

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 388

Ensino Superior: Uma Agenda para Repensar seu Desenvolvimento

Raulino Tramontin *

OUTUBRO DE 1995

* *Técnico da Diretoria de Política Social do IPEA*



Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O IPEA é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

Presidente

Andrea Sandro Calabi

DIRETORIA

Fernando Rezende

Diretor Executivo

Beatriz Azeredo

Claudio Monteiro Considera

Gustavo Maia Gomes

Luís Fernando Tironi

Luiz Antonio de Souza Cordeiro

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 200 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL

Brasília — DF:

SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES — 10º andar

CEP 70076-900

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 — 17º andar

CEP 20020-010 — Rio de Janeiro — RJ

SUMÁRIO

SINOPSE

1. INTRODUÇÃO

2. ENSINO SUPERIOR: PERGUNTAS À PROCURA DE RESPOSTAS

3. O QUE ESPERAR DA DÉCADA DE NOVENTA?

4. REPENSANDO AS FUNÇÕES

5. PARA ONDE CAMINHAR

6. PROPOSTAS

7. MEDIDAS DE CARÁTER EMERGENCIAL GERAL
(Resumo)

SINOPSE

Este texto tem por objetivo construir uma agenda de questões relevantes para a discussão sobre o processo de desenvolvimento da educação superior no Brasil. Com base em um rápido diagnóstico, o texto coloca uma série de perguntas que fornecem, aos pesquisadores e decisores, subsídios para a identificação das áreas mais críticas do ensino superior. Iniciando, assim, o processo de reflexão, analisa três setores principais de questões: a relevância e diversificação da oferta; a estrutura, organização e implementação do processo; e a qualidade do produto oferecido. Ao final, apresenta um conjunto de medidas ou propostas para a reformulação do sistema, muitas delas de caráter emergencial.

1. INTRODUÇÃO

O presente texto representa, como o próprio título sugere, uma tentativa de construir uma agenda de questões que se colocam relevantes para discutir, refletir, polemizar, discordar ou até mesmo concordar sobre o processo de desenvolvimento da educação superior no Brasil.

A agenda se justifica porque o sistema universitário brasileiro chega aos anos 90 com uma série de interrogações sobre seus papéis e funções, a qualidade dos produtos apresentados à sociedade, sua organização e sua importância no processo de desenvolvimento.

As mudanças econômicas, políticas e sociais vividas pelo Brasil ainda não encontraram, de certo modo, eco na estrutura de serviços oferecidos pelas universidades e demais estabelecimentos de ensino superior. O perfil da oferta de cursos e habilitações e a concentração da maioria dos alunos em apenas doze cursos, muitos dos quais — não sendo prioridade em termos de desenvolvimento nacional — oferecidos em detrimento de outros que, apesar de estratégicos, apresentam ociosidade de vagas, tornam urgente um repensar deste nível de ensino. Esse repensar diz respeito à diversificação da oferta diante dos novos desafios do desenvolvimento nacional e do processo de expansão, à estrutura e organização do processo formativo e, por fim, à qualidade do produto, traduzido em profissionais graduados nas diferentes áreas do conhecimento, pesquisa, estudos e avanços científicos e tecnológicos.

As abordagens e questões não são novas. Ao contrário, são recolocadas para uma reflexão e para provocar o surgimento de alternativas no início de um novo governo, que deseja implantar mudanças e fazer renovações, e quando estão em tramitação no Congresso Nacional assuntos de maior relevância, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e a medida provisória propondo a criação do Conselho Nacional de Educação, que institucionaliza a avaliação dos estabelecimentos e dos cursos, tomada por alguns como “exame de estado”, assunto que tem provocado debates acalorados e efervescentes.

O documento coloca uma série de questões com base em um rápido diagnóstico do ensino superior, ao mesmo tempo em que explicita o papel do Estado na condução do processo de desenvolvimento deste nível educacional. De imediato, colocam-se inúmeras perguntas que fornecem aos pesquisadores e decisores uma agenda de trabalho para os próximos anos.

O que esperar do ensino superior na década de noventa? Três vetores principais de questões são analisados, como a relevância e

diversificação da oferta do sistema; a estrutura, organização e implementação do processo; e a qualidade do produto oferecido.

Os elementos apresentados permitem então repensar as funções das instituições de ensino superior, que são muito heterogêneas entre si e produzem uma qualidade de ensino diversificada e, na maioria das vezes, extremamente questionável.

Em conseqüência, o documento delineia alguns caminhos para a expansão do sistema, ao mesmo tempo em que apresenta um conjunto de medidas ou propostas para a reformulação do sistema, muitas delas de caráter emergencial.

O documento, em sua simplicidade, cumprirá, desse modo, seu papel se provocar polêmicas e debates, desencadear a construção de novos cenários para analisar a educação superior e subsidiar a construção de políticas para o setor nesta virada de milênio.

2. ENSINO SUPERIOR: PERGUNTAS À PROCURA DE RESPOSTAS

2.1 Diagnóstico O sistema de ensino superior brasileiro, apesar de sua limitada existência histórica, apresenta problemas e sinais de esgotamento. Sua expansão acelerada na década de 70, estimulada oficialmente e sem planejamento prévio, fez surgir um conjunto heterogêneo de instituições, com diferentes tipos de serviços, sem a garantia de um padrão mínimo de qualidade.

A reforma de 1968, que se definiu pelo modelo de universidade, embora sem adequada implementação, fez surgir algumas centenas de instituições ditas isoladas, que foram crescendo ao longo das décadas de 70 e 80 e atingindo complexidade suficiente para permitir sua transformação nos anos recentes em universidades. Todavia, a mudança de perfil do sistema, de predominância de instituições isoladas para universidades, não apresentou significativas mudanças em termos de relevância e diversificação da oferta, de novas alternativas no processo ensino-aprendizagem e de resultados diferenciados na qualidade dos produtos oferecidos.

Chegamos a 1994 com um sistema oferecendo mais de 5 mil cursos superiores de graduação, mais de 500 mil vagas e com um alunato equivalente a 1,6 milhão, graduando anualmente mais de 240 mil novos profissionais. Este sistema, como uma árvore frondosa, apresenta maior concentração e expansão de cursos, vagas e saídas na área de humanidades e ciências sociais aplicadas.

Espacialmente, estes números se concentram da seguinte forma: a região Sudeste, integrada pelos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo, abrange 52,4% dos cursos,

62,3% das vagas, 55,1% das matrículas e mais de 60% das conclusões de cursos. Aí, também, ocorre a maior diversificação de oferta nas áreas mais competitivas das ciências exatas e tecnológicas e das ciências biológicas e da saúde. As regiões Sul e Nordeste vêm a seguir, ficando o Norte e o Centro-Oeste com as menores participações na oferta e diversificação de serviços no ensino superior.

Administrativamente, o sistema é predominantemente privado, com 56,5% dos cursos, 68,7% das vagas, 59% das matrículas e 65,7% das conclusões de cursos. Apesar de ainda apresentar maior concentração de cursos nas áreas de humanidades e ciências sociais aplicadas, o setor privado já detém expressiva participação em áreas mais competitivas, com as das engenharias e da saúde, adentrando agora em projetos nas ciências agrárias. Deve-se ressaltar, contudo, que esta participação nessas áreas apresenta sintomas de ociosidade preocupante, principalmente nas engenharias. O setor mantido pelo governo federal participa apenas com 14% das vagas, 21,5% das matrículas e 16,7% das conclusões.

Para atender ao contingente de matrículas, o quadro docente total era formado por mais de 141 mil professores, dos quais apenas 15% possuíam formação em nível de doutorado; 23,6%, de mestrado; 35,5%, de especialização; e 25,9% tinham apenas graduação. O segmento federal ainda é o melhor qualificado. Neste se concentram 42,8% dos doutores e 44,4% dos mestres do país, seguido pelo sistema estadual paulista, que, isoladamente, tem o maior núcleo de doutores do país, capitaneado pela USP, Unicamp e Unesp. Regionalmente, os professores melhor titulados se concentram também na região Sudeste, que possui 70% dos doutores e 52,6% dos mestres. Esta maior densidade dos professores melhor titulados na região Sudeste também explica a concentração da maior produção de ciência e tecnologia do Brasil.

Os setores que apresentam os maiores estrangulamentos com relação à qualificação docente, mesmo depois da criação de mais de trinta universidades particulares e apesar das exigências mínimas de titulação docente, que são colocadas pelas normas em vigor, continuam sendo o particular e o municipal.

Com relação ao regime de trabalho, é o setor federal que, novamente, detém o maior contingente de docentes em tempo integral, cerca de 55% do total, seguido pelo sistema paulista. Proporcionalmente, é o setor privado que tem o menor número de docentes em tempo integral — apenas 9,4% do total.

2.2 O Papel do Estado no Ensino Superior

Há, entre os educadores, consenso sobre a necessidade de repensar a estru-

tura e as funções do ensino superior, o que representa um problema complexo, difícil de ser abordado sem provocar conflitos de interesse e, principalmente, sem envolver questões mais amplas a respeito do papel do Estado na condução do processo de desenvolvimento da educação superior, tendo-se em mente os princípios e preceitos constitucionais.

O dever do Estado é explicitado no artigo 208 da Constituição, que diz: “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de (inciso V) acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um e (inciso VI) oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando”.

Constitucionalmente, existe uma limitação à ação do governo fora do âmbito do sistema mantido pela própria União, fixada no artigo 209 da Constituição, que diz:

“O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;

II - autorização e avaliação de qualidade pelo poder público.”

As normas gerais da educação nacional referem-se à estrutura, organização e funcionamento dos sistemas educacionais.

A autorização e avaliação pelo poder público, em função de critérios de qualidade, pressupõem a existência e exigência do cumprimento de requisitos mínimos, parâmetros e critérios de aplicação a serem aferidos antes, no processo e, ao final, na saída, pelos formandos.

Neste contexto, fica-se com o entendimento de que o governo, no âmbito do sistema federal de ensino, o qual exige investimentos públicos, pode direcionar o processo de expansão e desenvolvimento, segundo as prioridades estabelecidas pelas metas governamentais. No setor privado, cumpre ao governo fixar diretrizes gerais e definir normas e procedimentos com vistas à autorização e à garantia do padrão de qualidade exigido, princípio obrigatório estabelecido pelo inciso VII do artigo 206 da Constituição.

2.3 As Questões em Pauta

Sem qualquer ordem de prioridade, mas apenas como forma de iniciar um amplo processo de reflexão, podem ser colocadas várias perguntas que fornecem, certamente, uma agenda de trabalho aos pesquisadores e decisores do ensino superior, tais como:

-
- a) O que a sociedade brasileira, nesta etapa pós-Constituinte e integrante do Mercosul, espera do sistema de ensino superior em termos de objetivos, papéis e funções?
- b) Para cumprir estes objetivos, funções e papéis, a atual estrutura, extremamente cristalizada, tem condições de responder satisfatoriamente às necessidades da sociedade ou exige reformulações?
- c) O modelo institucional — tipo de instituições consolidadas, universidades e estabelecimentos isolados —, o sistema de cursos estanques que atribuem diplomas específicos, e a regulamentação de profissões podem ou respondem aos anseios da sociedade em permanente mutação e, principalmente, às novas demandas do mercado ocupacional?
- d) Qual o papel do Estado na condução do processo atual de formação de recursos humanos para o ensino superior e para o desenvolvimento da ciência e tecnologia?
- e) Quanto custa ao Estado a formação de pessoal de nível superior e qual a capacidade do Estado de manter instituições públicas?
- f) Quanto custa ao Estado ampliar a oferta pública do ensino superior? Interessa à sociedade continuar investindo recursos públicos no ensino superior ou mesmo ampliar os montantes atualmente gastos?
- g) O que o Estado deve financiar: ensino de massa, ensino voltado apenas para formação de recursos humanos para ciência e tecnologia, ou ensino tecnológico de curta duração?
- h) Qual tipo de instituição deve merecer apoio do poder público no ensino superior?
- i) Quais as funções que devem ser exercidas pela universidade? Ensino? Pesquisa? Serviços? Que prioridade estas funções devem ocupar na universidade?
- j) Na perspectiva da democratização, quem deve ter acesso ao ensino superior e de que forma deve se dar este acesso?
- l) Quanto custa ao cidadão freqüentar escolas superiores e como evitar a atual discriminação entre ensino pago e ensino gratuito?
- m) A atual estrutura de carreiras universitárias estanques, a validade nacional dos diplomas e a regulamentação de carreiras interessarão à sociedade pós-Constituinte? Essa estrutura responde aos interesses do desenvolvimento científico e tecnológico e ao ensino de massa oferecido por muitas centenas de instituições no interior dos estados?

-
- n) Onde deve se dar a formação do pesquisador e do cientista, e quais as diferenças entre tais tipos de formação?
- o) Como avaliar a qualidade da oferta do ensino superior: em termos de infra-estrutura, bibliotecas, laboratórios, recursos humanos, projeto pedagógico, currículos, programas, etc.?
- p) Como avaliar a qualidade do processo de formação no ensino superior e quais os seus pressupostos básicos?
- q) Como avaliar as saídas ou produtos dos diferentes tipos de instituição?
- r) Qual a política de expansão que deve nortear a sociedade brasileira? Deve ser uma política de expansão qualitativa? Qual o papel do Estado na formulação e execução deste tipo de política?
- s) Quais processos burocráticos da expansão devem prevalecer? Controle das corporações? Outros? Quais?
- t) Como adequar a oferta em termos de distribuição espacial e diversificação de serviços em áreas mais carentes?

3. O QUE ESPERAR DA DÉCADA DE 90?

A análise diagnóstica permitiu identificar as áreas mais críticas do sistema de ensino superior. Para efeito de estudos, pode-se abordar a questão com base em três vetores principais: relevância e diversificação da oferta; estrutura, organização e implementação do processo; e qualidade do produto.

3.1 Relevância e Diversificação da Oferta

Este tópico pode abranger as questões relativas à estrutura e composição da oferta do sistema, com base na análise da atual composição e da tipificação da

expansão verificadas nos últimos anos. Essas questões referem-se:

- à expansão ou contenção da oferta diante do atual perfil de cursos e vagas;
- à distribuição espacial da oferta e sua diversificação diante da concentração demográfica, e à dinâmica da economia em cada região;
- à expansão e às áreas de conhecimento: onde expandir e em quais áreas e cursos;
- à expansão e divisão de responsabilidades entre os agentes: setor privado e setor público;
- à administração do processo de expansão: a quem cabe? Ao poder dos estados, ao poder federal, às próprias instituições de ensino superior (IES)?

-
- à expansão e ao controle pelas corporações, regulamentação das profissões, validade nacional dos diplomas, diversificação das carreiras universitárias x mercado de trabalho x currículos mínimos x bacharelados por grandes áreas, democratização das oportunidades de acesso diante da atual estrutura de oferta e dos agentes financiadores.

Ainda com relação à relevância e diversificação da oferta, podem ser analisadas questões tais como sua heterogeneidade atual, que aponta para ações saneadoras com relação :

- à infra-estrutura física nos diferentes setores de administração;
- aos meios (bibliotecas, laboratórios, meios instrucionais e demais equipamentos);
- aos docentes — qualificação, dedicação e remuneração;
- à metodologia — planejamento curricular e metodologias de ensino-aprendizagem e programas (conteúdos mínimos);
- aos recursos financeiros — quem paga, quem recebe, fontes, etc.

3.2 Estrutura, Organização e Implementação do Processo

A estrutura e o funcionamento do ensino superior no Brasil, demarcada pelo arcabouço legislativo, prima pela uniformização, pelo mimetismo, pela aplicação de critérios e parâmetros gerais comuns a todas as ins-

tuições.

Na qualidade do processo, podem ser abordadas, entre outras, questões relativas a:

- estrutura das carreiras universitárias e definição de seu perfil, currículos mínimos e plenos e problemas dos conteúdos e duração dos cursos;
- funções atribuídas ao ensino superior e às suas instituições;
- o processo formativo, tendo em conta:
 - o tipo de formação dos alunos para a vida — profissional ou acadêmica;
 - o desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem;
 - o desempenho docente e a utilização de meios instrucionais;
 - a duração do processo formativo como etapa burocrática formalista e credencialista para a obtenção do diploma;
 - o perfil do profissional formado pelo que oferece o sistema — ensino de massa e ensino de excelência;

-
- a qualidade dos graduados e sua inserção no mercado de trabalho;
 - as funções dos diferentes tipos de instituições, aí compreendidos as universidades e os estabelecimentos isolados, com suas diferenças e contrastes;
 - a composição do estoque de graduados e as demandas do mercado de trabalho, considerando as necessidades requeridas pelo desenvolvimento brasileiro;
 - o processo formativo e a produção de ciência e tecnologia;
 - o papel, funções e resultados do processo formativo pós-graduado;
 - o tipo de estrutura formativa dos cursos, cujas opções são as de formar bacharelados por grandes áreas ou em escolas profissionais, e a forma de distribuir estas funções entre os diferentes tipos de instituições;
 - o custo financeiro do processo: como opera? Quem paga?
 - a atribuição das funções de ensino, pesquisa e extensão — quem faz o quê nas diferentes etapas do processo formativo?

3.3 Qualidade do Produto De imediato cabe a seguinte questão: o ensino superior forma para quê e para quem?

A atual composição de saída semestral ou anual do sistema apresenta uma concentração que requer uma investigação mais aprofundada. Em apenas três cursos — direito, administração e pedagogia — concentram-se 32,8% dos graduados que, se somados aos dos cursos de letras, ciências contábeis, engenharias e ciências, fazem o percentual subir para 55,2%. Não se conhece em profundidade a situação atual do mercado ocupacional nem suas tendências. Todavia, diante da atual concentração de graduados em poucos cursos, surgem interrogações sobre sua pertinência e relevância perante o conjunto de necessidades do processo de desenvolvimento econômico, político e social brasileiro. O setor de serviços é o que emprega o maior volume de graduados, mas não se sabe a adequabilidade e aceitação desse mercado em função do seu perfil qualitativo. Assim, qualquer processo de investigação deve procurar respostas para perguntas do tipo:

- Quais os objetivos do ensino superior na sociedade atual?
- Como medir e aferir a qualidade dos graduados?

-
- Como construir indicadores que possam mensurar e captar os diferentes aspectos do processo formativo e sua efetividade?
 - Como conjugar e relacionar a formação técnica com a formação política ?
 - Qual a atual composição dos graduados por área de conhecimento diante do mercado ocupacional?
 - A atual estrutura de cursos estanques é adequada para responder às demandas sociais e econômicas e do desenvolvimento científico e tecnológico do país e do setor produtivo?
 - Não seria importante estudar novas estruturas de carreiras, como os bacharelados por grandes áreas do conhecimento, que permitirão maior flexibilidade e respostas mais rápidas às necessidades do mercado ocupacional, além de facilitar a mobilidade dos profissionais com reorientações formativas de curta duração?

4. REPENSANDO AS FUNÇÕES

As instituições de ensino superior — universidades e estabelecimentos isolados — têm por objetivos, basicamente: produzir e difundir conhecimentos, formar profissionais qualificados para o mercado de trabalho, promover a cultura, a ciência e a tecnologia e assegurar serviços de qualidade para a sociedade.

Apesar da aceitação destes objetivos, as contínuas e rápidas mudanças na sociedade atual mostram que é preciso repensar os papéis e funções do ensino superior. Com base na atual composição da oferta, fica difícil fazer avaliações sem construir e se referir a parâmetros, padrões mínimos, indicadores e sinalizadores dos comportamentos da saída e do tipo de produto esperados.

É forçoso reconhecer que há na estrutura do sistema um grande número de instituições oferecendo serviços sem qualquer projeto pedagógico definido, com base em cópias de outras instituições localizadas em outros contextos.

A indefinição dos papéis e objetivos tem feito surgir no país um sistema heterogêneo em sua estrutura de oferta, mas uniforme em feições legais, no qual se exige tudo da universidade e se deixa sem controle o universo das escolas isoladas.

Exige-se da universidade ensino de qualidade, sem precisar o que seja ensino de qualidade, sem definir parâmetros, requisitos ou outros meios de mensuração. Exige-se pesquisa para resolver os problemas de ciência e tecnologia, mas não se traça o arcabouço necessário para que ela possa prosperar. Enfim, a multiplicidade de funções que o “ente universidade” se vê na tarefa de executar

deixa-a perplexa, desnorteada, fazendo surgir, em seu seio, uniões corporativas com objetivos mais claros e facilmente identificáveis.

As análises sobre o comportamento do ensino superior brasileiro separam ensino de massa, que seria o ofertado pela grande maioria dos estabelecimentos de ensino isolados e noturnos, do ensino da qualidade, em sua quase totalidade público, ofertado pelas universidades oficiais. Contudo, nem mesmo esta classificação geral permite criar paradigmas claros que possam conduzir a uma categorização do ensino.

A grande interrogação que paira, de um lado, é saber se o ensino superior deve ser massificado e quais tipos de cursos podem ser massificados. Por outro lado, em que instituições devem ser oferecidos estes cursos e que objetivos teriam. Seriam de formação geral, de acesso à cultura ou algum tipo de profissionalização?

Isso coloca a necessidade de se repensar o tipo de ensino que teria objetivos mais acadêmicos e científicos, e como este poderia ser, ao mesmo tempo, profissional e nascedouro de pesquisadores e cientistas, em função da excelência e qualidade do ensino.

Identificar e traçar objetivos claros a respeito do ensino superior, em suas diversas formas e modos de oferecê-lo, será a primeira tarefa imprescindível na segunda metade da década de 90. A uniformização geral do sistema, sem abertura para novas modalidades institucionais, gera o conformismo, facilitando o surgimento de novas estruturas, controladoras e credencialistas, com seus aparatos burocráticos e corporativos.

Para se ter objetivos claros, é preciso repensar a atual estrutura de oferta, cristalizada ao longo das últimas décadas, e rever, também, os aparatos burocráticos criados pelo Estado, com finalidades meramente formalistas. Isto quer dizer que, tendo o sistema atingido a casa de 1,6 milhão de alunos e revelado extrema heterogeneidade e fragilidade formativa e qualitativa, demonstrando esgotamento, faz-se necessário uma revisão estrutural, organizacional e de objetivos.

Quando todos podem e devem fazer de tudo, no que se refere à oferta de cursos, pesquisa e extensão, provavelmente poucos têm condições de oferecer tais produtos com o nível qualitativo desejável. Assim, o atual sistema de cursos estanques, com profissões regulamentadas, nos quais todos devem cumprir o mesmo currículo mínimo, receber os mesmos créditos, independentemente se o ensino é oferecido ao aluno em tempo integral, tempo parcial ou noturno, deve ser repensado.

Desta forma, pode-se dizer, sem medo de incorrer em erros grosseiros, que a estrutura de oferta é extremamente heterogênea, o que levou o sistema ao estado presente.

A expansão do ensino superior, ocorrida nas últimas décadas, confirma esta convicção. O subsistema público praticamente não cresceu, permitindo o governo que a iniciativa privada avançasse, sem contudo estabelecer critérios e parâmetros que permitissem preservar os mínimos de qualidade desejável. Criar cursos passou a ser fácil, bastando fundar uma mantenedora com poucos recursos, solicitar autorização e usar influências. A infra-estrutura, os recursos bibliográficos, laboratórios, estrutura curricular e metodologia de ensino-aprendizagem não são analisadas a fundo. Pior ainda é o caso dos professores que nem na área oficial conseguiram qualificação suficiente. Assim, a expansão do setor privado deu-se sem aumentar o nível da qualidade dos docentes, o que, certamente, fez cair a qualidade da oferta.

A existência de aparatos burocráticos do Estado formalista é a causa primeira dessa situação. A ocupação dos espaços por cursos tradicionais, sem atender a requisitos de qualidade, aumentou as matrículas, fazendo decair, portanto, a qualidade do ensino oferecido.

Podem-se enumerar os seguintes itens que revelam a heterogeneidade do sistema de ensino superior:

- infra-estrutura precária e sem condições;
- bibliotecas sem o número mínimo necessário de livros e periódicos por curso, e desatualizadas;
- laboratórios sem os equipamentos mínimos e sem pessoal técnico de apoio;
- professores sem qualificação, contratados em regime de horas-aula com baixa ou simbólica remuneração;
- falta de projeto pedagógico na maioria das faculdades e cursos;
- ensino essencialmente teórico, com aulas expositivas, sem metodologias apropriadas de ensino-aprendizagem;
- ensino noturno para o trabalhador estudante, com a mesma estrutura dos cursos diurnos;
- baixo nível de exigência dos professores, bastando ao aluno assistir aulas, sem maiores desempenhos;
- estrutura curricular sem referência a um perfil profissiográfico, na maioria das vezes copiada de uma faculdade para outra, sem referência ao meio;

-
- formas de avaliação praticamente inexistentes e, quando existentes, pobres, sem critérios metodológicos, servindo meramente como aparato burocrático de um rito de passagem;
 - ensino baseado, em grande parcela, em apostilas tradicionais, sem o uso de apoio bibliográfico;
 - sistema de estágio sem acompanhamento, meramente credencialista;
 - falta de supervisão das Demecs que, por omissão ou falta de condições, compactuam com a fragilidade geral das instituições;
 - ensino privado, em sua maioria comercial, no qual se extrai o máximo e se dá o mínimo, para sobrar mais financeiramente;
 - sistema de financiamento sem controle — o aluno paga e não avalia o que recebe; as mantenedoras não explicam como usam os recursos arrecadados, estando seus donos muito bem, e as IES muito mal;
 - sistema geral altamente discriminador, com apenas 344 mil alunos em estabelecimentos federais e 216 mil em estaduais, recebendo ensino gratuito, devendo os demais 941 mil alunos frequentar escolas particulares pagas;
 - concentração de graduados em áreas não-prioritárias, nas quais o ensino é generalista e, em alguns casos, apresenta uma grande ociosidade de vagas nas licenciaturas.

5. PARA ONDE CAMINHAR?

5.1 A Expansão do Sistema

A política de governo, manifesta por meio de atos de força, suspendendo temporariamente a criação de faculdades e cursos, de forma indiscriminada por todo o país, sem análise do mérito de cada pleito e sem justificativa coerente, muito mais ao sabor de pressões corporativas, demonstra a fragilidade da compreensão do processo educacional, além de ser medida inócua. Não é a reserva de mercado ou a não-expansão que garantirão a qualidade da oferta, a qualidade do ensino oferecido e a formação de profissionais qualificados.

Algumas tendências podem ser detectadas no comportamento geral do sistema de ensino superior para a próxima década.

Apesar do crescimento desigual em algumas regiões e do declínio da demanda em algumas áreas, como as licenciaturas, os sinais indicam que a expansão da demanda por ensino superior continuará crescendo em áreas mais seletivas, que representam as preferências do mercado ocupacional, como é o caso das ciências da computação e a área de comunicação social em geral. Estes sinais podem ser visualizados no número de inscrições gerais nos vestibulares, que, apesar da crise econômica, continua a manter-se alto, indicando que há, ainda, interesse por frequentar um curso superior. Por outro lado, com a universalização do ensino fundamental, também crescerá a participação do segundo grau que, por sua vez, pressionará o terceiro. Contudo, é necessário cautela nas projeções, haja vista que, nos últimos dez anos, o sistema não apresentou crescimento significativo; ao contrário, em alguns anos tem sido negativo. A clientela hoje parece mais politizada e consciente ao escolher uma carreira universitária, concorrendo para tanto a relação custo/ benefício e as vantagens relativas no mercado de trabalho de cada profissão.

A tão propalada crise de valorização do diploma não representa fator suficientemente inibidor para frear a demanda por ensino superior, uma vez que os jovens não têm outra opção à vista para sua formação geral e profissional. O que pode acontecer é a mudança de direção da demanda para áreas mais competitivas, acirrando a disputa por profissões mais compensatórias, em termos de remuneração futura, e que detenham maior prestígio.

Esta competição pode tornar o sistema mais discriminador, perdurando a atual situação do ensino médio, no qual os beneficiários são os jovens oriundos de famílias que podem demandar ensino privado de melhor qualidade, sem esquecer o treinamento para o vestibular, realizado em cursinhos. A consequência inevitável será

uma grande massa que demandará ensino superior, e que deverá se contentar com um ensino também de massa, predominantemente noturno, oferecido por instituições privadas, sabidamente desiguais, cuja qualidade geral de serviços e processo formativo deixam muito a desejar.

Apesar da diminuição da taxa de natalidade, prevista para a próxima década, este fenômeno afetará mais o ensino superior do que os demais níveis, pois certamente a pressão pelo terceiro grau será maior. À medida que melhorar o fluxo no ensino de primeiro grau, com a eliminação da repetência e da evasão, e crescer o segundo grau a taxas mais expressivas, certamente aumentará a demanda por ensino superior, além de, seguramente, aumentar a democratização do acesso. Essas novas demandas, possivelmente, requererão outros tipos de cursos que lhes dêem, ao lado de uma formação geral sólida, uma base suficiente de conhecimentos e habilidades para enfrentar o mundo do trabalho com menos ansiedade e maior flexibilidade e mobilidade.

Deve-se ter presente, também, que as comparações com países europeus e latino-americanos, com relação ao percentual da população universitária na população geral, demonstram que o Brasil é um dos países com menor participação. Só esse indicador é um sinal de que nos próximos anos haverá um incremento nas matrículas universitárias.

Mais do que expandir em áreas tradicionais, o sistema tenderá a se rearrumar, também, nessas áreas, com novas opções nas ciências sócio-administrativas, tecnológicas e artes. A maior expansão, certamente, continuará acontecendo nas áreas de informática, ciências agrárias e tecnologia de ponta, em centros maiores, e nas áreas tradicionais, em espaços vazios de cidades de pequeno porte.

Não se pode esquecer que o sistema privado criou uma dinâmica própria de sobrevivência, apesar da crise, e continua a demandar novas criações de cursos e vagas.

A estabilização econômica do país é, sem dúvida, o maior instrumento e termômetro do aumento ou não da demanda por ensino superior.

Não se pode esquecer, também, que o mundo do trabalho, com o advento de novas tecnologias, aumentará o nível de requerimentos exigidos para os cursos superiores, obrigando o sistema universitário a se adaptar e a buscar novas alternativas e estratégias para responder com maior eficiência, rapidez, qualidade e adequação a essas novas demandas.

5.1.1 Expandir
o Quê e
de Que Forma?

Se as tendências indicam que, sem interferência governamental, o sistema continuará se expandindo, o sensato é pensar de que forma pode-se, sem rupturas, apontar rumos para a expansão. Continuar com o atual sistema, que revela exaustão, é apostar na permanência da mesma qualidade de oferta existente.

A primeira preocupação será, sem dúvida, analisar a distribuição espacial da oferta e sua diversificação diante da dinâmica da economia em cada região.

Em seguida, é necessário que se defina, com relativa clareza, quais as funções de cada tipo de instituição — universidades e estabelecimentos isolados, tanto das instituições federais quanto das particulares.

Definidas as opções, cabe verificar de que forma o sistema oferece os diferentes tipos de cursos e habilitações, com que infraestrutura física, quais recursos materiais — como, por exemplo, bibliotecas e laboratórios — e, principalmente, com que recursos humanos, que hoje se apresentam defasados e, em termos de conhecimento, com baixa qualificação.

Não menos importante será a questão do financiamento deste nível de ensino e sua democratização. De que forma o cidadão pode democraticamente ter acesso a um ensino de boa qualidade, mesmo que tenha de pagar para estudar? Hoje, a discriminação ocorre de forma dupla: ao mesmo tempo que o aluno paga o estudo, recebe um serviço, em sua maioria, de segunda ou de terceira categoria.

Poder-se-ia pensar que a questão da expansão não deveria preocupar as autoridades educacionais, pois muitos defendem a tese de que o mercado se auto-regula. Contudo, a pressão das corporações, a questão das profissões regulamentadas, assegurando privilégios, a validade nacional dos diplomas, tudo canaliza para a existência de aparatos burocráticos reguladores ou controladores.

Neste contexto, deve-se incluir a questão do papel do Estado no controle burocrático do processo que deve ser repensado. Continuar em nível federal ou transferir aos estados a tarefa de analisar autorizações, reconhecimentos, avaliar qualidade, fiscalizar e acompanhar tecnicamente as instituições nos termos que determina o artigo 209 da Constituição, são questões que merecem decisão urgente. O que não se recomenda é a permanência do atual sistema, no qual as diferentes instâncias dos sistemas educacionais não se relacionam. O poder federal autoriza para São Paulo, sem conhecer o que os órgãos estaduais estão autorizando, muitas vezes conflitando cursos, áreas e regiões, pela superposição de medidas.

Mais complexa do que analisar expansão é a questão da reestruturação do sistema atual, para dar-lhe nova fisionomia, nova força, novos elementos que permitam sua melhoria qualitativa. Como interferir no universo de instituições privadas heterogêneas, de instituições municipais e estaduais sem o mínimo de infraestrutura? Esperar que a demanda selecione é inútil, pois a seleção pela demanda é tarefa para um povo mais politizado, e não para o “jeitinho brasileiro,” no qual quanto mais rápido se conseguir um diploma, sem frequentar se for possível, é o mais comum. As motivações dos estudantes pela educação superior, determinadas por valores do contexto social e de suas famílias, são irreais e se regem por:

- “lei do menor esforço acadêmico, para a obtenção do título;
- lei da velocidade, para obtê-lo o quanto antes;
- lei da segurança de colocação no mercado de trabalho na saída da universidade, procurando garantir um emprego cuja renda esteja no nível das aspirações do graduado.”*

Esta situação tem suas raízes na própria estrutura social desigual e discriminadora, que obriga o trabalhador estudante a não ter opção senão procurar um “diploma”, mesmo sabendo que o ensino não é de boa qualidade. Nesta circunstância, por que não aplicar a lei do menor esforço: melhor terminar logo e partir para a universidade da vida?

Este universo de problemas conduz a outra tendência, que é a da tipificação da demanda e da diferenciação dos serviços oferecidos em função desta mesma demanda. O ensino para aluno em tempo integral deverá ter uma seqüência metodológica e uma duração determinada, que será diferente para quem estuda no período noturno, cansado do trabalho. Esta diferenciação esbarra em outros entraves, tais como:

- Como nivelar estes conhecimentos para clientela diferenciadas?
- Como atribuir o mesmo diploma para diferentes tipos de ensino?
- É necessária a diferenciação? E onde fica o princípio da equidade?

6. PROPOSTAS

6.1 Ensino Superior Federal Problema: Sistema de carreira única, que privilegia a isonomia salarial, estabilidade,

* N. SORIA, Oscar. Calidad, Eficiencia y Equidad en la Educación Superior Latino-Americana: De los últimos veinte años a los veinte años por venir. Mimeo. 1984.

etc.

Situação: Preceito constitucional do funcionalismo público.

Solução: Reformar a Constituição.

Propostas: Eliminar a carreira única e a estabilidade funcional;

- cada universidade estabelece seu plano de cargos e salários;
- estabelecer critérios de produtividade, eficiência e produção acadêmica;
- sistema de administração próprio — regras fixadas pela universidade, tais como: quantitativos de professores, funcionários técnico-administrativos; sistema de admissão, progressão, etc. Problema de hoje: excesso de funcionários, baixa relação aluno-professor, ociosidade docente.

6.1.1 Proposta Acadêmica Total autonomia para que cada universidade elabore seu projeto institucional e pedagógico:

- Cursos de graduação, vagas, metodologias, ingresso, progressão, avaliação, diplomação. Autonomia quanto à duração dos cursos, pois hoje alguns são longos demais e neles se aninham alunos profissionais que ficam de cinco a oito anos ocupando uma vaga gratuita.

Pós-graduação: reformulação para reduzir o tempo de titulação, pois hoje, a formação de um mestre demora quatro anos e a de um doutor, até oito anos. Pensar em outras alternativas de titulação, tais como: doutorado direto, livre docência; pós-graduação à distância, convênios com universidades estrangeiras.

6.1.2 Financiamento

- Avaliar e levantar o custo real do ensino de graduação e de pós-graduação, isolando-os das demais atividades da universidade, tais como pesquisa e extensão.
- Transferir aos alunos o custo do ensino de graduação e pós-graduação. Para isso é necessário aperfeiçoar o programa de crédito educativo ou de bolsas de estudo com garantia de retorno.
- Reformulado o sistema, o atual alunato federal receberia um crédito educativo até a formatura e, dois anos após, começaria a reembolsar o programa. Os novos alunos que ingressassem no sistema obrigatoriamente assinariam contrato.
- Dotar cada universidade de um orçamento-piso (teto) ou global, a ser por ela administrado segundo projeto próprio. Este seria o compromisso da União. As universidades desenvolveriam políticas de alianças, contratos, convênios, assessoria, etc., para cobertura de outros custeios e capital.

-
- Os programas de pesquisa (grupos de pesquisa, extensão, etc.) teriam financiamentos através de outras fontes: Finep, CNPq, etc. Somente seriam financiados programas relevantes, o que estabeleceria a verdade da hipócrita situação de hoje, na qual todos alegam que fazem pesquisas. Com isso, tempo integral e dedicação exclusiva seriam de competência de cada universidade, de acordo com os programas negociados.
 - Para estabelecer o orçamento-piso é necessário avaliar rapidamente qual o “orçamento verdade” de cada universidade:
 - Quanto custa o ensino de graduação?
 - Quanto custam as demais atividades — discriminando-as?
 - Quais as atuais fontes que financiam as atividades? Hoje ninguém sabe de onde vem e para onde vai o dinheiro de fundações e demais órgãos existentes.
 - Para se estabelecer o orçamento-piso, quais seriam os critérios?
 - Número de alunos de graduação?
 - Número de alunos de pós-graduação?
 - Número de funcionários técnico-administrativos?
 - Infra-estrutura de cada universidade?
 - Quais os tipos de atividades — saúde, tecnologia — existentes em cada universidade e que possuem custo operacional mais elevado?
 - Número de professores por titulação?
 - Combinação de todos estes fatores?
 - Terminar com os estudantes profissionais — cada aluno tem direito a ficar na universidade um determinado número de anos, a não ser que arque com todos os custos.
 - Cada universidade emite e registra os diplomas concedidos e faz publicar no Diário Oficial da União.
 - O governo federal, como o Banco Mundial sugere, deve abandonar o controle centralizado das instituições federais de ensino superior, estabelecendo regras gerais a partir das quais as instituições elaboram seus projetos institucionais e se relacionam com o poder público.

Avaliação: ao governo, nos termos constitucionais, cabe estabelecer as regras para avaliação, como sinalizadores tanto externa como internamente. Ele não o faz, mas pode monitorar para evitar o corporativismo e protecionismo de grupos organizados. Os re-

sultados devem ser públicos, para se saber quem é quem nas universidades públicas.

- Classificar as universidades por qualidade e produtividade, dando conhecimento à sociedade de “quem é quem”.
- A capacidade física instalada das universidades públicas é muito maior do que o número de estudantes atendidos. Poder-se-ia expandir em 50% a oferta, reduzindo drasticamente os custos mediante a reprogramação das atividades de cada professor no seu regime de trabalho.

6.2 Ensino Superior

Privado — Universidades

Problema: A principal fonte de financiamento, ou quase única, são as mensalidades, controladas pelo governo, que devem cobrir os custos diretos e indiretos, tais como: custo do ensino; da pesquisa, quando houver; da extensão; da manutenção em geral; e dos investimentos.

Situação: Leis e medidas provisórias tentam regulamentar a cobrança de taxas, anuidades e mensalidades.

Solução: Dar a liberdade de fixar preços reais dos serviços, mediante análise dos custos diretos de produção, dos indiretos e das margens de investimento. É discutível que aos alunos de hoje compete *investir* em nome da mantenedora, para que os futuros tenham melhores condições de infra-estrutura, laboratórios, biblioteca, etc. Deve-se repensar a questão da mantenedora que quiser se habilitar a manter uma universidade quanto à sua capacidade de investimento próprio, que, justiça seja feita, deve ter seu retorno para a consolidação, crescimento e diversificação.

6.2.1 Financiamento Mensalidades ou anuidades escolares. O problema é a interferência governamental, pois somente nos últimos meses foram expedidas 11 medidas provisórias sobre o assunto.

Possíveis soluções seriam:

- liberdade de fixar preços em função dos custos reais do ensino, demonstrados publicamente pelos balancetes e balanços gerais. Excessos e abusos seriam coibidos pela lei de proteção ao consumidor;
- não liberando totalmente, poder-se-ia estabelecer, no nível do Ministério da Fazenda, algo análogo às câmaras setoriais. Deve-se ter em mente, contudo, que não cabe a qualquer governo impedir ou limitar o investimento individual na educação, em qualquer área do conhecimento. Os recursos governamentais é que devem ser direcionados para setores estratégicos do desenvolvimento nacional;

-
- a questão fundamental é que qualquer medida de fixação de preços prejudica, sobretudo, as melhores escolas e protege as menos qualificadas.

6.2.2 Crédito Educativo — É fundamental reformular o programa, universalizando-o na medida do possível, e criando mecanismos de auto-sustentação (garantia do retorno). A Constituição determina que o Estado deve garantir acesso aos níveis mais elevados de ensino aos que demonstrem capacidade;

— O crédito educativo deve ser negociado diretamente com o aluno, que deve poder optar por escolas diferentes, à sua vontade e interesse.

— Criar um sistema de bolsas de estudo a fundo perdido para alunos talentosos, com vistas a selecionar cérebros em áreas estratégicas.

6.2.3 Área Acadêmica — Autonomia para que cada universidade elabore seu projeto institucional e pedagógico: cursos de graduação — vagas, metodologias, ingresso, progressão, currículos, avaliação, diplomação e registro dos diplomas mediante publicação no Diário Oficial da União.

— O problema de hoje — muitas universidades exageram no aumento de vagas em cursos de baixo custo operacional, como direito — deve ser examinado do seguinte modo:

- Se a universidade tiver infra-estrutura de biblioteca, laboratórios e professores qualificados, não haveria problema, pois é o aluno quem paga.
- Os excessos e abusos de universidades que aumentam vagas e cursos, sem terem os indicadores necessários, devem ser de alguma forma rigorosamente fiscalizados, punindo-se e, se possível, cassando-se o título da universidade. Fiscalizando os excessos, evita-se o canibalismo, hoje presente nos grandes centros, nos quais quem pode mais perde menos, na concorrência desleal entre universidades com preços e qualidade de serviços diferentes.
- A abertura de curso de qualquer área deve ser permitida, desde que se distinga, com clareza, que o papel da universidade é o de ensinar e aprender, e não se envolver com a questão do exercício profissional. O que é necessário são regras claras sobre o que deve ser exigido para se abrir determinado tipo de curso em áreas como saúde e tecnologia. Não cabe ao governo proibir, pela OAB ou o Conselho Nacional de Saúde, a abertura de cursos nos quais o financiamento é privado. Fica no ar um cheiro pobre de corporativismo.

— Quanto à avaliação, de acordo com a Constituição, é fundamental estabelecer mecanismos, tanto interna como externamente, valendo o que foi dito para as universidades públicas. A renovação periódica do credenciamento como universidade é fator importante de controle de qualidade. Por isso, é fundamental continuar a experiência começada no então Conselho Federal de Educação, com as universidades particulares criadas na década de 80.

6.3 Ensino Superior Privado- Estabelecimentos Isolados — Há, no Brasil, 759 escolas superiores isoladas, com 654 mil alunos (41%) do total, o que dá uma média de 861 alunos por escola. Estes alunos estão concentrados, em grande parte, nos cursos de direito, administração, ciências contábeis, pedagogia e letras, e frequentam estes cursos no período noturno. No Brasil, hoje, 59% da matrícula está concentrada em universidades. Este aumento de matrículas em universidades deu-se a partir da década de 80, com o reconhecimento de mais de trinta novas universidades.

— Até hoje, prevaleceu, no Brasil, o sistema de reserva de mercado, no qual os governos federal e estadual autorizam e reconhecem cursos, mediante um conjunto de regras, a começar pelo exame da necessidade social. Qualquer novo curso ou aumento de vagas fica na dependência de autorização do poder constituído.

Para desburocratizar o setor, há as seguintes alternativas:

- Para estabelecimentos já existentes e que ministrem cursos já reconhecidos, poder-se-ia aprovar, para cada instituição, um Plano Institucional de Desenvolvimento, de no mínimo dez anos, com suficiente detalhamento e precondições a permitir a implantação e funcionamento de cursos, fechamento de outros, preservando-se indicadores de qualidade previamente definidos. Desta forma, terminaria a burocracia de amontoamento de centenas de processos, se evitaria a perda de tempo e o sistema funcionaria de modo mais flexível.
- Descentralizar toda a área de autorização para os estados e adotar o Plano Institucional de Desenvolvimento com o acompanhamento e fiscalização pelo estado.
- Para os novos mantenedores que desejam criar novos estabelecimentos, as normas deveriam prever a preexistência de condições patrimoniais e econômico-financeiras e o exame das propostas por conjuntos, e não em cursos isolados.
- Quanto as estabelecimentos isolados, poder-se-ia torná-los supervisionados por universidades de sua área geográfica, que também se responsabilizariam pelo registro dos diplomas ou, então, simplesmente, permitir que todo e qualquer estabelecimento registre o diploma, publicando-se no Diário Oficial da União.

7. MEDIDAS DE CARÁTER EMERGENCIAL GERAL (Resumo)

- a) Dar autonomia para as universidades registrarem seus diplomas mediante publicação do registro no DOU e terminar com o reconhecimento dos cursos, após instituir o sistema de avaliação sistemático e periódico.
- b) Estudar a reformulação do diploma, analisando o caráter acadêmico e o profissional. Separar o papel da universidade de ensinar e *aprender* da questão do exercício profissional. Isto não significa que a universidade estará alheia ao que acontece no mundo do trabalho, mas que ela está acima, e sua função extrapola a visão profissionalista.
- c) Dar autonomia às universidades para elaborarem os currículos plenos dos cursos de graduação. Poder-se-ia atribuir ao Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras um papel de moderador e mediador para análise das necessárias compatibilizações.
- d) Dar liberdade para que cada universidade estabeleça o sistema de ingresso, permitindo experiências inovadoras.
- e) Reestruturar o sistema de crédito educativo, universalizando-o, na medida do possível, para incluir, também, os alunos das instituições federais de ensino superior, com regras que garantam o retorno. Poder-se-ia começar criando um fundo de fomento à graduação que permita melhor administração do crédito educativo.
- f) Criar um sistema de bolsas de estudo para premiar alunos talentosos.
- g) Criar um sistema de avaliação geral das universidades que substitua o reconhecimento de cursos e permita avaliar a produtividade geral e a relevância de suas atividades.
- h) Estudar o fim da regulamentação profissional, restringindo-a às carreiras efetivamente essenciais, como medicina e algumas áreas da engenharia.
- i) Reformular e repensar os cursos superiores de graduação, quanto à duração, currículos e denominações. Há excesso de terminalidades. Pensar nos bacharelados por grandes áreas e em um sistema de especialização que permita maior agilidade no mercado ocupacional. Reestudar os cursos de curta duração, ditos tecnólogos, que podem ocupar um lugar importante no preparo de mão-de-obra profissional.
- j) Continuar o trabalho, já começado, de renovar o reconhecimento das universidades criadas na década de 80 como experiência-piloto.

l) Criar e estimular a iniciativa privada a desenvolver mecanismos próprios e sistemáticos de avaliação institucional que cubram todas as áreas e atividades da universidade ou do estabelecimento de ensino.

m) Definir e elaborar regras claras quanto aos mecanismos de expansão do sistema, e critérios e parâmetros para a avaliação das instituições de ensino e de seus cursos de graduação, bem como para a desativação e ativação de cursos com vistas a atender com flexibilidade às necessidades do mercado.

n) Democratizar o acesso e reformular o sistema de pós-graduação, principalmente o mestrado, para que sirva eficazmente de instrumento de preparação docente. Esta reestruturação deve começar pela estrutura acadêmica e terminar pela duração do curso. Quanto ao doutorado, reestudar suas estruturas e permitir formas alternativas não-curriculares de obtê-lo, evitando a cartelização de algumas universidades que se julgam o receptáculo da ciência no Brasil.