

Uma política para o ensino superior brasileiro: diagnóstico e proposta

DOCUMENTO
DE TRABALHO
1 / 98

Eunice Ribeiro Durham

Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior
Universidade de São Paulo

NUPES

Núcleo de Pesquisas
sobre Ensino Superior

Universidade de São Paulo

**Uma política para o Ensino Superior Brasileiro:
diagnóstico e proposta.**

Eunice Ribeiro Durham

Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da
Universidade de São Paulo

Sumário

Introdução

I- Diagnóstico

- 1- A Reforma de 1968: a unidade do modelo e a diversificação do sistema.
- 2- O esgotamento do modelo
 - A questão da equidade na oferta de vagas
 - A estagnação das matrículas
 - O financiamento do setor público
 - Expansão e diversificação do sistema
 - A pesquisa
 - O papel do Estado
 - A força de inércia

II- Pontos centrais a serem considerados na formulação de uma política para o ensino superior

- 1- A questão institucional
 - A autonomia universitária
 - Avaliação, credenciamento e recredenciamento das instituições
- 2- A Graduação
- 3- A Pós-Graduação e a pesquisa
- 4- As novas tecnologias educacionais
- 5- A diversificação do sistema de ensino superior
- 6- A expansão do sistema
- 7- O financiamento das instituições federais de ensino superior
- 8- Observações finais sobre as Instituições Federais de Ensino Superior

Introdução

Uma política nacional para o Ensino Superior Brasileiro deve partir de um diagnóstico objetivo e corajoso da situação atual, dos impasses e contradições decorrentes de uma evolução histórica que se deu, em grande parte, pela ausência de políticas consistentes e abrangentes.

Uma nova política é indispensável porque, se o setor privado de ensino demonstra hoje uma grande vitalidade e se expande aceleradamente, as instituições públicas vêm já, há anos, enfrentando uma crise que só parece estar se agravando.

Essa crise se manifesta, em primeiro lugar, numa crise financeira que dificulta enormemente a manutenção do padrão de qualidade que se espera das instituições públicas, nas verbas de custeio têm sido, freqüentemente, insuficientes para a manutenção dos serviços mais básicos, como limpeza, segurança, fornecimento de energia e de água; os recursos destinados a investimentos também são muito reduzidos, dificultando a modernização de bibliotecas e laboratórios, a extensão da rede de informática, a ampliação das salas de aula, e inclusive a conservação dos prédios. Mais grave que isto, entretanto, é a perda do pessoal mais qualificado que decorre, tanto da aposentadoria precoce, como da dificuldade de competir, em termos salariais, com as instituições privadas mais bem sucedidas.

Entretanto, tudo isto ocorre sem que tenha havido redução de recursos públicos, os quais consomem uma parte excessiva das verbas da educação.

No Brasil, há uma estreita inter-relação entre os setores público e privado, de tal forma, que como deve ficar claro no decorrer deste trabalho, a crise de um afetará, necessariamente, a qualidade do outro. Não se pode, portanto, imaginar que a solução esteja em aceitar a decadência do setor público, acreditando que o setor privado, governado pela dinâmica do mercado, seja capaz de preencher o conjunto de funções que um sistema de ensino superior deve, necessariamente, satisfazer num país com expectativas de desenvolvimento econômico e social. É por esta razão que um debate esclarecido sobre o ensino superior, que encaminhe uma política inovadora, é tão urgente quanto indispensável.

A dificuldade para a implantação de uma política inovadora, que enfrente de modo eficaz os inúmeros problemas do sistema, reside, em grande parte, no descompasso que parece ser cada vez maior entre os ideais e as reivindicações expressas pelos movimentos sociais organizados que representam o ensino superior público, as ações e as pressões políticas do setor privado que raramente se manifestam abertamente, e a situação real do sistema de ensino face às demandas da sociedade. O descompasso se agrava ainda mais quando se verifica que as forças sociais, as quais no mundo todo, estão provocando e promovendo mudanças aceleradas no ensino superior, não estão

sendo suficientemente consideradas no Brasil¹.

Esse descompasso parece ser responsável pela alta emocionalidade que caracteriza as discussões atuais e pela sensação de insegurança e de ausência de perspectivas que aflige os docentes e pesquisadores do ensino superior, especialmente os do setor público.

Nos últimos anos, uma série pequena, mas importante, de pesquisas sobre o ensino superior contribuiu muito para acumular informações, revelar tendências e apontar problemas. Os resultados são todos preocupantes e precisam ser incorporados e assimilados, de forma a alimentar o debate nacional e dar origem a propostas inovadoras e realistas por parte dos atores políticos envolvidos. A inovação é necessária para superar os impasses que enfrentamos e promover o desenvolvimento do ensino superior.

Esse desenvolvimento é tão mais fundamental porquanto existe hoje plena consciência de que a modernização da economia e das estruturas sociais exige, cada vez mais, pessoal altamente qualificado, com formação de nível superior. Mais importante ainda é o reconhecimento do fato de que, no Brasil, as diferenças educacionais e, particularmente, a restrição do acesso aos níveis mais elevados de escolarização, constituem uma fonte importante de desigualdade social.

É por isso que uma política global para a educação no país se, de um lado, deve priorizar o ensino básico, não pode, de outro, negligenciar o ensino superior, devendo ser orientada no sentido de ampliar o acesso a todos os níveis de escolarização, melhorando a qualidade do ensino, aumentando a eficiência do sistema, adequando-o às necessidades da sociedade em transformação e equilibrando os investimentos a serem feitos nos diferentes graus de ensino.

O presente trabalho fornece um diagnóstico preliminar sobre a situação do ensino superior e tem por objetivo subsidiar uma discussão ampla e aberta em torno dos problemas que precisam ser enfrentados e das soluções que podem ser encontradas.

¹ Para uma visão geral deste problema é útil o pequeno volume *Universities under scrutiny*, (OECD, 1987).

I - Diagnóstico

1 - A Reforma de 1968: a unidade do modelo e a diversificação do sistema

A última grande reforma do ensino superior ocorreu em 1968, após mais de uma década de intenso debate público e de agitação estudantil, que começou com a discussão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (finalmente aprovada em 1961) e culminou com a aprovação da Lei nº 5.540, em 1968.

Nesse período, que coincide com o início da grande expansão do ensino superior, elaborou-se um modelo de ensino superior que deveria orientar toda a política: ele deveria ser público e gratuito e oferecido em universidades (tolerando-se provisoriamente outros tipos de instituições); a verdadeira universidade (ao contrário das instituições então existentes), deveria associar o ensino à pesquisa, organizar-se em departamentos e institutos (e não em cursos e cátedras) e ser dirigida paritariamente por professores e alunos (os funcionários, naquela época, não foram considerados). Reivindicava-se, paralelamente, a expansão da capacidade do sistema, de modo a absorver a grande demanda que então se manifestava, agravada pelo fenômeno dos chamados excedentes. Este modelo continua a ser, até hoje, o grande referencial para todos os setores envolvidos com a educação superior pública, embora tenha se revelado, ao longo dos anos, tão inviável quanto inadequado. Na década de sessenta, entretanto, representava um movimento de profunda renovação do ensino superior, que teve efeitos muito positivos.

Na verdade, a questão da indissociabilidade entre ensino e pesquisa, estava já contida no grande movimento da década de 20, que deu origem às universidades brasileiras². Apesar disso, em 68, apenas duas universidades, uma consolidada e outra em constituição, haviam se organizado como instituições de pesquisa: a Universidade de São Paulo e a Universidade de Brasília.

Apesar de ter sido implantada durante o regime militar, a reforma de 1968, com exceção da paridade, efetivamente promoveu muitas das modificações

² Um dos melhores trabalhos sobre este período é de Schwartzman, Bomeny e Costa (1984).

reivindicadas e incorporou, pelo menos para o setor público, o ideal da universidade de pesquisa, criada nos países desenvolvidos no século anterior. Além do mais, desenvolveu-se um esforço real para acompanhar a tendência mundial à expansão acelerada do ensino superior.

Houve uma explosão de matrículas nos cursos de graduação, que passaram de 95.700 em 1960 para 425.500 em 1970 e 1.377.286 em 1980. Só o setor público (estadual e federal) aumentou de 53.600 para 210.600 alunos entre 1960 e 1970 e, dez anos mais tarde, atingia 492.200, o que ocorreu através de um maciço investimento federal (Quadro 1). Mesmo assim, o aumento foi insuficiente pois, ao contrário dos países europeus, do México e da Argentina, onde o ingresso nas universidades públicas se tornou livre para todos os egressos do 2º grau, no Brasil manteve-se o sistema de limitação de vagas nos estabelecimentos públicos e a seleção pelo vestibular. A demanda excedente criou um mercado propício para a iniciativa privada, que cresceu aceleradamente nesse período, tanto em termos absolutos como relativos, passando de 45% para 65% do total de matrículas³.

Quadro 1 - Ensino Superior - Evolução da matrícula por dependência administrativa.

Ano	Instituições Públicas			Total	Instituições Particulares		Total Geral
	Federais	Estaduais	Municipais		Total	%	
1960 *				53.624	42.067	43,96	95.691
1965 *				88.986	66.795	42,88	155.781
1970 *				210.613	214.865	50,50	425.478
1975 *				410.225	662.323	61,75	1.072.548
1980 *				492.232	885.054	64,26	1.377.286
1985	326.522	146.816	83.342	556.680	810.929	59,29	1.367.609
1990	308.867	194.417	75.341	578.625	961.455	62,43	1.540.080
1994	363.543	231.936	94.971	690.450	970.584	58,43	1.661.034
1996	388.987	243.101	103.339	735.427	1.133.102	60,64	1.868.529

Fonte: MEC / SEDIAE / Sinopse Estatística do Ensino Superior.

(*) Os dados só estão disponíveis pelo total.

³ Os dois volumes de Puryear e Brunner (1994), apresentaram um excelente estudo comparativo sobre este processo na América Latina.

O crescimento mais acelerado do setor particular não pode ser interpretado, de maneira simplista, como resultado de uma política deliberada de privatização pois houve, claramente, um crescimento intenso de investimento para ampliação do setor público. Mas a restrição das matrículas, decorrente do modelo de universidade de pesquisa, tornou o investimento insuficiente para atender a toda a demanda e a restrição do atendimento foi legitimada em termos da necessidade de seleção de candidatos bem preparados.

De uma forma ou de outra, o objetivo de um sistema predominantemente público não se realizou. Além do mais, a expansão do setor privado se deu através de escolas isoladas e não de universidades. Deste modo, também o ideal de um sistema baseado integralmente em universidades não se concretizou. Finalmente, embora o investimento no setor público tivesse se orientado para a criação de universidades, o modelo da indissociabilidade entre ensino e pesquisa se realizou apenas parcialmente.⁴

Uma das grandes dificuldades para a implantação do modelo residiu no fato de não haver, no Brasil, pessoal qualificado em número suficiente para desenvolver a pesquisa. A expansão se fez, portanto, com pessoal improvisado e pouco qualificado, prejudicando a indissociabilidade almejada entre ensino e pesquisa. Além disso, esta absorção prejudicou a consolidação de ideais acadêmicos que constituem elemento fundamental da organização e do funcionamento interno das universidades de pesquisa. Se isso ocorreu no setor público, a improvisação foi ainda maior no setor privado, o qual se concentrou quase que exclusivamente no ensino. Além do mais, as universidades brasileiras foram constituídas, em grande parte, pela agregação de escolas autônomas de formação profissional, cuja tradição no Brasil é tão antiga quanto respeitável. O ideal da universidade de pesquisa não levou em devida conta esta tradição e deixou de fazer as necessárias distinções entre instituições voltadas basicamente para a formação profissional (dentro ou fora da universidade) e aquelas centradas na pesquisa. O ideal de uma indissociabilidade que permeasse todo e qualquer setor da universidade era, claramente, tão irreal quanto inadequado.

⁴ Para diferentes análises deste período veja-se Durham (1993); Schwartzman, Durham e Goldemberg (1994); Cunha (1996).

Houve, entretanto, um esforço enorme durante o período posterior à reforma, para concretizar o modelo ideal, desenvolvendo a pesquisa e a pós-graduação nas universidades federais e em algumas das estaduais: generalizou-se o regime de dedicação exclusiva, mantendo-se um número restrito de aulas por professor, a fim de permitir a pesquisa; as agências de apoio (CAPES, CNPq, FINEP e, em nível estadual, a FAPESP) aumentaram sua área de atuação, criando e ampliando programas para financiar a pesquisa e estimular a qualificação docente. Hoje, o número de doutores nas universidades federais atinge 24%, o contingente com mestrado aumentou substancialmente, abrangendo 35% do corpo docente (Quadro 2). É verdade que este conjunto de medidas encareceu enormemente o custo absoluto e relativo do ensino superior público, especialmente o federal. Isto é, enquanto nos demais países, inclusive nos desenvolvidos, a expansão do setor público foi parcialmente financiada pela diminuição do custo por aluno, através da maciça ampliação do número de matrículas e do aumento do número de alunos por professor, no Brasil aconteceu o contrário. Mas, apesar do progresso ter sido lento e a pesquisa, assim como a pós-graduação, estarem concentradas em um número ainda reduzido de instituições, a maioria das quais localizadas no Sudeste do país, o resultado foi positivo, pois se conseguiu estabelecer uma base de pesquisa científica que não se constituiria de outro modo e que deve se revelar de crucial importância nesta época de acelerada mudança tecnológica.

Esta orientação do setor público foi em grande parte responsável pelo prestígio de que gozava na sociedade. Além do mais, as instituições públicas sempre desempenharam, no Brasil, um papel importante no sentido de formar elites políticas, assumindo, freqüentemente, um papel vanguardista. Continuaram, em grande parte, a desempenhar esta função durante o regime militar, constituindo-se, apesar da repressão política, como importante núcleo de resistência democrática⁵.

A base de pesquisa que se logrou estabelecer precisa ser consolidada e ampliada, mas é necessário também começar a reconhecer que a pesquisa, embora importante e necessária, não constitui a única função da universidade e, muito menos, do sistema de ensino superior no seu conjunto, nem pode ser tomada como critério exclusivo para avaliar a qualidade e a relevância das instituições. E a questão do

⁵ Para uma análise do papel vanguardista da universidade latino-americana veja-se Durham (1996).

atendimento à demanda por ensino superior não pode dispensar uma análise do desenvolvimento do setor privado no Brasil.

Quadro 2- Ensino Superior - Docentes, por titulação e dependência administrativa, 1996.

Titulação dos Docentes	Instituição / Dependência Administrativa									
	Federal	Em %	Estadual	Em %	Municipal	Em %	Particular	Em %	Total	
									Nº	%
Sem Graduação	63	0,15	28	0,11	9	0,14	233	0,32	333	0,22
Graduados	8.313	19,74	5.410	20,76	1.082	16,67	18.232	24,75	33.037	22,28
Especialistas	8.800	20,90	6.616	25,38	3.845	59,23	34.729	47,15	53.990	36,10
Mestres	14.802	35,15	5.958	22,86	1.214	18,70	14.980	20,34	36.954	24,91
Doutores	10.132	24,06	8.052	30,89	342	5,27	5.480	7,44	24.006	16,19
TOTAL	42.110	100,00	26.064	100,00	6.492	100,00	73.654	100,00	148.320	100,00

Fonte: MEC / SEDIAE / Sinopse Estatística do Ensino Superior.

O setor privado, além de ter expandido, também se diversificou internamente nas décadas subsequentes à reforma. No período anterior era constituído majoritariamente por instituições não lucrativas, em geral confessionais ou criadas por iniciativa das comunidades locais. Parte destes estabelecimentos foi estadualizada ou federalizada. Mas, paralelamente, desenvolveram-se novas instituições comunitárias, mantidas pelas Igrejas ou por iniciativas laicas, envolvendo prefeituras e entidades representativas da sociedade civil que constituem, no conjunto, um sub-sistema que se poderia denominar público não estatal. A grande ampliação do setor privado, entretanto, se deu pela expansão de um outro tipo de estabelecimento, criado pela iniciativa privada e de cunho mais empresarial. Este setor responde de modo muito mais direto às pressões de mercado, as quais nem sempre se orientam no sentido da qualidade. A verdade é que, no Brasil, como o diploma de ensino superior dá direito ao exercício de profissões regulamentadas, a demanda social não se dirige apenas para a obtenção de uma formação mas também, e às vezes principalmente, para a aquisição de uma credencial⁶.

⁶ Sobre o desenvolvimento do setor privado no Brasil e na América Latina, veja-se Lévy (1986); Durham e Sampaio (1998).

A alternativa que precisa começar a ser discutida no Brasil é a de dissociar o diploma de ensino superior do direito ao exercício profissional, o qual deveria depender de exames específicos, organizados em parceria entre o Estado e os órgãos de regulamentação das profissões. O excesso de profissões regulamentadas e a inexistência deste tipo de exame (com exceção do Exame da Ordem dos Advogados), deforma a pressão do mercado à qual as instituições respondem, porque a credencial tem tanto valor quanto a qualidade da formação recebida. Isto favorece a criação de instituições nas quais a qualidade do ensino é muito pequena e cria a necessidade de um rígido controle estatal no sentido de assegurar a isonomia dos diplomas.

Há que se considerar, por outro lado, que apesar da diversidade interna do sistema, a evolução dos estabelecimentos particulares apresenta algumas características comuns. Pulverizado, de início, em estabelecimentos muito pequenos, com instalações improvisadas, o setor privado passou por um processo de consolidação, expansão e aglutinação, compreendendo estabelecimentos cada vez maiores e criando uma nova forma institucional paralela a das universidades e não prevista na legislação: as faculdades integradas (Quadro 3). Algumas poucas universidades particulares existentes no início desse período (a maioria das quais confessionais), desenvolveram-se no modelo proposto pelo setor público, associando ensino e pesquisa. A grande maioria dos estabelecimentos, entretanto, dedicou-se exclusivamente ao ensino. Criaram-se muitos bons centros de formação em nível de graduação. Ao lado desses, entretanto, criaram-se, mantiveram-se e até se expandiram muitos outros que eram incapazes de oferecer um padrão mínimo de qualidade. No conjunto do setor, não houve um esforço significativo de qualificação de professores (o percentual de doutores hoje não atinge 7,5%) e os cursos continuaram concentrados nas áreas mais rentáveis, que exigiam menor investimento. A criação de novas universidades particulares, constituídas sobretudo a partir da figura das faculdades integradas, raramente incorporou o ideal da indissociabilidade entre ensino e pesquisa, estabelecendo-se um hiato entre o preceito constitucional e a realidade institucional. O mesmo aliás, ocorreu com muitas universidades públicas.

Quadro 3 - Evolução do número de instituições, por natureza e dependência administrativa, Brasil, 1980-1996.

Ano	Total	Universidades					Federações e Integradas				Estabelecimentos Isolados				
		Total	Fed.	Est.	Mun.	Part.	Total	Est.	Mun.	Part.	Total	Fed.	Est.	Mun.	Part.
1980	882	65	34	9	2	20	20	1	-	19	797	22	43	89	643
1981	876	65	34	9	2	20	49	1	1	47	762	18	68	126	550
1982	873	67	35	10	2	20	51	-	2	49	755	18	70	122	545
1983	861	67	35	10	2	20	57	-	1	56	737	18	69	111	539
1984	847	67	35	10	2	20	59	-	1	58	721	18	64	108	531
1985	859	68	35	11	2	20	59	-	1	58	732	18	64	102	548
1986	855	76	35	11	3	27	65	-	2	63	714	18	79	115	502
1987	853	82	35	14	4	29	66	-	-	66	705	19	69	99	518
1988	871	83	35	15	2	31	67	-	1	66	721	19	72	89	541
1989	902	93	35	16	3	39	64	-	-	64	745	19	68	79	579
1990	918	95	36	16	3	40	74	-	-	74	749	19	67	81	582
1991	893	99	37	19	3	40	85	-	3	82	709	19	63	78	549
1992	893	106	37	19	4	46	84	-	3	81	703	20	63	81	539
1993	873	114	37	20	4	53	88	-	3	85	671	20	57	80	514
1994	851	127	39	25	4	59	87	-	3	84	637	18	48	81	490
1996	922	136	39	27	6	64	143	4	7	132	643	18	43	67	515

Fonte: MEC / SEDIAE / Sinopse Estatística do Ensino Superior.

Desta forma, constituiu-se e consolidou-se no Brasil, nesse período, um sistema diversificado, muito diferente daquele que se almejava na década de sessenta.

É necessário reconhecer, entretanto, que esta situação está se alterando recentemente com a nova exigência, estabelecida pela LDB, de que o credenciamento como universidade só pode ser feito para instituições que possuam, no mínimo, um terço dos docentes com mestrado ou doutorado. Está havendo um crescimento rápido de docentes titulados nas instituições particulares, especialmente através de recrutamento de professores precocemente aposentados das universidades públicas.

É preciso reconhecer que a heterogeneidade que caracteriza o sistema do ensino superior brasileiro corresponde às necessidades reais de oferta de formação, que são tão importantes quanto o desenvolvimento da pesquisa. A valorização excessiva da universidade de pesquisa e a concentração de incentivos nesse tipo de instituição têm prejudicado a adequada avaliação das diferentes funções do ensino superior e promovido a desvalorização de estabelecimentos voltados para a formação, tanto técnica, quanto profissional, os quais poderiam atingir (e às vezes atingem) excelentes padrões de qualidade.

2 - O esgotamento do modelo

No início dos anos oitenta, esse modelo já dava claros sinais de ter esgotado suas potencialidades e de estar enfrentando problemas de difícil solução. Na década de noventa, o sistema começa a se alterar internamente, especialmente no que diz respeito ao setor privado.

Como deve ter ficado claro na exposição anterior, os ideais que mobilizaram os estudantes e os docentes na década de 60, não permitiram que se analisasse criticamente as dificuldades introduzidas no sistema em virtude de contradições entre as novas demandas que tendiam a criar um ensino de massa e as exigências a serem satisfeitas para o desenvolvimento da pesquisa. Também não se atentou para o fato de que essas duas tendências provocavam um enorme aumento tanto do custo absoluto, quanto do custo relativo do sistema.

Apenas o período de grande crescimento econômico que se seguiu à reforma permitiu que se prosseguisse na orientação estabelecida.

O fenômeno não foi apenas brasileiro. Na Europa, como em grande parte da América Latina a crise do petróleo inaugurou também um período de crise no crescimento do sistema e de restrições financeiras crescentes. A recuperação econômica que ocorreu nos países desenvolvidos envolveu, entretanto, novas pressões sobre as universidades. O processo chamado de globalização implicou uma intensa competição econômica entre os países envolvidos, cuja posição no mercado internacional passou a depender, cada vez mais, de sua capacidade de gerar e absorver inovações tecnológicas e os recursos começaram a ser deslocados nessa direção. Uma vez que esta geração de novas tecnologias está associada à investigação científica, criou-se uma forte pressão no sentido de se utilizar a capacidade de pesquisa instalada nas universidades para promover o desenvolvimento tecnológico.

Não cabe, no âmbito deste trabalho, uma análise detalhada deste processo. Mas se pode dizer com certeza que as universidades, nos países de ensino superior predominantemente público, que já encontravam dificuldades em atender satisfatoriamente às necessidades de conciliar o ensino de massa com o desenvolvimento da pesquisa científica, viram-se forçadas a enfrentar novas pressões e

acumular novas funções de colaboração com o setor produtivo, sem um aumento substancial dos recursos.

As dificuldades de adaptação das universidades a esta nova realidade provocaram críticas generalizadas, tanto por parte dos governos como do público, que fortaleceram pressões políticas e sociais no sentido de promover uma reorganização das instituições, que passaram a ser vistas como caras e ineficientes, generaliza-se e se fortalece a exigência de maior racionalização no uso de recursos. A introdução dos processos de avaliação das universidades, na década de oitenta, parece decorrer desta nova posição.

De modo menos claro, dado o menor peso das pesquisas nas nossas universidades e da nossa tendência a absorver tecnologia importada, isto também ocorreu no Brasil. Só assim se explica a perda de prestígio das universidades públicas que parece caracterizar o período recente, pois é paradoxal que isto ocorra exatamente quando se amplia a consciência da necessidade crescente de formação de nível superior para competir no mercado de trabalho e no momento em que a relação entre competência científica e capacidade tecnológica é plenamente reconhecida.

Ao lado da perda de prestígio externo, a insatisfação interna também aumenta e parece decorrer igualmente da dificuldade de adaptação do sistema universitário público às demandas contraditórias que sobre ele se acumulam. O setor privado, mais voltado para uma visão imediatista do ensino, sofre em grau muito menor essas pressões.

A situação da crise é muito complexa e é necessário que se considerem pelo menos alguns de seus aspectos centrais:

- a) O custo crescente de ensino superior, que passa a absorver parcelas cada vez maiores do orçamento público, competindo assim com outras necessidades políticas, sociais e econômicas. Isso leva a uma exigência de racionalidade dos gastos e exige uma capacidade gerencial que as universidades tenderam a ignorar no passado e que também não eram necessárias quando o ensino superior atendia a uma pequena elite e as pesquisas eram financiadas com fundos paralelos ao orçamento da instituição.

- b) A necessidade de grande flexibilidade na organização no sentido de formar uma grande massa de estudantes para um mercado de trabalho em rápida transformação. Isso também não era necessário quando as universidades preparavam para carreiras bem definidas. Mas essa flexibilidade é difícil, porque a carreira docente envolve especializações que são adquiridas lentamente, e o processo de qualificação dos professores é freqüentemente incompatível com uma reorientação constante na organização curricular.
- c) A pressão contraditória que se manifesta entre a necessidade de alta capacidade e especialização no desenvolvimento da pesquisa e as exigências do ensino em nível elementar e introdutório para um grande número de estudantes.
- d) A pressão para a colaboração no desenvolvimento tecnológico, que freqüentemente interfere no desenvolvimento da ciência básica que deve alimentá-lo. Também nesse caso, o lento processo de formação de grupos de pesquisa altamente qualificados necessários para o desenvolvimento de novas descobertas é incompatível com as pressões para rápidas alterações na orientação das pesquisas, de acordo com os interesses mais imediatos do setor produtivo.
- e) O desenvolvimento de áreas de colaboração interdisciplinar, tanto no ensino como na pesquisa, que são difíceis de implementar na estrutura fortemente compartimentada que caracteriza a estrutura departamental.

Estas questões estruturais mais profundas se refletem em sintomas visíveis.

a – A questão da equidade na oferta de vagas

Um problema que se manifesta claramente hoje, apesar da expansão do sistema, reside na ausência de equidade no acesso. O acesso ao ensino gratuito não guarda qualquer relação com a capacidade econômica do estudante e de sua família. Até pelo contrário, os vestibulares, nas universidades públicas gratuitas, por serem os mais disputados e competitivos, privilegiam indiretamente os estudantes mais abastados, cujas famílias foram capazes de realizar um investimento financeiro elevado na sua formação anterior. Além do mais, a escassez de cursos noturnos nos estabelecimentos públicos faz com que a população que trabalha se encaminhe para o ensino privado.

É preciso reconhecer, também, que o setor público tem se protegido face às pressões sociais para ampliar o acesso ao ensino superior, ao passo que o privado, inserido no mercado, responde imediatamente a essa demanda. Pode-se supor, inclusive, que foi justamente pelo fato do setor privado ter atendido à demanda massiva por ensino, aliviando a pressão sobre o setor público, que este pôde ignorar as transformações que estavam ocorrendo nos outros países, justamente em virtude dessa pressão. Seria difícil de explicar, de outra forma, a inexistência de cursos noturnos em muitas das universidades públicas.

No Brasil, não se tem atentado suficientemente para o fato de que universidades que associam ensino e pesquisa são altamente seletivas e privilegiam candidatos com vocação acadêmica, os quais constituem uma minoria da população que hoje demanda formação de nível superior. Além disso, seu custo é bastante elevado. Por isso mesmo, nos países que adotam esse modelo, as universidades de pesquisa constituem uma minoria dentro de um sistema que tendeu a se diversificar.

Nos países desenvolvidos, com efeito, a enorme expansão de matrículas que caracterizou as décadas de sessenta e setenta, fez com que o ensino superior tivesse que se adaptar a um público cada vez mais heterogêneo, com interesses muito diversos. Isso promoveu a diferenciação do atendimento, tanto dentro da universidade como através de novos tipos de estabelecimentos. As universidades públicas absorveram um número enorme de novos alunos, sem ampliação correspondente do quadro docente e

precisaram concentrar muito de seu esforço nos cursos de graduação. Criaram-se universidades abertas, com ensino à distância, escolas vocacionais, institutos tecnológicos. Nos Estados Unidos, ampliaram-se os *colleges*, que oferecem formação geral de dois ou três anos de duração. Os cursos também se diversificaram, assim como o nível da formação oferecida: de um lado encurtaram, constituindo o chamado pós-secundário; de outro, a formação se estendeu, não só com a pós-graduação, mas com a chamada educação continuada. Introduziram-se sistemas modulares, com certificados intermediários. A pesquisa se tornou cada vez mais cara e se concentrou em nichos cada vez mais competitivos. O desenvolvimento tecnológico exigiu a colaboração das universidades, que passaram a se integrar de modo muito mais estreito com o setor produtivo⁷.

No Brasil, o empenho em implantar o ideal da indissociabilidade entre ensino e pesquisa parece ter impedido que o setor público incorporasse todas as outras transformações que eram também necessárias para ampliar o acesso ao ensino gratuito e atender aos alunos com menor vocação acadêmica. Foi o setor privado, como vimos, que preencheu esta lacuna, embora de modo parcial, pois, em lugar de diversificar o tipo de formação oferecida, contentou-se, freqüentemente em oferecer os mesmos cursos tradicionais, diminuindo o padrão de desempenho exigido dos alunos. Desta forma, o setor público adquiriu o caráter de um sistema de elite que não corresponde às aspirações daqueles que defenderam as reformas de 68.

O mecanismo de compensação que se criou para aquela parte da clientela de menor renda, que não tem acesso ao ensino gratuito, foi o Programa do Crédito Educativo, destinado a financiar o acesso desses alunos ao setor privado. Existe hoje, no Brasil, uma enorme pressão política para ampliar esse programa o qual, entretanto, não resolve, por si só, o problema da equidade social, pois não elimina o fato de a gratuidade ser independente da capacidade econômica do aluno.

O Programa, entretanto, precisa ser revisto e atualizado.

⁷ A bibliografia sobre esta questão é muito extensa, mas as questões centrais podem ser encontradas em Clark (1984), e também em Wittrouk e Elzinga (1985), assim como em OECD (1987).

No passado, o Programa era inteiramente financiado com recursos extra-Tesouro, através das loterias federais. Com a regulamentação da nova Constituição, as loterias passaram a cobrir outras áreas sociais e o Crédito Educativo tornou-se fortemente dependente de verbas do Tesouro as quais são insuficientes para manter a rede pública de ensino superior. O programa passou a sofrer prolongados atrasos no repasse dos recursos, o que indica a impossibilidade do Governo Federal de destinar recursos das verbas vinculadas à Educação para esta finalidade.

Por outro lado, há a questão do ressarcimento. No passado inflacionário, como as dívidas dos estudantes não eram reajustadas, o programa se transformou, de fato, num programa de bolsas. O ressarcimento era mínimo. Na nova, situação, há que se avaliar a efetiva capacidade dos graduados de quitarem as dívidas contraídas que, mesmo com juros subsidiados, é extremamente alta. Pode-se prever, para muito breve, um crescimento contínuo da inadimplência, com conseqüências sérias tanto para o Programa quanto para os próprios **mutuários**.

Na questão da equidade, há que se contemplar ainda um outro aspecto: a distribuição regional da oferta de ensino. Esta oferta é muito maior nas regiões mais ricas do país. Enquanto no Sul e Sudeste, o percentual de matrículas nas instituições de ensino superior, em relação ao número de jovens na faixa de 18 a 24 anos é de 11,95% e 11,82%, respectivamente, no Norte e Nordeste não atinge 5% (Quadro 4).

Quadro 4 - Ensino Superior - Matrículas de graduação nas IFES, população na faixa etária de 18 a 24 anos e concluintes do 2º grau por região. Brasil, 1996.

Região geográfica	População na faixa de 18 a 24 anos	Matriculados no Ensino Superior	% de matrícula s/ população 18 a 24 anos	Matriculados nas IFES	% de matrículas IFES s/população 18 a 24 anos	% de matr. IFES s/ total matric. ensino superior
Norte	1.586.446	77.035	4,85	46.642	2,94	60,54
Nordeste	6.010.365	279.428	4,64	107.670	1,79	38,55
Sudeste	8.697.457	1.028.431	11,82	121.605	1,39	11,82
Sul	2.919.867	349.193	11,95	71.140	2,43	20,37
Centro-Oeste	1.505.071	134.442	8,93	41.930	2,78	31,18
Brasil	20.719.206	1.868.529	9,01	388.987	2,78	20,81

Fontes: MEC / SEDIAE / Sinopse Estatística do Ensino Superior.

BGE – Contagem da População – 1996.

Nota-se, entretanto, que essa oferta diferencial se deve à concentração de estabelecimentos privados nas regiões mais ricas. O setor público, de fato, está distribuído de forma muito mais equitativa e não se pode desprezar o importantíssimo papel que a rede federal de ensino superior tem desempenhado na compensação de desequilíbrios regionais. Conforme se pode verificar no Quadro 4, o percentual de atendimento de egressos do 2º grau pelas IFES é maior no Norte e Nordeste do que no Sudeste.

Assim, se bem que a gratuidade do ensino público contenha um elemento de iniquidade, a manutenção e ampliação do setor federal é importante inclusive pelo fato de ele ser um fator fundamental de compensação de desigualdades regionais.

b - A estagnação das matrículas

Um dos sintomas preocupantes da crise dos anos oitenta residiu na estagnação das matrículas, tanto públicas quanto privadas.

Desde o início daquela década, o sistema cresceu muito pouco, a taxas inferiores às do crescimento da população. Com isso, o percentual de jovens no ensino superior chegou a declinar de 12% para 10%. Apenas no início dos anos noventa inicia-se uma expansão modesta (Quadro 1), voltando ao patamar de 12%. O crescimento maior é registrado entre as instituições públicas estaduais, que compensa, pelo menos em parte, a estagnação do setor federal.

A expansão, entretanto, é uma necessidade imprescindível para a modernização da economia e o desenvolvimento social, facilmente constatável quando se examina a posição relativa do Brasil no contexto internacional. Mesmo no âmbito mais limitado da América Latina, os diferentes países, como Chile, Argentina, Venezuela, Peru e Uruguai, já estavam atendendo, em 1994, de 20% a 40% da população jovem (Quadro 5). Além disso, a ampliação do acesso ao ensino superior constitui um poderoso instrumento de diminuição das desigualdades sociais, ampliando o acesso de diferentes camadas sociais às posições melhor remuneradas do mercado de trabalho.

Certamente, a crise econômica dos anos oitenta deve ter sido importante responsável pela estagnação do sistema.

Quadro 5 - América Latina - Taxas brutas de escolarização superior em alguns países – 1994.

País	Taxa bruta Escolarização superior
<i>Argentina</i>	39,90
Bolívia	20,60
Brasil	11,30
Colômbia	14,20
Cuba	20,80
Chile	20,60
México	14,00
Peru	33,10
Uruguai	30,10
Venezuela	26,60

Fonte: Brunner e colaboradores (1995).

Mas a estagnação deve estar associada também ao desequilíbrio que se estabeleceu, no Brasil, entre os diferentes níveis de ensino, especialmente pelo estrangulamento que ocorre no 2º grau após o massacre da repetência que acontece no 1º grau. É bastante preocupante o atendimento muito reduzido no 2º grau o qual cresceu muito pouco durante toda a década de oitenta. Somente nos anos noventa o crescimento se acelera (Quadro 6). Assim, embora o número de vagas no ensino superior seja pequeno em relação à população, é muito elevado quando se considera o número de egressos do 2º grau (Quadros 6 e 7). Este número reduzido, por sua vez, decorre do fato de que um percentual muito pequeno de jovens logra terminar o ensino fundamental. O fato é que os investimentos públicos e privados para o ensino superior têm crescido continuamente nas últimas décadas, sem que houvesse um investimento correspondente para a ampliação e melhoria do ensino básico. A ausência de investimentos suficientes, tanto públicos quanto privados no ensino médio, em comparação com o ensino superior, pode ser demonstrada pelo aumento do número de vagas oferecidas no 3º grau em

relação ao número de concluintes do 2º, que foi muito acentuada até 1990. É apenas no início desta década que o número relativo de vagas começa a decrescer, indicando a expansão mais rápida do ensino médio em relação ao superior (Quadros 6 e 7). Assim mesmo, a abundância de vagas continua a caracterizar as regiões mais desenvolvidas, como a Sudeste, onde há uma vaga no ensino superior para 1,3 egressos do ensino médio e a Sul, onde a proporção é de 1,2 .

Quadro 6 - Ensino Médio - Matrícula inicial por dependência administrativa, 1971-1996.

Anos	Total	Dependência Administrativa			
		Federal	Estadual	Municipal	Particular
1971	1.119.421	4,0	47,9	4,6	43,5
1975	1.935.903	4,1	47,5	3,1	45,3
1980	2.819.182	3,1	47,0	3,5	46,5
1985	3.016.138	3,3	59,0	4,4	33,3
1989	3.477.859	2,8	62,4	4,4	30,4
1991	3.770.230	2,7	65,6	4,7	27,0
1994	5.073.307	2,1	71,8	5,3	20,8
1996	5.739.077	2,0	72,1	5,4	20,5

Fonte: MEC /SEDIAE / Sinopse Estatística do Ensino Superior.

Quadro 7 - Vestibular - Vagas oferecidas no ensino superior e número de concluintes no ensino médio, 1984-1996.

Anos	Total de vagas no ensino superior	Concluintes ensino médio	Relação concluintes/vaga
1984	343.028	585.193	1,7
1987	447.345	605.504	1,4
1990	502.784	658.725	1,3
1993	548.678	851.428	1,6
1996	634.236	959.545	1,5

Fonte: MEC / SEDIAE / Sinopse Estatística do Ensino Superior.

As estatísticas também indicam que a aceleração da expansão do ensino médio se deve ao esforço do setor público, especialmente o estadual. O peso relativo da matrícula nas escolas particulares de 2º grau, que atingia mais de 40% na década de setenta, decresceu para pouco mais de 20% em 1994, o que significa uma pressão adicional por investimentos públicos no ensino básico (Quadro 6).

De uma forma ou de outra, fica claro que o desenvolvimento da educação no Brasil não se fez de forma equilibrada e que a estagnação das matrículas no nível superior se deveu à retenção que ocorreu nos níveis anteriores. A situação, entretanto, começa a mudar. Com a ampliação do atendimento no ensino fundamental, a matrícula no 2º grau voltou a crescer, nesta década, e já começou a influir na demanda pelo nível superior.

c - O financiamento do setor público

As questões referentes à oferta de vagas e a custos relativos, até recentemente, não vinham sendo objeto de reflexão mais séria por parte dos segmentos mais atuantes e mais críticos na área educacional, os quais não deram a devida importância à questão da distribuição de recursos entre os diferentes níveis de ensino, limitando-se a exigir um aumento de verbas para todos.

A polêmica, desta forma, se desloca para a questão da necessidade de aumentar o percentual do PIB para com Educação e se fazem comparações com outros países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Estas comparações são na verdade importantes, mas ao fazê-las é necessário distinguir entre gastos gerais com educação e gastos públicos com educação. Também deve ficar claro que em países como a Coréia, onde o ensino público só é gratuito no nível fundamental, o pagamento de matrículas no ensino médio e superior aumenta substancialmente o percentual do PIB gasto com educação pública, sem aumento correspondente das despesas públicas com educação.

No caso brasileiro, os dados se referem exclusivamente aos gastos públicos sendo o ensino público gratuito em todos os níveis.

O Ministério da Educação fez um esforço sério para recalcular o que legalmente está destinado à Educação. Sabemos que há muito desvio de verbas e má aplicação dos recursos, mas estes problemas não se resolvem com aumento de percentuais destinados ao ensino. Os quadros seguintes, elaborados por Negri (1996), fornecem as informações necessárias.

Quadro 8 - Impostos efetivamente disponíveis no Brasil por nível de Governo – 1995.

Nível de Governo	R\$ Bilhões	Porcentagem
Federal	30,027	28,5
Estadual	46,686	44,3
Municipal	28,694	27,2
Total	105,407	100,0

Fonte: Negri (1996).

Quadro 9 - Impostos disponíveis para manutenção e desenvolvimento do ensino público no Brasil, por nível de governo – 1995.

Nível de Governo	R\$ Bilhões	Porcentagem
Federal	5,404	22,3
Estadual	11,671	48,1
Municipal	7,173	29,6
Total	24,248	100,0

Fonte: Negri (1996).

Os cálculos foram feitos considerando-se a injunção constitucional de aplicação de 18% por parte da União e 25% por parte de Estados e Municípios. Levando-se em consideração que diversos Estados aumentaram o percentual para 30% ou 35,0%, e considerando ainda contribuições sociais vinculadas à Educação, verificamos que os gastos públicos com Educação correspondem a 4,6% do PIB (Quadro 10).

Quadro 10_ - Tributos legalmente vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino no Brasil – 1995.

Tributos	R\$ Milhões	Porcentagem	
		Total	PIB
1- Impostos - obrigações constitucionais	25,448	89	4,10
1.1- Constituição Federal	24,248	85	3,91
1.2- Constituições Estaduais (SP, RJ,RS, MS, PI)	1,200	4	0,19
2- Contribuições sociais	3,133	11	0,50
2.1- Salário-Educação	2,376	8	0,38
2.2- SENAI	494	2	0,08
2.3- SENAC	229	1	0,04
2.4- SENAT	34	0	0,00
Total	28,581	100	4,60

Fonte: Negri (1996).

Estes dados situam o Brasil numa posição intermediária tanto em relação aos países desenvolvidos como aos em desenvolvimento (Quadro 11).

Mas, antes de se reivindicar um aumento deste percentual, é importante verificar o quanto isto representa, em termos comparativos, em relação ao total dos recursos públicos disponíveis. Verifica-se imediatamente que o Brasil é um dos países que investem as maiores parcelas de recursos públicos em Educação, isto é, 17,6%, muito mais que o conjunto dos chamados tigres asiáticos e a maior parte dos países desenvolvidos e em desenvolvimento (Quadro 11).

Pode-se, com efeito, criticar a utilização dos recursos e suspeitar que estejam ocorrendo desvios substanciais. Mas não há como dizer que o Governo invista pouco em Educação. O aumento dos recursos destinados a este fim depende, basicamente, de um lado, do aumento da arrecadação, o que por sua vez depende do desenvolvimento econômico e, de outro, da captação de recursos privados.

Vejamos agora a participação do ensino superior federal neste sistema, uma vez que ele abrange a grande maioria das matrículas públicas.

Quadro 11 - Percentual das despesas públicas com Educação em relação ao Produto Interno Bruto e percentual das despesas públicas totais com Educação.

Países	Ano	% do PIB	% das despesas públicas
África			
Botswana	1992	7,5	16,0
Camarões	1991	3,1	16,9
Gabão	1992	2,9	-
Uganda	1991	1,7	15,0
América do Norte / Central			
Canadá	1992	7,6	14,3
Costa Rica	1992	4,5	20,2
Guatemala	1991	1,2	-
Estados Unidos	1984	7,5	12,3
México	1992	5,2	-
América do Sul			
Argentina	1992	3,1	15,7
Brasil	1989	4,6	17,7
Chile	1992	2,9	12,9
Colômbia	1992	3,1	-
Peru	1990	1,5	14,7
Uruguai	1992	2,8	15,4
Venezuela	1992	5,2	23,5
Ásia			
China	1992	1,7	12,2
Índia	1991	3,9	11,9
Indonésia	1992	2,2	9,4
Japão	1989	4,7	16,5
Coréia	1992	4,4	14,8
Europa			
Áustria	1992	5,8	7,7
Dinamarca	1991	7,4	11,8
França	1992	5,7	-
Noruega	1992	8,7	14,1
Portugal	1990	4,8	-
Espanha	1992	4,6	9,3
Suécia	1992	8,8	12,7
Inglaterra	1991	5,2	-
Oceania			
Austrália	1991	5,5	14,1
Nova Zelândia	1992	7,2	-

Fonte: Anuário Estatístico UNESCO (1994).

Tem havido muita polêmica em torno da evolução dos custos do sistema federal, pois não há consenso quanto ao método de neutralizar as deformações provenientes da inflação. Temos, entretanto, uma estimativa confiável para 1990, quando o custo para a manutenção do sistema federal foi de 3,3 bilhões de dólares, o que correspondeu a 74% do total de recursos vinculados à Educação (18% da receita de impostos). Em 1995, ano em que a inflação estava sob controle, o custo foi de 5,2 bilhões de reais, o que representou mais do que os 18% vinculados à Educação (Quadro 12). Houve portanto, um aumento muito substancial. Pesquisas como as de Jacques Schwartzman (1996) têm confirmado a elevação constante dos custos do ensino superior.

Quadro 12 - Instituições Federais de Ensino Superior - Despesas custeadas pelo MEC e recursos do Art. 212 da Constituição Federal.

Itens de Despesa	Empenhado em 1995
1. Pessoal Ativo	3.210,90
2. Benefícios serviço de residência médica	250,30
3. OCC com recursos Tesouro	300,90
4. Despesa Total ativa (exclui inativos/pensionistas)	3.762,10
5. Inativos/pensionistas	1.222,60
6. Precatórios	236,20
7. Despesa Total das IFES	5.220,90
8. Recursos vinculados (Art.212 da Constituição Federal)	
8.a Integrais – sem o Fundo Social de Emergência – (FSE)	4.517,20
8.b Descontado o FSE (20%)	3.613,80
9. Despesas total ativa das IFES / Recursos vinculados	
9.a Vinculados sem o FSE (linha 4 / linha 8.a)	83,28%
9.b Vinculados descontado o FSE (linha 4/linha 8.b)	104,10%
11. Despesa total das IFES/Recursos vinculados	
11.a Vinculados sem o FSE (linha7/ linha 8.a)	115,58%
11.b Vinculados descontado o FSE (linha7/ linha 8.b)	144,47%

Fonte: MEC/SE/SPO.

Para saber se isto é muito ou pouco, considerando-se o que é necessário para um ensino superior de boa qualidade, há que se comparar novamente a situação brasileira com a de outros países.

Quadro 13 - Gasto por aluno em instituições públicas de ensino superior em países da Organization for Economic Co-Operation and Development.

Países	Despesa por aluno em US\$ no ensino superior público
América do Norte	
Canadá	12.350
Estados Unidos	11.880
Países do Pacífico	
Austrália	6.550
Japão	11.850
Nova Zelândia	6.080
Comunidade Européia	
Alemanha (ex. FRA)	6.550
Bélgica	6.850
Dinamarca	6.710
Espanha	3.770
França	6.020
Holanda	8.720
Irlanda	7.270
Itália	5.850
Reino Unido (Público e Dependente de Recursos Públicos)	10.370
Outros Países	
Áustria	5.820
Finlândia	8.650
Noruega	8.720
Suécia	7.120
Suíça	12.900

Fonte: Education at a Glance - *OECD Indicators* (1995, p.92).⁸

⁸ As publicações da Organization for Economic Co-operation and Development, que reúnem dados referentes aos países desenvolvidos, fornecem um termo de comparação no que diz respeito ao gasto por aluno.

Alguns cuidados, entretanto, precisam ser tomados, pois há variações na definição do que constitui gasto com ensino superior, assim como na forma de calcular o número de alunos.

No caso dos países da OECD, o número de alunos é sempre calculado em termos de alunos equivalentes a tempo integral, que é menor que o número de matrículas. Os dados disponíveis para o Brasil não permitem fazer esta correção, o que significa que nosso número de alunos está superestimado.

No custo do ensino superior, a maioria dos países da OECD inclui, pelo menos, parte dos recursos destinados à pesquisa, inclusive dispêndios com bolsas para pesquisadores-docentes, o que não fizemos no caso brasileiro. Isto também provoca uma sub-estimativa do custo por aluno no nosso caso.

Por outro lado, há uma variação, de país para país, na forma de contabilizar os custos de pensões e aposentadorias as quais, sendo extremamente elevados no Brasil, sobrecarregam o custo por aluno. O mesmo se pode dizer com respeito aos hospitais universitários que, nos demais países, não são contabilizados como custo do ensino superior. No caso brasileiro, parte da folha de pagamento dos hospitais é incluída nas despesas das IFES, embora não o custo de manutenção, que é financiado pelo Sistema Único de Saúde.

Em virtude destas diferenças, calculamos diferentes gastos por alunos: o bruto, o que exclui inativos, e o que exclui, além dos inativos, os hospitais.

Dividindo-se os gastos totais pelo número de alunos matriculados, obtém-se um indicador importante, o gasto por aluno, o qual permite essa comparação. Mesmo considerando-se que o custo por aluno no ensino público brasileiro está inflacionado, por incorporar gastos com hospitais de ensino e pelo peso excessivo dos inativos e pensionistas, o que torna as comparações difíceis, não resta dúvida de que ele é muito mais elevado do que nos demais países latino-americanos e corresponde ao de muitos países desenvolvidos, nos quais a qualidade do ensino é bem melhor (Quadros 13 e 14). Utilizando-se a média, de R\$ 8.500,00 anuais por aluno (que exclui as despesas com inativos e hospitais), verifica-se que estamos gastando mais que todos os países da América Latina e mesmo da OECD, com exceção da Holanda e do Reino Unido.

Quadro 14 - Despesa com Instituições Federais de Ensino Superior e gasto aluno em 1995.

Despesa	Em R\$ Milhões
Despesa total	5.220,9
Despesa sem inativos, pensionistas e precatórios	3.762,1
Estimativa de despesas com pessoal dos hospitais (10%)	376,2
Despesa sem inativos e sem hospitais	3.385,9
Gasto aluno bruto*	13.114,71
Gasto aluno sem inativos *	9.450,26
Gasto aluno sem inativos e hospitais*	8.505,26

* Para um total de 398.095 alunos matriculados.
Fontes: MEC/SE/SPO e MEC/SESU.

Desta forma, concretiza-se uma ameaça séria à própria viabilidade do sistema, caso não se reformulem os procedimentos de financiamento governamental e a estrutura de gastos do ensino superior público pois já se atingiu o limite máximo das possibilidades de utilização de recursos públicos, tanto em termos absolutos como

relativos. Isto fica ainda mais claro quando se analisa a distribuição dos gastos públicos entre os diferentes níveis de ensino.

A distribuição da matrícula entre os diferentes níveis do ensino público é dada pelo Quadro 15.

Quadro 15 - Matrícula no ensino público por nível de ensino – 1994.

Nível	N.º de alunos matriculados
Pré-Escolar	4.356.242
Fundamental	27.598.570
Médio	4.018.349
Superior	690.450
Total	36.663.611

As matrículas nas IFES, contando a graduação e a pós-graduação, atingem perto de 400 mil alunos (393.363), o que representa pouco mais da metade do ensino superior público e menos de 1% de todos os alunos de todos os níveis do ensino público. O orçamento das IFES, para 1995, foi de 5,22 bilhões de reais. Verifica-se assim que **1,86%** da população escolar consome 18,26% de todos os recursos públicos para a educação. Como se vê, esta relação reproduz a desigualdade na distribuição de renda existente no país e é impossível organizar uma política para o ensino superior que implique o aumento de sua participação relativa no conjunto de recursos disponíveis para o ensino.

Em se contemplando a necessidade de expansão que começa a se configurar com o crescimento das matrículas no 2º grau, a questão do gasto por aluno no ensino superior público se torna crucial, pois não se pode admitir que a ampliação do atendimento se dê exclusivamente através do setor privado, aumentando a iniquidade do sistema. Por esta razão, a solução para a questão dos custos do sistema não reside numa política de redução do montante do financiamento, mas na otimização dos recursos disponíveis e numa racionalização de gestão que permitam a expansão das matrículas, mantendo-se o atual nível de investimento público.

Mas não se trata apenas da expansão das matrículas. É preciso levar em conta a questão dos salários. Certamente, há algo de profundamente errado num sistema no qual o custo-aluno é tão elevado e o salário é tão baixo que não está sequer conseguindo competir com as ofertas de emprego do setor privado.

d - Expansão e diversificação do sistema

Há que se prever uma expansão do sistema a médio prazo.

O setor privado, de fato, tem condições para uma expansão rápida, mesmo que se estabeleçam exigências de melhoria de qualidade. Mas o setor público federal não poderá fazer o mesmo sem que haja uma alteração da estrutura de custos e oferta de cursos. O mesmo se pode afirmar das universidades estaduais e municipais, dada a pesada responsabilidade dos Estados e Municípios pelo ensino fundamental e médio, que estão claramente subfinanciados.

A questão da alteração da estrutura da oferta de cursos é muito importante. O aumento do percentual de jovens que ingressa no ensino superior implica, necessariamente, uma heterogeneidade crescente dos interesses, objetivos e vocações da população matriculada. O modelo único, da universidade de pesquisa, é inadequado para atender à diversidade da demanda, não só por causa do custo unitário muito elevado, mas por pressupor uma vocação acadêmica e um treinamento para a pesquisa que caracterizam uma proporção relativamente pequena dos candidatos. Como ocorre nos países desenvolvidos, a ampliação do atendimento incorpora uma parcela crescente de jovens que procura cursos mais estritamente vinculados às demandas de um mercado de trabalho em rápida transformação, ou, ao contrário, uma formação não específica em nível superior, que aumente sua qualificação para ocupar posições nas burocracias públicas ou privadas. Os cursos tradicionais não respondem a essas necessidades. Se as universidades de pesquisa precisam ser mantidas e desenvolvidas, há que se pensar também em um ensino pós-secundário mais diversificado e na valorização de instituições voltadas para a formação de recursos humanos.

É necessário, portanto, estimular a diversificação do sistema, especialmente a do setor público, de forma que ele possa responder de forma mais ágil às demandas da população por formação de ensino superior gratuito. Por outro lado, para que não se repita o mesmo problema do passado, isto é, uma expansão sem pessoal qualificado, com instalações improvisadas que impliquem em deterioração da qualidade do ensino oferecido, é imprescindível garantir agora a qualidade desejável que não foi ainda atingida e preparar pessoal com a qualificação necessária para a expansão futura não só no setor público mas, também, no privado.

e - A pesquisa

A pesquisa constitui, hoje, instrumento indispensável para o desenvolvimento do País. A necessidade de diversificação do sistema de ensino superior não significa, portanto, eliminar as universidades de pesquisa. Ao contrário, é necessário expandir sua capacidade.

Há que se considerar, entretanto, a complexa relação existente entre pesquisa acadêmica e desenvolvimento tecnológico. Todos os países desenvolvidos têm financiado a pesquisa em função desta relação que interessa não só ao setor produtivo, como à sociedade como um todo. No Brasil, quando se citam os altos percentuais do PIB que esses países destinam à pesquisa, costuma-se esquecer que este volume se deve, em grande parte, a investimentos privados, orientados para a competição tecnológica ou a grandes inversões públicas provenientes de interesses militares. É isto que tem sustentado, como subproduto, a pesquisa básica e é ela que legitima, aos olhos da sociedade, os gastos públicos efetuados nesse setor. Assim, o progresso da Química, da Física, da Matemática, da Geologia, da Biologia, tem dependido de sua relação com a produção de fármacos, da necessidade de novos materiais, do desenvolvimento da informática, da importância da engenharia genética e do controle das pragas na agricultura, das demandas econômicas por quantidades crescentes de combustíveis e minérios e assim por diante.

Há ainda um outro lado da questão que tem contribuído, no mundo desenvolvido, não só para eliminar a distância entre ciência básica e ciência aplicada, como também entre os centros de pesquisa (especialmente as universidades) e o setor

produtivo, quer seja ele público ou privado: é que a Ciência, ela própria, se tornou dependente do desenvolvimento tecnológico e, portanto, das empresas que detêm e fornecem os produtos e equipamentos mais avançados (muitos dos quais elas próprias desenvolvem com seus recursos)⁹.

Mas não se trata, apenas, de necessidades das indústrias e empresas. O que está em jogo é o bem-estar da população em termos de oferta de alimentos, atendimento à saúde, saneamento básico, preservação ambiental. Entra nesta equação, também, a necessidade de informações e de análises sobre o sistema político, a violência urbana, a distribuição da riqueza, os modos de combater a pobreza, alimentadas pela pesquisa na área das ciências humanas e sociais.

No Brasil, a universidade não tem dado a devida atenção a este problema. Não só a colaboração com a indústria tem sido, muitas vezes, estigmatizada, como, com poucas exceções, não existe empenho sistemático em associar a pesquisa científica às necessidades do desenvolvimento econômico e social do país e da região. As ciências sociais são as que talvez tenham desenvolvido esta relação de modo mais consistente.

Deve-se ainda considerar que, entre nós, a demanda social pela criação de universidades **é, na verdade, uma demanda por ensino superior e não por instituições que associem ensino e pesquisa**. A sociedade, de forma geral, não tem uma compreensão adequada da importância da pesquisa. O potencial que as universidades possuem para contribuir de forma decisiva para o desenvolvimento auto-sustentável nacional e regional, através da pesquisa, precisa ser amplamente utilizado e divulgado, de forma que sua relevância seja socialmente reconhecida e valorizada. Torna-se cada vez mais difícil sustentar o desenvolvimento da pesquisa nas universidades se o seu interesse social e econômico não for sistematicamente levado em consideração e se ele não estiver associado a uma ampliação de vagas na graduação.

Se, por um lado, deve-se reconhecer que a universidade não tem prestado suficiente atenção à questão da relação com o setor produtivo, é certo também que as

⁹ Em artigo anterior, apresentei uma visão geral deste problema: Durham (1990). A bibliografia já citada também cobre bem esta questão.

características da industrialização brasileira têm levado as empresas a preferir a importação de tecnologias ao desenvolvimento autóctone de inovações competitivas. Isto restringe o campo da interação, mas não o elimina. Em toda a área referente à saúde, ao desenvolvimento agrícola, ao meio ambiente, à construção de grandes estruturas, à exploração do petróleo (para citar algumas), esta cooperação tem sido não só importante, mas indispensável.

Por isto mesmo é estranho que a importância da pesquisa na universidade não esteja sendo reconhecida por importantes setores governamentais, especialmente agora, quando os países desenvolvidos vem mostrando um interesse crescente nesta área, inclusive promovendo reformas no sistema de ensino superior no sentido de aumentar sua contribuição para o progresso tecnológico.

O reconhecimento da importância da pesquisa deve promover a valorização da universidade pública, a qual constitui um lugar privilegiado para a consolidação da investigação científica e isso por diversas razões.

Em primeiro lugar porque, aliando a realização da pesquisa à formação de novos pesquisadores, é a única instituição capaz de realimentar todo o sistema de Ciência e Tecnologia.

As universidades particulares não podem cumprir este papel. Pesquisa científica e tecnológica não se faz sem grandes investimentos tanto em infra-estrutura, quanto em pessoal qualificado. As universidades públicas já contam com esses recursos, mas as privadas não. Não têm também condições de realizar esses investimentos a partir de suas fontes de financiamento, que dependem quase que exclusivamente da cobrança de mensalidades escolares. As indústrias brasileiras, que podem, em alguns casos, financiar a pesquisa nas universidades onde está consolidada, não teriam interesse num investimento nas instituições particulares que não oferecem a mesma vantagem. Pela mesma razão, o financiamento público deve se dirigir para as universidades públicas.

Mas há ainda uma outra razão. O desenvolvimento de um grupo de pesquisa consolidado e altamente qualificado se faz a médio e longo prazo. Nas instituições públicas, a autonomia do corpo acadêmico garante a continuidade dessas

iniciativas. No setor privado, por outro lado, controlado pelas mantenedoras, e que possuem uma visão mais imediatista, essa garantia de continuidade não existe, especialmente em se considerando que a pesquisa acadêmica, mesmo a voltada para o setor produtivo, não oferece retorno financeiro satisfatório. Deste modo, as instituições privadas poderão desenvolver algumas áreas de investigação nas humanidades, nas quais o custo da pesquisa é mais barato, mas apenas excepcionalmente se voltarão para as ciências básicas e para a área tecnológica.

Os centros públicos de pesquisa, por outro lado também não substituem integralmente a universidade, não só porque estão em grande parte dissociados da formação de novos pesquisadores mas também por outras razões: tendem a ser temáticos, não possuindo a amplitude na área básica que freqüentemente é necessária para grandes projetos interdisciplinares; dependem muito diretamente de orçamentos alocados anualmente, passando por períodos recessivos de abundância e escassez de recursos e mesmo de decadência prolongada.

A compreensão deste problema, por parte dos órgãos governamentais, constitui um fator indispensável para promover a valorização do papel da universidade pública e promoção das reformas necessárias para que ela possa cumprir suas funções de modo mais satisfatório, mais eficaz e mais eficiente.

Finalmente, é necessário reconhecer que a questão do desenvolvimento da pesquisa não pode ser resolvida nos limites de uma política para o ensino superior, mas exige a integração desta política com a de Ciência e Tecnologia.

f - O papel do Estado

Uma grande parte da responsabilidade pelos problemas do ensino superior está relacionada à estrutura burocrática do Estado Brasileiro e à rigidez que ele imprimiu ao sistema.

Tradicionalmente, o Estado se coloca, em relação às instituições de ensino, como instância de controle e de financiamento. O poder do Estado e,

principalmente, do Governo Central, se exerce pesadamente através da elaboração de leis e normas e da fiscalização quanto à sua observância. O controle é, portanto, eminentemente burocrático e contempla, prioritariamente, as regras segundo as quais as instituições são autorizadas a funcionar e têm seus cursos e diplomas reconhecidos.¹⁰

Um sistema como este apresenta uma enorme tendência a uniformizar critérios e procedimentos e a privilegiar a observância da letra da Lei, valorizando os aspectos formais em detrimento da eficiência e qualidade dos serviços.

Ao longo dos anos, as exigências formais se multiplicaram e o encaminhamento dos processos se tornou cada vez mais complexo, envolvendo diferentes instâncias decisórias localizadas na Secretaria de Ensino Superior e no antigo Conselho Federal de Educação. Existem hoje, no MEC, centenas de processos com pedidos de criação de cursos novos que aguardam decisões há muitos anos.

O setor privado é particularmente afetado por esta complexidade a qual, por si só, estimula as tentativas do uso de instrumentos políticos para superar a lentidão burocrática, favorecendo um clientelismo que precisa ser superado.

A rigidez do sistema é ainda agravada pelo fato do ensino superior ter se organizado de forma credencialista, associando o diploma de graduação ao direito de exercer uma profissão regulamentada e estabelecendo reservas de mercado para os portadores de diploma. Mais que qualquer outra coisa, esta organização inibe extraordinariamente a diversificação do sistema pois acarreta uma valorização excessiva desse tipo de diploma. Os cursos de menor duração, a formação mais técnica, os diplomas intermediários, mesmo que preencham lacunas importantes no mercado de trabalho, são desprestigiados acadêmica e socialmente. Como a sistemática de regulamentação das profissões escapa ao controle do sistema de educação, submetendo-se muito mais às pressões corporativas, que tem a ver com as relações de emprego e remuneração do trabalho, os limitados esforços das instituições de ensino não conseguem superar esta tradição.

¹⁰ Sobre esta questão ver também Durham (1993).

Uma análise objetiva não pode deixar de reconhecer que este sistema tem se revelado ineficiente e ineficaz, não garantindo a qualidade do ensino, dificultando a expansão do sistema e inibindo sua diversificação interna.

Para viabilizar a futura expansão do ensino superior e instituir mecanismos que estimulem a melhoria de qualidade e a diferenciação da formação, é indispensável a reformulação de todo o sistema de controles burocráticos, descentralizando a responsabilidade pelo desempenho e estabelecendo um processo contínuo, diversificado e confiável de avaliações. Passos importantes tem sido dados nos últimos três anos, com o Programa do Exame de Final de Curso e a reformulação de todo o sistema de estatísticas educacionais. Mas a reforma do sistema burocrático ainda não foi feita.

Deve-se atribuir, também, ao tipo de relacionamento que se estabeleceu entre o Estado e os estabelecimentos de ensino superior, a responsabilidade pela elevação dos custos do sistema público, a qual se prende à forma de financiamento.

No sistema atual, as instituições públicas contam com a continuidade do volume de recursos públicos recebidos através de uma forma perversa de vinculação, a qual reside no pagamento direto, pelo Estado, da folha de pessoal. Como os servidores gozam de estabilidade e irredutibilidade de vencimentos, o custo da folha é também irredutível. Mais que irredutível, ele cresce continuamente em função de benefícios legais associados à carreira e ao Regime Jurídico Único do funcionalismo público.

Ao contrário do que acontece nos outros países que mantêm sistemas públicos de ensino superior, onde os recursos das instituições são proporcionais ao número de alunos, no Brasil eles dependem quase que integralmente do número de docentes e servidores, não mantendo assim qualquer relação com a extensão dos serviços prestados. As próprias verbas de Custeio e Capital, indispensáveis para a manutenção e para a melhoria das condições de ensino e pesquisa que, em geral são proporcionais ao volume da folha, acabam limitadas a proporções muito modestas, ou mesmo insuficientes, face ao crescimento continuado das despesas com pessoal ativo e inativo.

Um sistema como este estimula as universidades a buscarem, continuamente, uma ampliação de quadros e um aumento indiscriminado de recursos para pessoal, únicos instrumentos disponíveis para aumentar seu orçamento. Há, portanto, um vício estrutural no sistema que pressiona no sentido do contínuo aumento do custo por aluno.

Além disso, a excessiva politização que se instaurou no processo de escolha de dirigentes tem feito com que as questões cada vez mais prementes de racionalização de gastos e modernização gerencial não tenham sido adequadamente discutidas no âmbito interno das universidades.

A conseqüência disto, como todas as pesquisas sobre o financiamento do ensino superior público têm demonstrado, é um aumento constante dos recursos consumidos, sem uma equivalente expansão das matrículas e da produção científica.

g - A força de inércia

Apesar dos múltiplos problemas, não parece existir, nem no setor público nem no privado, uma consciência de que a crise do sistema é de natureza estrutural e exige reformas profundas. As reivindicações se limitam a exigir mais verbas para a manutenção do setor público, maior facilidade para o credenciamento de universidades privadas e ampliação do Crédito Educativo. A expansão do sistema continua a ser pensada nos mesmos moldes vigentes, com os mesmos cursos já existentes, organizado para oferecer os mesmos diplomas.

O regime autoritário parece ter restringido a reflexão sobre as transformações em curso, pois a capacidade crítica das universidades se concentrou na luta contra o autoritarismo. A democratização do País e a movimentação popular em torno da Constituinte não produziram propostas novas. Os movimentos limitaram-se a retomar os ideais de 68, ignorando as inúmeras transformações que ocorriam na sociedade. A discussão praticamente se limitou ao setor público e voltou aos problemas da valorização da universidade de pesquisa, da gratuidade do ensino e da gestão paritária, com a novidade de se incluir agora o segmento dos funcionários técnico-administrativos. Não se propôs nenhuma profunda renovação do ensino. Não se fez a

crítica da estrutura departamental, nem se indagou dos efeitos da multiplicação dos colegiados. Não se atentou para o fato de que o custo do sistema público crescia, enquanto as matrículas permaneciam estagnadas e a pesquisa se desenvolvia em núcleos muito restritos. A questão do desenvolvimento tecnológico não foi de fato incorporada, pois a universidade permaneceu isolada do setor produtivo. A própria proposta de avaliação, que partiu de segmentos muito limitados do governo e da comunidade científica, não logrou se institucionalizar na graduação, limitando-se ao nicho no qual já acontecia: a pós-graduação e a pesquisa. O desenvolvimento da pós-graduação não promoveu a renovação da graduação nem a associação com a pesquisa nesse nível de ensino (com exceção das bolsas de iniciação científica, que encarecem muito o ensino e privilegiam uma minoria). Nas universidades, a pesquisa continuou restrita a poucos grupos sem que isso tenha provocado uma reavaliação da questão da indissociabilidade entre ensino e pesquisa para todos os setores da instituição. Há sérias dúvidas de que esteja ocorrendo uma melhoria da qualidade do ensino e não houve, pelo menos no setor público, um esforço sistemático para criar novos tipos de cursos, nem para tornar mais flexíveis os existentes, a fim de adequar matrículas e programas às exigências de um mercado de trabalho cada vez mais diversificado. A extensão pulverizou-se em iniciativas esporádicas e de alcance limitado, muitas delas de caráter meramente assistencialista, sem relação direta com o processo de ensino e de produção do conhecimento. Não se estabeleceram, a não ser muito raramente, políticas institucionais que definissem áreas prioritárias de atuação, nem avaliação da eficácia das ações desenvolvidas.

Toda esta situação está, entretanto, começando a mudar por iniciativa das próprias universidades e as questões levantadas neste trabalho já começaram a ser colocadas no debate acadêmico que se trava nas instituições públicas. Há inovações importantes que começam a se difundir. Nota-se uma preocupação crescente com a melhoria da qualidade do ensino e com os problemas relativos à relação entre a universidade e o contexto social no qual está inserida. Particularmente relevantes são as iniciativas de colaboração com a rede pública do ensino básico, no sentido de melhorar a formação dos professores. Em muitos lugares, a pesquisa científica tomou novo alento com o envolvimento da comunidade acadêmica nas questões ambientais e sociais. A preocupação com a eficiência na gestão dos recursos aumentou com a informatização e

a consolidação das pró-reitorias de planejamento. A colaboração com o setor produtivo disseminou-se na área tecnológica e a pesquisa básica se desenvolveu apesar de todas as dificuldades de financiamento.

A política governamental precisa estimular e integrar este espírito de renovação para promover a reforma das estruturas fossilizadas que impedem o desenvolvimento do ensino superior público. A eficácia da política depende de uma indispensável colaboração entre o governo e as instituições universitárias.

II - Pontos centrais a serem considerados na formulação de uma política para o ensino superior

O diagnóstico indica um conjunto de objetivos a serem alcançados e deficiências que precisam ser sanadas. Deve-se considerar, entretanto, que, dada a estrutura federativa do País e a autonomia dos Estados, a responsabilidade direta da União se concentra nas instituições federais que mantêm diretamente e no sistema privado, que autoriza e fiscaliza. As instituições estaduais e municipais possuem uma grande independência em relação ao Governo Federal. A política tende, portanto, também a se concentrar nessas instituições, que representam mais de 80% do sistema. Apenas na Pós-Graduação a influência da União cobre indistintamente todos os tipos de instituições.

1. A questão institucional.

A eficácia de qualquer política depende de uma profunda alteração das relações entre o Estado e as instituições de ensino superior, tanto públicas como privadas. Esta alteração implica substituição de controles burocráticos centralizados por um sistema que aumente a autonomia das instituições, libere-as do emaranhado sufocante de exigências formais, agilize os processos de criação de instituições e autorização de cursos, ao mesmo tempo em que promova a permanente melhoria do ensino através de avaliações periódicas.

O centro da discussão sobre esta transformação reside, hoje, na questão da implantação da autonomia universitária associada a um processo de avaliação e a extensão gradativa desta autonomia às demais instituições de ensino superior.

a. A autonomia universitária

O Artigo 207 da Constituição Federal consagrou dois princípios que atendem a aspirações muito fortes da comunidade acadêmica brasileira: a autonomia e a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Cada um deles tem sua história e sua justificativa.

A autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial constitui uma reivindicação secular das universidades e é hoje universalmente acatada¹¹.

A aceitação dessa reivindicação reside no reconhecimento da necessidade de se assegurar, a instituições voltadas para a transmissão e produção do conhecimento, a liberdade de pensamento, de expressão e de investigação.

Não há mecanismo infalível para preservar a liberdade acadêmica. Mas, desde a Idade Média, se reconhece que o melhor modo de garanti-la consiste em assegurar, à própria comunidade acadêmica, ao abrigo de injunções externas, as decisões referentes à organização do ensino e da pesquisa, à avaliação de desempenho de estudantes e professores, à progressão na carreira e a concessão de títulos e diplomas. É este o cerne da autonomia. Considera-se também que agentes externos à universidade não possuem o domínio necessário da problemática do ensino e da investigação para dirigi-la ou regulamentá-la de forma a promover o permanente desenvolvimento da qualidade. O pressuposto necessário é o de que o corpo docente da universidade deve ser altamente qualificado e competente para exercer essa tarefa e que nem todas as instituições de ensino superior podem ser reconhecidas como universidades. O ideal de excelência, portanto, integra o ideal de autonomia universitária.

¹¹ Tratei desta questão com mais detalhes em Durham (1989).

Neste contexto, a autonomia é concebida como a capacidade de autogestão e de auto regulamentação das atividades de ensino, pesquisa e extensão por parte de uma comunidade acadêmica caracterizada por possuir um corpo docente de alta competência e qualificação, profissionalmente comprometido com o desenvolvimento do ensino e da pesquisa. A autonomia administrativa e financeira, nesta perspectiva, decorrem necessariamente e são instrumentos de efetivação da autonomia didático-científica. São esses ideais e pressupostos que têm marcado toda a legislação e todo o debate público sobre as universidades no Brasil.

No País, ainda está presente na memória o processo de controle ideológico promovido pelos governos militares, que provocou o êxodo de muitos de nossos cientistas mais ilustres e destruiu alguns dos mais promissores centros de investigação. Foi certamente em virtude deste passado recente que a Constituição Federal de 1988 consagrou o princípio da autonomia universitária, a fim de garantir a liberdade acadêmica.

Deve-se considerar, entretanto, que o autoritarismo do Estado não é a única ameaça à liberdade acadêmica. No passado, a luta pela autonomia se travou, em grande parte, contra as tentativas de controle intelectual que partiam da Igreja. Mais recentemente, configurou-se uma terceira ameaça, a qual se concretiza na tentativa de subordinar o ensino e a produção de conhecimento a interesses de mercado e que se manifesta de forma mais visível no setor privado.

A análise da situação brasileira revela claramente que, se hoje já se garantiu plena liberdade acadêmica às universidades públicas, o mesmo não ocorreu com as particulares. Numa interpretação equivocada dos objetivos da autonomia, as mantenedoras privadas a têm, freqüentemente, interpretado como liberdade de atuação no mercado de serviços educacionais. A autonomia é vista exclusivamente da perspectiva administrativa e financeira e passa a ser atributo da mantenedora e não da universidade. Professores são contratados ou despedidos em função de interesses puramente **comerciais** ou de controle político sobre o corpo docente. Os cursos e seus conteúdos são determinados exclusivamente por interesses financeiros. O empenho na manutenção de uma clientela pagante influi nos critérios de aprovação e diplomação dos alunos. Nestas condições, a autonomia da universidade é seriamente ameaçada pelo

controle das mantenedores. Mais do que isto, a universidade se afasta dos ideais acadêmicos de promoção da excelência no ensino e na pesquisa, aos quais a autonomia deveria estar subordinada.

No setor público acontece o inverso. Embora esteja assegurada a liberdade acadêmica, a ausência de autonomia administrativa e financeira e o controle burocrático externo que esta ausência implica, impedem que a organização da universidade seja adequada de modo pleno às exigências do ensino e da pesquisa. O objetivo primeiro da política educacional para o ensino superior consiste em assegurar autonomia plena para todas as universidades, sejam elas públicas ou privadas.

A autonomia, entretanto, tem limites. Isto costuma ser reconhecido na expressão de que autonomia não é soberania. Os limites legítimos da autonomia residem nos interesses e nas demandas da sociedade abrangente a qual, quer diretamente, através do pagamento de mensalidades, quer indiretamente, através de impostos, financia a universidade.

O ideal da autonomia acadêmica pode, efetivamente, nas instituições públicas, entrar em contradição com os interesses sociais mais amplos quando se associa ao corporativismo. É possível, e freqüentemente ocorre, que os interesses dos docentes em termos de salário, de prestígio, de condições de trabalho e, inclusive, de desenvolvimento intelectual pessoal, se dissociem das demandas sociais por formação profissional competitiva em termos do mercado de trabalho, por contribuição direta da pesquisa para o desenvolvimento econômico e social, por retorno econômico dos investimentos realizados com educação e, principalmente, por acesso generalizado aos benefícios que o ensino superior pode oferecer. Existe também o perigo de um patrulhamento ideológico interno, o qual é tão prejudicial quanto o controle externo das posturas políticas.

É por esta razão que a autonomia nunca é absoluta, mas apenas se realiza no jogo complexo de interesses que envolvem, de um lado, demandas sociais específicas ou difusas, mediadas por agentes políticos ou pelas forças do mercado e, de outro, a visão da comunidade acadêmica sobre o ensino e a pesquisa e suas

reivindicações propriamente corporativas, mais ou menos legítimas. O Estado é um mediador indispensável neste jogo de interesses.

A iniciativa privada tende a responder mais agilmente às demandas sociais daqueles setores capazes de arcar com os custos da educação superior. Esta demanda, entretanto, é dupla e superposta. De um lado, envolve qualificação profissional competitiva (o que pressupõe ensino de boa qualidade). De outro, diz respeito, como já vimos, ao desejo de obter credenciais, que está associado à preocupação de estabelecer acesso privilegiado a certos setores do mercado de trabalho artificialmente limitados pela exigência do diploma. A satisfação deste interesse envolve antes facilidade na obtenção de diplomas do que qualidade da formação obtida. Neste caso, o objetivo da política educacional de uma sociedade democrática moderna consiste em coibir a tendência a criar privilégios pela obtenção de credenciais que não estejam referendadas por uma efetiva capacitação profissional e intelectual. Esta política exige um controle do puro jogo dos interesses de mercado. Há mecanismos complementares para a execução deste controle: o estabelecimento de normas para autorizar a exploração desse setor de serviços educativos e a avaliação da qualidade dos serviços oferecidos. A autonomia do corpo acadêmico, desde que devidamente qualificado, é também fator importante na garantia da qualidade do ensino. É preciso, entretanto, que esses controles e essa autonomia não sufoquem a flexibilidade da iniciativa privada no atendimento das demandas sociais, nem torne inviável o retorno econômico do capital investido.

A reivindicação de autonomia, alicerçada nos ideais de liberdade de pensamento e de crítica, não está necessariamente vinculada ao segundo princípio que a Constituição consagrou: a indissociabilidade entre ensino e pesquisa. A autonomia universitária é anterior à criação das universidades de pesquisa e é reconhecida nos países onde a indissociabilidade não é exigida. Como o fundamento da autonomia é a excelência do corpo acadêmico e do ensino, há um pressuposto de que todas as instituições de nível superior deveriam evoluir para a condição de universidade (desde que incluíssem diferentes áreas de conhecimento). Esta expectativa permeia muito do imaginário brasileiro sobre ensino superior. Nessa concepção, o sistema se organizaria sobre três tipos de instituições: universidades, conjuntos de escolas que deveriam se

transformar em universidades e umas poucas instituições isoladas, especializadas numa área de conhecimento.

A indissociabilidade entre ensino e pesquisa tem outra história: atende a uma concepção específica de universidade que foi defendida no Brasil desde a década de vinte e esteve associada a um movimento de modernização do ensino superior. Convém lembrar que, até aquela época, não havia universidade no Brasil e o ensino superior estava organizado em Escolas ou Faculdades autônomas, voltadas para a formação de profissionais de nível superior. A luta pela criação de universidades esteve toda baseada na necessidade de se promover o “saber desinteressado” (como então se dizia) e a investigação científica, que não encontravam abrigo nas escolas profissionais.

Já naquela época se tinha consciência de que a investigação científica constituía elemento importante para o desenvolvimento do País e que, para desenvolvê-la, era necessário criar nichos institucionais que a abrigassem. A criação de universidades, concebidas como instituições que associassem ensino e pesquisa, foi vista como uma solução salvadora. Havia sido desta forma que se lograra desenvolver a pesquisa em muitos países, como a Alemanha, a Inglaterra e os Estados Unidos.

A solução encontrada para este problema por outros países, como a França e a União Soviética, foi diferente: a universidade se manteve como instituição de ensino e se criaram institutos de pesquisa independentes. O sucesso da solução francesa ou soviética dependeu, entretanto, da existência, por parte do Estado, de um interesse sólido e permanente no desenvolvimento científico e, por parte da sociedade, de uma ampla valorização da atividade intelectual voltada para a produção do conhecimento. Nenhuma destas condições existia no Brasil e foi por esta razão que o desenvolvimento científico, tal como o temos hoje, dependeu muito mais das universidades que foram criadas do que de outras instituições, as quais ficaram muito mais sujeitas a períodos de completo abandono por parte do Estado.

Na tradição brasileira, por outro lado, as universidades de pesquisa foram pensadas como instituições públicas, inclusive porque seu custo não podia ser coberto pela cobrança de mensalidades dos alunos. Mesmo os setores que defenderam a inclusão da autonomia universitária na Constituição, tinham como referência as

instituições públicas e não se levou em consideração o que isto podia significar para o setor privado.

A verdade é que o Artigo 207, ao consagrar um ideal presente de forma muito marcante no setor público, não previa as dificuldades que daí poderiam advir para a organização adequada de um sistema de ensino superior muito diversificado, que incluía um grande setor privado especialmente considerando que a legislação e as normas de credenciamento anteriores haviam legitimado uma concepção diversa do que constituía uma universidade, baseada antes na amplitude dos campos de conhecimento cobertos pela instituição do que na presença de pesquisa.

O problema central reside no fato de que, se universidades de pesquisa são necessárias, seu custo e sua organização não permitem que todo o ensino superior seja organizado sob esta forma. A indissociabilidade, portanto, implica a existência de um outro tipo de organização do sistema de ensino, no qual há poucas universidades e muitos outros tipos de instituições. Não se prevê, nem é considerado desejável, que todas estas outras se transformem em universidades. Num sistema deste tipo, a autonomia não pode ficar restrita às universidades (isto é, àquele pequeno grupo de instituições que associa ensino e pesquisa), mas deve ser estendido a todas aquelas outras que comprovem excelência acadêmica. Esta questão, que constitui o cerne de muitas das dificuldades atuais, não foi devidamente compreendida no Brasil.

A formulação de uma política que reconheça e implemente a autonomia universitária, precisa partir da complexidade das questões envolvidas e deve levar em consideração os seguintes pontos:

- 1- A questão se coloca de forma diferente para o setor público e o setor privado. No caso das universidades reconhecidas hoje, a política deve se orientar no sentido de assegurar maior autonomia do corpo acadêmico no setor privado e maior autonomia administrativa e financeira no setor público. No caso, das instituições federais, esta autonomia exige uma Emenda Constitucional que assegure recursos vinculados e orçamento global, sem o que as instituições ficam na dependência de orçamentos instáveis, incompatíveis com a estrutura universitária.

2- É importante que se distingua autonomia universitária enquanto liberdade acadêmica da liberdade das mantenedoras para ampliação dos serviços educacionais que oferecem. Para se evitar que a primeira acoberte a segunda, é indispensável o desmonte do conjunto sufocante de controles burocráticos que cerceia a iniciativa privada, ao mesmo tempo em que se exija uma autonomia real para o corpo docente da universidade privada.

3- A se manter a atual injunção constitucional de indissociabilidade entre ensino e pesquisa como critério de definição do que seja universidade, é indispensável definir e valorizar outros tipos de instituições. O Decreto Presidencial nº 2.306, de 19.08.1997 ofereceu uma solução com a figura do Centro Universitário. Os Centros Universitários podem corresponder à imagem popular de universidade, isto é, uma instituição de ensino, que oferece cursos em diferentes áreas de conhecimento e que é reconhecida como de bom nível. Neste caso, a autonomia própria da universidade pode ser estendida aos Centros Universitários que comprovem estas qualidades.

4- Dentro desta orientação, haveria que se encontrar uma outra forma de valorizar e financiar as universidades de pesquisa. A solução, neste caso poderia residir num credenciamento adicional das universidades de pesquisa por parte do setor de Ciência e Tecnologia para obtenção de financiamento especial.

A solução definitiva precisa ser encontrada através de um amplo debate público. Qualquer que seja a decisão final, entretanto, é necessário que se amplie o escopo da autonomia e se estabeleça um sistema permanente de avaliação, credenciamento e recredenciamento que cumpra dois objetivos: 1º) substitua o atual sistema de controle burocrático por um outro, baseado na avaliação do desempenho; 2º) forneça à sociedade informações confiáveis sobre a qualidade do ensino e dos demais serviços prestados pelas instituições de ensino superior; estabeleça, no caso das instituições públicas, uma nova forma de financiamento que se baseie tanto no número de alunos atendidos e na qualidade da formação oferecida, como na produção científica.

b. Avaliação, credenciamento e credenciamento das instituições

A constituição de um sistema permanente e diversificado de avaliação deve fornecer os instrumentos necessários para assegurar o contínuo desenvolvimento quantitativo e qualitativo das universidades públicas e privadas e do sistema de ensino superior, no seu conjunto. O processo de credenciamento e credenciamento das instituições deveria se constituir como instrumento fundamental da política para todo o sistema e deve se processar apoiado em processos avaliativos autônomos, inter-institucionais, que incidam sobre a graduação, a pesquisa, a pós-graduação e a extensão.

A avaliação institucional precisa prever e estimular a diversificação das instituições, inclusive das próprias universidades. Devemos reconhecer que, em nenhum país do mundo, a injunção da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão se cumpre da mesma forma e integralmente em todas as instituições. Mesmo as universidades devem estar orientadas e vocacionadas para atender à diversidade das necessidades e das demandas regionais, dentro de suas disponibilidades de pessoal. Desta forma, cada uma delas poderá enfatizar de forma diferente cada uma de suas funções: o ensino, a pesquisa e a extensão.

Reconhecendo-se, portanto, tanto a inviabilidade como a inadequação do modelo único, é necessário avaliar cada instituição em função de seu próprio projeto e de sua vocação. O instrumento para isto é a exigência de que cada instituição, através de um processo de auto-avaliação, estabeleça seu projeto e suas prioridades e que a avaliação externa, para fins de credenciamento e credenciamento, seja feita em função desse projeto.

Desta forma, o processo de credenciamento-credenciamento das universidades e das demais instituições deveria envolver um processo de auto-avaliação institucional que a leve a tomar consciência dos avanços, das potencialidades e das deficiências institucionais; propor alternativas e mecanismos de correção. Ao final do processo, as instituições deveriam apresentar:

A definição de objetivos e prioridades da instituição, baseada na auto-avaliação, que incluía:

- definição de áreas de conhecimento a serem desenvolvidas, tanto em termos de ensino como de pesquisa e extensão;
- transformações e inovações a serem introduzidas, de forma a atender às necessidades locais, regionais e nacionais;
- prioridades da política de qualificação de pessoal;
- definição de políticas para a melhoria da qualidade do ensino.

A avaliação externa, por outro lado, deve ser efetuada levando em consideração:

- a auto-avaliação efetuada e a capacidade de autocrítica da instituição;
- as prioridades estabelecidas e sua adequação ao contexto no qual se insere a instituição;
- a capacidade de realização dos objetivos propostos;
- os resultados apresentados pelos processos de avaliação dos cursos de graduação e pós-graduação e da produção científica;
- condições de infra-estrutura para o ensino e pesquisa.

Todo este processo que implica uma alteração da forma de atuação do Estado, deve estender-se também às instituições não-universitárias, alterando as formas de controle sobre o sistema de ensino superior, no seu conjunto.

É necessário enfatizar que a avaliação institucional constitui apenas um momento de um processo avaliativo diversificado e só pode operar a contento dentro desse processo. As tentativas, como as da França, de realizar uma avaliação global e completa de cada instituição de ensino, feita num único momento, se revelaram demasiado inflexíveis e demasiado complexas. Por isso mesmo, devem **coexistir** processos múltiplos, permanentes e relativamente autônomos, envolvendo a avaliação dos alunos de graduação, da pós-graduação e da pesquisa, feita por área de conhecimento e não por instituição, os quais operam como indicadores de qualidade no momento do recredenciamento. A avaliação institucional, portanto, se desdobra nas avaliações contempladas nas políticas específicas para a Graduação, a Pós-Graduação e a Pesquisa.

2. A Graduação.

Um dos problemas fundamentais do atual sistema, como já vimos, reside na graduação, a qual nem possui a extensão que precisa atingir, nem a qualidade e diversidade desejáveis. Se uma grande expansão imediata é desnecessária, torna-se imprescindível preparar a expansão futura, especialmente a do setor público, de forma que ele perca suas características elitistas atuais e responda de forma ágil à demanda da população por formação em nível superior. A graduação se ressent, particularmente, de uma estrutura burocrática inflexível e credencialista que estabelece padrões rígidos de cursos e currículos, com limites igualmente rígidos de duração. Apesar de iniciativas criativas em muitas universidades, não há, no momento, estímulo suficiente para a inovação, para a criação de cursos novos, para o estabelecimento de cursos modulares e para a constante adaptação da formação oferecida nas instituições de ensino superior às necessidades e oportunidades de um mercado de trabalho em rápida transformação.

Para introduzir um processo de mudança e estimular a flexibilidade do sistema, é necessária uma proposta de alteração tanto da legislação como dos processos burocráticos, coerente com a política geral de autonomia de execução e avaliação de desempenho, envolvendo:

- A revisão dos currículos mínimos, os quais devem ser transformados em diretrizes curriculares gerais, com ampla abertura para cursos novos, inclusive de menor duração, associados a um sistema modular.
- A modificação de todo o processo de criação e reconhecimento de cursos, reduzindo as exigências formais prévias, agilizando o processo burocrático e favorecendo iniciativas inovadoras.
- Implantação de um sistema diversificado e permanente de avaliações dos cursos (e não apenas das instituições) que permita um controle da qualidade do ensino e esteja associado ao processo de credenciamento institucional. Um sistema como este deve envolver, no que diz respeito ao ensino de graduação:

- ✓ o Exame de Final de Curso, que visa, especificamente, estabelecer um indicador objetivo da qualidade do ensino através de uma medida de rendimento dos alunos;
- ✓ uma avaliação dos cursos por área de conhecimento, efetuada por comissões de especialistas, as quais devem integrar os indicadores de insumos e de eficiência com os resultados dos exames de final de curso.

O Exame de Final de Curso visa suprir a ausência de indicadores objetivos da qualidade da formação obtida pelos alunos, cumprindo função análoga à do julgamento de teses e dissertações que ocorrem na pós-graduação e à avaliação dos projetos efetuados pelo sistema de Ciência e Tecnologia.

As comissões de especialistas têm funcionado de forma intermitente no Ministério da Educação, na última década e meia. Estão sendo revitalizadas nesta gestão, com uma tríplice missão:

a) um levantamento do “estado da arte” em cada área de ensino, incluindo uma avaliação das deficiências apresentadas em termos das especialidades desenvolvidas e uma comparação em relação ao desenvolvimento internacional do ensino das diferentes disciplinas e da formação nas diversas áreas profissionais;

b) uma avaliação da qualidade dos cursos oferecidos por diferentes instituições, utilizando o conjunto de indicadores disponíveis incluindo a análise da infra-estrutura existente, da qualificação do corpo docente, da estrutura curricular, das taxas de repetência e evasão, assim como a do desenvolvimento de atividades de pesquisa e os resultados dos exames de final de curso.

Estas medidas implicam uma atuação ágil e decidida por parte da Câmara de Ensino Superior do Conselho Nacional de Educação e alteração da legislação, a fim de estabelecer critérios e procedimentos para a avaliação dos cursos. Passos importantes estão sendo dados nesta direção, mas é necessário que eles se consolidem numa política integrada.

Estas medidas são válidas tanto para o ensino público, quanto para o privado. Há, entretanto, necessidade de medidas especificamente dirigidas ao setor público, com o objetivo de valorizar a graduação e adequá-la às necessidades regionais. Há que se estabelecer um sistema de estímulos para o desenvolvimento da graduação nos mesmos moldes do existente para a pesquisa e a pós-graduação, que contemple projetos de renovação do ensino, de adequação dos cursos ao mercado de trabalho, de introdução de novas tecnologias educacionais, de preparação de material didático, de monitoria e tutoria, de associação do ensino com estágios e atividades de extensão, de integração do ensino e da pesquisa.

O sistema deve contemplar bolsas para os docentes (equivalentes às atuais bolsas para pesquisadores) e recursos para execução dos projetos. O sistema deve prever ainda uma rigorosa avaliação dos resultados obtidos e estímulos para a adoção generalizada das propostas bem sucedidas, através da promoção de congressos e seminários dedicados à melhoria da qualidade da graduação.

Um projeto neste sentido foi apresentado pelo Ministério da Educação e do Desporto no final de 1997. Entretanto, a forma de sua apresentação e as falhas na sua organização provocaram, infelizmente, sua rejeição. A idéia, entretanto, deveria ser retomada.

No que diz respeito ao setor privado, a ampliação das oportunidades de ingresso no ensino superior para os alunos sem recursos para financiá-lo, pode ser feita através do Programa de Crédito Educativo. O programa já existente precisa, entretanto, ser remodelado pois não deve ser dirigido para instituições incapazes de oferecer uma formação de qualidade mínima. A questão do ressarcimento precisa também ser seriamente contemplada, porque os recursos disponíveis serão inteiramente insuficientes para seu financiamento nos moldes atuais. Com a implantação da avaliação dos cursos, o crédito se constituirá como elemento importante de incentivo à melhoria da qualidade do ensino, dirigindo-se às melhores instituições.

3. A Pós-Graduação e a pesquisa

A pós-graduação e a pesquisa têm se beneficiado de um sistema menos rígido de normas burocráticas, com a substituição de controles meramente formais por um outro, que associa benefícios e avaliação. Este sistema tem se mostrado eficiente, eficaz e é certamente responsável pelo fato do Brasil estar muito à frente do restante dos países em desenvolvimento no que diz respeito a esse nível de ensino. O sistema deve, portanto, ser mantido e fortalecido com o constante aperfeiçoamento dos processos de avaliação

Há, entretanto, algumas questões que devem ser consideradas:

Em primeiro lugar, deve-se enfrentar o problema da excessiva dependência entre pesquisa e pós-graduação. Em associação com o Ministério da Ciência e Tecnologia, é importante a ampliação dos estímulos atualmente existentes para a criação de grupos de pesquisa emergentes ou mesmo consolidados que não estejam associados à pós-graduação. O que se nota, hoje, é que, nos grupos emergentes, os esforços e energias dos poucos doutores nucleados nos departamentos não se concentram na produção científica e na condução de pesquisas mas são, em grande parte, dispendidos com o processo da criação da pós-graduação. O resultado é que os jovens doutores passam imediatamente à condição de orientadores, sem se beneficiarem de um período necessário de amadurecimento, no qual deveriam desenvolver suas próprias pesquisas.

Nota-se, também, no conjunto do sistema, uma excessiva dependência das bolsas de estudo de tempo integral que o onera excessivamente e, em muitas áreas, adia por tempo demasiadamente longo o ingresso no mercado de trabalho, quando não dá margem a burlas que tendem a transformá-las em complementação salarial. Deve-se também considerar que as bolsas para pós-graduação, especialmente quando se trata da formação de docentes para o ensino superior, precisam envolver, necessariamente, a prática docente. A realização das pesquisas para a elaboração das dissertações e teses não deve prever mais que o afastamento parcial das funções de magistério, especialmente em se considerando que a carreira nas universidades postula a associação

permanente entre ensino e pesquisa. Mesmo durante o período em que o pós-graduando está obtendo créditos, parte deles pode ser exigido sob a forma de monitoria ou assistência à docência. A prática corrente nos Estados Unidos de oferecer bolsas sob a forma de *teaching assistantships* precisa ser seriamente considerada como opção para reformulação do atual sistema de bolsas, podendo-se prever uma associação com o CNPq para a introdução paralela de *research assistantships*.

É, também, preocupante, a tendência, observada em muitas instituições, de separar integralmente a pós-graduação da graduação, segregando os professores mais titulados e com prática de pesquisa e afastando-os, da formação dos estudantes do nível inicial. Isto tem favorecido a desvalorização da graduação e impedido que os benefícios do acréscimo da qualificação dos professores atinjam os cursos regulares.

Finalmente, há que se considerar o caráter excessivamente acadêmico da pós-graduação, a qual não contempla as necessidades de formação avançada na área profissional. A introdução dos mestrados profissionais, que está sendo estudada, constitui uma alternativa, desde que associada a mecanismos de credenciamento periódico e avaliação. Há também que se instituir uma avaliação dos cursos de Especialização, com um duplo objetivo: de um lado, valorizá-los, pois constituem uma contribuição importante, juntamente com os cursos de Aperfeiçoamento, para a elevação da qualificação dos graduados inseridos no mercado de trabalho; de outro, impedir que se constituam apenas como instrumento de obtenção de mais uma credencial, divorciada das necessidades efetivas de uma formação mais elevada.

Por outro lado, na pós-graduação, as instituições privadas não só têm recebido todos os benefícios das públicas (bolsas de manutenção para os alunos e taxas acadêmicas), com o mesmo ônus para o Tesouro da União, como também recebem, além desses, o pagamento das matrículas. Desta forma, na pós-graduação, o setor privado recebe subsídios superiores aos do setor público para a prestação do mesmo serviço e o desenvolvimento da mesma atividade. Nestas condições, é impossível

considerar a ampliação do apoio público ao desenvolvimento da pós-graduação privada, devendo inclusive ser reconsiderada a manutenção do sistema nos moldes atuais, em virtude do ônus excessivo que acarreta. Há, ainda, que se estimular o setor privado a obter recursos privados adicionais para o desenvolvimento da sua pós-graduação, pois ela só terá sentido na medida em que não dependa inteira e exclusivamente de auxílio governamental.

Existe, entretanto, uma área de especial interesse para o setor privado, a qual reside na pós-graduação *lato-sensu*, especialmente os cursos de atualização e especialização, voltados para profissionais já integrados no mercado de trabalho. Nesta área, há claras possibilidades de auto-financiamento por parte de alunos e empresas.

A questão da pesquisa também envolve uma reflexão específica sobre a relação entre o setor público e o privado.

No Brasil, o desenvolvimento da pesquisa, na ausência de interesse de investimento por parte das empresas privadas, depende pesadamente de recursos públicos que dificilmente podem ser ampliados para satisfazer a todos os interesses acadêmicos. Como a pós-graduação está necessariamente vinculada à pesquisa e ambas, por sua vez, são condições para o credenciamento de universidades, um problema importante reside na possibilidade de desenvolvimento da pesquisa e, portanto, da pós-graduação, no setor privado.

O fato é que, detendo a maior parte do pessoal qualificado para a pesquisa (isto é, os doutores) e já incluindo um estímulo para essa atividade através do Regime de Dedicção Exclusiva, as universidades públicas têm captado quase a totalidade dos investimentos governamentais. Em termos de financiamento da pesquisa, não há obstáculos para financiar também as universidades privadas, em competição com as públicas, desde que elas possuam o pessoal qualificado e a infra-estrutura necessária. Isso, aliás, já vem sendo feito e pode continuar a ser feito na medida em que os investimentos e os benefícios sejam os mesmos, quer se trate de um ou outro setor. Mas, com a possibilidade de que os doutores aposentados do sistema público se transfiram para o privado, é possível que a demanda aumente substancialmente, ameaçando o

virtual monopólio de que gozaram as universidades federais e estaduais no acesso a esses recursos e intensificando a crise de financiamento do setor público.

O financiamento da pesquisa não pode continuar a depender integralmente de recursos federais. Isto é verdade para o setor público e o é, ainda mais, para o setor privado. As propostas de Fundações Públicas de Apoio à Pesquisa, nos moldes da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo, abriram uma alternativa importante, mas se consolidou em muito poucos Estados. A política deve envolver, portanto, estímulos para a diversificação das fontes de recursos para a pesquisa, além de um esforço sistemático de parcerias com o setor privado.

4. As novas tecnologias educacionais

No mundo todo, parte da demanda por ensino superior tem sido atendida através de novas tecnologias educacionais que permitem o ensino à distância.

No Brasil, as iniciativas vêm se multiplicando neste campo, mas inexistente uma regulamentação que controle a qualidade desse tipo de oferta. Isto tem propiciado iniciativas privadas, de qualidade duvidosa e, inclusive, de instituições estrangeiras que antevêm, nesse campo, um investimento altamente rentável. A oferta de **formação** à distância deve ser amplamente liberada. Mas o controle pelo Poder Público é indispensável, quando se trata de concessão de diplomas, especialmente, no caso das profissões regulamentadas.

O projeto de LDB estabelece o marco legal para a regulamentação. Caberá ao Ministério da Educação executá-la e deveria também o Ministério tomar a iniciativa na oferta do ensino à distância para o nível superior, considerando, inclusive, que as novas tecnologias possam se constituir em poderoso instrumento para melhoria de qualidade no próprio ensino presencial regular, tanto público como privado.

Particularmente importante é a utilização do ensino à distância na área de formação inicial e em serviço dos professores, especialmente os das séries iniciais do

ensino fundamental, contemplando, um projeto de Cursos Normais Superiores, conforme o proposto pela LDB.

5. A diversificação do sistema de ensino superior

Dadas as tendências que explicitamos, a dificuldade maior de uma política de renovação do ensino superior reside na diversificação do sistema. Há, de fato, uma força inercial que é alimentada pela valorização excessiva do diploma universitário, alicerçada, por sua vez, na cultura credencialista própria da sociedade brasileira.

Da perspectiva das instituições federais, as restrições ao aumento dos recursos globais dificultam a formulação de uma política de maior impacto, a qual dependeria da criação de novas instituições, que obedecessem a outro modelo. Há, entretanto, algumas áreas que podem ser exploradas, como o estímulo à diversificação e ampliação do ensino pós-secundário na área da educação tecnológica. A transformação da rede de escolas técnicas e agrotécnicas nesta direção, que está sendo contemplada, deve produzir uma ampliação importante no atendimento da população que completou o 2º grau e que precisa se inserir no mercado de trabalho.

Outra possibilidade reside no estímulo à oferta, pelas universidades, de cursos modulares, com diplomas intermediários. Cursos modulares podem integrar uma política de interiorização das universidades públicas, com ônus menor que a simples abertura de novos *campi*, como vêm sendo feito. A interiorização se faria, em grande parte, através da oferta de módulos iniciais com a possibilidade de complementação posterior na instituição sede, ou de cursos profissionalizantes de curta duração. Uma iniciativa deste tipo será particularmente relevante na área de formação de professores para os demais níveis de ensino. O atual sistema de interiorização das universidades públicas, com a criação de *campi* que reproduzem integralmente a estrutura, a carreira e as expectativas de pesquisa características da rede, é tão oneroso quanto inviável. Haveria que se pensar em unidades autônomas associadas, voltadas basicamente para o ensino e a formação profissional.

O contato com a rede, através de programas especialmente formulados, permitiria a constante atualização dos docentes das unidades associadas e a possibilidade de que aqueles especialmente vocacionados, se encaminhassem para a carreira de pesquisador. Do mesmo modo, deve-se prever a transferência, para a rede, daqueles alunos que desejem se dirigir para a pesquisa acadêmica e possuam as qualidades e competências necessárias para essa carreira.

Unidades associadas deste tipo deveriam ter uma carreira própria, uma porcentagem menor de docentes de tempo integral e serem direcionados para as necessidades de formação próprias da região onde se inserem.

Finalmente, é necessário estimular o atendimento da demanda por ensino através das atividades de extensão pós-secundária ou pós-universitária, com cursos não permanentes, de curta duração. O sistema de avaliação para credenciamento, feito em função de projetos institucionais, deve incentivar essa diversificação e um sistema de unidades associadas, como o proposto acima, poderia abrigar muitos desses cursos, oferecidos autonomamente ou em colaboração com a rede.

6. A expansão do sistema

O diagnóstico da situação do ensino superior mostra que é necessário planejar uma expansão a médio prazo. A questão, entretanto, se coloca de forma diversa conforme se trate do setor público ou do privado. Para a expansão do ensino privado, alguns problemas merecem consideração especial.

Existe, hoje em dia, uma imensa pressão do setor privado para a criação de novos cursos e de novos estabelecimentos, o que é difícil de justificar, especialmente quando se verifica que a maioria dos pedidos se concentra exatamente naquelas unidades da federação nas quais a oferta de vagas já iguala o número de egressos do 2^a grau. Existiam no Brasil em 1994, 6.766 cursos reconhecidos. Acumulavam-se no Ministério da Educação, na mesma época, 3.328 pedidos de criação de novos cursos, os quais não incluíam aqueles criados pelas Universidades (e que não precisam de autorização prévia do Ministério). Destes, 1.548, isto é, quase a metade, eram da região

Sudeste, onde já existe uma vaga para cada 1,3 egressos. Uma aprovação indiscriminada dos pedidos representava um crescimento de cinquenta por cento dos cursos oferecidos.

É fácil concluir que essa expansão pretendida está muito além de uma demanda real. Ela só se explica em função de uma competição cada vez mais acirrada entre as diferentes instituições face a um número reduzido de candidatos. A multiplicação da oferta de cursos constitui uma estratégia de diversificação interna para favorecer a inserção no mercado.

Além disso, os estabelecimentos privados que lograram o credenciamento como universidades, têm utilizado a autonomia para promover uma expansão acelerada. Existe, inclusive, uma tendência que vem sendo coibida pelo Ministério da Educação, para utilizar o credenciamento de uma universidade como uma espécie de guarda-chuva para permitir às mantenedoras a criação de novos estabelecimentos de ensino, em outros municípios ou mesmo em outros estados, sem autorização prévia do MEC. Multiplicam-se desta forma universidades multi-*campi* que não passam de redes de estabelecimentos independentes, criados por uma mesma mantenedora. Universidades multi-*campi* se justificam em casos muito especiais, em função de um projeto pedagógico muito específico, como é o caso, por exemplo, de algumas universidades comunitárias do Rio Grande do Sul. Há que se distinguir claramente entre a expansão de uma universidade e a expansão de uma mantenedora. Embora ambos os processos sejam legítimos, devem seguir sistemáticas diferentes.

Sem dúvida nenhuma, é necessário desburocratizar o processo de criação de novos cursos e de novas instituições e aumentar o grau de autonomia das instituições que não sejam universidades. Mas é necessário, também, estabelecer controles públicos sobre a qualidade do sistema de forma a evitar uma competição desenfreada a qual, em lugar de promover uma melhoria de qualidade dos serviços educacionais, pode redundar numa guerra de preços e numa caça a candidatos que procurem facilidades na obtenção

de diplomas e a deterioração das condições de trabalho do corpo docente, com claro prejuízo para o ensino.

Pode-se sugerir um novo sistema de credenciamento e controle que

inclua:

- A restrição à criação indiscriminada de universidades multi-*campi*, limitando a liberdade de expansão de cursos à sede da instituição e distinguindo entre ampliação da universidade e criação de uma rede de instituições por uma mesma mantenedora.
- O reconhecimento dos aspectos positivos das redes de instituições, levando em consideração, quando da autorização para a criação de novos estabelecimentos, a experiência anterior da mantenedora na oferta de ensino de bom nível.
- A aprovação, no ato de credenciamento ou reconhecimento das instituições de ensino superior (quer sejam universidades ou não), de planos de expansão com padrões mínimos de qualidade em termos de:
 - ✓ número de alunos por turma;
 - ✓ condições de trabalho do corpo docente;
 - ✓ infra-estrutura;
 - ✓ qualidade dos cursos oferecidos em áreas afins àquelas que se pretende expandir;
 - ✓ total de alunos da instituição.
- A liberdade, para todos os estabelecimentos, de desativar cursos mediante suspensão de vestibular, mantendo-se entretanto a obrigação de continuidade do curso para os alunos já matriculados.
- Controle de qualidade através de processos de avaliação permanentes e de reconhecimentos periódicos os quais devem incluir recomendações para a desativação de cursos e descredenciamento de instituições.
- Incentivos à criação de instituições em regiões e localidades não atendidas por outros estabelecimentos de ensino superior.

- Restrição à expansão em localidades situadas em regiões que contêm com excesso de oferta de vagas, considerando apenas aquelas propostas que assegurem um padrão de qualidade superior à média dos cursos já oferecidos ou que sejam efetivamente inovadoras.

Quando se contempla a pressão pela expansão do ensino privado, é necessário pensar numa expansão paralela do ensino público, a fim de manter o equilíbrio do sistema e evitar a elitização ainda maior das universidades públicas, o que ocorreria necessariamente se ela restringisse sua oferta de modo contínuo e sistemático.

Vimos, entretanto, que é impossível contemplar, a médio prazo, um aumento dos recursos destinados ao setor público. É possível, entretanto, promover um aumento gradual, com os recursos existentes, através da racionalização de gastos que é tão necessária quanto urgente.

A necessidade desta expansão, portanto, por si só justifica duas orientações políticas importantes e complementares:

- a manutenção dos atuais níveis de investimento público no ensino superior;
- a reforma do sistema de financiamento de modo a promover a racionalização dos gastos e a redução dos custos relativos.

A longo prazo, mantendo-se os níveis atuais do percentual destinado ao ensino superior, o crescimento econômico aumentará os recursos disponíveis, permitindo a criação de novas instituições; será possível, então, ampliar a diversidade do sistema, evitando a multiplicação inercial do atual modelo de universidade de pesquisa.

7. O financiamento das instituições federais de ensino superior

No panorama geral da política de ensino superior, a questão do financiamento das IFES, no contexto da autonomia, exige um tratamento específico, uma vez que é de responsabilidade direta do Governo Federal.

Um dos sintomas mais visíveis da crise institucional do sistema público reside, como vimos, no agravamento da crise financeira que o aflige. Por esta razão, a concessão da autonomia deve ser acompanhada de medidas que viabilizem economicamente o sistema.

O aumento crescente de custos está tornando o sistema financeiramente inviável, uma vez que as IFES, oneradas com hospitais e aposentadorias, já custam mais que os 18% vinculados à educação, em seu conjunto. A autonomia não pode, entretanto, se constituir como um mecanismo pelo qual a União procura se desonerar de um gasto que considera excessivo, repassando os problemas para as próprias instituições. Ao contrário, deve ser um instrumento de correção das distorções que estão inviabilizando o ensino público.

Em primeiro lugar, é necessário assegurar um fluxo regular dos recursos necessários e em montante satisfatório. Esta segurança pode ser oferecida através da substituição da atual vinculação indireta via folha de pessoal, por uma sub-vinculação dos recursos da União destinados à Educação, mediante a constituição de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior, destinado primordialmente às IFES. Este Fundo deveria absorver 75% dos recursos vinculados, o que corresponde à média do que tem sido tradicionalmente destinado às IFES.

A autonomia financeira se consubstancia, efetivamente, na medida em que esses recursos sejam transferidos às instituições como orçamento global, em duodécimos mensais. A Emenda Constitucional ao Artigo 207 é indispensável para garantir os recursos e os repasses. Forçoso, entretanto, é reconhecer que esses recursos serão insuficiente se não houver uma profunda reformulação da estrutura de gastos das IFES. Como o gasto com a folha de pessoal representa mais de 90% do custo, é nela que se concentram os problemas.

A análise comparativa revela os focos das distorções existentes:

- número excessivo de docentes e, especialmente, de funcionários em relação ao número total de alunos atendidos (Quadro 16);
- dissociação entre a concessão do Regime de Dedicção Exclusiva e o exercício da pesquisa ou, alternativamente, ampliação das atividades de ensino;
- elevadíssimo custo financeiro das aposentadorias que consomem percentuais crescentes dos recursos, garantindo aos inativos médias salariais que se aproximam, em alguns casos, do dobro daquela paga aos docentes em atividade;
- progressão na carreira dissociada da titulação e da produção científica;
- multiplicação das gratificações e sua incorporação aos salários (e aposentadorias), distorcendo inteiramente a escala salarial;
- estabilidade, que dissocia a carreira universitária da comprovação permanente de desempenho satisfatório;
- irredutibilidade de vencimentos e isonomia salarial que impedem tanto a remuneração adicional por desempenho acima da média, quanto redução de incentivos (como a Dedicção Exclusiva) para os que não façam jus a eles.

Quadro 16 - Relação aluno/docente e técnico administrativo nas IFES 1994.

Instituição	Número de Alunos	Número de Docentes	N.º Técnico adm.			Aluno/doc	Aluno/tec Sem HU	Aluno/tec Total
			IFES	HU	Total			
UNIV. FED. DO PARÁ	23.375	1.385	2.039	488	2.527	16,88	11,46	9,25
FUND. UNIV. FED. DE RORAIMA	2.339	204	119		119	11,47	19,66	19,66
FAC. DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS DO PARÁ	1.057	126	531		531	8,39	1,99	1,99
FUND. UNIV. FED. DE RONDÔNIA	3.070	251	233		233	12,23	13,18	13,18
FUND. UNIV. DO AMAZONAS	8.008	877	1.068	649	1.717	9,13	7,50	4,66
FUND. UNIV. FED. DO ACRE	2.676	365	733		733	7,33	3,65	3,65
FUND. UNIV. FED. DO AMAPÁ	1.822	62	84		84	29,39	21,69	21,69
REGIÃO NORTE	42.347	3.270	4.807	1.137	5.944	12,95	8,81	7,12
UNIV. FED. DE ALAGOAS	6.195	989	1.033	504	1.537	6,26	6,00	4,03
UNIV. FED. DA BAHIA	18.049	2.043	2.844	1.024	3.868	8,83	6,35	4,67
UNIV. FED. DO CEARÁ	11.678	1.367	2.273	1.305	3.578	8,54	5,14	3,26
UNIV. FED. DA PARAÍBA	20.109	2.939	4.270	1.175	5.445	6,84	4,71	3,69
UNIV. FED. DE PERNAMBUCO	14.925	1.602	2.395	1.190	3.585	9,32	6,23	4,16
UNIV. FED. DO RIO GRANDE DO NORTE	10.172	1.776	2.609	1.155	3.764	5,73	3,90	2,70
UNIV. FED. RURAL PERNAMBUCO	5.216	428	1.026		1.026	12,19	5,08	5,08
ESC. SUP. DE AGRIC. DE MOSSORÓ	2.105	74	285		285	28,45	7,39	7,39
FUND. UNIV. DO MARANHÃO	9.827	863	1.104	136	1.240	11,39	8,90	7,93
FUND. UNIV. FED. DO PIAUÍ	7.386	1.031	1.381		1.381	7,16	5,35	5,35
FUND. UNIV. FED. DE SERGIPE	5.868	480	820	57	877	12,23	7,16	6,69
REGIÃO NORDESTE	111.530	13.592	20.040	6.546	26.586	8,21	5,57	4,20
UNIV. FED. ESPÍRITO SANTO	9.381	1.085	1.488	919	2.407	8,65	6,30	3,90
UNIV. FEDERAL FLUMINENSE	18.202	2.677	3.173	2.223	5.396	6,80	5,74	3,37
UNIV. FED. DE JUIZ DE FORA	7.093	782	816	375	1.191	9,07	8,69	5,96
UNIV. FED. DE MINAS GERAIS	19.290	2.464	3.108	1.044	4.152	7,83	6,21	4,65
UNIV. FED. DO RIO DE JANEIRO	30.349	3.090	6.150	4.356	10.506	9,82	4,93	2,89
UNIV. FED. RURAL DO RIO DE JANEIRO	4.964	561	1.410		1.410	8,85	3,52	3,52
FAC. MEDICINA TRIÂNGULO MINEIRO	560	131	247	666	913	4,27	2,27	0,61
FAC. ODONT. DE DIAMANTINA	189	47	60		60	4,02	3,15	3,15
ESC. FARMÁCIA E ODONT. DE ALFENAS	1.019	110	163		163	9,26	6,25	6,25
ESC. FED. ENGENHARIA DE ITAJUBÁ	962	142	345		345	6,77	2,79	2,79
UNIV. FED. DE SÃO PAULO	1.360	653	1.662	1.592	3.254	2,08	0,82	0,42
UNIV. FED. DE LAVRAS	2.476	200	433		433	12,38	5,72	5,72
FUND. UNIV. DO RIO DE JANEIRO	4.586	577	529	753	1.282	7,95	8,67	3,58
FUND. UNIV. FED. DE UBERLÂNDIA	9.435	1.015	2.015	1.334	3.349	9,30	4,68	2,82
FUND. UNIV. FED. DE OURO PRETO	2.302	326	874		874	7,06	2,63	2,63
FUND. UNIV. FED. DE SÃO CARLOS	4.331	585	913		913	7,40	4,74	4,74
FUND. UNIV. FED. DE VIÇOSA	5.989	678	3.237		3.237	8,83	1,85	1,85
FUND. ENS. SUP. SÃO JOÃO DEL REI	2.495	195	277		277	12,79	9,01	9,01
REGIÃO SUDESTE	124.983	15.318	26.900	13.262	40.162	8,16	4,65	3,11
UNIV. FED. DO PARANÁ	16.825	1.802	1.658	1.069	2.727	9,34	10,15	6,17
UNIV. FED. DO RIO GRANDE DO SUL	19.790	2.162	3.580		3.580	9,15	5,53	5,53
UNIV. FED. DE SANTA CATARINA	17.233	1.681	2.197	873	3.070	10,25	7,84	5,61
UNIV. FED. DE SANTA MARIA	10.022	1.178	1.726	1.058	2.784	8,51	5,81	3,60
FUND. UNIV. DO RIO GRANDE	3.933	543	688	46	734	7,24	5,72	5,36
FUND. UNIV. FED. DE PELOTAS	5.893	750	1.178	274	1.452	7,86	5,00	4,06
FUND. FAC. C. MÉDICAS PORTO ALEGRE	675	190	103		103	3,55	6,55	6,55
REGIÃO SUL	74.371	8.306	11.130	3.320	14.450	8,95	6,68	5,15
UNIV. FED. GOIÁS	9.958	1.121	1.548	710	2.258	8,88	6,43	4,41
FUND. UNIV. DE BRASÍLIA	13.869	1.199	2.107	125	2.232	11,57	6,58	6,21
FUND. UNIV. FED. DE MATO GROSSO	8.953	1.099	1.409	347	1.756	8,15	6,35	5,10
FUND. UNIV. FED. MATO GROSSO DO SUL	7.352	809	1.236	814	2.050	9,09	5,95	3,59
REGIÃO CENTRO-OESTE	40.132	4.228	6.300	1.996	8.296	9,49	6,37	4,84
TOTAL	393.363	44.714	69.177	26.261	95.438	8,80	5,69	4,12

Fonte: MEC / SESU - Comissão de Verificação de Dados - Excluído CEFETs (1994)

Essas distorções não só oneram extraordinariamente a folha, como prejudicam o desempenho satisfatório da instituição, em termos de ensino e de pesquisa, dissociando a remuneração tanto do mérito quanto da dedicação.

A autonomia cria uma oportunidade insubstituível para a correção dessas distorções, tornando as instituições financeiramente viáveis e socialmente produtivas, através do estabelecimento de novos parâmetros de carreira e remuneração. Um sistema mais justo permitirá salários mais elevados para o pessoal ativo, garantindo a permanência do pessoal mais qualificado e o recrutamento dos jovens mais talentosos. Ao mesmo tempo, deve-se prever um fundo autônomo de aposentadorias e pensões, contabilmente equilibrado, que garanta, no futuro, a manutenção dos inativos de modo a não sacrificar a remuneração daqueles em atividade, como vem ocorrendo.

A criação de um novo sistema de financiamento deve prever uma vinculação entre os recursos alocados a cada instituição e indicadores de desempenho, de forma a valorizar a eficiência na gestão dos recursos públicos, a qualidade dos serviços e a responsabilidade social das instituições.

Uma proposta que já foi discutida com as instituições federais de ensino, prevê um reajuste permanente do orçamento de cada estabelecimento, de forma que dez por cento do seu total seja anualmente corrigido, de acordo com indicadores de desempenho.

Desta forma, o financiamento da IFES obedecerá a um conjunto de indicadores que inclua, entre outros:

- número de alunos de graduação ingressantes e concluintes por área de conhecimento;
- número de alunos de pós-graduação de cursos credenciados e avaliados;
- número de títulos de mestrado e doutorado concedidos;
- a avaliação obtida pelos cursos de Graduação e de Pós-Graduação;
- percentual de mestres e doutores no corpo docente;

- área construída;
- a manutenção de hospitais de ensino.

Considerando-se ainda os direitos adquiridos, parece indispensável, no período de transição, construir um sistema de incentivos não incorporáveis aos vencimentos (como bolsas), que estimule a permanência em atividade daqueles que atinjam o tempo necessário para aposentadoria. Só com um sistema deste tipo se poderá evitar a sangria representada pela saída do pessoal mais experiente e mais qualificado, a qual está ameaçando o desenvolvimento da pós-graduação. Este sistema deveria ser acompanhado de um Projeto de Lei que permitisse a reconversão à atividade dos docentes interessados em retornar à carreira (e os há).

A viabilização financeira das universidades públicas deve prever, ainda, um tratamento próprio para os hospitais de ensino.

Os hospitais de fato, constituem um problema específico. Embora tenham adquirido dimensões muito superiores àquelas exigidas para o ensino, constituem, em muitas regiões, as únicas instituições capazes de oferecer um atendimento médico mais complexo e de melhor qualidade para a população de menor renda. Cumprem, assim, uma função social da maior relevância.

Deve-se reconhecer, entretanto, que poucos deles são bem administrados, o que pode levar a gastos excessivos. O financiamento dos hospitais de ensino, que é feito através de recursos do Ministério da Educação e do Ministério da Saúde, deve ser organizado através de indicadores de eficiência e qualidade, o que exige sua autonomia administrativa e financeira, dentro do complexo universitário. Além do mais, sua ampliação deve ficar subordinada às necessidades do ensino, a não ser que se assegurem recursos permanentes de outras fontes.

Sem estas medidas, podemos prever que, com ou sem autonomia, o custo crescente do sistema, a estagnação salarial dele decorrente e o declínio de sua qualidade, promoverão a inexorável decadência das IFES no panorama do ensino superior brasileiro.

8. Observações finais sobre as Instituições Federais de Ensino Superior

Em países como o Brasil, a existência de um sistema de instituições públicas de alta qualidade, de âmbito nacional, é absolutamente necessário por diferentes razões: estabelecer padrões de qualidade para o conjunto do sistema, constituindo-se como referência para o setor privado; prover o pessoal altamente qualificado necessário ao desenvolvimento do próprio ensino superior, tanto público como privado; abrigar a pesquisa, especialmente aquela de alto custo que não oferece retorno social imediato; compensar as desigualdades regionais, garantindo a oferta de ensino de alta qualidade e a institucionalização de capacidade de pesquisa em todas as regiões do País.

Dado o custo deste sistema, a responsabilidade de mantê-lo deve caber ao Governo Federal. Foi o reconhecimento destas necessidades que promoveu e justificou a criação da rede federal de instituições de ensino superior.

Forçoso é reconhecer que as instituições federais não têm cumprido de forma plenamente satisfatória os objetivos para os quais foram criadas. É necessário um esforço coletivo no sentido de superar as deficiências atuais, ao mesmo tempo em que se reconhecem e valorizam os aspectos positivos do sistema. A política para o ensino superior deve congrega Governo e Universidade, no objetivo comum de valorização do ensino superior público, federal, como instrumento de promoção da qualidade do ensino superior, de desenvolvimento da pesquisa, de diminuição das desigualdades regionais e de promoção do desenvolvimento econômico e social das diferentes regiões do País.

A sociedade valoriza o ensino superior público em função dos serviços que ele presta. É indispensável, portanto, que as IFES estabeleçam seus objetivos de forma a ampliar e melhorar suas relações com a sociedade envolvente, mostrando-se atentas às suas necessidades. A distribuição dos recursos públicos deve valorizar esse esforço. É parte integrante e indispensável deste processo a colaboração com o desenvolvimento tecnológico, em parceria com o setor produtivo, tanto para a disseminação como para a criação de conhecimento novo. Isto envolve tanto a relação com as indústrias de ponta, que utilizam alta tecnologia, quanto a elevação do padrão

tecnológico das populações dedicadas a uma economia de subsistência na zona rural, ou, ainda, aquela que integra o imenso setor das micro-empresas.

Do mesmo modo, é indispensável promover a maior integração das universidades públicas com os demais níveis de ensino, especialmente através da formação inicial e continuada de professores. Os esforços feitos neste sentido, até esta data, são pequenos se comparados com a dimensão do problema.

A expansão dos cursos noturnos, por outro lado, com previsão de transporte apropriado, contribuirá enormemente para abrir o ensino superior aos jovens trabalhadores, diminuindo as iniquidades do atual sistema.

Finalmente, é necessário desenvolver, com o mesmo objetivo, um sistema de ingresso que dê às minorias étnicas e à população de menor renda, condições de acesso ao ensino superior. Esse problema não é adequadamente resolvido com um sistema de quotas o qual, sem corrigir as deficiências da formação anterior, frustra as expectativas da população atendida através de altos índices de repetência e evasão. Com a participação ativa do corpo discente, as IFES deveriam promover cursos pré-vestibulares para alunos de potencial elevado, recrutados nas escolas públicas que atendem à população de baixa renda, organizados de forma a compensar deficiências de formação. Um sistema paralelo de bolsas-trabalho para os alunos sem recursos, permitirá sua permanência no ensino superior, uma vez nele admitidos.

O processo de auto-avaliação, acoplado à definição de prioridades e objetivos da instituição e um sistema de avaliação externa que leve em conta a relevância social da instituição, no seu contexto regional, deve estimular o permanente aperfeiçoamento da qualidade e recompensar uma atuação que não se esgote nos cursos tradicionais e na pós-graduação puramente acadêmica. Será devolvida, assim, às universidades, a iniciativa, que é delas, de definir e ocupar a posição de relevo que devem ter na nova sociedade brasileira.

Referências

- Brunner, J. J. e colaboradores (1995). Educación superior en América Latina: Una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2.000. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Clark, B. (Org.) (1984). Perspectives on higher education. Berkeley: University of California Press.
- Cunha, L. A. (1996). “Crise e reforma do sistema de ensino superior”. Novos Estudos CEBRAP, 46, 143-168.
- Durham, E. R. (1989). “Os desafios da autonomia universitária”. Educação e Sociedade, 10 (33), 27-40.
- Durham, E. R. (1990). “Avaliação e relações com o setor produtivo: novas tendências no ensino superior europeu”. Educação Brasileira, 12 (24), 37-64.
- Durham, E. R. (1993). “O sistema federal de ensino superior: problemas e alternativas”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 23, 5-37.
- Durham, E. R. (1996). “Introducción. Los estudios comparativos de la educación superior en América Latina”. Em: Kent, R. (Org.). Los temas críticos de la educación superior en América Latina. Estudios comparativos. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 9-30.
- Durham, E. R., e Sampaio, H. (1998). “O setor privado na América Latina: uma análise comparativa”. São Paulo, Documento de Trabalho NUPES, 3/98.
- Education at a glance (1995). OECD Indicators. Organization for Economic Cooperation and Development, Paris.
- Lévy, D. (1986). Higher education and State in Latin America. Private challenger to public dominance. Chicago: University of Chicago Press.
- Negri, B. (1996). Financiamento da educação superior no Brasil. Brasília: Ministério da Educação e do Desporto.
- Organization for Economic Cooperation and Development (1987). Universities under scrutiny. Paris.
- Puryear, J. M. e Brunner, J. J. (Orgs.) (1994). Educación equidad y competitividad económica en las Américas: Un proyecto del Diálogo Interamericano. Washington: Organización de Los Estados Americanos, INTERAMER.

- Schwartzman, J. (1996). “Políticas de ensino superior no Brasil na década de 90”. São Paulo, Documento de Trabalho NUPES, 3/96.
- Schwartzman, S., Bomeny, H. M. e Costa. V. M. R. (1984). Tempos de Capanema. Rio de Janeiro, Paz e Terra. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Schwartzman, S., Durham, E. R. e Goldemberg, J. (1994). “A educação no Brasil em uma perspectiva de transformação”. Em Puryear, J. M., Brunner, J. J. (Orgs.) Educacion, equidad y competitividad económica en las Américas: Un proyecto del Diálogo Interamericano. Washington: Organización de los Estados Americanos. INTERAMER.
- Wittrock, B. e Elzinga, A. (Orgs.) (1985). The university research system. The public policies of the home of scientists. Stockholm: Amqvist & Wiksell International.