distribuição do trabalho educacional? Por quê localizar melhor a pesquisa, o ensino profissionalizante, a cultura geral e a prestação de serviços? Por quê discriminar o privado a favor do público, o pós-secundário a favor do universitário, o ensino a favor da pesquisa, sem critérios outros de qualidade e eficiência?

A sociedade e o governo não souberam ainda conciliar ensino de massa com ensino de elite. O mesmo ensino formal é ministrado à grande maioria dos alunos nas universidades federais, o tempo, os critérios, as disciplinas, o período letivo a todos atinge aparentemente do mesmo modo. Na prática a diferença aparecerá no nome da escola, na relação professores/alunos, na frequência aos laboratórios, na disponibilidade de livros e tempo para estudo, no clima de nível superior criado pela competitividade entre colegas, etc. A diferença aparecerá finalmente, na saída da universidade, na facilidade de entrar na profissão e perceber melhores salários.

3. Existem certos indicadores quantitativos que aparecem na análise global do sistema (mostrado nos números citados ou nos quadros estatísticos) que dizem respeito à qualidade e à eficiência do sistema e devem preocupar sobremaneira as autoridades educacionais.

Como foi dito, desde 1979 que o sistema como um todo permanece com o mesmo montante global de matrículas (1.400.000), o mesmo número de vagas iniciais (400.00) e idêntico número de conclusões (200.000). Esses dados levam, à primeira vista, à conclusão de que o sistema somente gradua metade daqueles que nele ingressam, com um índice de evasão de 50%. Mas como o montante global de matrículas não cai expressivamente, tem-se como hipóteses de trabalho alguns fenômenos que simultaneamente funcionam dentro do sistema: 1) – existe uma inchação relativa de alguns setores do sistema, com permanência bem mais alta dos anos de estudo, em muitos casos o dobro dos anos esperados; 2) – alto percentual migra internamente de curso, procurando aquele de primeira opção, através de novo vestibular

ou de simples transferência (possibilidade aberta às universidades); nesse caso se dá alto índice de rotatividade entre cursos e entre escolas no âmbito do sistema; 3) – bom percentual realiza dois cursos simultaneamente; 4) – há um índice real de evasão, tendo-se como referência a ocupação das vagas iniciais. Esse fenômeno parece ser mais drástico nas universidades públicas gratuitas, fazendo subir de modo significativo o custo de ensino⁷.

Outro ponto que parece atingir alto nível de distorção diz respeito à concentração de 70% do alunado em torno de 10 cursos, sete deles situados nas áreas de ciências humanas e sociais, quando o leque de oferta de cursos, incluindo as habitações, chega à casa de 180 modalidades diferentes.

Isso ocasiona pulverização em certas áreas e mesmo expressivos índices de ociosidade, notadamente nas áreas das licenciaturas, letras e artes⁸.

Esses são alguns dos “gargalos” que exigem maior estudo e que estão visivelmente emperrando o sistema. Uma política de expansão não provocaria hoje saltos qualitativos se antes não forem equacionados, com avaliações criteriosas e medidas pertinentes, esses estrangulamentos do sistema.

4. A análise do financiamento do setor público federal coloca à mostra a sua fragilidade: a falta de critérios para a alocação de recursos; o consumo da quase totalidade dos recursos na manutenção e a ausência de programas que catalizem o ensino para a qualidade e eficiência; a assimetria entre custos, número de alunos e produtividade docente; a desproporção entre gastos com pessoal e dispêndios para outros custeios e capital; nítida deficiência de informações sobre recursos de outras fontes, originadas em outros setores públicos (como no caso da pesquisa e da pós-graduação) e convênios com setores da indústria, etc. Fica realmente difícil para o governo aumentar os recursos financeiros para as instituições federais sem antes ter um quadro de referência mais transparente sobre o seu adequado uso. Diante do horizonte da crise econômica que parece mais estrutural que conjuntural, tudo indica que o dinheiro para as universidades torna-se mais difícil, mais competitivo com outras áreas sociais (saúde, previdência) e outros graus de ensino; por outro lado, aumenta a exigência de recuperação da capacidade instalada, a pressão por melhores salários docentes, a necessidade de assistir aos mais carentes com bolsas de estudo e de

⁷ Ver, para caso da USP, MORAES, Irany Novah, *Perfil da Universidade*, EDUSP/Pioneira, 1986, 152pgs.

⁸ A licenciatura, no Brasil, diferentemente da Europa e alguns países da América Latina, constituiu-se num conjunto de disciplinas que dão formalmente a condição de registro de professor.

investir nas áreas prioritárias de ciência e tecnologia. A principal saída vislumbrada caminha na direção de superar a dependência exclusiva em relação às verbas do Tesouro nacional e tentar diversificar as fontes de recursos financeiros, multiplicando as origens do dinheiro. Os fundos de pesquisa e as agências de fomento deveriam crescer em orçamento e autonomia para serem mais que agências de fomento. O Crédito Educativo necessitaria resgatar os níveis de 1979 e 80, para ter uma expansão nacional substantiva. O entrosamento das universidades com as empresas é um tabu que precisa ser urgentemente superado.

Essa é uma tendência mundial inexorável, com evidentes benefícios para ambos os lados.

Internamente, a universidade necessita recuperar os custos de seus fatores de produção racionalizando as despesas e melhorando a gerência, de um modo geral. É preciso recordar aqui o conselho de James Perkins, de que o dinheiro da universidade pode aumentar mais rápido revisando a pulverização de disciplinas, respectivos departamentos e inovando em concepções mais modernas de cursos⁹. Atividades não-escolares não estão sob a prescrição constitucional da gratuidade. Atividades artísticas e culturais, orquestras sinfônicas e bandas de música entram hoje sob o guarda-chuva da “Lei Sarney”, se coordenadas por Fundações adrede criadas, Associações de escolas ou universidades, mirando-se no exemplo das ligas americanas, podem criar “pools” para compra e/ou uso de equipamentos e matérias-primas.

Agora, a nova Constituição dá às universidades autonomia constitucional de gestão financeira, patrimonial, administrativa e didático-pedagógica. Resta saber se a autonomia vai ser usada pela universidade segundo a tradição latino-americana, numa linha política, que favorece eleições, paridade (e tende a chegar até à extra-territorialidade) ou numa linha norte americana, que busca variedade de parceiros e, conseqüentemente, diversificação de fontes de recursos financeiros. Assumida com competência, a autonomia poderia significar melhor definição de objetivos, especialização na direção de ciência e tecnologia, enxugamento da área de que outros podem fazer com igual qualidade e, por via de conseqüência, maximização dos custos por estudantes.

5. As universidades particulares, sobretudo as comunitárias e confessionais, vivem hoje o crucial dilema entre a pressão por aumento salarial de seu corpo docente e a pressão

⁹ PERKINS, James. “As cinco crises da universidade”, *Revista Diálogo*, nº III, 1973, USIS, Rio de Janeiro.

estudantil por manutenção dos preços das anuidades; por isso reclamam um apoio mais significativo e mais sistemático por parte do Governo.

A reivindicação mais viva por parte das universidades comunitárias é que a União assegure, como no modelo japonês, um percentual fixo, ao redor de 30%, de seu orçamento anual. Hoje em dia, um dos critérios mais objetivos para identificar o caráter público de uma escola é ver se sua manutenção provem do Estado. Segundo esse critério, boa parte destas universidades confessionais foram públicas nas décadas de 50 e 60, quando o Estado entrava com 50% a 80% dos respectivos orçamentos anuais. A partir da unificação do orçamento da União em 1965, o auxílio estatal foi diminuindo, até chegar a montantes simbólicos e eventuais.

Hoje, as universidades chamadas comunitárias, com mais de 200.000 matrículas e com cursos em praticamente todas as áreas do conhecimento realizam um trabalho que, com o subsídio pleiteado ao Governo, poderiam tornar-se mais competitivas e, sem dúvida, aumentar a eficiência do sistema.

6. O sistema acima referido da fixação das anuidades escolares através de índices homogêneos para todas as escolas é tecnicamente incompetente e termina por premiar as escolas de menor qualidade.

Os índices deveriam ser liberados e o controle do Governo dar-se ia através de avaliações periódicas e da divulgação junto ao público dos resultados das avaliações. A rigidez do atual sistema resulta numa série de artifícios que tornam inócua a fixação uniforme das anuidades escolares a nível nacional.

7. Todas essas considerações de caráter sumário levam à conclusão da necessidade do desenvolvimento de um sistema de informações que esteja disponível aos estudiosos, às escolas, às entidades de classe e ao governo, sobretudo quando este deva tomar as decisões relativas ao sistema de educação. De igual modo, seguindo o exemplo bem sucedido da CAPES para a pós-graduação, a criação de um sistema de avaliação dos cursos de graduação, levado a cabo por grupos independentes, associações de classe, com a supervisão e ajuda governamental, a fim de estimular mercados de competência, usados por estudantes, famílias, autoridades educacionais e governo. Com o tempo ter-se-ia a matéria-prima para uma política objetiva de incentivos ao ensino e à pesquisa, tendo por base os resultados destas avaliações.