

FÓRUM: BRASIL, 1995

**PRIORIDADE À EDUCAÇÃO:
UM SALTO DE QUALIDADE**

Rio de Janeiro
Novembro de 1994

FÓRUM: BRASIL, 1995

PRIORIDADE À EDUCAÇÃO: UM SALTO DE QUALIDADE

Fórum Brasil, 1995 : prioridade à
educação :



30850

IPEA - BSB

Rio de Janeiro
Novembro de 1994

Sumário

Um Plano para educação

**Cláudio de Moura Castro
João Batista Araújo e Oliveira**

**Um Novo paradigma gerencial na educação:
A revolução da qualidade**

Antônio Carlos da R. Xavier

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Educação e desenvolvimento sustentável

Haroldo mattos de Lemos

A parceria entre Estado e Município

Ana Luiza Machado Pinheiro

Autonomia e reforma do ensino superior no Brasil

Abílio Baeta Neves

Inserção competitiva, universidade e sociedade

Décio Leal de Zagottis

**Organização do ensino superior: o público e o privado.
A expansão do ensino superior e a criação de
Novas universidades – universidade privada**

Edson Franco

**A questão da expansão do ensino superior brasileiro:
Um desafio para o curto prazo**

Edson Machado de Sousa

Condicionantes da qualidade da pesquisa na Universidade

Eunice Ribeiro Duaham

A Ruptura com o Bacharelismo

Marco Antônio França Faria

**Uma Lição de Anísio Teixeira:
Das raízes do bacharelismo a uma nova visão do
Ensino pós-secundário**

Ruy Carlos de Camargo Vieira

FÓRUM: BRASIL. 1995

**PRIORIDADE À EDUCAÇÃO:
UM SALTO DE QUALIDADE**

Um Plano para Educação

**Cláudio de Moura Castro
João Batista de Araújo e Oliveira**

Rio de Janeiro
Novembro de 1994

Um Plano para Educação

**Cláudio de Moura Castro
João Batista de Araújo e Oliveira**

UM PLANO PARA EDUCAÇÃO

Cláudio de Moura Castro
João Batista Araújo e Oliveira
30 de agosto de 1994

A presente nota sugere algumas mudanças de rumo para a educação. Ela se destina àqueles que estão refletindo sobre os seus rumos no próximo governo, e não formula planos ou idéas em estilo ou linguagem própria para sua difusão. É uma nota voltada para leitores avisados e conhecedores dos grandes relevos da educação brasileira, dispensando, portanto, introduções e descrições de caráter geral. Os problemas mais óbvios não serão explicitados nas propostas de novas soluções. O que parece estar funcionando ou andando na direção aproximadamente certa não receberá maiores atenções.

Antes de entrar em questões substantivas, devemos ter muito claros os seguintes pontos:

(I) Não é possível continuar falando em resolver os problemas da educação sem ter muito claras as restrições fiscais com que conviveremos nos próximos anos. O desafio realista é tratar os problemas com os recursos que existem;

(ii) Jamais faltaram boas idéias para consertar a educação. Pelo contrário, sempre as tivemos em demasia, diante das restrições orçamentárias e da limitada capacidade de implementação da máquina administrativa. O desafio é escolher alguns alvos críticos e concentrar neles toda a munição disponível;

(iii) A primeira lista é a do que não fazer. Há o que não dá para fazer, diante da fraqueza das equipes e da máquina. Há o que não dá para fazer por falta de vontade política de atores críticos. E há o que não é prioritário;

(iv) Será irresponsável da parte dos novos incumbentes mais uma vez ignorar as lições do passado e as fraquezas das instituições que dirigem. O entusiasmo das novas equipes tem que ser temperado pela memória do passado. Já foi tentado? Quantas vezes? Deu certo? Por que falhou? A primeira cura do sistema é sarar da amnésia administrativa;

(v) Plano para a educação não é plano para o MEC. O MEC precisa entender a educação brasileira. Este conhecimento emoldura e dá sentido à sua ação. Mas o MEC tem uma margem de ação muito restrita e a compreensão destes limites é essencial para uma estratégia realista.

As Grandes Prioridades

O Brasil ficou para trás, seja na implementação de um sistema educacional sério e abrangente, seja na estrutura das soluções adotadas. Há um verdadeiro **relicário de soluções velhas e obsoletas**. Mas não podemos querer demais e tentar andar mais do que as pernas permitem. Sugerimos as seguintes prioridades:

(i) No Primeiro Grau é preciso cuidar da **qualidade** de ensino. O cotidiano da escola tem que funcionar melhor;

(ii) No Segundo é preciso preparar para uma expansão que virá a dar um caráter mais prático e mais experimental para o ensino;

(iii) O ensino profissional necessita alternativas mais populares e as escolas técnica devem separar a parte profissional dos estudos acadêmicos;

(iv) O ensino superior tem que ser diversificado e o problema da sua governabilidade e financiamento deve ser equacionado;

(v) A pós-graduação necessita de financiamento mais simples, de programas mais voltados para o mercado profissional (em contraste com o acadêmico) e de mais foco na sua pesquisa.

Novos Estilos para o MEC

O MEC e seus papéis deverão ser revistos em profundidade, para adequá-los aos novos tempos. A maior parte destas mudanças deverão ser efetuadas antes que se instale uma nova gestão, já que sua ação executiva terá que ser reduzida.

1. O MEC deverá executar cada vez menos, passando a ser um órgão de liderança, de avaliação e um fórum de discussões e de coordenação da ação dos estados. Como tal, deverá operar com um contingente de funcionários de muito maior nível.

No ensino de primeiro e segundo graus, na prática, desapareceu o papel executivo do MEC, exceto o de operar o FNDE. No ensino superior, a administração das universidades federais requer revisões drásticas. O novo MEC deverá fazer menos, pensar mais e impor-se pelo seu espírito de liderança intelectual e sua centralidade política.

2. O ensino de primeiro grau deverá merecer atenção e recursos em caráter prioritário. Os recursos do Salário Educação serão distribuídos aos estados segundo critérios bem definidos e automáticos, onde o objetivo é aumentar a eqüidade entre estados ricos e pobres. O segundo objetivo é acabar com o clientelismo nesta alocação de recursos.

O papel do salário educação é aumentar o grau de eqüidade dos gastos com educação básica. Não fora isso, melhor seria simplesmente abolir essa fonte de arrecadação. E eqüidade pode se obter por fórmulas simples em que os repasses seriam inversamente proporcionais a renda per capita do estado. Isso pode ser gerado por algoritmo automaticamente aplicado e os recursos imediatamente transferidos aos estados. Reduz-se assim burocracia e elimina-se o clientelismo no processo. Adicionalmente, estes repasses deverão premiar o esforço dos estados e municípios em usar recursos próprios na educação. Isto é, quanto mais e melhor gastar do seu dinheiro, mais ganha do FNDE. Eventualmente, uma pequena margem de recursos do orçamento do próprio MEC poderá ser usada em projetos especiais, alocados por competições públicas, para a melhoria da educação básica.

3. O ensino secundário deverá ser ampliado e sofrer uma renovação curricular, enquanto o ensino profissional deverá se tornar mais flexível e compatível com os mercados de trabalho.

De uma lado, será importante rejuvenescer os currículos do segundo grau e aumentar sua relevância tanto para aqueles que irão para o mercado de trabalho quanto para os que se preparam para ingressar na Universidade. Ao mesmo tempo cumpre desatrelar os currículos dos cursos profissionalizantes, dando-lhes maior flexibilidade e permitindo-lhes ajustar-se de forma permanente às necessidades do mercado.

4. As universidades federais deverão adquirir muito mais autonomia, seja por via de regras drásticas eliminando seu governo central ou pela sua estadualização.

É indesejável a situação presente das universidades federais que não têm autonomia para resolver os seus problemas próprios e usam a administração do MEC para eximir-se da responsabilidade pelos seus atos. As isonomias vigentes ignoram os problemas e os perfis de cada uma. Ou o MEC entrega as universidades aos estados para que as administrem ou terá que criar novas regras onde elas sejam donas dos seus narizes e que prestem conta a quem de direito pelo que fizerem de certo e de errado.

Nos parágrafos que seguem explicitamos algumas das prioridades e mudanças propostas para a educação brasileira. No caso do primeiro e segundo graus, destacamos, ao final de cada seção, os papéis do MEC. No caso do ensino superior e pós-graduação, as prioridades e ações propostas se encontram praticamente todas dentro do âmbito de atuação do MEC.

Políticas para o Primeiro Grau

1. Privilegiar a qualidade do ensino.

O país logrou matricular quase todos na escola e mantê-los lá por mais de oito anos. Mas a qualidade é desastrosa; tão ruim quanto em países muito mais pobres. Cumpre melhorar dramaticamente o cotidiano da escola, não se desviando desta meta central para cuidar de outras coisas que podem ter mais charme, gerar dividendos políticos ou adiar a resolução deste problema.

2. Definir e comprometer publicamente de maneira clara os gastos a serem realizados por aluno.

Os gastos destinados à educação ou que poderiam ser para tal destinados competem com usos cujos beneficiários - legítimos ou ilegítimos - tem mais visibilidade, maior poder de fogo ou ascendência política sobre os decisores. Daí os desvios de verbas e os gastos com pouca consequência sobre a qualidade do ensino. Para lutar contra estes vazamentos, a melhor estratégia é criar instâncias politicamente aguerridas do lado dos que têm a perder com estes desvios, sobretudo os pais dos alunos.

Um dos componentes desta mobilização é tornar transparentes os orçamentos e as perdas. Ao exigir uma definição do montante de recursos que o governo (estadual ou municipal) promete gastar diretamente com cada aluno, ficará muito mais fácil para os que estão próximos às escolas verificar se esta promessa está sendo cumprida. E como os orçamentos votados são facilmente conhecidos, fica também fácil aferir quanto está sendo desviado para outros usos.

3. Estimular a participação dos pais e de outros grupos através de técnicas de "marketing" social.

Em um país de fracas tradições educacionais e que conseguiu avançar tanto sem um bom sistema de educação básica, é necessário convencer aos atores mais importantes, a começar dos pais, que esse ciclo terminou. É preciso valorizar a escola e cobrar dela cotidianamente melhores resultados. Os brasileiros deveriam vigiar a escola como vigiaram a seleção. Para que isso aconteça, é necessário fazer o "marketing" social da educação.

4. Avaliar a qualidade do ensino oferecido em cada escola e informar a sociedade.

É preciso educar a sociedade para que aprenda a cobrar e a valorizar o bom ensino. Como parte deste processo, a qualidade do ensino oferecido deve ser corretamente medida e estes resultados devem se tornar públicos. Cada pai deverá conhecer a qualidade da escola que seu filho frequenta.

5. Garantir um tempo de estudo mínimo em cada escola.

Dentro de certos limites, quanto mais se estuda, mais se aprende. Um ano escolar encurtado é receita certa para um aprendizado atrofiado. É preciso eliminar o ucompensar os dias perdidos e aumentar a proporção de tempo escolar gasta com as tarefas escolares. Os trabalhos para casa são uma das maneiras mais baratas e eficientes de aumentar o tempo de estudo sem os gastos de aumentar o ano escolar.

6. Garantir o material escolar mínimo para cada aluno.

Livro não é solução mágica para todos os problemas de ensino. Mas sem livros e outros materiais simples e pouco dispendiosos, é virtualmente impossível obter um ensino de mínima qualidade. Todavia, isto não significa que o governo federal deva operar diretamente na área. Soluções estaduais, municipais ou mesmo dentro de cada escola deverão substituir os grandes programas federais.

7. Eliminar a política na escolha de dirigentes, professores e funcionários.

Se o critério de contratação não é escolher o melhor candidato, perde-se eficiência, desmoraliza-se a administração e contamina-se as escolas com clientelismo. Há muitas formas, inclusive já utilizadas no país, para introduzir critérios mais apropriados. Trata-se agora de generalizá-las.

8. Reduzir o número de professores e funcionários que não estão diretamente implicados com as atividades de sala de aula.

Em alguns estados há menos professores na sala de aula do que na administração ou perdidos em outras burocracias. Há também excesso de merendeiras e zeladores. Se os recursos consumidos com este pessoal improdutivo ou pouco produtivo fosse convertido em melhores salários para os mestres em sala de aula, o sistema ganharia muito.

9. Transferir para as escolas os recursos de manutenção e de gastos de consumo.

Trocar vidraças e decidir quantas vassouras ou latas de criolina são necessárias é assunto melhor resolvido na escola do que em qualquer outro local do país. São muito positivas as experiências de dar às caixas escolares os recursos para tais gastos. Aumenta a eficiência dos gastos, elimina problemas crônicos de escolas depauperadas e dilapidadas, bem como dá aos diretos um maior sentido de responsabilidade.

10. Oferecer condições de remuneração, de trabalho e de formação para os professores.

Sem professores corretamente formados, dignamente remunerados e com condições de trabalho não se pode pensar em um ensino de qualidade. Em muitíssimos casos é necessário aumentar os vencimentos dos professores, mas não devemos pensar que reforma de ensino se exaure neste aspecto. Os aumentos são parte importante de um conjunto mais amplo de medidas. Sozinhos, são tão ineficazes quanto os milhões de horas de cursos de reciclagem oferecidos como remendos a um sistema mal costurado.

Papéis do MEC:

Na área do primeiro grau, o papel do MEC deve limitar-se a:

(i) estabelecer um mecanismo de repasse de recursos para os estados e municípios que seja automático, inversamente proporcional às necessidades e que ao mesmo tempo incentive os estados e municípios a investir adequadamente em educação;

(ii) implementar um sistema nacional de informações educacionais, atualizado e confiável, acoplado a um sistema nacional de avaliação do desempenho dos alunos, e com vistas a servir para um diálogo permanente sobre políticas públicas na área;

(iii) proporcionar recursos (do seu próprio orçamento) para a pesquisa e inovação educacional, com base em projetos competitivos apresentados por pesquisadores, escolas públicas e privadas, e sistemas de ensino, e promover a disseminação de resultados;

(iv) limitar a legislação e regulamentação a dois aspectos: um currículo mínimo simplificado e uma regra que assegure a transferibilidade de alunos dentro do território nacional.

Políticas para o Segundo Grau

Entre as preocupações com o estado de penúria do primário e a voracidade política do ensino superior, o segundo grau é o nível esquecido. Não se trata hoje de virar de pernas para o ar a prioridade do primário mas de dar ao secundário um pouco mais de atenção para certos problemas mais urgentes.

A - Ensino Acadêmico

1. Preparar a expansão do segundo grau, que terá lugar quando for desengarrado o primeiro grau.

Devido ao engarrafamento dos alunos no meio do primário, o secundário abriga uma fração reduzida da população escolar, em contraste com o que acontece nos países educacionalmente mais avançados. Ao melhorar o primário, automaticamente aumentará a matrícula no secundário. Para evitar que se tenha que improvisar soluções para atender a esta expansão futura de matrículas, é necessário que se planeje com antecedência o alargamento do curso secundário.

2. Redefinir carreiras de magistério e políticas de formação dos professores.

O modelo da faculdade de educação e dos cursos de pedagogia já demonstrou amplamente ser uma solução inferior, seja no Brasil seja em outros países. Devemos adotar a solução mais bem sucedida de usar o ensino superior convencional para preparar os profissionais em suas matérias respectivas ou afins e usar cursos de pós-graduação (em geral curtos) para complementar a sua formação com as matérias pedagógicas. Isto permite uma expansão mais rápida de qualquer área, ao mesmo tempo que forma os professores em um mundo mais competitivo e aberto. A formação pedagógica é oferecida depois, em qualquer momento em que um profissional de alguma área correlata decidir que deseja entrar para o magistério. Podemos pensar também em uma preparação pedagógica parcialmente feita no modelo do "mestre-aprendiz" adotada na Alemanha.

3. Desenvolver um currículo mais prático e que responda às necessidades de uma sociedade industrial mais complexa e sofisticada (ciências, matemática, atividades práticas, iniciativa, espírito crítico, capacidade de trabalho de grupo) (MEC e estados).

O abandono da velha disciplina dos "trabalhos manuais" não foi uma perda tão grande. Mas o abandono quase total das aulas práticas de laboratório foi menos justificado. Todavia, como não foram substituídas por coisa alguma, a escola secundária permanece como uma instituição do século XIX, beletista e ignorando a revolução industrial do país e a evolução tecnológica do mundo.

Não carece voltar aos trabalhos manuais ou à falida profissionalização do ensino secundário, condenada de antemão pelo seus maus resultados em outras as partes do mundo. Mas é preciso fazer do secundário um curso contemporâneo, mais prático, ensinando a lidar com tecnologias deste fins de século e com o cotidiano da nossa sociedade. A dimensão experimental, o uso das mãos e a ênfase na criatividade devem ser recuperados ou criados nas nossas escolas.

B. Ensino Técnico e Profissionalizante

O ensino profissionalizante foi vítima de uma paralisia decisória, desde o dia em que se desfez a malfadada profissionalização obrigatória do ensino secundário. Nada mais se fez por ali, talvez até poupando-nos de outros desastres. Mas tal inação deixou o país com um atendimento muito parcial e limitado neste setor.

1. O ensino profissionalizante deve permanecer fora do sistema regular de ensino, em mãos de instituições como o SENAI e o SENAC e outras que tenham vocação para tal.

Estas instituições fazem um excelente trabalho e não a porque comprometer sua fidelidade às empresas e aos seus clientes. O que fazem tende a ser bem ferido. Devemos apenas cuidar do que fica de fora de sua área de atuação e de indagar se não poderão ter expandidos os seus papéis.

2. Deverá ser estimulada a criação de modalidades mais simples de formação profissional, visando equipar os milhões de brasileiros que se dirigem ao mercado de trabalho com pouca escolaridade e nenhuma preparação para o trabalho. Em particular o ensino à distância ou aberto oferece possibilidades interessantes.

O principal problema do ensino profissional existente é deixar desatendida a preparação para um sem número de ocupações mais simples, sobretudo para aqueles que não tem a escolarização formal que lhes permita o auto-aprendizado ou os meios para cursos privados. Contudo, não deveremos pensar em uma solução global para um conjunto tão desconhecido de necessidades. Melhor pensar em estimular muitas soluções pequenas, mais que em conjunto somem um volume considerável de ações. As soluções desescolarizadas e, em particular, o uso de novas tecnologias de ensino, bem como as consagradas fórmulas de ensino à distância deverão ser estimuladas.

3. As escolas secundárias poderão abrigar cursos profissionais de curta duração, com administração independente e totalmente vinculados ao mercado de trabalho.

Há todas as razões para não repetir a fracassada experiência de profissionalização do ensino secundário. Não obstante, o local físico destas escolas pode abrigar cursos práticos voltados para as atividades em demanda no mercado. Estes cursos deverão ter administração e finanças independentes, podendo em alguns casos ser operados pela iniciativa privada.

4. As escolas técnicas federais deverão separar a parte acadêmica da parte técnico-profissional. Esta última deverá ser oferecida apenas a quem já terminou o secundário, a fim de que não sejam atraídos para ela alunos que apenas cobiçam o diploma secundário que dá acesso à universidade.

Escolas técnicas são operações dispendiosas, devido às exigências de equipamentos e professores especializados. Não obstante, por oferecerem um ensino secundário de boa qualidade, tendem a ser vistas pelos alunos como uma mera preparação para o vestibular, resultando em forte desperdício de recursos. Se a formação técnica for oferecida após o término do segundo grau, somente se matriculará nela quem está, de fato, interessado na profissionalização. O exemplo de algumas escolas técnicas brasileiras mostra o êxito desta política.

5. Os currículos técnicos deverão ser trazidos mais para perto das indústrias correspondentes e deverão ser intensificada a interação com as empresas, incluindo a diversificação dos serviços oferecidos a elas, tal como já acontece hoje com as melhores instituições deste tipo.

As escolas técnicas "polivalentes" permanecem sem foco, sem compromisso e mergulhadas na mediocridade, enquanto prosperam aquelas que se dedicaram a atender às necessidades de setores industriais específicos. A lição é clara. Escolas técnicas devem aproximar-se do setor empresarial e interagir com ele de forma diversificada e próxima. Para tal, requerem mais autonomia administrativa e financeira, bem como os incentivos para viver perto das empresas, sobretudo, carecem de mecanismos que condicionem seus orçamentos ao bom desempenho de seus alunos no mercado de trabalho.

Papel do MEC:

(i) Revisar os currículos de segundo grau, aumentando a sua relevância para o mundo da tecnologia e do trabalho, sem descuidar de seu caráter propedêutico;

(ii) Desvincular os currículos de cursos técnicos e profissionalizantes de quaisquer requisitos burocráticos, formais e acadêmicos, permitindo sua flexibilização;

(iii) Promover a maior participação do setor produtivo, particularmente SENAI, SENAC, SEBRAE e outros na gestão e financiamento do ensino técnico-profissional, inclusive no credenciamento de cursos e certificação de indivíduos;

(iv) Desregular, ao máximo, exigências de certificação profissional formal para o exercício de ocupações que não coloquem em risco a vida, segurança ou saúde dos usuários.

Políticas para o Vestibular

Progressivamente substituir o presente sistema de vestibular por provas que serão realizadas por todos os alunos e utilizadas pelas instituições de ensino superior, em combinação com outros critérios que ficarão à critério de cada uma.

O vestibular unificado representou um dos grandes avanços no ensino brasileiro. Livramo-nos do clientelismo e da política que ainda hoje perduram em países como México, Rússia e China. Esta unificação gerou o profissionalismo na preparação dos testes tecnicamente corretos.

Mas o sistema unificado escravizava as instituições de ensino superior a instâncias centralizadas que assumiam todos os encargos e responsabilidades da seleção dos candidatos. Mais ainda, cria um sistema que não faz justiça às peculiaridades de cada área do conhecimento. Daí a progressiva desintegração dos sistemas unificados. Contudo, as soluções descentralizadas pecam pelo amadorismo das técnicas de teste e seleção, pelos altos custos incidindo sobre as instituições que querem preparar seriamente suas provas e submetem os alunos a uma maratona ineficiente de candidaturas e exames, inclusive com prejuízos para aqueles economicamente menos dotados.

Uma solução intermediária seria centralizar mais ainda um exame geral de aproveitamento no ensino secundário e aferição de maturidade para o ensino superior. Mas ao invés de usar tal teste como critério único, a política seria fazer deste exame apenas um dos componentes da seleção. Cada instituição combinaria os resultados obtidos neste teste com outros testes e entrevistas complementares que desejar, ficando a decisão final em suas mãos. Assim, os músicos deveriam tocar seus instrumentos, os atletas competir e os químicos mostrar sua experiência de laboratório. Igualmente, dos candidatos às engenharias poderiam ser exigidas notas mais altas em matemática e dos médicos em biologia. Eventualmente os resultados desses exames poderiam servir para outras políticas de crédito educativo ou similares.

Papel do MEC:

(i) Desenvolver e criar mecanismos para utilização de novas provas nacionais, padronizadas que garantam qualidade, eficiência e equidade no processo de seleção de alunos, incentivando seu uso por quaisquer instituições de nível superior públicas ou privadas.

Políticas para o Ensino Superior

O ensino superior é vítima de seu próprio poder político, refém de uma legislação esclerosada e arrogante, paralizado por uma administração monolítica no espírito e inócua na prática e tratado como se todos pudessem ou devessem querer ser universidades de pesquisa. Pior, permanece na contramão da história, congelado no tempo, oferecendo cursos de duração fixa e presos a carreiras tradicionais. Tendo em vista a situação vigente, todas as ações abaixo se encaixam dentro de papéis a serem desenvolvidos pelo MEC.

A - Ensino de Graduação

1. Diversificar os cursos superiores, bem como a sua administração. O ensino superior tem muitos perfis e papéis que não deverão ser confundidos ou tratados como se fossem equivalentes.

O ensino superior não pode ser tratado como se tudo que se passa no nível pós-secundário tivesse a mesma natureza e como se o país fosse um território homogêneo. Antes de tudo, o ensino superior tem que passar a seguir os contornos de sua própria diversidade. Universidades elitizadas e voltadas para a pesquisa não se podem confundir com cursos superiores práticos e voltados para o mercado de trabalho. A liberdade de cátedra requerida para a crítica social nada tem a ver com a responsabilidade e clareza dos cursos profissionais. As infinitas possibilidades de oferecer cursos pós-secundários não deve ser confundida com as atividades intelectualmente elitizadas e rigorosamente estruturadas de certos cursos superiores.

2. Dar maior autonomia às instituições de ensino superior, ao mesmo tempo que estabelecer sistemas de avaliação de resultados.

Sem conceder autonomia não se pode cobrar resultados. As universidades federais devem ser liberadas das peias das regras medíocres e rígidas, que contrariam sua natureza e suas exigências. Mais livres, deverão ser cobradas pelos seus resultados, pelo emprego correto de seus graduados e pela excelência do trabalho acadêmico e profissional dos seus professores.

3. Estabelecer novas formas de financiamento das instituições federais, associando autonomia interna e regras claras com incentivos ao bom desempenho.

As universidades federais não tem liberdade para usar seus recursos de acordo com suas necessidades, mas tem total impunidade para seu desempenho medíocre. Uma fração predominante dos seus orçamentos deverá passar a ser concedida sem amarras ou restrições ao seu uso, ficando um adicional com o MEC para ser alocado segundo competição nacional, em programas federais de interesse geral ou como recompensa pelo bom desempenho. Alternativamente, as universidades federais seriam estadualizadas, ficando os estados totalmente responsáveis pela sua gestão e pela cobrança de resultados.

4. Criar uma fundação administrada por alunos, professores e administração universitária para cobrar dos alunos de melhor nível econômico, usando estas receitas para oferecer bolsas de estudo para alunos mais pobres.

Ministros da Educação não estão dispostos a por a perder suas gestões em prol da justa mas maldita causa do ensino superior pago. O ideal seria evitar o conflito, ao mesmo tempo que aumentar a equidade do sistema. No presente, um aluno brilhante de poucos recursos econômicos não pode frequentar um curso de bom nível que exige tempo integral. Se uma fundação externa às finanças da universidade cobrar dos alunos mais ricos e usar todos os proventos para financiar bolsas de estudos dos mais pobres, o grau de equidade do sistema aumentará de forma dramática. E como as receitas não são utilizadas pela universidade, o argumento do ensino pago não pode ser alegado pelos seus detratores.

5. Aprimorar o sistema de crédito educativo.

O sistema de crédito educativo é essencial para permitir, a médio prazo, uma mudança de foco na ação financiadora do governo, passando do apoio às instituições para o apoio aos indivíduos. A sustentação de uma tal política, no entanto, requer a revisão dos mecanismos de concessão e cobrança, bem como a moralização do sistema e sua gestão eficiente.

6. Eliminar o corporativismo nos diplomas e as reservas de mercado.

Um dos resquícios mais amargos das diversas encarnações do estado patrimonialista brasileiro é o corporativismo e as reservas de mercado para os diplomas de nível superior. Embora não seja possível cortar o mal pela raiz, deverá haver uma política clara e determinada de progressiva eliminação deste protecionismo que nem se justifica pela equidade e nem pela eficiência (as exceções óbvias dos médicos, pilotos e responsáveis por cálculo estrutural não podem ser invocadas para o caso geral).

B - Pesquisa e Pós-Graduação (MEC)

As políticas de pós-graduação travaram no tempo, deixando de acompanhar a evolução deste dinâmico setor. O momento é apropriado para rever as discrepâncias entre regras e as exigências do mundo real.

7. Simplificar e racionalizar os mecanismos de financiamento dos grupos de pesquisa, de forma a dar mais estabilidade e garantia de financiamento aos grupos consolidados e produtivos.

Os mecanismos de financiamento da pesquisa e da pós-graduação são uma relíquia de um passado onde todos os nossos cientistas eram principiantes necessitando de babás. Nem eram punidos pela sua fragilidade e nem tinham autonomia para gerir seus recursos. O resultado é que hoje os cientistas gastam tempo demais negociando recursos e as agências estão abarrotadas de funcionários que conferem o que não precisa ou não adianta conferir. É preciso simplificar os mecanismos que financiam os pesquisadores produtivos e consagrados, incorporando automaticamente nos orçamentos de seus grupos os recursos que pela sua competência eles acabam conseguindo ano após ano. Apenas os recursos adicionais, de alto risco ou para os iniciantes devem passar pela via sacra dos financiamentos caso a caso.

8. Criar incentivos para o estabelecimento de massa crítica.

Os temas de pesquisa da pós-graduação brasileira são excessivamente dispersos e motivados por acidentes de origem (os temas dos orientadores de tese no exterior). Falta massa crítica para obter resultados significativos e empurrar a fronteira da ciência e falta melhor adequação desta multidão de temas com as prioridades e necessidades da sociedade brasileira. Contudo, não é com o fiat de burocratas que se conseguirá maior unidade. Talvez o maior desafio da pós-graduação brasileira seja criar mecanismos legítimos de funcionamento para obter progressivamente maior polarização dos temas em torno de assuntos onde se possam esperar resultados mais relevantes para o país.

9. Criar incentivos para a progressiva eliminação do mestrado em instituição que têm doutorado.

O mestrado de três ou quatro anos foi uma boa fase de preparação para o lançamento de doutorados sólidos. Mas isso já aconteceu há tempo nas universidades mais maduras nas áreas acadêmicas. Não faz mais sentido enfileirar um mestrado longo a um doutorado ainda mais longo, mesmo que este último possa permanecer como o caminho natural para aos novos programas. Bolsas de estudo podem ser direcionadas na direção desejada para induzir as mudanças propostas.

10. Valorizar as realizações práticas nas áreas profissionais, ao invés das publicações acadêmicas.

Um engenheiro ou químico que publica um resultado patenteável deveria ser punido e não recompensado pela sua produtividade acadêmica. Os cursos de pós-graduação, são sinalizados pelas regras impostas pelas agências de fomento (Capes, CNPq, Finep). Enquanto estimularem a pesquisa acadêmica ao invés das realizações práticas nas áreas profissionais, estas áreas continuarão a responder como se fossem áreas científicas e negando ao país sua contribuição legítima. Alterações se impõe, dentro de cada instituição autônoma, nos critérios de avanço na carreira universitária, programas de aperfeiçoamento profissional bem como nos critérios para concessão de apoio para pesquisas puras e aplicadas.

11. Avaliar as credenciais dos professores nas áreas profissionais pelo desempenho profissional consagrado na área, ao invés de privilegiar diplomas de características acadêmicas.

Advogados, engenheiros e arquitetos não são cientistas que devem ter muitos diplomas e publicar artigos em periódicos. Daí, o critério de aferição dos professores que ensinam nestas áreas deve ser a excelência do seu desempenho profissional, mais do que seus diplomas. A crítica é o que consagra o pianista, o tribunal confirma a formação do advogado, os inventos e a solidez de sua reputação junto às empresas e o que faz afere um bom engenheiro.

12. Diversificar as modalidades de bolsas de estudo no exterior, de tal forma a melhor adequar a sua oferta ao mercado de trabalho e às deficiências das alternativas locais.

A exclusão de praticamente tudo que não as bolsas para doutoramento fazia sentido quando a prioridade maior era a implantação de bons mestrados e doutorados nos país. Hoje isso já se deu. O sistema precisa corrigir seus rumos e diversificar a sua oferta. Um violinista promissor deverá ir para o exterior até mesmo antes de seu curso de graduação. O doutorado é tarde demais, só produzirá teses sobre sonatas, jamais bons violinistas. Precisamos de engenheiros com mais pendoros práticos, e isto se obtem na graduação e não no doutorado. Se os mestrados forem fundidos com os doutorados, será preciso enviar alguns dos melhores alunos da graduação diretamente para os doutorados no exterior, a fim de evitar a endogenia excessiva da formação local.

13. Incentivar a criação o mestrado profissional nas áreas correspondentes (engenharias, medicina, enfermagem, artes, etc...). A tese seria substituída por estágios ou trabalhos práticos.

Quando a prioridade absoluta era a formação de docentes, a índole acadêmica de todos os mestrados era menos nociva. Mas hoje não se pode esperar que o sistema de ensino continue absorvendo a maioria dos pós-graduados. Portanto, faz ainda menos sentido manter esta orientação artificial de impor pesquisa acadêmica em áreas onde o desempenho prático é o que mais conta. Advogados devem dar pareceres, arquitetos projetar casas, médicos cuidar de seus pacientes, músicos tocar seus instrumentos e assim por diante. A regulamentação deve ser revista para incentivar a criação desse novo modelo de mestrado.

FÓRUM: BRASIL, 1995

**PRIORIDADE À EDUCAÇÃO:
UM SALTO DE QUALIDADE**

**Um Novo Paradigma Gerencial na Educação
A Revolução da Qualidade**

Antônio Carlos da R. Xavier

Rio de Janeiro
Novembro de 1994

**Um Novo Paradigma Gerencial na Educação
A Revolução da Qualidade**

Antônio Carlos da R. Xavier*

UM NOVO PARADIGMA GERENCIAL NA EDUCAÇÃO: A REVOLUÇÃO DA QUALIDADE

Antonio Carlos da R. Xavier
(Coordenador da Coordenação de
Qualidade e Produtividade da
Diretoria de Política Social do Ipes)

Introdução

O mundo moderno vem sendo objeto de profundas e aceleradas transformações - econômicas, políticas e sociais - que têm levado as nações e seus governos a adotarem estratégias diferenciadas e criativas para elevar a qualidade de vida de suas populações.

A experiência tem demonstrado que a implantação dessas estratégias só se torna possível quando constitui um projeto da maioria da sociedade e um objetivo de governo. A transformação que se requer exige mudanças político-institucional, técnico-econômica e cultural de grande envergadura e profundidade, demandando tempo, vontade e competência por parte de todos os atores envolvidos. Um objetivo-chave nessa estratégia de transformação é a elevação do nível global de competitividade da economia e, nesse contexto, a centralidade do papel da educação e da produção do conhecimento é reconhecida por todos (Cepal, 1992).

Entretanto, tem-se alegado, não sem grande dose de razão, que os governos em geral, e o setor educacional em particular, não têm desempenhado a contento suas funções, envoltos em burocracias lentas e centralizadoras, preocupados excessivamente com normas e regulamentos e com uma estrutura hierárquica que não lhes confere agilidade na solução dos problemas. O mundo tem mudado cada vez mais rapidamente, mas os governos e a educação não têm acompanhado essas mudanças.

A busca por transformações estruturais - mudanças revolucionárias que descentralizam a autoridade, reduzem a hierarquia, estimulam parcerias e privilegiam a qualidade com foco nos clientes - visando elevar a competitividade nos novos mercados

globais que se configuram, não é preocupação apenas dos governos. Ao contrário, essa busca tem sido mais intensa nos outros segmentos da sociedade - empresas, organizações não-governamentais - que procuram se tornar mais flexíveis, inovadoras e empreendedoras para fazer frente aos desafios da modernidade (Osborne e Gaebler, 1994).

Mas, não pode ser negado o papel fundamental dos governos e da educação no processo de transformação produtiva com equidade da sociedade. A formação de uma moderna cidadania, ou seja, a consolidação e aprofundamento da democracia, da coesão social, da equidade e da participação terá que ser obtida via estratégias que impulsionem a transformação da educação e da capacitação dos povos, aumentando o potencial científico-tecnológico das nações (Cepal, 1992). Somente um governo efetivo, com uma educação efetiva, pode conferir efetividade ao funcionamento da sociedade. A construção coletiva de um projeto de governo, onde a essencialidade da educação e da produção do conhecimento seja reconhecida, cujos valores e crenças sejam compartilhados pelos agentes sociais, passou, assim, a ser tarefa prioritária e inadiável das nações modernas.

Na consecução desses objetivos, a busca pela qualidade, pela excelência na prestação de serviços à população passa a ser uma constante preocupação dos governos. Para tal é necessário se contar com métodos modernos e eficazes de gestão, sem o que todo esforço de mudança corre o risco de não se efetivar.

O Brasil não está imune a essa discussão. Muitos anos de irresponsabilidade administrativa, de descaso com a *res publica*, de conivência com modelos excludentes de desenvolvimento fizeram com que a nação brasileira ostente, no limiar do século XX, baixos níveis de qualidade de vida e uma das mais perversas distribuições de renda do planeta. Os ventos da mudança, entretanto, começam a se fazer sentir. Poucos momentos na história brasileira registraram, como atualmente, uma cobrança social por estabilidade macroeconômica e um maior e melhor acesso a bens e serviços básicos. Embora muito tímidas, as transformações começam a se manifestar. Já não se discute mais, por exemplo, a necessidade de se ter um projeto explícito de educação nacional, de longo prazo. Discute-se, sim, como efetivá-lo, priorizando alvos críticos, num contexto de restrições fiscais (Castro e Oliveira, 1994). Do fortalecimento e melhoria da escola, à construção e conquista de novas parcerias e à modernização e melhoria dos processos de gestão, inúmeras sugestões vêm

sendo apontadas como absolutamente necessárias para enfrentar os novos desafios e provocar mudanças (Gatti, 1992).

O presente artigo visa contribuir para essa discussão, tomando como foco a melhoria da qualidade dos processos de gestão educacional. Analisa como alguns setores da educação brasileira vêm procurando enfrentar esses novos desafios e sugere que nenhuma transformação duradoura poderá ser obtida caso a questão gerencial não seja devidamente equacionada.

O técnico e o político na gestão escolar

Embora haja uma concordância quase unânime sobre as mazelas da educação, quando o assunto diz respeito ao aperfeiçoamento dos processos de gestão, as divergências e a incompreensão são assustadoras. As opiniões variam do se achar que a gestão é uma forma de tratar os alunos e as suas necessidades como sistemas artificiais, burocracias e rotinas (Osborne, 1986), até considerá-la como manipulação (Inglis, 1986), como uma capa que esconde a verdadeira realidade da vida escolar (Ball, 1989), como controles sem aplicabilidade para o fenômeno educativo, ou como uma atividade que pode facilitar e estruturar a definição de objetivos educacionais, dando-lhes igualmente expressão prática (Glatter, 1988).

Na verdade, pelo menos dois planos de análise, não excludentes, devem ser considerados. Um, mais geral, que diz respeito à democratização da prática educativa, com busca de maior autonomia e liberdade para as escolas, retratado num modelo popular e participativo de gestão, que se convencionou chamar de gestão democrática de educação. Outro, mais voltado para o efetivo controle da qualidade dos serviços educacionais, por meio de um conjunto estrategicamente organizado de princípios, métodos e técnicas. Se no primeiro caso a ênfase é colocada na dimensão política da prática educativa, no segundo a ênfase recai nos meios de se atingir os objetivos dessa prática.

A dicotomia entre uma visão e outra é mais ilusória do que real. O desafio maior do sistema educacional é o de oferecer um ensino de qualidade em que a formação do “cidadão participativo, crítico e consciente” esteja assentada nas exigências de eficiência e eficácia nas relações ensino-aprendizagem. A repetição do chavão de se formar “alunos críticos, participativos e conscientes”, expressa nos inúmeros documentos que tratam da gestão

democrática da educação não substitui a necessidade do planejamento, organização, disciplina, assiduidade, pontualidade e demais componentes necessários e fundamentais à sistematização da prática educativa. Como a demanda real é por um ensino de qualidade não pode haver exclusão entre qualidade e democratização da gestão educacional (Maldonado et al., 1993). Ou, dito de outra forma, a “qualidade política” da educação, entendida como estratégia de formação e emancipação das novas gerações, de sujeitos sociais capazes de definir por si seu destino histórico, não se contrapõe à “qualidade formal” da educação, que tem a ver com a aquisição e produção de competência tecnológica e sua instrumentalização (Demo, 1990).

Assim, seria grave erro considerar a gestão escolar como uma atividade puramente técnica, divorciada dos valores e objetivos educacionais e da dimensão política desses valores e objetivos. Uma visão meramente “técnica” do processo gerencial seria tão equivocada como uma visão estritamente “política” desse mesmo processo.

Os ventos da mudança

Do tempo em que os educadores começaram a aplicar pela primeira vez os princípios do gerenciamento científico de Frederick W. Taylor aos dias de hoje, ocorreram consideráveis melhorias nos métodos de gestão. Entretanto, no caso brasileiro, quando se considera a totalidade dos sistemas educacionais, os avanços nessa direção têm sido decepcionantes.

Quem se dedicar sobre a análise do funcionamento dos sistemas de ensino acabará por encontrar provas contundentes de que a gestão é uma componente decisiva da eficácia escolar. Inúmeros estudos, no Brasil e no exterior, vêm comprovando, direta ou indiretamente, que escolas bem dirigidas e organizadas são mais eficazes.

Sem negar a evidente e muitas vezes superestimada importância dos fatores externos sobre a qualidade do ensino, é principalmente a partir dos anos 90, no Brasil, que a influência da gestão passou a ser analisada de forma sistemática (Xavier, Mello, Amaral Sobrinho e Silva, 1994; Cenpec, 1993).

Tomando como foco a gestão dos sistemas educacionais, o comprometimento político do dirigente municipal ou estadual, a busca por alianças e parcerias, a melhoria das condições de ensino e da escola com valorização dos profissionais da educação e a gestão

democratizante do sistema e o fortalecimento e a modernização da gestão escolar têm sido apontados como essenciais para a melhoria da qualidade do ensino (Cenpec, 1993). No entanto, ao passo que nos anos 80 o aspecto sobressalente da gestão referia-se mais à democratização e participação do que à racionalização e produtividade, é este último aspecto que passa a surgir como preocupação mais intensa em muitas das administrações educacionais nos anos 90. Dentre os traços mais marcantes desse “novo padrão de gestão” destacam-se (Mello e Silva, 1993):

- a) participação dos agentes na gestão escolar com conteúdos e níveis mais definidos;
- b) mecanismos de avaliação que induzem à responsabilização das escolas por seus resultados;
- c) redefinição de papéis do nível central, visando maior descentralização;
- d) produtividade, eficiência e desempenho como ingredientes importantes do sucesso.

É muito cedo para se saber se esse padrão emergente de gestão representa uma tendência nacional, mas é indiscutível que os pontos acima mencionados constituem agenda obrigatória na discussão dos rumos da educação brasileira, em todas as instâncias administrativas.

A preocupação pelo sistema deixou em segundo plano, por muito tempo, o que efetivamente ocorria dentro das escolas. A questão de conhecer melhor o que torna uma escola eficaz, se a escola faz alguma diferença, ou seja, o quão a organização interna da escola poderia ser determinante no desempenho dos alunos adquiriu fôlego, no Brasil, somente a partir dos anos 90, seguindo uma linha de investigação que despontava, há algum tempo, nos EUA e Europa. Nessa perspectiva estão os estudos de Castro e Oliveira (1990), Mello (1993), Xavier, Amaral Sobrinho e Marra (1994), Cenpec (1994), Xavier (1994), entre outros. Os estudos, a exemplo do que vem sendo observado em outros países, apontam para as seguintes conclusões quanto às características das escolas eficazes:

- a) forte liderança do diretor;
- b) clareza quanto aos objetivos;
- c) clima positivo de expectativas quanto ao sucesso;
- d) clareza quanto aos meios para se atingir os objetivos;
- e) forte espírito de equipe;

- f) envolvimento dos diferentes agentes educacionais;
- g) capacitação dirigida dos profissionais da escola;
- h) planejamento, acompanhamento e avaliação sistemáticos dos processos que ocorrem na escola;
- i) foco centrado no cliente principal da escola: o aluno.

É evidente, dos resultados dos estudos mencionados, que a dimensão gerencial da educação é fator crucial que deve ser obrigatoriamente equacionado para um adequado desempenho escolar. Em nenhuma hipótese pode ser negligenciado ou reduzido unicamente a sua expressão política, como até agora tem sido feito, e os profissionais da educação, todos, sem exceção, deverão adquirir modernas habilidades gerenciais para o bom desempenho de suas funções. O improvisado deve ceder lugar ao método e o achismo deve ceder lugar à tomada de decisões com base em fatos e dados.

A revolução da qualidade na educação

A partir dos anos 90 vem se intensificando o debate sobre o que atualmente é denominado Gestão da Qualidade Total (Total Quality Management). Embora as discussões sobre a moderna concepção da qualidade remonte aos anos 30 (Shewhart, 1931) é somente a partir dos anos 50 que esse modelo gerencial passou a adquirir importância, devido a sua utilização crescente por empresas japonesas, inspiradas nos ensinamentos e esforços de Deming e Juran. Deming, em 1950, em Tóquio, incitou os principais líderes empresariais japoneses a adotarem o controle da qualidade, com base no controle estatístico dos processos e no foco às necessidades dos clientes, para conquistarem os mercados mundiais num prazo de cinco anos. Os próprios japoneses ficaram incrédulos, mas o tempo se encarregou de dar razão a Deming. Dessa época em diante, e principalmente a partir dos anos 80, o movimento pela qualidade se alastrou, como um imperativo de sobrevivência empresarial, para fazer face à concorrência que se acirrava em termos mundiais.

Concebido inicialmente para ser utilizado em empresas, o novo modelo gerencial vem sendo progressivamente utilizado nos mais variados setores da atividade humana, inclusive o educacional. No Brasil, e no ensino público, a Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais e a Secretaria de Educação de Cuiabá constituem os exemplos mais flagrantes de utilização da Gestão da Qualidade Total em larga escala. No exterior, em

especial nos Estados Unidos, as experiências se multiplicam em ritmo acelerado, a partir de 1988 (Morine, Hailey e Rubach, 1993a e 1993b; Salmon, 1993; Hittman, 1993).

Foi somente a partir de 1990, com o lançamento do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, que a questão da qualidade tomou impulso no Brasil. No mesmo ano, em novembro, o MEC organizou um Encontro sobre Qualidade da Educação, onde pioneiramente o Prof. Vicente Falconi Campos apresentou um trabalho intitulado "Gerenciamento por Sistemas ou Gerenciamento Participativo da Qualidade da Educação Brasileira" (Campos, 1991). Nesse artigo, pela primeira vez se coloca num foro de educadores a Gestão da Qualidade Total (GQT) como alternativa possível de gestão para os sistemas educacionais. Em 1991, Xavier (1991a e 1991b) aprofundou os pontos abordados por Falconi Campos e desde então diversos textos vem sendo produzidos sobre o tema no país (Neiva, 1993; Gomes, 1993; Wen, 1993; Médici, 1993; Barbosa et al., 1993; Mezomo, 1993; Ramos, 1992 e 1994; Xavier, 1994; Batista, 1994, entre outros).

Mas, afinal de contas, em que consiste a Gestão da Qualidade Total na Educação?

A GQT pode ser concebida como um conjunto estrategicamente organizado de princípios e métodos, que visa à mobilização e à cooperação de todos os membros de uma unidade de produção ou de prestação de serviços, com o intuito de melhorar a qualidade de seus produtos e serviços, para obter a máxima satisfação dos seus clientes e um acréscimo de bem-estar para os seus membros, de acordo com as exigências da sociedade (Xavier, 1991).

De modo geral, há cinco imperativos fundamentais que devem ser perseguidos na GQT (Xavier, 1991):

a) conformidade: o serviço educacional deve atender às necessidades de seus clientes, por meio de uma adequada conformidade a especificações definidas com base em estudos sobre a satisfação dos alunos, pais e professores; no limite, seria importante contar com um verdadeiro barômetro de opinião de todos os atores envolvidos;

b) prevenção: na concepção e execução do serviço educacional devem ser tomadas medidas, levando-se em conta os seus custos, para que falhas ou defeitos sejam evitados; por exemplo, são considerados aqui os dispositivos para auxiliar os alunos em dificuldades ao longo do curso;

c) **excelência**: fazer certo a coisa certa, da primeira vez; os resultados da excelência se concretizam em taxas crescentes de aprovação e de desempenho; todo erro, falha ou defeito nos processos devem ser recusados, pelo respeito às especificações e às exigências do serviço educacional;

d) **medição**: as características da qualidade podem e devem ser medidas; é preciso desenvolver procedimentos de avaliação dos alunos, das políticas educacionais e da própria gestão escolar, com o objetivo de identificar os problemas, suas causas e a não-qualidade do sistema; sem medida adequadamente realizada do processo educacional torna-se impossível *identificar corretamente os problemas e suas causas*;

e) **responsabilidade**: é o respeito estrito aos quatro imperativos mencionados acima; trata-se de respeito individual e coletivo, perpassando todas as pessoas, todos os níveis da escola, assim como o ambiente externo a ela.

As instituições escolares que passaram a adotar a GQT estão descobrindo aspectos importantes de sua implantação (Bonstingl, 1992). Primeiro, a GQT, com certeza, não é uma fórmula mágica que resolve todos os problemas da educação. Jamais terá sucesso se for encarada como “mais um programa” ou o “modismo do ano”. Segundo, as recompensas verdadeiras começam quando as idéias e práticas da GQT se tornam parte integrante da cultura da organização, do trabalho diário das pessoas. Os benefícios decorrem como resultado natural do processo de melhoria contínua, ao longo do tempo e de maneira consistente.

A implantação de GQT resulta em inúmeros benefícios (Bonstingl, 1992):

a) as pessoas se sentem melhor com relação a si mesmas e ao seu trabalho;

b) as pessoas passam a ter mais orgulho do seu trabalho e o relacionamento entre elas se torna mais franco e aberto;

c) os administradores se sentem menos isolados, com mais apoio em suas tomadas de decisão;

d) a produtividade aumenta em virtude do compromisso com a melhoria contínua dos processos;

e) com a mudança organizacional surgem as oportunidades de crescimento pessoal e profissional, juntamente com o orgulho e a alegria de melhorar cada dia mais e ajudar outras pessoas a fazer o mesmo.

Numa escola com Qualidade Total - que constitui o objetivo principal da implantação dessa filosofia gerencial - as seguintes características devem estar presentes:

- a) foco centrado nos seus clientes, principalmente no aluno;
- b) todos os seus objetivos claros, bem definidos e compartilhados por todos;
- c) todos os seus processos documentados e otimizados;
- d) todos os funcionários e setores conhecendo suas atribuições;
- e) todos os funcionários capacitados para executar as suas tarefas;
- f) ampla participação de todos os funcionários nos processos, ações e soluções que os envolvam;
- g) informações circulando rápida e corretamente entre todos os setores e funcionários, de maneira a permitir a avaliação constante dos processos e sua melhoria;
- h) preocupação constante com a inovação e a mudança.

Um dos fatores de grande incompreensão tem sido a utilização da expressão "qualidade total" (QT) no serviço educacional. Significa, simplesmente, que a qualidade do ensino não pode se restringir apenas a sua dimensão pedagógica ou, dito de outra maneira, ao seu aspecto "formal" e "político", na acepção dada a esses termos por Demo (Demo, 1990). Essa dimensão constitui o que os teóricos da QT denominam "qualidade intrínseca" ou "qualidade ampla" do serviço educacional, mas outras dimensões devem ser consideradas. Assim, a qualidade intrínseca deve vir acompanhada do custo de se obtê-la e do seu preço para o cliente (aluno, pai, sociedade). O atendimento é outra dimensão importante (quantidade certa de educação, no prazo certo e no local certo), ao lado da segurança dos clientes (internos e externos) no ambiente escolar e do moral da equipe que fornece o serviço educacional. Finalmente, há uma dimensão ética que deve ser observada entre os atores do processo educativo, verdadeiro código de conduta responsável pela transparência e lisura das ações. São essas seis dimensões (qualidade intrínseca, custo, atendimento, segurança, moral e ética) que definem a característica de totalidade do serviço educacional.

As lições aprendidas

O clamor generalizado por mais e melhor qualidade de vida, e a necessidade inadiável de o país atingir uma adequada inserção na economia mundial, tem levado a

mudanças nas prioridades governamentais, destacando-se a educação como fator crucial nesse processo.

O baixo nível de desempenho da educação brasileira é fator limitante do exercício da cidadania moderna, baixo desempenho esse motivado por políticas educacionais equivocadas, ausência de projeto nacional de longo prazo e pouco comprometimento das lideranças políticas. Some-se a isso, ou como consequência, a descontinuidade administrativa, falta de constância de propósitos, ausência de objetivos claros e reduzida capacidade gerencial do sistema educativo.

Vários estados e municípios, além de sistemas particulares de ensino, procuraram desenvolver caminhos próprios, muitas vezes à margem dos poderes centrais e até mesmo apesar desses poderes. À preocupação pela democratização da gestão educacional dos anos 80, somou-se nos anos 90 a preocupação pelo que se passa dentro da escola e em que medida o desempenho pode ser melhorado se um efetivo controle (gerência) dos processos escolares for implantado. As experiências se multiplicaram pelo país e guardam algumas características comuns, já apontadas neste estudo. Entretanto, do ponto de vista de política pública algumas questões permanecem em aberto: como generalizar o processo de racionalização e produtividade dos serviços educacionais por todo o sistema? como assegurar a qualidade desses serviços?

As respostas para essas questões têm sido variadas, mas, em todas, o componente gerencial é crítico. O arcaísmo das relações nos processos educacionais, sua inadequação diante dos novos paradigmas (que vêm de fora!), e a insuficiente preparação dos agentes para exercerem com excelência os seus novos papéis lançam desafios de difícil, senão inviável, solução no curto prazo. Autonomia, descentralização, eleição de dirigentes escolares, repasse direto de recursos têm sido medidas constantes em muitas dessas experiências. Algumas chegam a explicitar um modelo gerencial a ser seguido, como é o caso de Minas Gerais e Cuiabá, outras não.

Das que explicitaram o modelo gerencial, como meio de se garantir a gestão democrática da educação, muitas lições foram aprendidas. Primeiro, que o caminho a trilhar é difícil e que não há nenhuma panacéia à disposição das pessoas para resolverem os problemas educacionais. Segundo, que o comprometimento das lideranças é essencial. Onde esse compromisso existe, principalmente na escola, os resultados obtidos são

surpreendentes. Terceiro, que o foco deve estar obsessivamente e claramente centrado no aluno, para que a sua satisfação seja garantida. Não é esta uma prática comum e quando se diz que é há mais retórica do que fato concreto. Quarto, que o trabalho em equipe é essencial para o sucesso. Não é prática comum em nossas escolas. Quinto, que a valorização do profissional da educação (motivação intrínseca - orgulho do trabalho bem feito, e motivação extrínseca - melhores condições materiais de trabalho) é fundamental. Também aqui há muito por se fazer. Sexto, que deve haver um método gerencial à disposição das pessoas para que executem suas tarefas. Na GQT é o chamado "Ciclo PDCA" (Plan, Do, Check, Act). O imprevisto é muito grande nas escolas brasileiras. Sétimo que a gestão deve estar baseada em fatos e dados, devidamente coletados e avaliados. Inexistem ou são utilizados de maneira inadequada no processo de gestão escolar.

Apesar das dificuldades alguns resultados têm sido francamente animadores, como é o caso de escolas em Minas Gerais e Cuiabá que conseguiram reduzir drasticamente suas perdas (não só no processo pedagógico), elevando sua taxa de aprovação e de desempenho, obtendo por isso reconhecimento nacional e internacional.

Para a educação brasileira, nos novos tempos, valeria a observação de F.W. Taylor (Taylor, 1960): "... ciência, em lugar de empirismo; harmonia, em vez de discórdia; cooperação, não individualismo; rendimento máximo, em lugar de produção reduzida; desenvolvimento de cada homem, no sentido de alcançar maior eficiência e prosperidade." E, para nós todos, a consciência de que escola boa é aquela em que o aluno aprende.

FUNDE FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

I - NATUREZA, FINALIDADE E ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO FNDE

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE é uma Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Educação e do Desporto, criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, modificada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, e tem como finalidade a captação de recursos financeiros e sua canalização para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bolsa de estudo, observadas as diretrizes do planejamento nacional de educação.

A administração do FNDE é exercida por um Conselho Deliberativo, presidido pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto, ou seu representante legal, e por uma Secretaria Executiva, a quem compete assessorar e executar as decisões do órgão colegiado.

II - ORIGEM DOS RECURSOS GERIDOS PELO FNDE

Os recursos arrecadados (direta ou indiretamente) e administrados pelo FNDE (inclusive recursos da Quota Estadual do Salário-Educação, constantes do orçamento do MEC, e recursos do Desporto, constantes do orçamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento Desportivo - FUNDESP) em 1993 e 1994, têm a seguinte origem:

ORÇAMENTO	ORIGEM DOS RECURSOS	VALOR - US\$ 1.000,00 (1)			
		1993 (2)	%	1994 (3)	%
FNDE	-Tesouro Nacional	62.513	4,5	3.513	0,2
	-Salário-Educação (4)	416.046	29,9	459.634	30,1
	-Rendimento Aplic. Financeiras	841.937	60,5	957.150	62,7
	-Operações de crédito externas	51.074	3,7	74.085	4,8
	-Saldo de exercício anterior	19.774	1,4	33.147	2,2
SUB-TOT	-	1.391.344	100,0	1.527.529	100,0
MEC	-Salário-Educação (5)	725.813	100,0	795.232	100,0
SUB-TOT	-	725.813	100,0	795.232	100,0
FUNDESP (6)	-Tesouro Nacional	-	-	21	0,1
	-Rendimento Aplic. Financeiras	-	-	11.257	28,1
	-Concursos de prognósticos	-	-	28.292	70,7
	-Rendas s/ eventos esportivos	-	-	430	1,1
SUB-TOT	-	-	40.000	100,0	
TOTAL	-	2.117.157	-	2.362.761	-

(1) - Dólar médio utilizado: 1993 = CR\$ 90,22; 1º SEM/94 = CR\$ 1.130,61 e 2º SEM/94 = R\$ 0,89

(2) - POSIÇÃO FINAL DO ORÇAMENTO

(3) - POSIÇÃO INICIAL DO ORÇAMENTO, ACRESCIDA DO SUPERAVIT DE ARRECAÇÃO ESTIMADO PARA O EXERCÍCIO

(4) - RECURSOS REF. A QUOTA FEDERAL E AO PAGTO DAS BOLSAS DO SNE (item IV.1)

(5) - RECURSOS REF. A QUOTA ESTADUAL (item IV.1)

(6) - OS RECURSOS DO FUNDESP PASSARAM A SER EFETIVAMENTE GERIDOS PELO FNDE EM 1994.

Vê-se em 1994 um crescimento real de 9,8% dos recursos do orçamento do FNDE e de 11,6% quando se considera a totalidade dos recursos administrados pela Autarquia, motivado pela implantação de importantes medidas racionalizadoras, tanto no processo de arrecadação, como na cobrança e parcelamento de débitos e no trânsito dos recursos arrecadados (itens V.2 e IV.3 do presente trabalho).

Merece destaque, nesse contexto, a implantação do Plano Real em julho/94, proporcionando a almejada estabilidade de preços e, em decorrência, redução dos resultados das aplicações financeiras realizadas pelo FNDE, até então alimentados pelos ilusórios efeitos da correção monetária. A estabilidade econômica, por si só, já assegura resultados positivos pela simples manutenção do poder de compra dos recursos gerados, durante o período compreendido entre o recolhimento e sua efetiva utilização pelo órgão/entidade responsável pela educação.

III - EXECUÇÃO DOS RECURSOS GERIDOS PELO FNDE

A atuação do FNDE, de conformidade com a vinculação e repartição dos recursos orçamentários e financeiros que administra, e observadas suas atribuições regimentais, é desenvolvida de modo a direcionar tais recursos, para as seguintes vertentes de financiamento:

DESTINAÇÃO DOS RECURSOS	EXECUÇÃO FINANCEIRA-US MIL (1)	
	1993	1994 (2)
- TRANSF. DA QUOTA ESTADUAL DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO ÀS SECs	325.664	332.404
- FINANCIAMENTO DE PROJETOS EDUCACIONAIS	1.159.231	782.549
- FINANCIAMENTO DE PROJETOS DESPORTIVOS	-	8.479
- FINANCIAMENTO E GERENCIAMENTO DO SME	48.563	33.539
- ADMINISTRAÇÃO DA AUTARQUIA	15.044	13.838
T O T A L	1.548.502	1.170.809

(1) DÓLAR MÉDIO UTILIZADO: 1993 = CR\$ 90.222 e 1994 = R\$ 0.895

(2) POSIÇÃO ATÉ OUTUBRO/94.

A distribuição dessa execução por programa de trabalho apresentou o seguinte comportamento:

PROGRAMA DE TRABALHO	VALOR - U\$ MIL (1)	
	1993	1994 (2)
ADMINISTRAÇÃO	8.974	5.978
ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA	1.922	846
EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR	41.462	53.381
ENSINO FUNDAMENTAL (3)	1.444.916	1.077.784
ASSISTÊNCIA AO EDUCANDO	47.080	17.326
DESPORTO (4)	-	8.479
ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	4.148	7.015
T O T A L	1.548.502	1.170.809

(1) Dólar médio utilizado: 1993 = CR\$ 90,222 e 1994 = R\$ 0,895

(2) POSIÇÃO ATÉ OUTUBRO/94

(3) INCLUSIVE RECURSOS DA QUOTA ESTADUAL TRANSFERIDOS ÀS SECRETARIAS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO

(4) RECURSOS DO FUNDESP

Pode-se observar que 99% do total desses recursos é destinada ao ensino fundamental e pré-escolar, em função da vinculação constitucional dos recursos do Salário-Educação ao financiamento do Ensino Fundamental, e dos recursos originários das aplicações financeiras realizadas pelo FNDE, com a educação pré-escolar e fundamental, na forma estabelecida na Lei nº 8.150/90. Esta distribuição fornece o primeiro dado que evidencia a representatividade do trabalho do FNDE no processo de financiamento educacional, particularmente da educação básica de nosso País.

IV - APERFEIÇOAMENTO DO PROCESSO DE GESTÃO DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO

As indicações técnicas das unidades internas do FNDE indicavam a necessidade de serem adotadas medidas que levassem à adequação da estrutura administrativa da Autarquia e ao aprimoramento dos procedimentos utilizados no processo de captação e aplicação de recursos financeiros em projetos educacionais, adequando-os ao desfavorável contexto sócio-econômico brasileiro vigente até o primeiro semestre de 1994, de alta taxa de inflação e, conseqüentemente, de periódicas negociações salariais entre as diversas categorias de trabalhadores, refletindo diretamente no montante de recursos do Salário-Educação, mais expressiva fonte geradora dos recursos gerenciados pelo FNDE e mais importante fonte financiadora do ensino fundamental de nosso País. Paralelamente, a necessidade de se aperfeiçoar o sistema de acompanhamento e de divulgação dos financiamentos realizados pelo FNDE, tornando-os transparentes junto à sociedade, de forma a mobilizá-la como agente fiscalizador dos dirigentes públicos, estava a reclamar medidas saneadoras que tornassem as deficiências existentes.

A par desse quadro, a Secretaria Executiva do FNDE submeteu à aprovação do Conselho Deliberativo da Autarquia um conjunto de medidas saneadoras, dentre as quais destacamos:

IV.1) ARRECADAÇÃO E REPARTIÇÃO DOS RECURSOS DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO

A arrecadação do Salário-Educação, contribuição social prevista no 50, art. 212, da Constituição Federal, cuja base de cálculo é de 2,5% sobre a folha de pagamento das empresas, se processa por intermédio do Instituto Nacional de Seguro Social - INSS (arrecadador de 40% do valor global) e diretamente pelo próprio FNDE, que utiliza o Banco do Brasil S/A na centralização da arrecadação dos 60% do valor por ele arrecadado.

Uma vez efetivada a arrecadação e deduzido, da parte arrecadada pelo INSS, 1% de taxa de administração devida àquele Instituto, além de uma parcela (cerca de 3% do valor total) destinada à cobertura financeira das bolsas dos beneficiários do Salário-Educação (empregados das empresas contribuintes e seus dependentes), o valor restante é dividido pelo FNDE em duas quotas:

- 2/3 QUOTA ESTADUAL, cuja transferência automática às Secretarias Estaduais de Educação dos Estados geradores dos recursos, se verifica mensalmente, da parte arrecadada pelo INSS, e bimestralmente da parte arrecadada pelo FNDE.
- 1/3 QUOTA FEDERAL, alocada no orçamento do FNDE para financiamento de projetos educacionais voltados para o ensino fundamental, é redistribuída às unidades federadas segundo política de correção das desigualdades regionais, e que contribui supletivamente no desenvolvimento do ensino brasileiro, fomentando ações de melhoria da qualidade do ensino, tais como: construção, reforma e ampliação de escolas, material básico escolar e livro didático, capacitação de docentes, entre outras.

IV.2 - APERFEIÇOAMENTO DO FLUXO DE ARRECADAÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO

Ocorre, porém, que até julho de 1993, no caminho percorrido pelos recursos, do momento do seu recolhimento pela empresa contribuinte, até sua chegada ao órgão ou entidade responsável pela sua aplicação em educação, se perdia uma expressiva parcela do valor arrecadado, pela corrosão inflacionária, haja vista a exagerada permanência desses recursos, tanto no INSS, quanto no Banco do Brasil S/A, senão vejamos:

- a arrecadação realizada pelo INSS permanecia 17 (dezessete) dias úteis naquele Instituto, após o que era recolhido ao Tesouro Nacional;
- a arrecadação realizada pelo FNDE permanecia 6 (seis) dias úteis no Banco do Brasil S/A, a título de remuneração pelos serviços de centralização e processamento das informações por aquela instituição financeira.

- tanto a arrecadação via INSS, quanto a arrecadação realizada pelo FNDE, permanecia cerca de 9 (nove) dias úteis no Tesouro Nacional, até sua liberação ao Ministério da Educação e do Desporto, para transferência da Quota Estadual aos Estados e utilização da Quota Federal, pelo FNDE, no financiamento de projetos.

A solução dessa inaceitável situação se concretizou com a edição da Resolução/CD/FNDE nº 08, de 28.07.93 e do Decreto nº 994, de 25.11.93, passando a arrecadação a se processar, por força destes dispositivos legais, da seguinte forma:

- a arrecadação via INSS passou a ser transferida diretamente por aquele Instituto, ao FNDE, em apenas 5 (cinco) dias úteis, a contar do seu efetivo recolhimento pelas empresas contribuintes;
- o prazo de permanência da arrecadação realizada pelo FNDE, no Banco do Brasil S/A, foi reduzido para 2 (dois) dias;
- foi eliminado o trânsito dos recursos pelo Tesouro Nacional;
- a transferência automática da QUOTA ESTADUAL, correspondente à parcela arrecadada pelo FNDE, passou a se realizar bimestralmente.

Estas medidas reduziram os custos globais da arrecadação do Salário-Educação a 1/6 do custo anterior, ou seja, um custo de cerca de 25% do valor arrecadado (alimentado pelas altas taxas de inflação), foi reduzido a apenas 4%, nas condições sócio-econômicas vigentes até junho de 1994. Com o plano REAL, entretanto, esse custo será reduzido a níveis inferiores a 1%. Por outro lado, as Secretarias Estaduais de Educação passaram a contar com os recursos da QUOTA ESTADUAL mais rapidamente, pela redução da periodicidade de transferência de trimestral para bimestral, o que representou a eliminação de uma perda acima de 45%, representada pela inflação mensal da fase que precedeu a edição do plano REAL.

IV.3 - APERFEIÇOAMENTO DOS INSTRUMENTOS DE APURAÇÃO E COBRANÇA DE DÉBITOS

Até junho de 1993, não havia disciplinamento sobre o correto tratamento dos débitos apurados ou confessados ao INSS, pelas empresas optantes pela arrecadação do Salário-Educação diretamente ao FNDE, por intermédio do denominado Sistema de Manutenção de Ensino Fundamental - SME (cerca de 24.000 empresas). Com a edição da Resolução/CD/FNDE nº 02, de 14.06.93, ficou estabelecido que tais débitos não poderão ser englobados às contribuições arrecadadas pelo INSS, o qual, ao apurá-los, encaminhará ao FNDE para cobrança. Essa medida evita que recursos do Salário-Educação sejam confundidos ou misturados a outras arrecadações realizadas pelo INSS, em prejuízo para a educação.

Nesse mesmo sentido, a Portaria/SE/FNDE nº 36, de 14.06.93, e a Ordem de Serviço/INSS nº 36, de 20.08.93, disciplinaram, de forma detalhada, os procedimentos operacionais relativos ao levantamento, apuração ou confissão de dívidas das empresas optantes e dos estabelecimentos de ensino prestadores de serviços ao SME.

Como consequência foram alcançados os seguintes resultados:

- Foram encaminhados ao FNDE, pelo INSS, cerca de 1.500 informações fiscais de débito, devidamente processadas e que se encontram em fase de cobrança, pela emissão do mesmo quantitativo de notificações de débito aos devedores, no valor global de 106.911.744 UFIRs ou cerca de R\$ 66.360.000,00.
- Foram concedidos parcelamentos de débitos a 941 empresas, que corresponde a um recolhimento mensal ao FNDE, neste item, de um valor equivalente a 1.913.989 UFIRs ou cerca de R\$ 1.190.000,00.

A continuidade desse trabalho projeta a seguinte perspectiva de resultados:

- Dentro da expectativa inicial do INSS, de serem apurados e cobrados débitos previdenciários, em todo o Brasil, no valor total de aproximadamente U\$ 370 milhões, o FNDE espera participar com cerca de 5% deste total, o que corresponde a aproximadamente U\$ 18,5 milhões.
- Espera-se um expressivo incremento da arrecadação do Salário-Educação em decorrência de recolhimentos espontâneos de débitos, provocados pela presença mais efetiva da fiscalização junto às empresas optantes pelo SME.

Ainda, para continuar com os esperados avanços nesta área, pretende-se otimizar, por intermédio da unidade de informática do FNDE, os seguintes programas computadorizados:

- Programas de apropriação de despesas realizadas pelas empresas participantes do SME, com beneficiários, nas modalidades indenizações e escolas próprias;
- Programas de cobrança de documentos das empresas optantes pelo SME, consideradas em situação irregular, e
- Programa computadorizado de cálculo, atualização e cobrança de débitos de empresas e escolas do SME.

IV.4 - APERFEIÇOAMENTO DOS MECANISMOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DAS AÇÕES FINANCIADAS

Objetivando ampliar a presença do FNDE junto aos diversos órgãos ou instituições beneficiadas com recursos financeiros originários da Autarquia, foi estabelecido, para 1994, o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna - PAAAI, onde se prevê uma visita de auditores do FNDE em todas as secretarias estaduais de educação e prefeituras das capitais, e algumas do interior, além de propiciar o treinamento em serviço dos técnicos das DEMECs que integram a equipe de auditoria. Esse Plano, após sua execução, terá possibilitado ao FNDE a verificação de aproximadamente 1/3 dos recursos liberados em 1993.

Dentro dessa linha, em julho de 1993, por meio da Resolução nº 8/93, foi disciplinada a participação do Banco do Brasil S/A, com suas 3.500 agências e postos de serviços, no trabalho de acompanhamento dos projetos de construção de unidades escolares, apontando o estágio em que se encontram as edificações, auxiliando, dessa forma, na identificação de eventuais irregularidades e facilitando a tomada de providências pelas instâncias fiscalizadoras competentes. Este projeto, em 1993, não saiu de sua fase embrionária, iniciando sua efetiva implementação em 1994.

Em outubro de 1993, por meio da Resolução nº 15/93, foi criado o Programa de Inspeção Integrado em Empresas e Escolas - PROINSPE, destinado a viabilizar, com a operacionalização das Secretarias Estaduais de Educação, gerência do FNDE e participação das Delegacias do MEC e do Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED, o acompanhamento e controle de 24.000 empresas optantes e 3.900 escolas credenciadas como prestadoras de serviços junto ao Sistema de Manutenção de Ensino Fundamental - SME. O correspondente Protocolo de Cooperação foi firmado pelo MEC com as Secretarias Estaduais de Educação, com a interveniência do FNDE e do CONSED, em 22.10.93, objetivando a operacionalização desse Programa;

Em junho de 1994, por meio do Protocolo de Cooperação nº 02, celebrado pelo MEC com os Tribunais de Contas dos Municípios do Amazonas, Ceará, Goiás e Pará, com a interveniência do FNDE e da Associação Brasileira de Conselhos e Tribunais de Contas dos Municípios - ABRACCOM, ficou estabelecida a participação desses Tribunais na verificação da execução das metas estabelecidas nos convênios firmados pelo FNDE com as Prefeituras Municipais, bem como no acompanhamento e fiscalização dos recursos repassados pelo FNDE aos órgãos ou entidades beneficiadas.

IV.5 - CRIAÇÃO DE SISTEMA DE DIVULGAÇÃO DAS AÇÕES FINANCIADAS

A necessidade de divulgar todas as transferências de recursos financeiros realizadas pelo FNDE, particularmente junto a Prefeituras Municipais e Secretarias Estaduais de Educação, de forma a dar transparência às atividades desempenhadas pela Autarquia e, por outro lado, colocar a sociedade como agente fiscalizador da correta aplicação dos recursos públicos destinados à educação, o FNDE implantou os seguintes mecanismos de divulgação dessas informações:

No mesmo mês de outubro/93, deu-se início, à custo financeiro "zero", a divulgação da relação dos municípios contemplados com recursos do FNDE, transmitida diariamente pelos programas radiofônicos da RADIOBRÁS "Voz do Brasil" e "Revista Nacional", tornando transparente, para toda a sociedade, os financiamentos concedidos pela Autarquia;

Paralelamente à divulgação pelas ondas da RÁDIOBRÁS, foi implantado Sistema Informatizado de Mala Direta, por meio do qual o FNDE, com 48 horas de antecedência da efetivação do crédito, comunica aos Prefeitos e às Câmaras de Vereadores dos municípios beneficiados as liberações efetuadas, esclarecendo os valores transferidos, o nº do convênio e sua vigência, o objeto financiado, o nº da ordem bancária, o banco e agência depositária dos recursos. Na fase de execução do projeto pela Prefeitura beneficiada, correspondências específicas lembrando sobre a data para apresentação de relatórios parciais de execução, a data de vencimento da vigência do convênio e a data para apresentação da correspondente prestação de contas, são enviadas pelo FNDE ao Prefeito Municipal, de forma a evitar o descumprimento dos prazos estabelecidos;

Em novembro de 1993 esse sistema de divulgação foi ampliado, com a inclusão das emissoras TV Record e TVE.

IV.6 - O FNDE COMO GESTOR FINANCEIRO DOS RECURSOS DO FUNDESP

Não obstante à leveza e inadequabilidade de sua estrutura administrativa, o FNDE, ante à nova atribuição de gerir os recursos financeiros do Fundo Nacional de Desenvolvimento Desportivo - FUNDESP, na forma prevista na Lei nº 8.879, de 20 de maio de 1994 (originária da MP nº 386, de 08 de dezembro de 1993), adotou, de forma articulada com a Secretaria de Desportos do MEC, as seguintes providências, no sentido de implantar os necessários mecanismos de arrecadação e execução dos recursos destinados ao Desporto, via FUNDESP:

- Estabelecimento, por meio da Resolução/CD/FNDE nº 06, de 22.02.94, de normas e procedimentos relativos ao recolhimento dos recursos destinados ao Desporto, previstos na Lei nº 8.672, de 08 de julho de 1993;
- Definição, por meio da Portaria/FNDE nº 16, de 22.02.94, de procedimentos sobre recolhimento, apuração, cobrança e parcelamento de débitos das contribuições devidas ao FUNDESP, e
- Expedição de orientações às DEMECs, contendo esclarecimentos acerca dos procedimentos adotados na concessão dos recursos destinados ao Desporto.

Com essas providências, o FNDE, na condição de gestor provisório dos recursos do FUNDESP, conseguiu implantar os mecanismos operacionais necessários à arrecadação e aplicação dos recursos destinados ao Desporto. Entretanto, pela natureza inicial desses trabalhos, é recomendável constante avaliação e adoção de providências corretivas, caso haja necessidade, inclusive, para 1995, os procedimentos operacionais relativos à concessão dos recursos para o Desporto, deverão compor a Sistemática de Financiamento, a ser estabelecida para aquele exercício.

V - PERSPECTIVAS DE APERFEIÇOAMENTO DA REGULAMENTAÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO

Não obstante o aperfeiçoamento do processo de gestão dos recursos da educação ora desencadeado pelo FNDE, não resta dúvida que o Salário-Educação está a merecer mudanças estruturais, em função de aspirações dos segmentos envolvidos no processo e do evolutivo quadro sócio-político e educacional do País.

Sob essa ótica, destacam-se os seguintes pontos, os quais, inclusive, têm sido tratados, de diferentes formas, nos inúmeros projetos de lei em curso no Congresso Nacional, com vistas à reformulação do Salário-educação:

- modificação na repartição dos recursos gerados e criação da Quota Municipal;
- revisão do quadro de isenções existente;
- modificação nas modalidades de aplicação de recursos realizada pelas empresas, na manutenção do ensino de seus empregados e dependentes destes;
- alteração na periodicidade do pagamento do benefício, nas modalidades "Aquisição de Vagas" e "Indenização de Empregados e Dependentes".

O Projeto de Lei Nº 4.900/90 traz como principal modificação a criação da Quota Municipal do Salário-Educação (QM). Nesse aspecto, deve ser ressaltado que a criação da QM não poderá prejudicar a Quota Federal de redistribuição cujo papel é fundamental na correção dos desníveis regionais, pelo financiamento de ações voltadas para o desenvolvimento do ensino público fundamental, como já mencionado anteriormente.

Esse papel supletivo e complementar do MEC/FNDE, no caso da Educação, assume singular importância no quadro de desigualdades da realidade brasileira, onde 87% da arrecadação do Salário-Educação concentram-se nos 7 Estados da região sul e sudeste, enquanto os demais 13%, representam a arrecadação de 19 Estados e o Distrito Federal.

VI - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todas as vezes que se discute a questão do financiamento da educação, questiona-se a quantidade de recursos disponíveis para esse setor. Pode-se afirmar, diante do contexto sócio-econômico brasileiro, que os recursos disponíveis para a educação, se não são ótimos, são suficientes para manter uma educação para todos, de qualidade. A grande questão está, principalmente, na má aplicação desses recursos.

Como exemplo, podemos citar os recursos vinculados do orçamento dos Governos Municipais, Estaduais e Federais, que se constituem em principal fonte de financiamento, mas que não alcançam seu objetivo precípua, quer seja pela não obediência dos preceitos definidos pela Constituição, ou pela aplicação em projetos onerosos, fora dos padrões normais de custo, ou ainda, pelo desvio de recursos, de forma disfarçada para outras atividades não ligadas à educação. Este último exemplo, é muito comum nos municípios de pequeno porte.

A superação desses problemas, exige o desenvolvimento de duas linhas de ação:

a) criação de uma consciência coletiva sobre a necessidade de se investir na educação, principalmente nas pessoas envolvidas com a administração pública. A educação precisa deixar de ser prioridade no discurso para ser prioridade na ação.

b) melhoria do controle e da avaliação dos recursos aplicados na educação, envolvendo segmentos da sociedade organizada e as instituições de controle dos Governos Municipais, Estaduais e Federais, tais como: Tribunais de Conta, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais.

Educação e Desenvolvimento Sustentável

HAROLDO MATTOS DE LEMOS*

1. Introdução.

Quando a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano foi realizada, em 1972, os cientistas estavam preocupados com o crescimento populacional, o aumento dos níveis de poluição e com o esgotamento das fontes de recursos naturais (petróleo, cobre, etc.), como demonstram os relatórios do Clube de Roma, *Os Limites do Crescimento*¹, de 1971 e *Momento de Decisão*², de 1973. Já em 1982, quando foram comemorados os dez anos da Conferência de Estocolmo, numa Sessão Especial do Conselho de Administração do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, em Nairobi, Quênia, uma nova e importante preocupação entrava em cena: os problemas ambientais globais, que começavam a indicar que o nível das atividades humanas (a economia global), já estava excedendo, em algumas áreas, a capacidade de assimilação da biosfera. Em outras palavras, alguns resíduos das atividades humanas já ultrapassavam a capacidade natural de auto-depuração da biosfera e estavam se acumulando no ar, nas águas e nos solos (ex.: CO₂, clorofluorcarbonos, mercúrio), ou provocando degradação ambiental em velocidade superior à de regeneração natural (ex.: perda de diversidade biológica, provocada pela destruição dos "habitats" e desertificação). Portanto, a preocupação com o esgotamento das fontes de recursos naturais se somava a preocupação com os limites de absorção dos resíduos das atividades humanas, muito mais difícil e mais complicado de se controlar.

Atendendo a uma proposta do Conselho de Administração do PNUMA, a Assembléia Geral das Nações Unidas criou, no final de 1983, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e convidou para presidí-la a Sra. Gro H. Brundtland, ex-Primeira Ministra e então Líder do Partido Trabalhista norueguês. Um dos 22 membros da Comissão Mundial foi o Dr. Paulo Nogueira Neto, que na época dirigia a Secretaria Especial do Meio Ambiente. A Comissão, com o apoio de vários consultores internacionais e

de reuniões e audiências públicas em todos os continentes, analisou todos os aspectos da questão meio ambiente x desenvolvimento, como:

a) o crescimento populacional : as projeções das Nações Unidas indicam que a população poderá ser estabilizada por volta do ano 2110, com valores entre 14 bilhões de habitantes (projeção máxima), 10,5 bilhões (média) e 8 bilhões (mínima). O grande problema é que mais de 90% do crescimento populacional até se alcançar a estabilização vai ocorrer nos países em desenvolvimento;

b) a grave crise urbana que atinge os países em desenvolvimento, e que tende a se agravar ainda mais no futuro próximo, em virtude do que foi mencionado acima;

c) a pobreza, que reduz a capacidade das pessoas para usar os recursos naturais de forma racional, levando-as a exercer maior pressão sobre o meio ambiente. A Comissão discute o paradoxo da pobreza, que faz com que os que menos possuem gastem mais para poder garantir sua sobrevivência e menciona como exemplo a mulher da África Subsaariana, que cozinha numa panela de barro ao ar livre (além de caminhar vários quilômetros por dia para conseguir lenha) e consome oito vezes mais energia que a mulher de um país desenvolvido que cozinha num fogão a gás e em panelas de alumínio;

d) a grande disparidade entre os níveis de consumo de recursos entre os países industrializados e os em desenvolvimento: 25% da população mundial consome 75% da energia primária, 75% dos metais e 60% dos alimentos produzidos no mundo, e recebe apenas 15% dos rendimentos mundiais.

e) a disponibilidade de água para as atividades humanas, que será um dos problemas ambientais mais graves que vamos enfrentar no início do próximo século.

2. O conceito de desenvolvimento sustentável.

O relatório final da Comissão, entregue em 1987 com o título *Nosso Futuro Comum* ³, apresentou o conceito de desenvolvimento sustentável, definido como "aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades". A Comissão afirmava que o conceito de desenvolvimento sustentável não envolvia limites absolutos, mas limitações impostas pelo estágio atual da tecnologia e da organização social sobre os recursos ambientais, e pela capacidade da biosfera para absorver os efeitos das atividades humanas. Reconhecia, também, que o seu relatório não oferece um plano detalhado de ação, apenas sinalizando um caminho para que os povos do mundo pudessem ampliar suas formas de cooperação em busca do desenvolvimento sustentável.

O conceito de desenvolvimento sustentável é um conceito fácil de se concordar, pois é puro bom senso, mas é extremamente complexo e controvertido quando se tenta aplicá-lo ao nosso dia-a-dia. Para alcançarmos o desenvolvimento sustentável serão necessárias mudanças fundamentais na nossa forma de pensar e na maneira em que vivemos, produzimos, consumimos, etc. Portanto o desenvolvimento sustentável, além da questão ambiental, tecnológica e econômica, tem uma dimensão cultural e política que vai exigir a participação democrática de todos na tomada de decisões para as mudanças que serão necessárias.

Além disso, é urgente encontrar respostas para algumas perguntas importantes:

i) como vamos produzir a quantidade de alimentos necessária para atender ao crescimento da população, se a base de recursos está decrescendo rapidamente (erosão e acidificação dos solos, desertificação, degradação dos recursos hídricos)?

ii) como poderemos fornecer a energia necessária para o funcionamento da economia mundial, que por volta de 2050 poderá ser cinco vezes maior que agora, se 90% da energia gerada hoje contribui para o aquecimento global?

Na realidade, para alcançarmos o desenvolvimento sustentável, o indicador mais importante que teremos que levar em conta, procurando sempre minimizar o resultado é o produto:

população x consumo de recursos per capita,

que representa o fluxo total de recursos da biosfera para o subsistema econômico, e que retorna à biosfera sob a forma de resíduos ⁴.

Entre os principais pontos de controvérsia com relação ao conceito de desenvolvimento sustentável, citamos:

a) até que ponto é justo (ou ético) utilizar recursos que podem comprometer o bem-estar das futuras gerações?

b) qual é a capacidade real da biosfera para suportar o impacto e assimilar os resíduos das atividades humanas? Alguns cientistas afirmam que é maior do que nós imaginamos, mas as evidências disponíveis apontam na outra direção;

c) as mudanças tecnológicas (biotecnologia, tecnologias industriais mais limpas) poderão garantir a sustentabilidade da biosfera ou serão necessárias mudanças mais fundamentais, como padrões de vida mais baixos nos países industrializados?

d) o que precisa ser realmente preservado (ou sustentado)? Alguns economistas definem como "capital social" o conjunto formado pelo meio ambiente, capital físico, organização social e tecnologia. Argumentam, então, que o que deve ser preservado, e se possível aumentado, é o capital

social. Portanto, uma melhor organização social no futuro poderia contrabalançar uma maior degradação ambiental, no que são veementemente contestados pelos ambientalistas.

3. A transição para o desenvolvimento sustentável.

Portanto, que fazer para alcançar um desenvolvimento sustentável a nível mundial? Embora não exista ainda um roteiro definido e acordado por todos os países e pelos vários setores da sociedade (a Agenda 21 é o melhor roteiro até agora), algumas ações estratégicas são necessárias para iniciar a transição na direção do desenvolvimento sustentável:

a) a população mundial precisa ser estabilizada num futuro próximo. Embora existam grandes diferenças regionais (a Índia é três vezes menor em área e tem seis vezes mais habitantes que o Brasil), de uma maneira geral, quanto mais rápido atingirmos a estabilização e quanto menor for a população, melhor.

b) redução da pobreza: i- por motivos éticos, que não precisamos discutir; ii- porque está demonstrado que quando aumenta o nível de vida e de educação geral de uma comunidade, o índice de crescimento demográfico cai naturalmente; iii- para reduzir o nível de degradação ambiental causado pela falta de alternativas para a sobrevivência das populações pobres, pois, como vimos, a pobreza reduz a capacidade das pessoas de usarem os recursos naturais de forma racional; iv- para garantir a governabilidade da Terra, pois o 3º relatório do Clube de Roma, *Para Uma Nova Ordem Internacional* ⁵, afirmava, de certa forma contradizendo *Os Limites do Crescimento*, que antes de atingirmos os limites físicos do nosso planeta, graves convulsões econômicas, sociais e políticas ocorreriam, provocadas pelo enorme desnível entre os países industrializados e os em desenvolvimento (na época de 13 para 1, em relação à renda média per cápita).

c) os países desenvolvidos, os maiores responsáveis pela degradação ambiental do nosso planeta até agora, devem adotar estilos de vida e de desenvolvimento mais eficientes com relação à utilização de energia e de recursos naturais (para possibilitar que os países mais pobres aumentem seu consumo de energia e recursos naturais, e para liberar uma parcela da capacidade da biosfera de assimilar resíduos). A realidade que vivemos hoje nos indica que qualquer tentativa de reduzir a pobreza pelo crescimento puro e simples da economia mundial, sem modificação nos estilos de vida e hábitos do consumo, nos conduziria rapidamente, da situação atual de insustentabilidade a longo prazo, para a possibilidade de um colapso iminente.

d) aceleração do desenvolvimento de tecnologias que aumentem ainda mais a eficiência da utilização de energia e do consumo de recursos naturais das nossas atividades econômicas. Tecnologias industriais mais

limpas como vimos, podem reduzir a geração dos resíduos industriais pela utilização mais eficiente das matérias-primas e da energia, através da minimização, reciclagem e reaproveitamento dos rejeitos.

e) melhoria da educação em todos os níveis nos países em desenvolvimento, para ajudar a reduzir o crescimento populacional e para possibilitar que os políticos possam adotar medidas de longo prazo (que muitas vezes impõem sacrifícios a curto prazo), indispensáveis para iniciar o processo de transição em direção ao desenvolvimento sustentável. Além disso, será necessário criar, manter ou aprimorar uma capacidade endógena em ciência e tecnologia nos países pobres, fundamental para que esses países possam escolher e adaptar, para suas próprias condições econômica, social e cultural, as tecnologias geradas em países mais avançados (significa um mínimo de auto determinação).

f) as preocupações econômicas e ambientais devem estar juntas em todos os níveis de tomada de decisão. Os mercados terão que aprender a funcionar sem guerras, sem aumento dos resíduos e sem propaganda que incentive desperdícios ⁴.

g) redução dos gastos militares, com o fortalecimento do multilateralismo, isto é, das Nações Unidas. Os gastos militares mundiais cresceram até 1987 (aproximadamente 1 trilhão de dólares por ano) e estão decaindo desde então. A América Latina e Caribe é a região que menos gasta no mundo: 1,5% do PNB, contra a média mundial de 5,4%, e de 12,6% da África do Norte e Oriente Médio ⁶. O Brasil, dentro da América Latina é um dos países com menor gasto militar per cápita.

Como o desenvolvimento sustentável está baseado no uso racional e eficaz dos recursos naturais (aproveitamento máximo, desperdício e impactos ambientais mínimos), será necessário valorizar as diferenças locais e regionais, para utilizar de forma inteligente suas vantagens competitivas para a produção de bens e serviços. Assim, não será possível a transferência puramente mecânica de experiências que tiveram êxito em locais com condições ambientais, econômicas, sociais e culturais diferentes.

Por tudo isso, podemos afirmar que a transição na direção do desenvolvimento sustentável será um processo essencialmente dinâmico, um sempre contínuo processo de tentativas e erros, mudanças e adaptações, através de aproximações sucessivas. Isto porque estamos falando de atender às necessidades e aspirações de todas as pessoas que habitam este planeta, tanto agora quanto no futuro. O maior desafio será, certamente, como criar e manter a vontade política necessária para converter o conceito de desenvolvimento sustentável em ações, que vão significar mudanças consideráveis para todos nós.

Podemos também afirmar que o requisito fundamental para que os países subdesenvolvidos possam sonhar em atingir o desenvolvimento susten-

tável é a melhoria da educação em todos os níveis, acompanhada pela criação e manutenção de uma base endógena adequada em ciência e tecnologia.

4. A Conferência do Rio de Janeiro, em 1992.

A Conferência do Rio de Janeiro (CNUMAD) foi realizada entre 3 e 14 de junho de 1992, e aprovou os seguintes documentos:

I) Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ou Carta da Terra (Earth Charter). Assim como a Declaração de Estocolmo (1972), a Declaração do Rio não tem força legal. É um documento formado por 27 princípios básicos, e tem como objetivo o estabelecimento de uma nova e justa parceria global, através da criação de novos níveis de cooperação entre os Estados, os setores mais importantes da sociedade e a população. Assim como aconteceu com a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos, espera-se que os Governos que aprovaram a Declaração do Rio sintam-se com uma forte obrigação moral de aderir aos seus princípios.

II) Declaração sobre Florestas, que na forma aprovada pela Conferência foi uma vitória diplomática dos países em desenvolvimento, pois a proposta inicial era a aprovação de uma convenção sobre florestas tropicais. Esta Declaração também não tem força legal, mas servirá de base para uma futura Convenção sobre Florestas, e poderá mudar o mercado de produtos florestais, pois garante aos países em desenvolvimento a autonomia para a exploração sustentável dos seus recursos florestais e prevê a eliminação de barreiras comerciais para os produtos florestais explorados em bases sustentáveis.

III) Convenção sobre a Diversidade Biológica, cujos objetivos são a conservação da diversidade biológica, o uso sustentável de seus componentes e a divisão justa e equitativa dos benefícios alcançados pela utilização de recursos genéticos. A Convenção sobre Diversidade Biológica foi assinada por 157 países no Rio de Janeiro, e entrou em vigor em 29 de dezembro de 1993, três meses após sua ratificação pelo 30º desses países, a Mongólia. A Primeira Conferência das Partes deverá ser realizada entre 28 de novembro e 9 de dezembro de 1994.

IV) Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas, cujo objetivo é a estabilização da concentração dos "gases estufa" (CO₂, metano, ozônio, clorofluorcarbonos, óxidos de nitrogênio) em um nível que possa prevenir as perigosas interferências antropogênicas com os sistemas climáticos. A Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas foi assinada por 155 países

no Rio de Janeiro, e entrou em vigor no dia 21 de março de 1994, tres meses após sua ratificação pelo 50º destes países, que foi Portugal. A Primeira Conferência das Partes será realizada entre 28 de março e 7 de abril de 1995, em Berlim.

v) Agenda 21, que é um amplo programa de ação, com a finalidade de dar efeito prático aos princípios aprovados na Declaração do Rio. Embora não tenha força legal, a Agenda 21 contém um roteiro detalhado de ações concretas a serem adotadas pelos governos, instituições das Nações Unidas, agências de desenvolvimento e setores independentes, para iniciar o processo de transição na direção do desenvolvimento sustentável. O documento está baseado na premissa que a humanidade está num momento de definição em sua história: continuar com as políticas atuais significa perpetuar as disparidades econômicas entre os países e dentro dos países, aumentar a pobreza, a fome, as doenças e o analfabetismo no mundo inteiro, e também continuar com a deterioração dos ecossistemas dos quais dependemos para manter a vida na Terra. A Agenda 21 propõe mudar o rumo, na direção de um melhor padrão de vida para todos, ecossistemas melhor gerenciados e protegidos, e um futuro mais próspero e seguro.

Na realidade, a questão central que está sendo discutida é a da disponibilidade de recursos adicionais para os países em desenvolvimento. O Instituto de Pesquisa do Desenvolvimento Econômico das Nações Unidas estima que os países subdesenvolvidos precisariam somente para retomar seu desenvolvimento, de recursos adicionais de cerca de US\$ 60 bilhões por ano até o ano 2000. Se considerarmos os gastos com proteção ambiental, os recursos adicionais necessários atingiriam US\$ 140 bilhões por ano, que é uma estimativa bem semelhante à da Agenda 21. Uma das poucas decepções da Rio-92 foi o não comprometimento dos países industrializados com o nível desejado de recursos adicionais para os países do Terceio Mundo. A proposta para que os países ricos destinassem 0,7% do seu PIB para a ajuda oficial ao desenvolvimento de seus vizinhos pobres acabou sendo aprovada, mas sem uma data definida: "o mais cedo possível". O cumprimento desta decisão vai significar aproximadamente US\$ 60 bilhões novos por ano, cerca de metade dos recursos necessários para executar as atividades propostas pela Agenda 21. E isto não seria tão difícil, pois a Noruega dedica hoje 1,17% do seu PIB para ajuda aos países pobres!

Outra possibilidade de recursos adicionais, em virtude da nova situação geopolítica mundial sem o fantasma de uma iminente 3º Guerra Mundial (Nuclear), seria destinar uma parcela dos atuais gastos militares em atividades para reduzir a pobreza dos países do Terceio Mundo, e induzir o processo de transição para o desenvolvimento sustentável. As Nações Unidas estimavam que, se fosse possível aplicar durante 10 anos, 20% dos

gastos militares de 1985, poderíamos praticamente eliminar a pobreza absoluta no Terceiro Mundo. Outras propostas que estão sendo discutidas: o imposto sobre a emissão de CO₂, uma taxa de 10% sobre a utilização de carvão (que geraria cerca de US\$ 25 bilhões por ano), uma taxa de US\$ 1,00 sobre cada barril de petróleo exportado etc. O importante é que se procure taxar aquilo que se quer reduzir, isto é, a poluição, e não o que se quer aumentar, isto é, o emprego e a renda ⁴.

Não se pode mais, entretanto, discutir recursos adicionais para os países em desenvolvimento, sem discutir dois assuntos interrelacionados, a dívida externa dos países do Terceiro Mundo e o comércio internacional.

Por causa da crise da dívida externa, os países em desenvolvimento estão pagando US\$ 50 bilhões por ano mais aos países industrializados do que recebem como financiamentos. Entre 1983 e 1989, o total de transferências de recursos do Sul para o Norte foi de aproximadamente US\$ 241 bilhões ⁷. O que é incrível, entretanto, é que durante a década de 80 os países em desenvolvimento pagaram efetivamente 17% ao ano de juros sobre suas dívidas externas, enquanto os países industrializados pagaram apenas 4% ao ano ⁸! Novamente, o paradoxo da pobreza.

O comércio internacional, por sua vez, é fundamental para o desenvolvimento global, e está diretamente relacionado com a equidade e com a sustentabilidade da biosfera. A importância do comércio internacional para os países em desenvolvimento pode ser interpretada em uma recente declaração do Dr. Emil Salim, então Ministro da População e Meio Ambiente da Indonésia: "Não faz sentido para os Países do Norte gastarem recursos escassos em ajuda e em programas de desenvolvimento para os países do Terceiro Mundo, que são então anulados por políticas de comércio internacional com efeitos negativos iguais ou superiores". Confirmando esta declaração, estima-se que o custo para os países em desenvolvimento das restrições ao acesso aos mercados dos países industrializados para seus produtos manufaturados, agrícolas, tropicais, etc., é de US\$ 40 bilhões por ano, comparados com os aproximadamente US\$ 50 bilhões doados pelos países ricos como Ajuda Oficial ao Desenvolvimento aos países pobres ⁹.

O número crescente de barreiras não alfandegárias contra as exportações do Terceiro Mundo e o protecionismo nos países industrializados é uma formidável barreira contra o desenvolvimento sustentável dos países em desenvolvimento. Os subsídios agrícolas na Comunidade Européia e nos Estados Unidos provocam a inundação dos mercados mundiais com produtos agrícolas subsidiados, causando a redução dos seus preços e impedindo o acesso dos produtos dos países em desenvolvimento. Como resultado, o índice de poder de compra dos produtos primários tem caído continuamente: de 153 em 1951 para 73 em 1985. Para obter os recursos necessários em moeda forte (inclusive para pagar as suas dívidas externas), os países em desenvolvimento são obrigados a aumentar sua produção, caindo num cír-

culo vicioso, conhecido como "a armadilha dos commodities" ⁹. Segundo o Ministro Emil Salim, da Indonésia, "Hoje nós temos que vender 3 vezes mais madeira, por exemplo, para comprar um trator, do que tínhamos que vender na década de 70".

Por isso, os países em desenvolvimento estão começando a entender que, ao invés de receber como esmola um peixe todos os dias para comer, é melhor lutar para receber uma vara de pescar e aprender como usá-la, para que eles possam, com o fruto de seu próprio trabalho, sair da situação de pobreza e subdesenvolvimento em que se encontram.

5. Conclusão.

Uma das principais questões que teremos que resolver para viabilizar a esperança de um futuro melhor, é como preservar a base ambiental para o desenvolvimento sustentável. Para isto, será necessário reduzir drasticamente os processos de erosão e acidificação dos solos, de degradação dos recursos hídricos, de destruição das florestas nativas e da perda da diversidade biológica. Entretanto, os atuais Sistemas de Contabilidade Nacional (Produto Interno Bruto, etc..) não refletem adequadamente o esgotamento e a degradação dos recursos naturais e do meio ambiente. A adoção de metodologias de contabilidade ambiental, como o Sistema para Contabilidade Econômica e Ambiental Integradas, desenvolvido pelo Escritório de Estatística das Nações Unidas, e que está sendo testado no México e em Papua Nova Guiné, será certamente um instrumento indispensável para ajudar os países em desenvolvimento a atingir o desenvolvimento sustentável ¹⁰. Será necessário também reduzir a emissão de resíduos para a biosfera, principalmente dos gases que promovem o aquecimento global, através da adoção de sistemas de incentivos e penalidades para promover maior eficiência energética, o desenvolvimento de alternativas para substituir os combustíveis fósseis, e o desenvolvimento de tecnologias industriais mais limpas. Como dizia Maurice Strong, Secretário Geral da Conferência do Rio, as populações devem adotar padrões de consumo que não agridam o meio ambiente, e estilos de vida de "sofisticada modéstia". E para que tudo isto seja viável, será necessário investir na melhoria da educação, em todos os níveis, principalmente nos países subdesenvolvidos. Somente assim as pessoas poderão se sentir solidárias e co-responsáveis com a grande missão de evitar a degradação definitiva das condições de vida no nosso planeta.

No final de 1992, pouco mais de 20 anos após *Os Limites do Crescimento*, Dennis Meadows lançou um novo livro, *Além dos Limites* ¹¹, afirmando que o modelo utilizado em 1971 aprimorado e alimentado com um conjunto mais completo de dados mundiais, refletia de forma bastante acurada as condições atuais e confirmava os resultados do modelo anterior. A nova

publicação descreve as características de uma sociedade que cresceu além dos seus limites, utilizando os recursos naturais mais rápido do que eles podem ser restaurados, e liberando resíduos e poluentes acima da capacidade de absorção da biosfera. As principais conclusões do *Além dos Limites* são:

a) a velocidade de utilização pelo homem de muitos recursos essenciais e da geração de vários tipos de poluentes já ultrapassou os limites fisicamente sustentáveis. Sem uma redução significativa nos fluxos de materiais e de energia, haverá, a partir de 2020, um declínio incontornável na produção de alimentos per capita, no uso de energia e na produção industrial;

b) este declínio pode ser evitado com uma revisão completa das políticas que perpetuam o crescimento do consumo material e da população, e com um aumento rápido e drástico na eficiência de utilização de materiais e energia. Dispomos apenas de 20 anos para mudar o rumo;

c) uma sociedade sustentável é técnica e economicamente viável, ao invés daquela que tenta resolver seus problemas através do crescimento constante. A transição para uma sociedade sustentável exige equilíbrio cuidadoso entre objetivos de curto e longo prazo e ênfase em suficiência, equidade e qualidade de vida, em vez de quantidade de produção. Além de tecnologia e produtividade, a transição vai exigir maturidade, compaixão e sabedoria. Os maiores obstáculos são psicológicos, sociais e políticos.

Evitando as críticas que a proposta do "crescimento zero" provocou, Meadows faz questão de afirmar que suas teses não significam que os pobres devam se conformar com a pobreza, nem os ricos tenham que se tornar pobres. Embora os indicadores sugiram que o mundo viaja numa trajetória insustentável, é possível alterar o curso se tivermos vontade política para utilizar, no pouco tempo disponível, o conhecimento e a habilidade tecnológica existente.

O relatório que o PNUMA lançou em dezembro de 1992⁶, comemorando os seus 20 anos de existência, também nos alerta que não poderemos continuar a fazer nos próximos vinte anos o que fizemos nos últimos vinte, sob pena de abreviarmos perigosamente a sustentabilidade da vida humana na biosfera. Para vencer o desafio à nossa frente, será necessário que todos os setores da sociedade estejam conscientes e dispostos a procurar, com todo o empenho possível, os caminhos para o desenvolvimento sustentável. Esta é a única forma, e, talvez a última oportunidade, para garantir no futuro, um mundo mais democrático, ecologicamente sustentável e com maior justiça social.

BIBLIOGRAFIA

1. Meadows, D. et alii, "Limites do Crescimento", Editora Perspectiva, Rio de Janeiro, 1973.
2. Mesarovic, M. e Pestel E., "Momento de Decisão", Livraria Agir Editora, Rio de Janeiro, 1975.
3. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, "Nosso Futuro Comum", Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1988.
4. Goodland, R. et alii, "Environmentally Sustainable Economic Development: Building on Brundtland", Environment Working Paper n. 46, World Bank, Washington 1991.
5. Tinbergen, J., "Para Uma Nova Ordem Internacional", Livraria Agir Editora, Rio de Janeiro, 1978.
6. United Nations Environment Programme, "The World Environment 1972-1992: Two Decades of Challenges", Chapman & Hall, London, 1992.
7. United Nations Development Programme, "Human Development Report 1992", UNDP, New York, 1992.
8. United Nations Development Programme, "Choices, The Human Development Magazine", UNDP, New York, June 1992.
9. International Institute for Sustainable Development, "Trade and Environment", IISD, London, 1992.
10. Abaza, H., "The Present State of Environmental and Resource Accounting and its Potential Application in Developing Countries", Environmental Economics Series, Paper n^o1, UNEP, Nairobi, 1992.
11. Meadows, D. et alii, "Beyond the Limits", Chelsea Green Publishing Co., Vermont, USA, 1992.

**** Secretário de Coordenação dos Assuntos do Meio Ambiente, do Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, Presidente do Instituto Brasil PNUMA, Vice-Presidente do Instituto Aqqua (Fevereiro 93 - Abril 94), Vice-Presidente do Comitê START (Sistema para Análise, Pesquisas e Treinamento para as Mudanças Ambientais Globais) do Programa Internacional da Geosfera e da Biosfera, Secretário Executivo do Comitê Brasileiro do Programa Internacional da Geosfera e da Biosfera, Professor Adjunto de Engenharia Ambiental da Escola de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro -UFRJ, Coordenador do Curso de Especialização em Engenharia Ambiental da Escola de Engenharia da UFRJ, Membro do Conselho Técnico Científico do Instituto Nacional de Tecnologia, Secretário de Desenvolvimento Urbano e Regional do Estado do Rio de Janeiro (87-91), Vice Diretor do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA (82-87), Diretor Geral do Instituto Nacional de Tecnologia (80-82), e Presidente da Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente - FEEMA (75-79).**

FÓRUM: BRASIL, 1995

**PRIORIDADE À EDUCAÇÃO:
UM SALTO DE QUALIDADE**

A Parceria entre Estado e Município

Ana Luiza Machado Pinheiro

Rio de Janeiro
Novembro de 1994

A Parceria entre Estado e Município
Ana Luiza Machado Pinheiro*

A PARCERIA ENTRE ESTADO E MUNICÍPIO

1-Introdução

No Brasil, as competências da União, do Estado e dos Municípios no que diz respeito às responsabilidades com a educação não são claramente definidas. Apesar de não haver uniformidade entre os Estados, encontramos todas as esferas de governo atuando no ensino superior e no ensino médio, ficando aos Estados e Municípios a incumbência de oferecer o ensino fundamental e a educação pré-escolar.

Para se ter uma idéia da diversidade encontrada entre os Estados, basta citar São Paulo e Minas Gerais. Enquanto neste o governo estadual apenas recentemente criou sua Universidade Estadual, naquele ela já é uma realidade, há muito tempo. Em Minas Gerais, não existem universidades municipais, enquanto em São Paulo vários municípios as possuem, havendo Prefeitura que mantem alunos de curso superior sem atender a nenhum aluno de ensino fundamental.

Essa ausência de definição clara de obrigações gera desperdício de recursos e esforços. Daí a necessidade de ampla parceria, no sentido de explicitar as responsabilidades de cada esfera governamental em cada um dos níveis de ensino. Não é mais possível ignorar as alarmantes estatísticas educacionais de evasão e repetência do nosso país, nem deixar de estabelecer um plano de ação que possibilite a otimização dos recursos públicos aplicados em educação.

É no âmbito do Estado e do Município que a parceria precisa ser viabilizada para a promoção do ensino fundamental e médio de qualidade. Pela Constituição Federal ambos são obrigados a aplicar pelo menos 25% de suas receitas em educação. Na ausência de balizamentos concretos, devem procurar trabalhar de forma integrada, somando esforços e investimentos e dividindo melhor as responsabilidades, de acordo com a capacidade financeira e as condições específicas de cada um.

Precisamos falar em rede pública e não mais em redes estadual e municipal. Essas duas redes permanecer em conflito. A equação :

Rede Estadual X Rede Municipal

precisa ser substituída pela equação:

Rede Estadual + Rede Municipal

Essa é a única forma de encarar a questão da equidade. O Estado deve manter um número maior de escolas naqueles municípios que não possuem condições financeiras, mas deve se fazer presente em todos os municípios para garantir a qualidade do ensino para todos mediante :

- garantia da equidade;
- desenvolvimento de ações que visem ao aperfeiçoamento dos recursos humanos;
- realização da avaliação externa da aprendizagem dos alunos, e
- permanente aperfeiçoamento e atualização do currículo básico a ser ministrado.

Este documento vai estudar as relações entre as esferas de governo no âmbito do ensino fundamental e médio.

2-A Experiência de Minas Gerais

A Secretaria de Estado da Educação constatou que muitos municípios não investiam, ou investiam inadequadamente, os 25% da arrecadação destinados à educação. Levantamentos feitos junto ao Tribunal de Contas do Estado, órgão responsável pela fiscalização das ações do Executivo, mostraram que, em 1991, cerca de 16% dos 723 municípios (hoje são 756) investiram menos que os 25% previstos na Constituição Federal. Treze municípios não possuíam sistemas municipais de educação - não atendiam a um único aluno, mas oito deles aplicavam no setor mais do que o mínimo legal investindo os recursos do município apenas nas escolas da rede estadual.

A participação do Estado e dos Municípios no atendimento escolar do ensino fundamental e médio em 1991 foi:

Rede	Matrícula	
	Número	%
Municipal	745 792	21
Estadual	2 767 561	79
Total	3 513 353	100

Fonte: CEDINE-SEEMG

Analisando os dados relativos a 1991 concluímos que o Governo do Estado foi responsável pela aplicação de 63,4% dos recursos públicos gastos em educação e atendeu, no mesmo ano, a 79% da matrícula, enquanto os municípios aplicam 36,6% dos recursos para atender a 21% dos alunos do Estado:

	25% da Receita Tributária	
	Valor (em Cr\$)	%
Estado	282 925 837 636,90	63,4
Municípios	163 580 905 116,87	36,6
Total	446 506 742 803,77	100,0

Fonte: Tribunal de Contas de M.G.

A metodologia desenvolvida possibilitou à Secretaria de Estado da Educação perceber também que o Estado tinha assumido um número de alunos maior que sua receita permitia, resultando em condições desfavoráveis de funcionamento da rede pública estadual em comparação com a municipal como um todo. Vários municípios, detentores de uma pequena rede podiam oferecer salários melhores, prédios e equipamentos sofisticados etc.

Buscou-se, então, um valor de custo-aluno, dividindo-se os 25% das receitas tributárias do Estado e dos Municípios pelo total de alunos matriculados na rede pública, tendo se chegado ao valor de US\$ 250 / ano. Esse passou a ser, então, o valor para cálculo da capacidade mínima de atendimento do Estado e dos Municípios através da seguinte fórmula:

$$\text{Capacidade Mínima de Atendimento} = \frac{\text{25\% da Receita Tributária}}{\text{US\$250}}$$

Constatou-se , então , que um grande número de municípios ,em especial os mais prósperos, atendiam um número de alunos muito inferior ao estimado pela análise de sua capacidade financeira.Com pouquíssimas exceções eram os municípios mais pobres , em geral localizados no norte e nordeste do Estado , que suportavam o ônus de servir a mais alunos do que o considerado razoável por esse critério.É que esses municípios não possuíam poder político suficiente para pressionar o governo estadual a criar escolas, tendo eles mesmos que arcar com o ônus da expansão de sua rede escolar.

Em números globais, as Prefeituras deveriam atender perto de 1,3 milhão de alunos, ao invés dos cerca de 750 mil então matriculados em escolas municipais.

Para induzir os municípios a investir em educação de acordo com suas possibilidades, identificadas pelo critério de capacidade mínima de atendimento, cada Prefeitura foi incentivada a preparar um Plano Municipal de Educação.Esse Plano foi elaborado em parceria com o Estado, através das Delegacias Regionais de Ensino , dentro da orientação de que Estado e Municípios devem trabalhar de forma integrada.

O Plano Municipal de Educação,elaborado segundo diretrizes emanadas em manual elaborado pela Secretaria de Estado da Educação, contempla o atendimento à demanda por vagas , a capacitação de recursos humanos, a garantia dos padrões básicos , a melhoria da rede física e a avaliação do ensino. No Plano fica estabelecido quais são as responsabilidades do município e do Estado com relação aos serviços educacionais prestados no município, de forma que uma ação articulada favoreça a otimização dos recursos públicos aplicados na educação. Os municípios com número de alunos aquém de sua capacidade financeira foram solicitados a ampliar sua participação na oferta de ensino.Com isso, cerca de 236 escolas estaduais foram municipalizadas significando a passagem de mais de 30 000 alunos para a rede pública municipal.

As possibilidades de articulação Estado-Município são inúmeras, tendo sido a negociação estabelecida caso a caso.Dos 756 municípios mineiros 739 elaboraram seus Planos e vêm mantendo alguma forma de articulação com o Estado.

Na área de atendimento escolar é essencial a ação integrada Estado-Município para identificar e atender a demanda educacional,organizando a oferta de vagas nos vários níveis e modalidades de ensino.

Cabe ao Estado, nessa área:

- coordenar o Cadastro Escolar para identificar a demanda do ensino fundamental e médio;
- viabilizar o ensino fundamental nos municípios que apresentam déficit financeiro;
- garantir a oferta de ensino médio onde se caracterizar a demanda.

São responsabilidades do Município:

- promover a realização do Cadastro Escolar;
- garantir a universalização do ensino fundamental;
- garantir a oferta da educação pré-escolar.

Alguns **princípios** nortearam as ações contidas nos Planos Municipais para o atendimento escolar:

a)Municípios com **matrícula** na rede municipal **inferior** à sua capacidade de atendimento:

- contenção do crescimento da matrícula na rede estadual;
- cessão dos professores efetivos e do prédio, mobiliário e equipamentos à município que municipalizasse escolas estaduais.

b)Municípios com **matrícula equivalente** à sua capacidade mínima de atendimento:

- repasso de recursos financeiros aos municípios para construção e equipamento de prédios escolares;
- cessão de professores efetivos pelo Estado;
- aumento de turmas em escolas estaduais.

c)Municípios com **matrícula superior** à sua capacidade instalada:

- repasso de recursos financeiros aos municípios;
- cessão de professores efetivos do Estado para atuarem em escolas municipais;
- aumento de turmas em escolas estaduais;
- criação de escolas estaduais.

O conhecimento do montante de recursos disponíveis e aplicados em educação em cada município , bem como da sua situação com relação ao atendimento escolar veio facilitar as negociações para a integração.

Definiu-se, como ponto de partida das negociações, que os municípios deveriam se responsabilizar pela educação pré-escolar; o Estado e os municípios deveriam dividir entre si, de acordo com a disponibilidade financeira destes o ensino fundamental , e o Estado se responsabilizaria pelo ensino médio.

Para todos os municípios, porém, independentemente de sua capacidade de atendimento, foi aberta a possibilidade de participar dos programas de treinamento e aperfeiçoamento de recursos humanos oferecidos pelo Sistema Estadual. O Projeto ProQualidade, a ser financiado pelo Banco Mundial, prevê o treinamento de todos os professores de 1a. à 4a. série do ensino fundamental da rede pública.

Os municípios podem ter o ensino de suas escolas avaliado mediante participação no Programa de Avaliação da Escola Pública de Minas Gerais sem qualquer custo. Podem, ainda, ter os diretores de suas unidades escolares selecionados juntamente com os diretores das escolas estaduais, simplesmente aderindo ao processo de escolha instituído pela SEEMG.

Além disso, o Estado se dispôs a oferecer assistência técnica para realização de concursos públicos, para a implantação de Colegiados Escolares nas escolas municipais, para elaboração de planos de carreiras e de Estatutos do Magistério. Na área de currículo e programas o Estado oferece orientação técnico-pedagógica para a elaboração de calendário e regimento escolares, organização e desenvolvimento do currículo pleno e dos conteúdos curriculares. Enfim, toda uma gama de possibilidades de integração foi colocada à disposição das Prefeituras Municipais.

Foi um processo trabalhoso que envolveu negociação com cada uma das Prefeituras mas, apesar dos problemas apresentados, uma série de **bons resultados** podem ser apontados:

- ampliação da participação das Prefeituras no atendimento à demanda escolar;

- ampliação da discussão das questões educacionais nos municípios, envolvendo as Secretarias Municipais de Educação, o pessoal das escolas e a comunidade. Passa a haver estabelecimento de prioridades de forma compartilhada;

- constatação da necessidade das solicitações encaminhada, uma vez que são produto de ampla discussão e passam a ser, geralmente, acompanhadas de contrapartida;

- priorização das ações de capacitação de recursos humanos, uma vez que os Planos Municipais foram ricos nas questões de reciclagem de pessoal e de assistência ao aluno;

- legitimidade dos Planos, que passaram a ser referência básica para qualquer solicitação por parte das escolas e Prefeituras junto ao Estado. Tanto escolas quanto Prefeituras, ao apresentarem hoje solicitações ao Estado, procuram saber se o pleito está contido no mesmo;

- conhecimento global da situação educacional do Estado, suas carências e

possibilidades;

-conscientização de que o prédio escolar é da escola, não importando a quem ele pertença (Estado ou município);

-maior preocupação com a qualidade do ensino e com a capacitação do pessoal.

Dentre os **problemas detectados** durante as negociações para a parceria e que precisaram ser contornados podemos destacar:

-os municípios estão muito mais dispostos a reivindicar do que a oferecer, mesmo quando possuem um número de alunos inferior ao de sua capacidade de atendimento. A cultura enraizada de que se deve esperar tudo do Governo Estadual precisa ceder lugar a uma conscientização da responsabilidade de todos no atendimento escolar;

-apesar de os Planos Municipais terem sido feitos para serem executados em um período de 5 anos, a expectativa era de que as ações que ficaram a cargo do Estado seriam realizadas a curto prazo. Isso causou uma pressão muito grande já que levantou um expectativa impossível de ser atendida pela insuficiência de recursos financeiros para fazer face a todas as demandas, imediatamente;

-algumas Prefeituras tentaram se utilizar de influência política para terem as ações a serem executadas pelo Estado, previstas em seus Planos Municipais, priorizadas para atendimento imediato;

A intenção do Estado de Minas Gerais, ao promover a integração com os municípios, não foi diminuir o tamanho de sua rede. Foi, antes de mais nada, conseguir fôlego para expandir sua rede de 5a. à 8a. série do ensino fundamental e de ensino médio e suportar o crescimento da demanda que já vem ocorrendo e ocorrerá ainda de forma mais acentuada na medida em que a queda da evasão escolar possibilitar a um contingente maior de alunos concluir o ensino fundamental.

3-A Experiência do Paraná

A proposta do Estado do Paraná foi no sentido da municipalização do ensino. Essa proposta teve objetivos econômicos, políticos e educacionais, segundo trabalho apresentado pela Diretora Geral da Secretaria de Educação no I Curso de Planejamento e Gestão da Educação Fundamental, promovido pela ENAP em julho de 1994.

Objetivos econômicos:

-Explicitar as atribuições da União, do Estado e dos Municípios em relação ao ensino fundamental.

-Verificar o real investimento pelos Municípios dos 25% das receitas tributárias, em educação.

-Racionalizar a utilização dos recursos destinados à educação.

Objetivos políticos:

-Descentralizar as instâncias de decisão.

-Democratizar a gestão da educação, através da participação popular.

-Tornar mais transparente a administração dos recursos públicos.

-Fortalecer a autonomia do poder local na busca de uma escola pública de qualidade para todos.

-Estabelecer real parceria entre a União, Estado e Municípios, mantendo-lhes a autonomia, no sentido de que cada um assuma definitivamente compromisso com a educação.

Objetivos educacionais:

-Diagnosticar e solucionar os problemas pedagógico-administrativos em suas origens, com rapidez e eficácia, através de constante orientação, acompanhamento e avaliação do processo educacional.

-Estabelecer e executar programa contínuo de qualificação, atualização e aperfeiçoamento dos docentes, visando à unidade da proposta pedagógica e à redução dos índices de evasão e repetência.

O Paraná desenvolveu estudos que identificaram um custo-aluno ano de US\$176 na rede estadual e de US\$179 na rede municipal. Decidiu, então, determinar repasse de US\$195 aos municípios que estivessem atendendo a alunos além de sua capacidade de atendimento. A fórmula utilizada para o repasse foi:

$$\text{Capacidade de Atendimento do Município} = \frac{25\% \text{ da Receita Tributária}}{\text{Custo-aluno}}$$

(em no. de alunos)

No. total de alunos - capacidade de atendimento = Matrícula a maior
Matrícula a menor

Matrícula a maior X custo aluno mensal = Valor do repasse mensal

Os repasses para as Prefeituras são realizados mensalmente, com base nas informações encaminhadas trimestralmente pelos municípios, relativas ao atendimento escolar e à arrecadação mensais.

O Estado do Paraná conseguiu que 86,25% dos municípios aderissem à proposta, sendo que o município poderia municipalizar toda a rede escolar ou parte dela. Dos 371 municípios 6 municipalizaram toda a rede e 314 a municipalizaram parcialmente.

Nesse contexto, passariam a ser **competências do Estado**:

- Ceder professores de seus quadros funcionais, sem ônus para o Município.
- Oferecer orientação pedagógica.
- Prestar assistência técnica.
- Repassar, mensalmente, ao Município parceiro os valores referentes ao número de alunos que ultrapassar a sua capacidade de atendimento.
- Ceder os prédios e equipamentos escolares, mantendo-os em parceria com o Município.
- Premiar, com o valor correspondente ao custo-aluno-mes de 35 alunos, o Município que atende a partir de 80% dos 25% exigidos pela Constituição.

Já aos **Municípios** caberia:

- Assumir a educação pré- escolar, o ensino fundamental de 1a. à 4a. série, a educação especial e o ensino supletivo fase I.
- Apresentar, anualmente, Certidão Negativa de Débitos expedida pelo TC.
- Informar, trimestralmente, à Secretaria da Educação, os dados referentes à receita arrecadada e à matrícula atualizada dos alunos atendidos.

-Realizar, juntamente com a Secretaria da Educação, a Chamada Escolar.

-Proceder à regularização da Rede Escolar Municipalizada.

A Secretaria do Paraná entende que o processo é irreversível e percebe ser **ponto positivo** da experiência a descentralização ocorrida. O município está mais próximo de onde ocorrem as ações educacionais, favorecendo o atendimento à manutenção das escolas . Até o número de faltas dos professores ao serviço caiu , pela facilidade que os pais dos alunos passaram a ter para reclamar de sua ausência junto à Prefeitura. A capacitação do pessoal da área pedagógica pode ser melhor acompanhada, uma vez que passou a ser feita pelos municípios, com supervisão do Estado.

Dentre os **pontos negativos** ressalta a baixa capacidade do pessoal de alguns dos municípios para o gerenciamento das escolas. Outro problema apontado foi com relação a algumas escolas que foram desmembradas , ficando a administração da 1a. à 4a. série com o município e a 5a. à 8a. série com o Estado. Essa administração partilhada apresentou dificuldades , principalmente pelo fato de haver duas direções de escola em um mesmo prédio.

Outra observação feita : apenas municípios pequenos e médios se interessaram pela municipalização. Assim, continua o Estado a atender a número de alunos superior aos municípios. Existem hoje 824 157 alunos matriculados em escolas municipais e 881 113 alunos matriculados nas escolas estaduais.

4-Breve análise da experiência de Minas Gerais

A experiência de Minas Gerais mostra que foi relativamente fácil envolver os municípios nas questões que se apresentaram na área educacional. Essa, sem dúvida nenhuma , começa a ser vista como algo prioritário e que até "rende votos". Os Prefeitos começam a se orgulhar de seus feitos no setor. O que faltava era uma sensibilização com relação à importância dessas ações.

O fato de as Prefeituras tomarem consciência do tamanho e da importância das questões educacionais fez com que elas passassem a aplicar em educação muito mais que os 25% da arrecadação exigidos pela Constituição.

Envolver a comunidade na busca de soluções para a educação favorece a parceria Estado-Município. O Município é uma instância de governo que está muito próxima da comunidade e é a ele que ela primeiro recorre quando algo não vai muito bem.

Num contexto de desigualdades econômicas e sociais , como é o caso do Estado de Minas Gerais, que possui regiões muito desenvolvidas e regiões de extrema pobreza , não

é possível dar um tratamento único à questão da parceria. Com municípios mais bem aquinhoados é que, geralmente, se precisa fazer jogo mais duro, pois são eles que, via de regra, preferem não ampliar suas redes e tratam os alunos das escolas estaduais como se não fossem também moradores de sua cidade.

5- O Ministério da Educação e a Integração Estado -Município

Temos que reconhecer que o Ministério da Educação, nos últimos anos, fez esforço no sentido de descentralizar suas ações.

No nível da Fundação de Assistência do Estudante-FAE foi uma grande conquista o repasse dos recursos da merenda escolar para os Estados ou mesmo para os municípios que desejassem assinar convênio direto com o governo federal. Alguns estados, como Minas Gerais e o Espírito Santo preferiram transferir os recursos repassados aos Estados para os municípios, promovendo a municipalização total da merenda escolar. Passa a Prefeitura a ser responsável pela merenda de toda a rede pública, seja estadual ou municipal. Essa postura gerou um grande enriquecimento da alimentação oferecida nas escolas, cujos alunos passaram a consumir alimentos mais compatíveis com seu paladar, além de promover a dinamização do comércio local. Para que o programa alcance seu verdadeiro sucesso é preciso que a FAE promova, no nível dos Estados, a desregulamentação da prestação de contas, que ainda obedece aos mesmos requisitos da época em que a compra era feita de forma centralizada. Pode-se calcular a dificuldade de ter que somar todos os quilos de cada gênero alimentício adquirido nos diversos municípios... Uma outra ressalva que precisa ser feita é que a FAE, ao renovar os convênios diretamente com os municípios, deveria fazê-lo apenas com aqueles que aceitassem distribuir a merenda para a toda a rede pública. Houve casos de municípios que assinaram convênio apenas para entrega da merenda da rede municipal. Essa postura, além de trazer grande transtorno para o gerenciamento da distribuição da merenda, dificulta a postura de se tratar a rede pública como um todo, e não rede estadual-rede municipal.

Outras atitudes do MEC também não vêm favorecendo essa postura. Têm sido assinados convênios diretos com as Prefeituras Municipais, como por exemplo para compra de ônibus escolares e para construção de CAICs sem que o Estado tome conhecimento, gerando algumas vezes duplicação de esforços. Apenas para priorização de obras os Estados são chamados a opinar sobre os pedidos dos municípios.

Apesar do grande esforço desenvolvido pelo MEC e dos avanços alcançados nesses dois últimos anos, em algumas áreas os pleitos das Secretarias de Estado da Educação, encaminhados através do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação-CONSED, no sentido de propiciar a integração entre as esferas de governo para favorecer a qualidade do ensino e reduzir os índices de repetência não foram atendidos. Cito como exemplo a necessidade de descentralização do programa do livro didático e da agilização dos trabalhos desenvolvidos pelas Delegacias Regionais do MEC que, muitas vezes, mais dificultam que facilitam a vida dos Estados.

O MEC procurou melhorar seus processos de trabalho, porém dentro de uma postura de manter praticamente o mesmo papel. Entendemos, porém, que a mudança precisa ser mais profunda se ele realmente desejar cumprir seu papel na busca da qualidade da educação. É preciso mudar legislação, regras, normas, estrutura, posturas, enfim é uma questão de **reengenharia** e não de aperfeiçoamento dos mesmos processos existentes.

É preciso redefinir sua missão, que deveria ser conduzida no sentido de garantir a equidade ; estabelecer e garantir cumprimento dos padrões básicos ,inclusive de um currículo nacional; fazer a avaliação externa das escolas e estimular a adoção, pelos Estados, de estratégias para valorização e desenvolvimento dos recursos humanos que atuam no setor, inclusive de implantação de planos de carreira que estimulem o trabalho competente .

Existem ainda resquícios de uma época de centralização excessiva que precisam ser afastados sob pena de comprometer a otimização dos recursos públicos do setor educacional. Por exemplo, não há sentido que a Quota Estadual do Salário Educação vá a Brasília, ao invés de ficar diretamente nos próprios Estados, que são os responsáveis pela sua aplicação e onde o recurso é arrecadado.

Há, ainda, uma reivindicação da União dos Dirigentes Municipais de Educação -UNDIME- no sentido da criação da Quota Municipal do Salário-Educação. Segundo ela, tal medida evitaria que as Prefeituras necessitassem utilizar seu prestígio político para obter, junto ao ao governo federal, recursos destinados à educação. A operacionalização dessa medida precisaria ser objeto de estudo.

6- Finalizando

Sem dúvida alguma, a indefinição dos papéis do Município, Estado e União no que diz respeito a atuação no setor educacional vem gerando uma série de desperdícios de esforços e de recursos financeiros. Essa é, sem dúvida , uma postura inadmissível quando se analisa a situação educacional do Brasil. Em outros países que vêm tentando aperfeiçoar seus sistemas educacionais as obrigações das diversas instâncias do governo são bem definidas tanto no que diz respeito ao financiamento quanto à administração do sistema. Esse seria, sem dúvida, um grande passo na busca de uma integração mais profícua. Onde todos são responsáveis por tudo, ninguém se responsabiliza por nada.

FORUM " A GRANDE REFORMA:PRIORIDADE À EDUCAÇÃO"

Fundação Cesgranrio

A PARCERIA ENTRE ESTADO E MUNICÍPIO

Ana Luiza Machado Pinheiro

Secretária de Estado da Educação de Minas Gerais

FÓRUM: BRASIL, 1995

**PRIORIDADE À EDUCAÇÃO:
UM SALTO DE QUALIDADE**

Autonomia e Reforma do Ensino Superior no Brasil
Abilio Baeta Neves

Rio de Janeiro
Novembro de 1994

Autonomia e Reforma do Ensino Superior no Brasil
Abílio Baeta Neves*

AUTONOMIA E REFORMA DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

Abílio A. Baeta Neves
Porto Alegre, 10/94

A evolução do ensino superior no Brasil nos últimos anos revela um quadro de crise que preocupa a todos os que estimam a sua importância para o desenvolvimento nacional.

Estamos diante da necessidade de uma profunda reforma e parece que o caminho para tanto é a implantação de um sistema baseado na autonomia das instituições universitárias. Há, neste sentido, amplo consenso. O mesmo já não se pode dizer, no entanto, da extensão admitida para a autonomia e seu modo de implementação.

Por seus efeitos e impactos sobre a realidade do ensino superior e mesmo sobre a vida dos órgãos responsáveis pelas políticas para o setor, contrariando interesses, forçando mudanças em padrões de comportamentos individuais, na cultura institucional e impondo novas constelações de valores, a implantação da autonomia constitui uma operação complexa e precisa ser criteriosamente executada. Como reforma ousada, ela enseja divergências e conflito de interesses, que derivam necessariamente de visões peculiares da vida acadêmica e suas relações com a sociedade, mas também, de privilégios e vantagens ameaçados.

A recuperação da democracia no país propicia e autoriza este novo quadro e é bom que assim seja. Estamos deixando o tempo em que as decisões sobre temas tão complexos se davam entre poucos e eram implementados autoritariamente.

Qualquer reforma, hoje, do sistema de ensino superior terá, inevitavelmente, que se dar a partir de um processo que busque equacionar estas divergências na concepção sobre os temas e questões em pauta e as diferenças de interesse entre os atores envolvidos, promovendo consensos e afirmando, sobretudo, o interesse público.

Fundamental neste processo, é lograr a mais ampla legitimidade em torno das decisões tomadas, de modo a que sua implementação possa contar com a cooperação de todos os atores consernidos. Não se trata, aqui, de pleitear uma confusão de papéis. Ao governo, neste processo, cabe tomar a iniciativa e propor clara e objetivamente as medidas necessárias de reforma com vistas à superior realização do interesse público. O ponto de vista e os valores acadêmicos nas suas peculiaridades precisam ser respeitados. As reivindicações corporativas dos segmentos que compõem a "comunidade universitária" não podem ser desprezadas, mesmo porque são atores legítimos e fundamentais na vida acadêmica. Suas reivindicações precisam ser acomodadas duplamente, de um lado, aos mais altos interesses da instituição e, de outro, aos da sociedade em geral que autoriza e sustenta a instituição através da qual conseguem sua identidade e afirmação social.

A reflexão que se fará neste trabalho tem como preocupação básica identificar as características do processo de garantia da autonomia universitária e as dificuldades para sua implantação entre nós.

A evolução do ensino superior nos últimos vinte e cinco anos, período em que deveria ter havido a consolidação da reforma de 68, resultou num quadro que frustrou amplamente os objetivos originais daquela iniciativa.

Após uma expansão acelerada entre fins dos anos sessenta e fins dos setenta, entrou-se num longo período de estagnação. Esta estagnação só não teve repercursões sociais maiores em virtude da enorme crise de crescimento do segundo grau (ver Machado, 1993).

A exigência da reforma de 68 de que a expansão se desse exclusivamente, pela criação de Universidades não se realizou. É enorme o número de estabelecimentos isolados (privados principalmente, mas também públicos) e federações (privadas), que pouca semelhança guardam com o modelo projetado de universidade. No contingente de instituições a que se atribui o status universitário, qualquer exame, mesmo não muito exigente, leva à conclusão de que o termo Universidade é, com frequência, empregado para situações institucionais muito diferenciadas.

A pretendida ênfase na indissociabilidade da pesquisa e do ensino, que deveria caracterizar estas novas Universidades pós 68, e que seria introduzida com a pós-graduação stricto sensu deu-se como um fenômeno altamente concentrado regional e institucionalmente. *Assim mesmo, autorizou-se, sempre com mais facilidade e por razões clientelísticas, novos estabelecimentos de ensino superior. Sem dúvida, a implantação da pós-graduação foi a grande novidade positiva dos últimos vinte e cinco anos no nosso sistema de ensino superior. Ela se desenvolveu, no entanto, em grande medida à margem e muitas vezes contra a dinâmica das instituições universitárias, apoiada em políticas e programas que souberam se preservar e inovar em meio a uma crise cada vez mais aguda dos órgãos responsáveis e dos projetos governamentais para o sistema como um todo.

A universalização de uma cultura institucional que valorizasse a hierarquia meritocrática, a produção científica e intelectual e o ensino de boa qualidade está longe de se ter consagrado no sistema. Na rede privada, ora o senso de oportunidade empresarial, ora a simples falta de qualificação do corpo docente e a desorientação das administrações suplantam aquela pretensão. Na rede pública, o princípio é ameaçado, sistematicamente, pela recorrente deturpação do instituto da dedicação exclusiva, pela definição de critérios de ascensão funcional que mais valorizam o tempo de trabalho e o desempenho de funções administrativas do que o propriamente acadêmico.

Foi ainda mais flagrante a negação daquela idéia quando se logrou a aprovação da isonomia de cargos e salários e quando se consagrou a instituição universitária como repartição pública submetendo-a ao Regime Jurídico Único. Tais importantes "ganhos" do movimento de docentes e funcionários devem-se, sem dúvida, a sua força e capacidade de mobilização e pressão. Não foi menos importante, no entanto, para que isto acontecesse a miopia e os desacertos da política governamental para o setor no período.

* Dados que comprovam estas afirmações podem ser encontrados em Durham. E "Uma Política para o Ensino Superior". S.P. NUPES.1993

O financiamento do sistema federal de ensino superior evoluiu numa direção que escancarou a falta de critérios objetivos e transparentes e o predomínio, em muitos momentos, de práticas clientelísticas e da troca de favores, insensíveis aos esforços sérios de qualificação e melhoria do desempenho que várias instituições estavam fazendo. No tocante ao segmento de ensino privado, os órgãos centrais da política foram incapazes de formular programas que valorizassem as iniciativas comunitárias e as projetassem como alternativa à ganância empresarial.

Coroando o período, estimulando e condicionando todos estes desajustes assistiu-se, o fortalecimento de um sistema centralizado e altamente burocratizado de controles sobre a vida acadêmica, cerceando a administração das instituições públicas, especialmente das federais, sua capacidade de inovação e desenvolvimento, bem como sucumbindo numa atitude de cumplicidade aos lobbies e pressões dos interesses empresariais.

O quadro resultante põe urgência em medidas que possam assegurar expansão com qualidade, a desconcentração regional da oferta de vagas e da qualidade do ensino e da pesquisa, a desregulamentação tão ampla quanto possível dos controles sobre a atividade acadêmica, o desenvolvimento de instrumentos sistemáticos adequados à avaliação do desempenho institucional e do sistema como um todo com vistas ao aprimoramento das políticas de financiamento e fomento, a valorização de modelos institucionais diferenciados, a maximização do uso racional e produtivo dos recursos investidos no setor público, tanto quanto, a implantação de maximização do uso racional e produtivo dos recursos investidos no setor público, tanto quanto, a implantação de programas que estimulem a qualificação do sistema privado e a consolidação das iniciativas comunitárias. Trata-se, enfim, de se voltar a fazer política para o sistema como um todo, programas que estimulem a qualificação dos sistema privado e a consolidação das iniciativas comunitárias. Trata-se, enfim, de se voltar a fazer política para o sistema como um todo, pensando em conjunto a sua expansão, seu aprimoramento e sua contribuição para o desenvolvimento social.

Neste contexto o tema da autonomia tem aparecido recorrente e insistentemente, seja porque sua consagração constitucional requer regulamentação e implementação, seja porque se reconhece, amplamente, na autonomia o recursos primordial para a correção dos desajustes acumulados.

Num plano de considerações gerais, impõe-se reconhecer a condição da autonomia como requisito institucional da vida universitária.

A autonomia universitária fundamenta-se na própria natureza das funções básicas e clássicas da instituição - a pesquisa e o ensino. Dahrendorf ("Autonomie der Universität?", 1978 - as traduções são minhas) aponta, neste sentido, dois argumentos para a autonomia da Universidade: a qualidade e a liberdade requerida pela pesquisa científica e o ensino: "...a pesquisa científica e ensino só podem ser significativos, de qualidade e bem sucedidos se eles seguirem, tanto quanto possível, suas próprias regras. Isto não é uma defesa da irresponsabilidade ou mesmo do capricho leviano; antes é uma defesa da responsabilidade e da auto-determinação"(p.15). Quanto à liberdade requerida pela atividade acadêmica, ele afirma:

"De resto, aqui, eu iria muito longe em minha formulação e suporia no mínimo, que a liberdade da ciência crítica no interesse do conhecimento pode ser total, talvez precise ser total, o que, com certeza, também significa que a proteção da liberdade precisa ser absoluta. No lidar com a ciência não se pode deixar de lado, e muito menos excluir, qualquer possibilidade de pensamento."... "A tarefa da Universidade e seus mantenedores é encontrar meios e caminhos para a garantia desta autonomia"(p.16)

Concretamente, esta autonomia supõe que as Universidades possam definir regras para suas atividades acadêmicas, possam estruturar e definir a administração interna em todos os seus campos, possam captar e gerenciar recursos no interesse do cumprimento de suas funções básicas e sem ingerências negativas do exterior. A Constituição brasileira de 1988, quando assegura a autonomia, refere três planos fundamentais: o didático-científico, o administrativo e o da gestão dos recursos financeiros. Num esforço de operacionalização, é possível, com Durham ("A Autonomia Universitária", in Educação Brasileira, BSB, nº23, 1989) registrar que a Universidade autônoma deveria poder definir internamente sobre planos de desenvolvimento de pesquisa em todas as áreas, garantir a liberdade aos grupos em suas atividades acadêmicas, legislar sobre o ensino nela ministrado, sobre a criação de cursos, estruturas curriculares, sobre os critérios de seleção e admissão dos alunos, sobre a atribuição de certificados, graus e diplomas, decidir sobre seus próprios estatutos e regimentos, deliberar sobre a escolha dos dirigentes, sobre a política de pessoal sem qualquer constrangimento, sobre a carreira e planos de salários e vantagens, firmar convênios e contratos, elaborar o orçamento e dispor dos recursos nele previstos de acordo com suas prioridades e necessidades sem controles burocráticos que prejudicassem a realização de suas funções, bem como adquirir patrimônio e obter rendas das quais possa se servir.

Fato, é que esta constelação de prerrogativas é condicionado por um conjunto de circunstâncias que preside as relações entre a Universidade e a sociedade em que ela está inserida. Mesmo se pensarmos autonomia como sinônimo de privado, ainda assim, seremos forçados a reconhecer limitações e condicionamentos emergindo das relações que a entidade mantém com diferentes esferas da sociedade.

Quando tratamos com Universidades mantidas com recursos públicos, graus variados de relativização da autonomia se tornam um fato ainda mais evidente. De modo algum as Universidade se desenvolvem e mantêm como autarquias. Elas não constituem uma república à parte. Elas existem como instituições sociais e adquirem importância na medida da importância social do seu produto.

Uma questão importante, neste contexto, passa a ser: como conciliar a maior autonomia possível com os requisitos indispensáveis à satisfação das demandas e expectativas da sociedade?

Pela listagem de prerrogativas de uma Universidade autônoma, apresentada acima, fica claro, que, entre nós, a autonomia como reforma, envolveria um duplo encaminhamento: de um lado, desregulamentação, eliminação de controles burocráticos, estabelecimento de garantias orçamentárias e financeiras, superação da isonomia, definição de um status jurídico peculiar às universidades; de outro lado, a reestruturação dos órgãos de formulação de políticas e de seus instrumentos de atuação de tal modo que venham a ter condições de avaliar o "senso de responsabilidade" acadêmica e social da Universidade, vale dizer o seu desempenho (qualidade e produtividade) científico e no ensino, bem como a correção e racionalidade no uso dos recursos públicos, quando este for o caso e fazendo desta avaliação base privilegiada para a alocação dos recursos e habilitação a programas de fomento.

A implantação do princípio da autonomia, entre nós, se refere tanto ao segmento público, quanto ao privado de ensino superior. Seu maior impacto se dará, no entanto, no ensino público, especialmente o federal. O impacto transformador das Universidades públicas federais repercutirá, inevitavelmente sobre o sistema de ensino superior no seu conjunto, pois como salienta DURHAM ("Uma Política...", p. 45) "Dada a importância das instituições da rede federal no sistema de ensino superior, elas constituem, de certa forma, o padrão que influi em todo o sistema".

A concretização da autonomia para as instituições da rede federal não é tarefa simples. Desde logo impõe-se uma pergunta: a autonomia como base de organização da vida universitária pode ser estendida ao conjunto das nossas instituições de ensino superior, públicas ou privadas (especialmente quando se sabe que muitas delas não apresentam o perfil de Universidade) sem que venha a ser deturpada e corrompida? Esta não é, de longe, uma preocupação retórica, aliás, de resto, consensual entre todos os que tratam do tema. Na prática, as respostas variam muito. Com facilidade, adota-se um critério muito elástico para se incluir instituições no rol das beneficiárias da autonomia. A LDB estipula como critérios objetivos de credenciamento da Universidade, o mínimo de um terço de docentes titulares como mestre ou doutor, a existência de infra-estrutura para a pesquisa e a oferta de cursos de mestrado e doutorado sem qualquer outra especificação maior (número, percentual de matrícula, etc...). Atendidos estes requisitos toda a instituição de ensino superior seria beneficiária das vantagens e prerrogativas da autonomia. Para a Comissão Nacional Responsável pela Agenda Autonomia/94, todas as IFES, universitárias ou isoladas estariam habilitadas à autonomia (ou todas as IFES atendem o requisito da LDB, ou a Comissão ainda foi mais elástica em sua qualificação). Este tipo de atitude, ainda que reflita a disposição de valorizar as IFES no seu conjunto, talvez não resolva o problema.

A oportunidade de uma reforma apoiada na implantação da autonomia deveria conduzir a uma produtiva reflexão sobre a conveniência de se promover uma diferenciação institucional no interior de nosso sistema de ensino superior. Na hipótese de se abrir mão desta possibilidade seria fundamental apurar os critérios para a qualificação de IFES à autonomia e pensar, desde logo, políticas adequadas aos segmentos que ficassem de fora de seus benefícios e encargos. Não é este, no entanto, o único problema que se deve enfrentar neste contexto. Por afetar interesses, valores e padrões de comportamento a autonomia tem sofrido forte politização e ideologização. Forma-se um cenário, onde se pode distinguir duas posições claramente antagônicas.

O debate sobre a autonomia e o seu significado para a reforma tem sofrido forte politização num cenário onde se pode distinguir duas posições antagônicas.

De um lado, temos os que propõem a autonomia universitária para todas as instituições de ensino superior públicas, sem consideração às enormes diferenças que existem entre elas e a tomam como aprofundamento necessário da democratização interna, como fortalecimento do controle social da instituição, por meio do controle e auto-determinação pela comunidade universitária. Trata-se de uma postura que se fortalece entre os movimentos corporativos de professores e funcionários e carrega consigo o rechaço claro a tudo que venha do Estado e afirma categoricamente a superioridade da auto-determinação da sociedade. O controle da instituição pela comunidade universitária seria a condição para o aprofundamento dos compromissos sociais. Caberia aos governos, neste quadro, garantir o global e isonomicamente, recursos necessários ao trabalho da instituição. Esta compreensão se desdobra na defesa do caráter institucional único para todo o ensino superior, da isonomia salarial, da carreira única, do regime jurídico único e da avaliação institucional como recurso que valorize as peculiaridades e sirva às disposições internas de cada universidade, mas não seja tomada como instrumento de política global para o sistema, especialmente no que diz respeito à composição de orçamentos e alocação de recursos. De outro lado, temos as posições típicas do neoliberalismo à brasileira. Aqui a autonomia é tomada como ampla desreponsabilização do Estado para com o ensino superior. Os argumentos e justificativas são vários: falência do Estado como condutor do desenvolvimento, crise fiscal, baixa eficiência global, desvirtuamento de funções, necessária revisão de prioridades, etc... . O resultado é a defesa da privatização ou da responsabilidade das instituições públicas pela formação de seus próprios orçamentos através da cobrança de mensalidade e prestação de serviços, etc... . A presença do Estado como financiador, neste setor, deveria se restringir à correção de situações socialmente indesejáveis e à premiação da qualidade e da produtividade.

A posição de defesa da autonomia como aprofundamento da democratização interna das instituições torna-se, cada vez mais, parte do problema a ser superado. De outra parte, as reivindicações e sugestões neo-liberais, de modo algum configuram a solução, soam como transposições forçadas de remédios alheios e desajustados a nossa realidade. Com efeito, mesmo que se revogasse, o preceito constitucional que determina o ensino superior público como gratuito os ganhos com eventual cobrança de mensalidades seria pequeno. Conforme SCHWARTZMAN, o retorno de custo numa Universidade pública federal de porte grande em área desenvolvida do país poderia alcançar 10% do total do seu orçamento. Para o conjunto do sistema de IFES, muito provavelmente, o percentual não se mantivesse o mesmo. Isto corresponderia, hoje a um valioso reforço para as despesas de custeio e capital (hoje os recursos de custeio e capital têm girado em torno deste percentual por ano). Fato é, que o volume dos recursos de custeio tem ficado abaixo do necessário e já há muito tempo baixaram de patamares históricos considerados aceitáveis (20 a 25% do valor do orçamento). A cobrança de mensalidades, de modo algum, ofereceria base para uma redução do comprometimento do setor público com o financiamento das IFES. Quando cogitamos de uma expansão com qualidade do ensino superior público, eliminando ou reduzindo diferenças regionais estamos, inevitavelmente, contando com a ampliação dos investimentos governamentais. Certamente, tal reivindicação não obvia a urgente necessidade de se lograr acoplar o investimento e fomento públicos no ensino superior a uma política de estímulo e valorização da produtividade e da qualidade, via avaliação sistemática do desempenho institucional.

Parece fundamental buscar uma alternativa a estas posições. Se não quisermos desperdiçar a autonomia como eixo de uma ampla reforma é conveniente estabelecer uma estratégia clara que encaminhe a solução dos vários problemas que se enfrentará de modo gradual e cumulativo. É dever do MEC tomar a iniciativa e coordenar o processo de negociação sem perder de vista o ponto aonde se deve chegar. Não há mais espaço para lances autoritários e impositivos. A história de fracassos da reforma de 68 nos mostra que o comprometimento de seus resultados ocorreu, em boa medida, como resultado da reação de forças atuantes no próprio sistema de ensino, tanto quanto por obra das burocracias e elites políticas responsáveis pela condução da reforma. A persistência e mesmo o recrudescimento de práticas clientelistas e as crises do estado facilitaram o desfecho negativo.

O MEC tem demonstrado disposição de assumir plenamente seu papel de condutor de uma política negociada de reformas. Iniciativas recentes apontam nesta direção, entre elas, a constituição da Comissão Nacional Responsável pela Agenda Autonomia/94, o apoio a um amplo programa de avaliação institucional das Instituições de Ensino Superior públicas e privadas estabelecido em conjunto com as mesmas. Se tomamos o documento básico, conclusivo da referida comissão podemos apreciar o andamento, os avanços e as dificuldades e os desafios de uma tal estratégia.

A Comissão é amplamente representativa incluindo representantes da própria SESU, da ANDIFES, da ANDES, da FASUBRA, das associações de universidades privadas e do Fórum das Universidades Comunitárias.

Uma constatação preliminar importante no tocante ao trabalho dessa comissão dá conta da abrangência do tratamento dado à questão da autonomia. Todos os cruciais deste debate aparecem como familiares aos vários atores envolvidos: desregulamentação, responsabilização quanto aos desafios administrativos e de orçamento, avaliação institucional etc... . Isto não impede a persistência de divergências. O ponto de vista básico da Comissão é o de que a aprovação da LDB, que espera votação no Senado, seria o caminho prioritário e suficiente para a autonomia.

Enquanto isto não acontece, a Comissão sugere um amplo programa de desregulamentação, abolindo e revogando decretos e portarias que cerceiam a autonomia didático-científica no que diz respeito à criação de novos cursos, registro de diplomas, revalidação de diplomas estrangeiros, aproveitamento de estudos, administração dos cursos de graduação, definição de currículos mínimos. Alterações com vistas à autonomia administrativa não são tão simples e dependem, em grande medida, de mudanças em importantes documentos legislativos (LDB vigente, RJU etc...). São amplas as sugestões de mudanças em benefício das IFES no mesmo sentido da LDB. Reafirma-se, no documento, a manutenção da carreira única, como direito dos docentes de todo o sistema federal.

A autonomia de gestão financeira e patrimonial, deixando de lado os aspectos mais específicos referentes, por exemplo, ao aprimoramento de alguns mecanismos do sistema público de apropriação financeira (SIAFI), licitações, etc..., apresenta o maior número de controvérsias e falta de consenso. Um dos pontos centrais de divergência diz respeito à possibilidade do uso de recursos próprios para a remuneração suplementar ou diferenciada de docentes e funcionários. Algumas posições a este respeito, como a da ANDES, contrariam, até mesmo, dispositivos previstos na LDB em tramitação. A LDB, no seu artigo 77, inciso I, refere-se à isonomia de pisos salariais, dando margem a eventuais variações salariais a partir destes pisos. Na comissão, a ANDES sustenta que a utilização de quaisquer tipo de recursos oriundos de contratos e convênios com organizações não governamentais para pró-labore e suplementação salarial, "...fere as normas constitucionais da indissociabilidade entre ensino, pesquisa a extensão, da carreira e da isonomia, não podendo, portanto, ser implementada" (CNRAA/94, RELATÓRIO FINAL, 1994, mimeo). As divergências reproduzidas no documento dão conta da distância entre a defesa legal dos interesses corporativos e a dos interesses da instituição acadêmica e do estímulo à qualidade e produtividade. Esta discussão é conhecida. O ponto que importa, aqui, é o que acontece com o encaminhamento da reforma a partir de um fórum de negociação como este? O relatório da comissão, não conclusivo, com relação a este ponto, encerra a questão? Certamente não. Cabe ao MEC manter a iniciativa a atuar como porta-voz do interesse da instituição e da sociedade em geral que neste caso, claramente, se confundem com o estímulo à qualificação e produtividade diferenciadamente.

Providencial consenso estabeleceu-se, por outro lado, na comissão, no tocante à base de financiamento das IFES e à gestão orçamentária. Propõe-se, neste sentido, um substitutivo a Projeto de Lei Complementar em tramitação no Congresso. Por este substitutivo, a União deverá alocar para custeio da IFES parte de sua receita de impostos de modo a garantir a folha de pessoal, mais recursos (25% do volume de recurso de pessoal) para custeio, investimento e desenvolvimento institucional. Prevê, também, um percentual de até 3% do orçamento de pessoal para atendimento de substituições temporárias ou licenças de servidores. A proposta garante plena liberdade de gestão dos recursos de custeio, investimento e desenvolvimento institucional e desobriga as mesmas Universidades no tocante à gestão dos recursos de pessoal, tanto docente quanto técnico-administrativo mantendo este como um capítulo de responsabilidade do governo. Este é, certamente, o ponto crucial de toda a pretendida reforma. Independentemente de se reconhecer neste tipo de proposta uma combinação peculiar de interesse corporativo com os temores e fraquezas das instâncias superiores de administração das IFES e mesmo sabendo que ela, combinada com a manutenção da isonomia de cargos e salários, reforça os impedimentos às mudanças requeridas é preciso ter presente que a precipitação de uma ruptura com este estado de coisas não traz garantias de que a reforma venha a atingir seus objetivos. Como afirmam DULCI, O. e AZEVEDO, S. ("A Crise da Universidade Pública e a Reforma do Sistema Federal de Ensino Superior", in Educação Brasileira. BSB, 1992, nº 29): "Além dos constrangimentos financeiros e organizacionais já apontados, a implantação atabalhoada da autonomia universitária não garantiria que os novos planos de cargos e salários das diversas instituições refletissem os níveis reais de produtividade e qualificação de seus quadros docentes. A inexistência de um padrão de qualidade aceito e compartilhado nacionalmente pode resultar, em caso de autonomia imediata, em distorções ainda graves do que as atuais. Isto poderia acarretar nacionalmente uma diversidade anárquica dos planos de cargos e salários e internamente uma inadequação entre remunerações de atividades-fins e atividades-meios". (...p, 23). Precipitar, em nome da autonomia, uma

desagregação extremada, ao invés de uma diferenciação consistentemente promovida não traria qualquer ganho ao sistema de ensino superior e à sociedade brasileira. É necessário avançar progressivamente neste campo. Para tanto, há que se formular políticas adequadas e igualmente diferenciadas. Crucial, neste sentido, é a criação de condições estáveis e satisfatórias para o financiamento do sistema no seu conjunto. Sem isto, todo e qualquer esforço de transferência de responsabilidades e encargos estará fadado ao insucesso e não será mais do que uma aventura de alto risco.

O MEC desencadeou, também, uma ampla mobilização com vistas à sensibilização para a avaliação institucional do ensino superior. Foi grande o esforço conjunto do MEC, ANDIFES com a participação de representação do CRUB, no sentido de definir um programa específico e o compromisso das IES para com a avaliação. O programa está em andamento. Apresenta, no entanto, uma limitação que precisa ser logo superada: mantém-se como iniciativa individual das IES que mesmo se mostrando útil para a gestão interna das IES, pouco serve como instrumento de referência para o estabelecimento de políticas de financiamento e alocação de recursos pelo MEC.

Em suma, não é difícil reconhecer que, hoje, vive-se no país, um favorável clima de reforma com a ampla discussão em torno dos pontos cruciais que ela envolve. Trata-se, por isso mesmo, de explicitar objetivos, metas e caminhos que a viabilizem, fortalecendo o ensino superior e incrementando sua contribuição do desenvolvimento nacional.

FÓRUM: BRASIL, 1995

**PRIORIDADE À EDUCAÇÃO:
UM SALTO DE QUALIDADE**

Inserção Competitiva, Universidade e Sociedade
Décio Leal de Zagottis

Rio de Janeiro
Novembro de 1994

Inserção Competitiva, Universidade e Sociedade
Décio Leal de Zagottis*

INSERÇÃO COMPETITIVA, UNIVERSIDADE E SOCIEDADE

- **Décio Leal de Zagottis**

Professor Titular da Escola Politécnica da
Universidade de São Paulo. Diretor da Escola
Politécnica (1986/1989). Ministro de Estado
da Ciência e Tecnologia (1989/1990).

1- INTRODUÇÃO.

Esgotada a macroestratégia da substituição de importações, responsável pelo processo brasileiro de industrialização, cujo sucesso levou à construção de um amplo e diversificado parque industrial, iniciou-se recentemente a sua troca pela macroestratégia da inserção competitiva da economia brasileira na economia mundial.

Não cabe aqui repetir as justificações e as discussões ligadas a essa decisão.

Neste Simpósio sobre "A GRANDE REFORMA: PRIORIDADE À EDUCAÇÃO", no tema Ensino Superior: Graduação, Pós-graduação e o Mercado de Trabalho, o que se pretende é discutir as conseqüências da nova conjuntura para o sistema universitário público, especialmente no que se refere ao caráter decisivo para o sucesso do processo de desenvolvimento econômico e social que esse sistema passa a ter perante a sociedade que o instituiu e que o sustenta.

Sob este aspecto, o sistema universitário está assumindo responsabilidades novas, muito mais amplas e muito mais sérias.

Pretende-se, ainda, tirar de tal discussão propostas concretas e objetivas a serem apresentadas ao Governo Fernando Henrique Cardoso.

2- INSERÇÃO COMPETITIVA.

Se a maior abertura econômica associada intrinsecamente à inserção competitiva traz, por um lado, a possibilidade de um novo processo de desenvolvimento econômico e social, ela traz, por outro lado, o risco do amplo sucateamento da indústria nacional. Para minimizar e mais do que compensar este efeito torna-se indispensável uma reestruturação competitiva do setor industrial, que permita enfrentar com sucesso a concorrência internacional dentro e, em um número suficiente de casos, fora do país.

A reestruturação competitiva, além de condições macroeconômicas adequadas, exige da indústria a capacitação tecnológica para produção (qualidade e produtividade) e a capacitação tecnológica para inovação (pesquisa e desenvolvimento experimental).

No campo da capacitação tecnológica para produção a situação brasileira é satisfatória, mostrando uma tendência clara de evolução favorável ao longo do tempo, como atestam os acréscimos de produtividade dos últimos anos e as já mais de 400 empresas brasileiras qualificadas de acordo com as normas de qualidade ISO 9.000.

A situação é muito diferente no campo da capacitação tecnológica para inovação. A proteção do mercado característica da estratégia de substituição de importações não exigia necessariamente investimentos e capacitação ligados à inovação. A compra de tecnologia não exigia a tecnologia mais recente e mais competitiva, o que a tornava viável, já que o acesso a estas últimas é cada vez mais restrito. Os grandes investimentos industriais associados à inovação, globalmente da ordem de 2% do PIB por ano nos países desenvolvidos e em desenvolvimento acelerado, nunca foram feitos nem pareciam necessários, a não ser por algumas poucas empresas que se constituíram e se constituem em honrosas exceções à regra geral.

Com a abertura da economia, torna-se indispensável uma mudança cultural dos empresários nacionais. Os investimentos e as atividades em pesquisa e desenvolvimento tornam-se agora decisivos para o sucesso e para a própria sobrevivência das empresas.

Os centros empresariais de pesquisa desempenham, nesta questão, um triplo papel. Trazem importante e decisiva contribuição para a empresa e para o país com as inovações que conseguem colocar no mercado. Permitem que as empresas se defendam das inovações conseguidas por outras, ao fazer com que elas participem do processo de difusão que se segue às inovações, tanto às incrementais quanto às revolucionárias. E, finalmente, permitem que nos processos de transferência de tecnologia, haja transferência de "know-why" e não apenas de "know-how", com a incorporação do novo conhecimento feito de modo a permitir inovações construídas a partir dele.

Nestas atividades, a competência e a base científica e tecnológica do pessoal envolvido é decisiva para o sucesso. Existe uma citação de R. Gomory, vice-presidente de pesquisas da IBM que retrata, com particular felicidade, a situação real:

"Sucesso ou fracasso na transferência de tecnologia depende crucialmente das características do receptor. Se o receptor sabe muito pouco, ele pode fazer muito pouco, mesmo com uma idéia simples, porque ele é incapaz de gerar a massa de detalhes tipicamente necessária para implantar uma nova tecnologia. Por outro lado, se ele sabe bastante, então, de poucas frases ou pedaços de uma tecnologia ele é capaz de reconstruir todo o resto. É por isso que é tão difícil transferir tecnologia para o Terceiro Mundo e tão difícil não transferi-la para o Japão."

É exatamente graças a estas questões ligadas à inovação e à competitividade de uma economia aberta que surgem as novas responsabilidades sociais do sistema universitário brasileiro.

3- O PAPEL DA UNIVERSIDADE.

A universidade nasceu como um **centro de educação**, graças às suas atividades de ensino, tornou-se uma **comunidade de pesquisadores** no início do Século XIX, graças às suas atividades de ensino e pesquisa científica, e evoluiu, transformando-se em um **núcleo de progresso** no Século XX, graças às suas atividades de ensino, pesquisa científica, pesquisa tecnológica e extensão. Mais do que isso, transformou-se no principal núcleo de progresso de que as sociedades modernas dispõem.

As universidades desempenham este papel, evidentemente, quando e apenas quando elas funcionam de acordo com as finalidades que lhes foram e são atribuídas, decorrentes das necessidades da sociedade que as criou e que as sustenta. São instituições sociais dotadas de grande especificidade, onde a competência acadêmica deve obrigatoriamente ter um papel preponderante. Não são instituições soberanas, mesmo porque elas dependem dos recursos da sociedade para sobreviver. Podem e mesmo devem ser autônomas em termos didáticos, acadêmicos e administrativos, o que é muito diferente. Conseqüentemente, devem prestação de contas à sociedade e estão sujeitas ao julgamento que delas faz essa mesma sociedade, e às correspondentes conseqüências.

É fácil perceber que, na questão da capacitação tecnológica para inovação, a universidade é, de longe, a instituição mais adequada para interagir com o sistema produtivo, já que ela dispõe do pessoal mais altamente qualificado e afeito à pesquisa, da base de conhecimentos científicos cada vez mais necessária (e necessária em níveis crescentes de complexidade), e dos alunos de graduação e de pós-graduação capazes de dedicar-se profissionalmente, com a competência e a qualificação adequadas, às atividades e aos centros empresariais de pesquisa e desenvolvimento.

Mais ainda, no Brasil as universidades têm uma distribuição geográfica que pode permitir, em condições ideais, evitar a concentração regional da nova base tecnológica do desenvolvimento.

4- O SISTEMA UNIVERSITÁRIO BRASILEIRO.

As universidades públicas brasileiras, que são aquelas que têm condições institucionais para ser universidades de pesquisa ("research universities"), com algumas exceções importantes, inspiradas pelo movimento universitário de 1968 na França, mergulharam em um democratismo que, por sua vez, abriu caminho para que o corporativismo se acentuasse com intensidade nunca antes detectada.

Superadas, nos países desenvolvidos e naqueles em desenvolvimento acelerado, essas idéias e suas conseqüentes práticas universitárias, elas persistem apenas em países subdesenvolvidos. Mesmo na França elas já não existem há vários anos e nunca sequer chegaram às Grandes Escolas.

No Brasil, especialmente no sistema federal de universidades, tais idéias ainda preponderaram e têm levado a alguns procedimentos que mesmo os outros países subdesenvolvidos desconhecem, como por exemplo a participação dos funcionários, que não têm qualquer ligação com a excelência acadêmica e com os compromissos sociais da universidade, com o peso de 1/3 na escolha do Reitor, feita ainda através de listas sêxtuplas fechadas.

Agora, neste mês de novembro de 1994, em que o primeiro funcionário toma posse como Reitor, e nas vésperas da retomada do desenvolvimento econômico em novas bases, parece chegada a hora das universidades federais e de suas lideranças científicas e tecnológicas fazerem uma avaliação realista dos resultados alcançados com essa política e pensarem objetivamente no futuro. O mesmo vale para todas as pessoas e todas as instituições brasileiras envolvidas com o progresso da ciência e da tecnologia.

Sugere-se ao novo governo federal uma reforma universitária que implante nas universidades federais a autonomia prevista na Constituição e que, ao mesmo tempo, valorize o ensino público e gratuito e a preponderância interna da excelência acadêmica e das funções sociais da universidade.

Existem, em outros países, precedentes históricos de sistemas universitários públicos que não atenderam a necessidades inadiáveis ligadas ao desenvolvimento. Em tais casos, como é óbvio, a sociedade constrói soluções que, embora quase certamente não sejam as ideais em termos de eficiência e de custos, resolvem o problema da mesma forma.

Um primeiro caso é o do Japão, onde o suporte tecnológico ao desenvolvimento não pode ser dado pelas universidades públicas por questões conceituais (na época a universidade não entendia ser essa uma de suas funções) e por questões estruturais (organização em pequenas cátedras, inadequadas a grandes projetos multidisciplinares). Assim, foi criada uma extensa e competente rede de institutos de pesquisa desligados da universidade (preponderantemente pertencentes ao MITI - Ministério da Indústria e do Comércio Internacional) que, sem deixar margem a dúvidas, resolveu o problema. O projeto de Tsukuba envolveu a criação de uma universidade diferente das demais, retomando a ligação com o setor produtivo e cercado-se dos principais institutos de pesquisa governamentais e empresariais. O projeto das tecnópolis segue o mesmo conceito. Porém, a universidade perdeu importantíssimos recursos materiais e, principalmente, os mais competentes recursos humanos, que foram drenados para os institutos. O papel social da universidade ficou limitado a pouco mais do que ensino, com exceção da área da saúde.

Um segundo caso é o do México, onde o setor produtivo criou o ITESM, uma forte universidade privada que possui cerca de 28 campus em todo o país e que dá o necessário suporte tecnológico, e também de ensino, ao processo de industrialização. As consequências para o sistema universitário público foram semelhantes àquelas já citadas acima.

No Brasil, caso soluções alternativas se mostrem efetivamente necessárias, o mais provável é o surgimento de uma solução mista, combinando as diversas alternativas. Universidades como USP, UNICAMP, UNESP e ITA já assumem o papel moderno das universidades. Algumas universidades federais, embora permanentemente ameaçadas pelo democratismo e pelo corporativismo, conseguiram manter um excelente padrão acadêmico e muitos centros de excelência e grupos emergentes, e poderão assumir também esse mesmo papel. As demais provavelmente ficarão restritas a pouco mais do que o ensino. Esta é a situação que se deve procurar evitar.

Existem, naturalmente muitos outros problemas institucionais no sistema universitário, mas discutiu-se aqui o mais importante e o menos explicitado nos diagnósticos que costumam ser apresentados sobre este tema. Todos eles deverão ser enfrentados e, sempre que possível, resolvidos.

5- A GRADUAÇÃO.

O mercado de trabalho para profissionais de nível superior deverá sofrer diversas modificações importantes com a retomada do desenvolvimento e com a inserção competitiva.

Em primeiro lugar, sob o aspecto quantitativo, deverá haver uma reativação do mercado, com possibilidades de voltar rapidamente ao nível dos anos 70, para o qual o sistema universitário está dimensionado. Este fenômeno liga-se à retomada do desenvolvimento e dos investimentos produtivos.

Em segundo lugar, devido aos efeitos da evolução tecnológica mundial, para toda a força de trabalho, torna-se fundamental a introdução e o aprofundamento da capacidade de raciocínio abstrato e do conhecimento teórico. No campo do ensino superior isto se traduz em expansão do ensino formativo e em uma redução do ensino informativo, como claramente já ocorre nos Estados Unidos. A base conceitual se torna cada vez mais importante, quer pela sua utilização em novas tecnologias quer pela durabilidade e pela utilidade desse conhecimento ao longo da vida de cada profissional, em detrimento do conhecimento informativo, cuja durabilidade é pequena e que pode ser facilmente obtido através de treinamentos profissionais após a formatura.

Sugere-se ao novo governo um reestudo dos currículos mínimos profissionais em termos de uma flexibilidade crescente, inclusive atendendo às novas áreas de conhecimentos e atividades, que surgem com velocidade cada vez maior. O que está ocorrendo na área de Engenharia exemplifica bem esta questão.

Em terceiro lugar, a existência de atividades empresariais de pesquisa e desenvolvimento deverá introduzir uma mudança qualitativa no mercado de trabalho. Por exemplo, físicos deverão ter um espaço profissional que não existia antes, já que nos países desenvolvidos eles têm, neste campo, um espaço profissional tão amplo quanto os engenheiros (com exceção do Japão, que os substitui também por engenheiros). Para o Brasil este efeito é particularmente desejável, dada a capacidade ociosa existente no sistema universitário em áreas como física e química.

Não se deve, por outro lado, menosprezar a dimensão que o mercado de trabalho associado a pesquisa e desenvolvimento pode atingir ao longo do tempo. Nos Estados Unidos pouco menos de 1% da população já tem seus empregos gerados por este campo de atividades, em que são investidos anualmente 160 bilhões de dólares (cerca de 2,6% do PIB). Compare-se esse mercado com o da agricultura, onde trabalham hoje apenas cerca de 3% da população.

Um efeito semelhante deve decorrer do crescimento do setor econômico de serviços, o que traduz uma tendência mundial, e da indispensável valorização e expansão das atividades de ensino de segundo grau.

Uma outra questão de fundamental importância liga-se ao processo de avaliação dos cursos de graduação, tanto do sistema público quanto do sistema privado, indispensável como controle de qualidade, como mecanismo de contínuo aprimoramento e como sistematização de parte da prestação de contas devida à sociedade.

Sugere-se ao novo governo a formulação e a implantação de mecanismos permanentes de avaliação da graduação em todo o ensino superior, público e privado, nos moldes adotados internacionalmente, a ser conduzido preferencialmente pela CAPES.

Um outro tema importante a ser considerado de forma mais ampla entre nós liga-se aos cursos cooperativos de graduação. Já existem alguma experiência e indicadores de grande sucesso, aliás previsível em face da experiência anterior de outros países, como o Canadá e os Estados Unidos.

Sugere-se ao novo governo uma atenção especial para a conveniência e a oportunidade de incentivar a implantação de cursos cooperativos de graduação, inclusive detalhando e disseminando o seu conceito e a sua prática anterior, no Brasil e no exterior.

6- A PÓS-GRADUAÇÃO.

A estrutura de pós-graduação montada no país, assim como os seus correspondentes mecanismos de avaliação, constituem-se em um dos grandes sucessos da educação brasileira.

Trata-se, agora, de procurar aprimorar, valorizar e expandir gradualmente o sistema, inclusive tornando-o mais próximo das necessidades sociais e da nova conjuntura econômica. Isto significa, em resumo, ampliar a sua relevância social.

Nos setores profissionais é importante dar ênfase ao chamado mestrado profissional, com redução do academicismo e com a utilização mais freqüente do doutorado direto para a formação de pesquisadores, cuja demanda por parte do mercado deverá ter significativa e continuada expansão.

7- A PESQUISA UNIVERSITÁRIA

A pesquisa universitária cobre os campos da ciência e da tecnologia pré-competitiva, cabendo ao setor produtivo diretamente, como aliás deve mesmo ser, a tecnologia com-

petitiva, muito embora também aqui a universidade tenha um papel decisivo, conforme já foi discutido acima.

Ao longo dos últimos 43 anos foi construída uma excelente base de pesquisa acadêmica, tendo chegado os investimentos do governo brasileiro em ciência e tecnologia pré-competitiva a 0,6% do PIB em 1988, valor esse a ser comparado com os 0,6% do PIB por ano investidos pelos governos do Japão e da Coreia e com os 1,3% investidos pelo governo dos Estados Unidos (neste número se incluem os investimentos de interesse militar).

Um primeiro problema grave fica evidenciado quando se considera o investimento total em Ciência e Tecnologia, que chegou, no Brasil em 1988, a apenas 0,8% do PIB, valor esse a ser comparado com os quase 3% do Japão e dos Estados Unidos e, especialmente, com os 2,5% da Coreia. Falta o investimento do setor produtivo em pesquisa e desenvolvimento.

Um segundo problema grave fica evidenciado pela queda do investimento governamental brasileiro verificada a partir de 1988, tendo esse valor chegado a apenas 0,3% do PIB em 1992 e, a partir daí, se estabilizado, mostrando uma ligeira recuperação. O problema liga-se, principalmente, à deterioração da capacidade de investimento do governo federal produzido pela nova Constituição, problema que se espera venha a ser superado já no primeiro semestre de 1995.

Esta redução de investimentos do governo federal trouxe sérias conseqüências para o sistema brasileiro de ciência e tecnologia, especialmente para os centros de excelência e para os núcleos emergentes ligados às universidades.

Sugere-se ao novo governo a rápida retomada dos investimentos governamentais em ciência e tecnologia nos níveis de 1988, seguido de um planejamento que defina sua expansão, a partir desse nível, até 1998. Ao mesmo tempo, sugere-se uma política tecnológica e industrial que induza os investimentos do setor produtivo em pesquisa e desenvolvimento em nível compatível com o porte da economia brasileira.

Um outro problema grave liga-se à absurda concentração da produção científica e tecnológica acadêmica existente no Brasil. A produção científica e tecnológica conjunta da USP e da UNICAMP supera a produção conjunta de todas as demais universidades brasileiras. Este fato, obviamente ligado às questões do democratismo e do corporativismo, acentua fortemente o problema das disparidades regionais, inclusive porque ele é acompanhado por uma igualmente absurda concentração da qualidade dos cursos de graduação e de pós-graduação, como aliás era impossível não acontecer.

Para a consolidação dos centros de excelência e dos núcleos emergentes, bem como para a sua disseminação regional, é fundamental a adoção do programa de Laboratórios Associados do CNPq.

Sugere-se ao novo governo especial prioridade para a implantação do programa de Laboratórios Associados do CNPq e para programas de qualificação acadêmica do corpo docente das universidades.

enquanto veria o conhecimento de sua especialidade se expandir para 126% em 5 anos, para 159% em 10 anos, para 200% em 15 anos e para 800% em 45 anos.

A situação real é bastante mais dramática do que esses números revelam, em primeiro lugar porque um engenheiro que se forma está longe de dominar 100% do conhecimento de sua especialidade e, em segundo lugar, porque no campo da tecnologia boa parte do desenvolvimento se dá por substituição de conhecimentos anteriores, que se tornam obsoletos, e não exclusivamente por expansão dos mesmos.

Para a solução do problema, surge uma nova obrigação social da universidade, que é a de ministrar cursos de educação continuada.

Sugere-se ao novo governo uma atenção especial para que programas permanentes de educação continuada sejam implantados nas universidades como parte de suas atividades de extensão, respeitando as peculiaridades de cada setor, em particular na questão do autofinanciamento, que é possível especialmente nas áreas tecnológicas.

Já existem, em diversas universidades, experiências bem sucedidas neste campo. É fundamental utilizar essa experiência e procurar aprimorá-la e generalizá-la. Uma questão decisiva para o sucesso liga-se a uma política realista de complementação salarial para os docentes universitários envolvidos nestas atividades.

Estas atividades universitárias são de fundamental importância na nova conjuntura decorrente da inserção competitiva, inclusive para o remanejamento profissional que visa, continuamente, evitar o desemprego tecnológico e para a implantação e atualização permanente dos centros de pesquisa empresariais.

FÓRUM: BRASIL, 1995

**PRIORIDADE À EDUCAÇÃO:
UM SALTO DE QUALIDADE**

**Organização do Ensino Superior: O Público e o Privado
A Expansão do Ensino Superior e a Criação de Novas Universidades -
Universidade Privada**

Edson Franco

Rio de Janeiro
Novembro de 1994

Organização do Ensino Superior: O Público e o Privado
A Expansão do Ensino Superior e a Criação de Novas Universidades -
Universidade Privada

Edson Franco*

ORGANIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR: O PÚBLICO E O PRIVADO
A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR E A CRIAÇÃO DE NOVAS UNIVERSIDADES - UNIVERSIDADE PRIVADA

Edson Franco *

INTRODUÇÃO

Sinto alegria e sou agradecido por haver sido convidado para participar deste FORUM. Afinal, a Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior - ABM - que eventualmente presido, nasceu da emulação das instituições particulares de ensino superior para derogarem Decreto Federal, que impedia até mesmo o direito de pleitear qualquer expansão do ensino superior privado, em nosso País. Ademais, este FORUM se realiza num momento em que se implode o Conselho Federal de Educação, imaginando que, eventual falta de criatividade, excesso de burocracia ou desmando de alguns dos membros daquele órgão - agora substituído por outro, na nomenclatura e na sua composição mais corporativista - resolverá a questão da expansão ordenada do ensino superior brasileiro. Este FORUM, finalmente, se efetiva quando o Poder Público Federal, incansavelmente, ao arropio das sábias decisões do Supremo Tribunal Federal, tenta impor um sistema de remuneração dos serviços prestados pela iniciativa privada no campo educacional, que procura colocar em polos opostos alunos e seus familiares e as direções das escolas, como se fossem guerreiros antagônicos.

* Reitor da Universidade da Amazônia

Quando imaginava que essa ONG do ensino superior privado - a ABM - estava prestes a desaparecer, por força de seu objetivo primeiro haver sido integralmente alcançado, noto que o Governo Federal, longe de proceder a uma análise mais acurada da expansão (ou da estagnação, será que é isto ?) do ensino superior brasileiro, preferiu os humores da mídia, procedendo pela alteração de uma Lei Complementar por Medida Provisória, o que, na essência, reverte qualquer obediência à hierarquia das leis, vigente em nosso País. O belo e recente estudo, elaborado pelo eminente Professor Édson Machado de Souza, denominado **A QUESTÃO DA EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: UM DESAFIO PARA O CURTO PRAZO**, parece haver sido posto de lado, num anátema à veracidade dos números, dos argumentos e das conclusões a que o mesmo chegou em relação ao “crescimento zero” do ensino superior no Brasil, nos últimos tempos.

Inegável reconhecer que predominou a vontade unilateral de quem detém o poder, em novo tolhimento da expansão do ensino superior pátrio, sobre a verdade soberana dos dados disponíveis. Seja como for, a questão da expansão do ensino superior brasileiro é algo que terá de acontecer a fim de não nos quedarmos em maior descompasso com o restante da América Latina e do mundo desenvolvido.

BREVE ANÁLISE DA SITUAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO

Crescimento Zero

Faz cerca de vinte anos que ocorre retração no sistema de ensino superior público em relação à população brasileira. Seu crescimento tem acontecido,

simplesmente, em “novos” Estados da Federação ou por força da expansão do ensino noturno ou dos “campi” avançados, em algumas universidades oficiais. Algumas delas, com seus “campi”, estão erigindo, corajosamente, uma nova figura: a da “holding” universitária.

Enquanto isto, o sistema de ensino superior privado mantém um ritmo de crescimento compensatório, na modalidade da escola isolada ou por força dos planos de expansão das universidades. Todavia, o sistema como um todo, quando comparado com o incremento da população, o que se nota é que realmente há um “crescimento zero” do ensino pós-secundário, no Brasil. Não passamos da faixa dos 10,9 alunos para cada grupo de 1.000 habitantes, ficando em desalinhada posição em relação aos demais países da América Latina. A Argentina, que menos cresceu, tem o dobro da nossa relação e o Urugay é o campeão do crescimento, com cerca de doze vezes a posição brasileira.

Alimentadores do Sistema

O alimentador da demanda por ensino superior, que é naturalmente o ensino médio, em algumas regiões (São Paulo, Rio e Rio Grande do Sul, pelo menos) apresenta uma desconfortante situação: o número de oferta de vagas de ensino de terceiro grau é maior do que o número de egressos do ensino de segundo grau. Em consequência, reduzida a chamada “demanda reprimida”, a faixa etária do alunado de ensino superior que, por volta dos anos 70, era constituída de estudantes entre 30-40 anos, está cada vez mais baixa, girando em torno dos 19-25 anos de idade. Na verdade, o ensino superior particular, de certo modo, assemelha-se ao queijo quente em sanduíche: premido pela escassez de docentes qualificados, devido ao débil volume de egressos da pós-graduação, e, modestamente alimentado pelos egressos do Ensino Médio. A qualificação de docentes é um alimentador qualitativo. A quantidade significativa de egressos do Ensino Médio é um alimentador quantitativo.

Após a Graduação

Por seu turno, a concentração dos cursos de pós-graduação, no eixo Sudeste-Sul do Brasil, tem determinado que muitos dos egressos de ensino superior, residentes em regiões mais afastadas, periféricas do desenvolvimento, retornem quase imediatamente aos bancos universitários, à conclusão do primeiro curso superior, para um segundo e novo curso, como uma forma de aperfeiçoamento ou de especialização. A demanda pelos cursos de Administração e de Direito (22% do alunado de terceiro grau, existente no Brasil), majoritários no contingente de estudantes entre os demais cursos, pode também ser explicada por essa circunstância, já que não é tão fácil o deslocamento para o Sudeste-Sul, de concluintes de terceiro grau, em busca de um curso de pós-graduação. A pós-graduação ainda não encontrou um sistema adequado que permita sua disseminação, em mais larga escala, elidindo com a hipótese de alcançarmos metas mais promissoras, neste campo, até a virada do século.

Dimensão do Ensino Superior Privado

Cerca de 600 são os estabelecimentos isolados de ensino superior particular, de perto de 450 entidades mantenedoras, revelando certa concentração institucional, além de quase 70 universidades privadas, a maioria delas com aproximadamente cinco a dez anos de existência. São as chamadas “novas universidades”, que, inclusive, recentemente se reuniram em Seminário, no Rio de Janeiro. Tais instituições, em sua expressiva maioria, vivem quase exclusivamente do contributo das mensalidades escolares recebidas dos estudantes, o que, convenhamos, não permite grandes investimentos qualitativos, devido sobretudo à crise econômica vivida pela sociedade brasileira e as peias da legislação vigente. O preço aluno-ano situa-se entre 1.000 e 1.500 dólares. Toda vez se procura forçar o comparativo entre os custos escolares do setor público de ensino superior e os preços do setor privado, há o imediato rechaço do Poder Público, com as mais variadas justificativas. Há universidades públicas, ao que se sabe, que remuneram alguns de seus servidores ou ex-servidores, com “super-salários” de fazer inveja a dirigentes de muitas estatais ! As instituições de ensino superior particular

apresentam também concentração espacial e concentração setorial, posto que estão localizadas, em maior número, onde o Brasil já alcançou um razoável patamar de desenvolvimento e quase cinquenta por cento de sua matrícula se encontra em cinco dos cursos superiores com currículos mínimos normatizados. De notícia que se tenha, apenas uma universidade particular nasceu diretamente da vontade de seus idealizadores: a UNIFOR. Todas as mais resultaram da transformação de escolas isoladas. E as escolas isoladas surgiram em função de uma espiral ascendente. Poucas foram as que nasceram, diretamente, escolas isoladas para, ao depois, enveredarem pelo ensino médio e pelo ensino fundamental, em sistema de espiral descendente. A imposição do modelo único, para ser universidade, de quatro cursos nas áreas básicas do saber e quatro cursos nas áreas profissionais, determinou que muitos dos cursos das áreas básicas fossem instalados, em escolas isoladas, sem que justificada demanda exista. Algumas vezes, em consequência das determinações legais, aos bons cursos profissionais existentes se ajuntaram outros, de menor porte qualitativo, justamente na busca da transformação universitária. Pensar numa instituição que se proponha a promover, a partir de um único curso, sua caminhada planejada para transformar-se em universidade, é cogitação mais recente, que nem chegou a ser devidamente praticada.

A Mesma Sala-de-Aula

No ensino superior particular - como certamente no público - pouco têm-se operado para fazer chegar a melhoria de qualidade efetiva do ensino à sala-de-aula. Já se ouviu dizer que nenhuma reforma, no Brasil, conseguiu, até agora, mudar a sala -de-aula. Pensando como Finger, se nos regimentos universitários, quando se trata da frequência escolar, houvesse dispositivo que concedesse ao aluno o "direito" de se dispensar de "aula-chata", possivelmente teríamos, como consequência, um significativo esvaziamento dos bancos escolares, no decurso do ano letivo ! Aliás, nesse aspecto o Brasil não pode ser taxado de exclusivista. Nesta questão, parece que Freud continua a pontificar: "O ser humano é programado para procurar o prazer e fugir da dor "!

Essas afirmações são feitas apesar dos resultados da pesquisa realizada pela FIESP, em São Paulo, a qual dá conta da razoável satisfação do alunado com o curso superior que realiza. A tecnologia educacional, porém, ainda é um vir-a-ser, predominando a “aula expositiva”.

Ministração

O ensino superior particular é mais noturno do que diurno em sua ministração, recolhendo, nos seus bancos escolares, mais “trabalhadores-que-estudam” do que “estudantes-que-trabalham”. A demanda ocorrente, ainda significativa, em muitas áreas, decorre sobremaneira da “certeza” do horário de ministração do curso, nas escolas particulares, fato pouco comum no ensino superior público. Creio que essa procura decorre também, mais recentemente, da certeza de conclusão do curso num período definido, tendo em vista a incerteza decorrente do sistemático “greivismo”, incidente no ensino oficial. Por inacreditável que pareça já há alunos se transferindo da entidade pública para a particular, por conta dessas situações. Até aqui, porém, não se tem notícia de algum trabalho desenvolvido pelo ensino superior particular (ou público !), com a desejada objetividade, no sentido de buscar u’a metodologia adequada ao “ensino noturno”. A mesma aula diurna é a mesma aula noturna, reforçada pelo fermento-do-cansaço. Há regiões, no Brasil, onde é impraticável o ensino superior matutino ou o ensino superior vespertino, devido ao trabalho de manutenção exercido pelos próprios alunos.

A Idéia de Missão Institucional

Tenho de reconhecer, por outro lado, que em diversas das instituições de ensino superior privado, universidades ou estabelecimentos isolados, é falta, ou, pelo menos é débil, a **idéia de missão institucional**, necessária, indispensável mesmo, para que a entidade justifique sua existência na sua comunidade e assegure um **posicionamento** definido na mente social. Aliás,

lamentavelmente, a ausência da idéia de missão não acontece apenas na iniciativa particular. Acontece, salvo raras exceções, também, no setor público, especialmente quando ele nasce da suposta necessidade de simetria (a cada novo Estado deve corresponder uma nova universidade oficial, como aliás ocorreu, no passado, com as escolas técnicas, hoje, muitas delas já transformadas em CEFETS). “A instituição ‘sem fins lucrativos’ não fornece bens ou simplesmente presta serviços. Seu ‘produto’ não é um par de sapatos, nem um regulamento eficaz. Seu produto é um ser humano mudado”, assevera Drucker, em sua magistral obra **ADMINISTRAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS**. “Uma declaração de missão precisa ser operacional”, arremata ele para dizer que “o teste definitivo não é a beleza da declaração da missão, mas sim a ação correta que a informe”.

A Legislação

Já afirmei, em outra oportunidade, que a legislação educacional, quanto ao ensino superior, é **binária, simétrica, minimalista**, marcada por um **burocratismo** e por uma **sistemática instabilidade**, gerando um clima desconfortável e pouco confiante nas instituições particulares de ensino superior. A reciprocidade da desconfiança parece ser significativa. Assim como já se falou da inércia inflacionária, no campo econômico, deve-se pensar no “furor legisferante” que se abate sobre o ensino superior privado. Parece que o que foi ouvido e assistido, recentemente, através de “parabólicas”, em relação à livre empresa, é também o que pensa da escola particular o Poder Público Federal !

É **binária** a legislação porque só concebeu dois tipos de instituições possíveis, no campo da manutenção: as autarquias ou as fundações, no ensino oficial, e, as fundações ou as associações, no ensino particular e, como **modelo organizacional**, as universidades ou os estabelecimentos isolados, declarando, de plano, que os estabelecimentos isolados se constituíam em “exceção” - diríamos, quase odiosa exceção ! - apenas aceita em virtude da massiva existência dos mesmos. A figura da “federação de escolas”, admitida na legislação, praticamente nada representou, pois não se chegou ao menos a uma política de autonomia relativa para tais instituições. Ou se conferia a autonomia à universidade e a dependência à escola isolada, e esta também

deveria estar presente nas “federações de escolas”. Então não havia e não houve distinção essencial entre federação de escolas e escolas isoladas. Vasilhas do mesmo porte, praticamente não se diferenciavam. Ser escola isolada era e é cair no limbo da opinião pública e na relação com o Poder Público. E é certo que há importantes escolas isoladas de ensino superior em nosso País a merecerem o melhor crédito, especialmente aquelas que se mantiveram e se mantêm fiéis à missão que se auto-impuseram. Na essência dos modelos, ou se tinha a universidade, para “formação de elites”, ou, a escola isolada, sem quaisquer perspectivas. Jamais se aceitou, até aqui, na legislação, a idéia da universidade vocacionada, da universidade profissional, de Institutos Tecnológicos, de Institutos de Pesquisa, de Institutos de Humanidades ! A fôrma da estrutura organizacional se incumbiu de criar monstros verticalizados quando toda a administração que se ensina está a mostrar as vantagens da horizontalidade estrutural.

É simétrica quando entende que a presença da universidade oficial, em cada Estado, em alguns dos quais certamente sem a mínima condição de possuí-la, é a base para justificar a regra estabelecida como padrão de aquinhoamento do Governo da República aos estados federados. Na constituição dos novos Estados federados, na prática, pouco se obedeceu aos ditames da legislação imposta aos estabelecimentos particulares de ensino superior. Tamanha é a simetria, especialmente no setor público, que se pugnou por um Regime Jurídico Único, para remuneração de docentes, semelhante nas autarquias e nas fundações, onde predomina a idéia de trabalho igual, remuneração equivalente, não importando o esforço que os professores desenvolvam no sentido da melhoria do processo educativo. Como sempre - e graças a Deus - as universidades paulistas rumaram em outra direção.

É **minimalista**, pois tudo quanto é estabelecido cogita dos mínimos. Os currículos são mínimos. As cargas horárias são mínimas. Mínimo é o número de créditos. Mínimo é o número de semestres ou de anos escolares de cada curso. Os dias letivos de cada período letivo são mínimos. E, lamentavelmente, mínimos tem sido também os resultados alcançados. Os mínimos, na essência, se transformaram, também, em “fôrma” institucional, pois, em lugar de serem mínimos, acabaram, na ânsia de legislar, por serem máximos !

O **burocratismo** está mais presente ainda nos aspectos exteriores do que nos aspectos interiores dos projetos institucionais apresentados, sem favorecer ou estimular a inovatividade. O exemplar trabalho de Édson Machado de Souza, a que já nos referimos, reclama pela apresentação de inovações, conclama à

criatividade. No entanto, as próprias regras estabelecidas, tolhem, de certa forma, possíveis avanços não tradicionais, pois tem valido mais o papel que qualquer outra coisa. O Padre José Vieira de Vasconcelos, póstuma e recentemente homenageado com o Mérito Educacional, com seu humor irreverente afirmava que se fosse solicitada certidão de óbito para indicação de um professor, possivelmente tal certidão seria alocada nos processos ...

A instabilidade é gerada pelas sucessivas alterações procedidas nas normas estabelecidas, determinando que as instituições privadas de ensino superior vivam do afã de terem seus projetos aprovados antes que novas normas reguladoras venham a ser estabelecidas. Num ângulo, exige-se mais documentação de um docente do que sua real performance em sala-de-aula ! Exige-se mais um número de livros numa biblioteca do que a modernização da própria biblioteca ou o trabalho que realize. Noutra ângulo, adotam-se decisões interlocutórias, na processualística vigente até então, afirmando, no bojo das mesmas, que “novas normas que vierem a ser estabelecidas deverão também ser cumpridas”, forçando a instabilidade e alterando o critério da própria decisão. Na legislação subsistente não se cogita sequer de aceitar a idéia do “direito adquirido” ! Direito adquirido, em matéria educacional, é algo que está ainda por nascer.

Tenho de convir que tal acabou por ser o emaranhado da legislação reguladora da expansão do ensino superior que, de um lado, as universidades públicas passaram a manter “professores-experts”, residindo na Capital Federal, para tratarem das demandas expansionistas ou inovadoras, e, de outro, as instituições particulares procederam, em número significativo, pela contratação de escritórios especializados para formulação de projetos de cursos e de universidades. Na circunstância do ensino privado, deixou-se de lado, de algum modo, a configuração da **missão institucional** para se voltar, com mais afinco, para os aspectos meramente documentais dos projetos apresentados. Enquanto, por exemplo, no âmbito do setor educacional, os “escritórios” eram renegados, no setor dos incentivos fiscais, na SUDAM e na SUDENE, órgãos do próprio Governo Federal, os projetos somente eram e são analisados se devidamente elaborados por escritórios credenciados. No mínimo, uma política de dois pesos diferentes, embora, pessoalmente, reconheça que os melhores projetos tramitados, de universidades particulares, como de instituições isoladas, parecem ter sido aqueles que foram urdidos, dentro do próprio grupo de educadores da instituição privada, com **titosona educacional própria**. Por isto mesmo, não me compraz aplaudir a idéia de que tenha a entidade educacional de contratar serviços de terceiros para pleitear aquilo que ela deseja ser ! É de

tal monta o conjunto de normas vigentes que já se está cogitando de erigir, em próprio, o Direito Educacional, tão específico que ele é.

A Força do Mito

O que mais contrange, na legislação, é a forma única, **binária** da tipologia escolar: **universidade** ou **escola isolada**, como se outros modelos não pudessem ser propostos ou não deveriam existir ou, ao menos, dentro dessa dupla face institucional, não pudessem subsistir variações e combinações expressivas. Apesar de totalmente vigente, foi colocado de lado, no ensino superior, o disposto no Art. 104 da LDB.

Na esteira das normas estabelecidas, adotou-se o primado exclusivista da **indissociabilidade ensino, pesquisa e extensão** - agora erigida até em preceito constitucional - que funciona como uma espécie de símbolo do ensino superior, mas que, na prática, acaba sendo mais um "mito", em muitas das instituições existentes. Acredito que o disposto no Parágrafo Único do Art. 174 da Constituição de 1946, era mais consentâneo com a realidade universitária brasileira. Dizia aquele dispositivo: "A lei promoverá a criação de institutos de pesquisa, de preferência junto aos estabelecimentos de ensino superior". Será que aqueles que recordam da trajetória da Reforma Universitária de 1968 não lembram da existência das "duas" carreiras - a de docentes e a de pesquisadores - logo ao depois unificadas para obediência ao princípio da indissociabilidade? Aqueles que, no Brasil, como Pedro Demo, procuram desmitificar a "pesquisa", como algo apenas de gente "iniciada", de salto 9,5, acabam por ser relegados a plano inferior. Apesar da vocação de muitas das nossas instituições particulares para serem **entidades carreirocentristas**, prevalece o mito da indissociabilidade, malgrado os ensinamentos questionadores, neste campo, esposados por Wladimir Kourganoff, na **A FACE OCULTA DA UNIVERSIDADE**. Sabe-se que o professor tem de ser um permanente estudante e um arguto observador e questionador da realidade. Todavia, exigir-se que seja também, necessariamente, um pesquisador (e um extensionista, se levarmos ao pé da letra o preceito!) não parece adequado. Na prática, não é fácil juntar o indispensável "espírito comunicador" do docente com o "espírito descobridor" que terá de possuir o pesquisador. Universidade, assim, no Brasil, só no modelo mais tradicional, de exclusiva formação de elites. Deste modo, como imaginar algum conceito positivo, na sociedade, para

a escola isolada, na maioria dos casos, desprovida dessa condição de indissociabilidade ?

O Irrealismo do Departamento

Constrange também que se insista, por exclusivista, na idéia do **departamento** quando, muitas vezes, o departamento tem expressado maior corporativismo, semelhante ou pior que a própria cátedra, banida, por perniciosa ao ensino superior, nos idos de 68. Em estudo que elaboramos recentemente, discutimos a questão do **departamento**, entendendo que, em muitas instituições, ele é apenas uma ficção no organograma de entidades educacionais. O faz-de-conta ocorrente nessa questão não contribui, educativamente, para que se insista na idéia. No ensino superior particular podem-se contar nos dedos aquelas instituições fundadas exclusivamente na idéia do **departamento**, tal como concebido na legislação. Em muitas instituições carreirocentristas, os departamentos, exigidos legalmente, se confundem com os cursos de graduação, se há alguma política contencionista. Caso contrário, se multiplicam como células, chegando a números que não condizem com a real e objetiva estrutura organizacional. Cristóvão Buarque introduziu, na UnB, a idéia dos **núcleos temáticos**, argumentando que, nos dias que correm, não cabe mais senão a ação interdisciplinar, pois, nenhum problema chega a ser resolvido individualistamente. A **interdisciplinaridade** parece mais importante que a própria **indissociabilidade**.

A Idéia do Pós-Secundário para Além da Graduação Tradicional

Por outro lado, quando a legislação vigente procurou dar oportunidade à criatividade, com o estabelecimento do famoso Art. 18, da Reforma Universitária, poucas foram as iniciativas realmente inovadoras, apesar do interessante estudo, produzido pelo então Departamento de Assuntos Universitários do MEC, nos idos de 1977. Na maioria dos casos, as inovações, com algum mercado garantido, acabaram por ser simplesmente copiadas nas

diversas regiões brasileiras. Os “fax” e as “xerox” se incumbiram disto. Esse é bem o caso dos Tecnólogos em Processamento de Dados, ainda subsistentes talvez pelo fato de não haver nascido um conselho de fiscalização do exercício profissional, nesta área, que o venha a anatematizar e tolher sua expansão. Tem-se de afirmar que faltou estímulo efetivo à instalação de cursos pós-secundários paralelos à graduação tradicional. Neste campo, mesmo com a evolução normativa referente à “necessidade social”, muito pouco se acrescentou. Se é difícil imaginar um trabalho centralizado de “descoberta” das necessidades do mercado, tal não ocorre também nas localidades onde se situa o ensino superior, mesmo em regiões periféricas. Ajunte-se a isto o “prestígio” que a sociedade continua a proporcionar à graduação, não visualizando igual significado, devido ao restrito entusiasmo governamental, para experimentos pós-secundários, diversos dos tradicionais.

Corporativismo

O furor legisferante não foi suficiente para estancar as tentativas de avanço expansionista do ensino superior privado. Quem acompanhou o que aconteceu, nos últimos trinta anos, pode perceber que o Governo Federal, por diversas vezes, especialmente nos últimos quinze anos, tudo fez para protelar (quando não para impedir !) a evolução do ensino superior particular, algumas vezes ao arrepio mesmo do “direito de pleitear”, assegurado na Constituição.

Houve maneiras, no entanto, de revelar-se maior corporativismo ainda, corporativismo que, inclusive, desconhece o disposto no Art. 207 da CF. Bem é o caso do Conselho Nacional de Saúde e do novo Estatuto dos Advogados. À fiscalização do exercício profissional aditou-se a manifestação prévia desses órgãos, nos pedidos de autorização de cursos dessas áreas, com o claro intuito de serem novos senhores da contenção da expansão do ensino superior, na área da Saúde e no campo jurídico. Num caso, o próprio Governo Federal se erigiu no direito de estabelecer normas dificultadoras. No outro, sancionando o Estatuto dos Advogados não percebeu sequer (assim imaginamos !), a derrogação da autonomia universitária que foi praticada.

Mercado Global da Educação

Adicionalmente a tudo isto, convém ter presente que, na busca de novos alunos, universidades de nações desenvolvidas começam a atuar junto à juventude do Brasil, oferecendo-lhe vantagens no desenvolvimento da graduação, no estrangeiro. A *University Fair* não pode ser melhor exemplo. Esgotada a demanda por ensino superior, em nações desenvolvidas, as universidades dessas nações partem para acenar (ou atacar ?) para uma clientela diversa, localizada em nações menos desenvolvidas como a nossa, demonstrando, à saciedade, que não é apenas a economia que é global, nos dias que correm. O mercado educacional, no melhor estilo, é também global. E tudo isto é feito, como relata Gabriel Rodrigues, com todos os trejeitos dos lançamentos promocionais, com cooktais, workshops, vídeos, cartazes, folhetos, plantão de vendas e toda a parafernália marketeira imaginável. Assim, se já começa a ser limitado, em algumas regiões, o volume da clientela demandante por ensino superior particular, agora, as escolas desse sub-sistema vão ter de enfrentar também a “concorrência” internacional, com a necessária abertura de mercado, praticada no País.

Financiamento

Uma questão que está posta na legislação e na prática é que toda instituição mantenedora de ensino superior deve ser constituída **sem finalidades lucrativas**. Se, de um lado, pode-se defender tal preceito, levando em conta que, no ensino superior é quase impraticável a subsistência feita, de modo exclusivo, através das mensalidades escolares recebidas, de outro, há de se convir que, conforme o humor dos fiscalizadores oficiais, pode-se inquirir de ter **finalidades lucrativas** uma entidade que simplesmente remunere seus dirigentes-mantenedores pelo justo trabalho que desenvolvam. Cheguei a elaborar um estudo a esse respeito, especialmente porque tal preceito tem servido ao gracejo mordaz daqueles que convivem com a instituição

educacional de ensino superior particular, julgando que ela não deve ter quaisquer resultados financeiros, ao final de um exercício, para aplicação em seu próprio crescimento e desenvolvimento !

Mais recentemente, a questão da **filantropia** passou a ser o alvo dos questionamentos do Poder Público Federal, havendo nascido, inclusive, mais uma ONG do ensino privado para tratar, de modo especial, dessa questão. A inclusão, nos documentos contábeis de uma instituição, de recibo de compra de “alpiste” para os passarinhos que ornavam suas instalações de entrada, foi o suficiente para a caminhada de cassação do benefício !

Na maioria das universidades que conheço e que possuíam esse título, tudo revertia para a ação social da mesma ou para a melhor remuneração de seus docentes, mantidos em regimes de trabalho compensadores, diversos da categoria horista. Claro que não se poderá imaginar “santidade” entre os homens, porém, não se pode também cogitar que todos sejam obra de Satanás.

“Recursos públicos para a escola pública” foi ‘slogan’ que ficou medularmente consagrado, apesar de se haver de reconhecer que não há “recursos públicos” senão “recursos do público”, que o Estado deve aplicar de forma adequada.

Noutro canto da lembrança, temos certeza, o Governo Federal deverá assegurar confiabilidade ao PROGRAMA DE CRÉDITO EDUCATIVO, sobretudo deixando de tomar a escola superior particular como supridora daquilo que o próprio Estado se arrogou como seu dever.

Reis Veloso, em DESAFIOS ECONÔMICOS DO NOVO GOVERNO, vê o Estado brasileiro, bem diferente do seu tempo ministerial. “O Estado desenvolvimentista, responsável, no passado, por grandes programas e grandes burocracias, com a União executando, inclusive projetos de caráter local, não tem mais sentido”, alega, justificando a necessidade da “competição” e da “competitividade”, com a absorção, no Brasil, do novo paradigma industrial e tecnológico. No momento em que se abre o Brasil à Cairu, necessita a livre instituição de estímulos para que seja competitiva e competente.

Confissão, Talvez Desnecessária

Por ser verdadeiro, sou forçado a confessar que, de algum modo, direta ou indiretamente, contribui para algumas das normas que estão vigentes e que, agora, penitentemente, eu as rejeito, em grande parte. Sou do tempo - apenas para recordar ! - da imposição dos 40.000 volumes de livros como biblioteca mínima de uma universidade. Sou da época em que se exigia a guarda da documentação escolar, por largo tempo, atulhando os arquivos escolares com material perfeitamente dispensável. Todavia, reconheço agora, na liça da iniciativa particular, que há outros elementos, muito mais importantes, para serem considerados na expansão do ensino superior, do que aqueles, formais e burocráticos que, lastimavelmente, cheguei também a cogitar, no passado. O que reconheço é que ainda não foi possível formular uma política de expansão do ensino superior e sobram normas de tolhimento, eivadas de desconfiança, quanto a essa expansão.

Reconheço, mais ainda - e disto não tenho porque bater no peito, em penitência - que a autonomia universitária é "paradoxal e incongruentemente negada, restringida e esvaziada pelos sucessivos diplomas legais, malgrado a preceituação constitucional ser enfática", como nos assevera Antonio Colaço Martins, ao tratar da QUALIDADE COMO REQUISITO PARA O EXERCÍCIO DA AUTONOMIA. Temos uma vaga lembrança da autonomia de gestão financeira, temos barreiras relativamente simplistas de serem transpostas quanto à autonomia didático-científica e temos limitações à autonomia administrativa e de gestão financeira que não se coadunam com os tempos modernos.

Chego a pensar, também, que a Lei de Lavoisier foi adaptada, no campo do ensino superior: "Nada se perde, nada se cria, tudo se copia".

ALGUNS PRESSUPOSTOS PARA UMA POLÍTICA DE EXPANSÃO

O ensino superior, no Brasil, contudo, não tem condições de subsistir sem o contributo da iniciativa privada. Imaginar o ensino superior, sem a instituição particular, é o mesmo que imaginar o mapa do Brasil sem a Amazônia. A extensão territorial da Amazônia ultrapassa a metade da extensão territorial do Brasil. A presença da escola superior particular - universidade ou não - ultrapassa a barreira dos dois terços do alunado e das escolas de terceiro grau existentes.

O ensino superior privado, de um lado, conta com critérios reguladores de sua expansão, de estrita responsabilidade do Poder Público Federal, que, na essência, se constituem em normas cada vez mais dificultadoras de seu crescimento quantitativo e, de certo modo, de seu desenvolvimento qualitativo. Não há, em verdade, uma definida política de expansão do ensino superior, tanto para a área pública, quanto para a particular.

Até agora, pouco se procurou, de forma objetiva, comparar os custos do ensino superior público com os preços do ensino superior particular.

A prioridade nacional deve ser a da Educação Básica e, sucessivamente, do Ensino Médio, conforme compromisso assumido no PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS. Se assim for, não se vislumbra, pela vaga disponibilidade de recursos e pela prioridade de aplicação dos mesmos, expansão quantitativa do ensino superior público. Portanto, há de crescer o ensino superior privado, com a liberdade que a Constituição Federal assegurou à livre iniciativa..

Ensino superior público e ensino superior particular devem ser entendidos e estimulados, sobretudo pelo Poder Público, num clima de adequada confiança, à parceria, que exige respeito entre partes, mútua colaboração e leal competição.

Já é hora do Poder Público compreender que a iniciativa particular, no campo educacional, não é concessão que ele faça, mas inalienável direito que ela possui de livremente existir, obedecida a sistemática de autorização de funcionamento e de avaliação de qualidade.

A fim de não nos quedarmos em descompasso com o restante da América Latina, no momento em que o MERCOSUL está rapidamente chegando, urge desenvolver uma ação expansionista do Ensino Médio brasileiro, de sorte que a relação de 10,9 universitários para cada grupo de 1.000 brasileiros seja alterada positivamente, no ensino superior. A expansão do Ensino Médio vitalizará, novamente, as Licenciaturas, de modo especial se for decidido o enfrentamento da questão salarial dos docentes.

De igual modo, na comunidade em que se apresenta a *Dão Grndunqñn*, criativamente, devem ser concebidas novas formas de titulação e de qualificação de docentes de ensino superior, juntando-se, nesta questão, a força da iniciativa privada e o apoio do Poder Público.

A fim de posicionar-se, em liderança, o Brasil terá de assumir maiores responsabilidades no que respeita aos convênios culturais de favorecimento de candidatos latino-americanos ao nosso ensino superior.

Tais pressupostos, se acolhidos, devem servir de pano de fundo para pensarmos, talvez, numa política de expansão do ensino superior.

PENSANDO NUMA POLÍTICA PARA O ENSINO SUPERIOR

O de que mais reclama o País é, realmente, de uma política para o ensino superior público e particular, consistentemente formulada e duradouramente seguida. Novas normas ou novos critérios de expansão pouco resolverão - e muito menos coerente que eles - é a manutenção do sistema intervencionista, subsistente e aqui comentado. Tal sistema, em lugar de estimular a livre iniciativa à busca da qualidade, favorece práticas menos recomendáveis, de que o próprio Governo depois se acusa. Lastimavelmente, toda a expansão do ensino superior, no Brasil, ocorreu aos solavancos, próprios de uma gagueice de gerenciamento político.

Óbvio que não me julgo com a competência para formular uma **política** para o ensino superior brasileiro. Por isto mesmo, procurei alinhar alguns pontos-chave para a formulação dessa **política**, tendo em conta os pressupostos, antes analisados:

1o. - É fundamental que o Poder Público, compreendendo que não faz **concessão** ao ensino superior particular, quando autoriza ou reconhece uma instituição de ensino, considere a iniciativa privada como verdadeira colaboradora do desenvolvimento do ensino superior pátrio. Se simplesmente esta decisão política for adotada, ver-se-á imediatamente alterado, de forma positiva, o clima vigente e retomada a necessária **confiança** no Poder Público.

Bastará que o Poder Público proceda, transparentemente, como procedeu em relação ao PLANO DE ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA, vigente no País. A retomada da confiança mútua é a base da própria estabilização do sistema de ensino superior particular e passo fundamental para o desenvolvimento qualitativo do mesmo.

2o. - É necessário incentivar e fortalecer o sub-sistema de ensino superior particular.

Não é possível que, na legislação tributária, não se ouse conceber uma política de **incentivos** quando tal política é praticada, por exemplo, no que respeita aos investimentos na agricultura, sem sequer a consideração da finalidade lucrativa ou não lucrativa.

Numa hora em que a sociedade brasileira já compreendeu as vantagens da **política de privatizações**, cabe aderir a ela, no campo educacional, estimulando e fortalecendo as iniciativas consistentes, fundadas na clara definição de **missão** das instituições. A **parceria** entre ensino público e ensino particular poderá substituir, definitivamente, o regime de conflitos subsistente, pouco construtivo e pouco edificante para o ensino superior em nosso País.

O fortalecimento do ensino superior particular ocorrerá, também, na medida em que programas de qualificação de docentes e de expansão de bibliotecas,

visando a melhoria efetiva da sala-de-aula, estiverem disponíveis, em escala e modalidades adequadas para esse sub-sistema.

3o. - É fundamental admitirem-se **novas formas e modelos organizacionais** do ensino superior, coerentes com a **missão** das instituições, de modo que a horizontalidade das estruturas possa permitir que dirigentes estejam mais próximos dos anseios dos estudantes e que os modelos atendam mais adequadamente aos interesses dos jovens, da sociedade e do mercado de trabalho.

As modernas lições da Administração não podem apenas ser ensinadas nas instituições de ensino superior público e particular. Devem ser por elas praticadas, até mesmo para testemunho permanente do grau de aplicabilidade da moderna Ciência Gerencial.

Os modelos universitários, hoje postos na **camisa-de-força** do sistema binário, devem assumir a diversificação desejada, coerentes com a **missão institucional** de cada entidade, possibilitando-se a criação dos mais variados tipos de instituições, dentre os quais, a universidade vocacionada, a universidade profissional, a universidade formadora de elites, a universidade prestadora de serviços, as escolas de estudos básicos, as escolas tecnológicas, as escolas e cursos profissionais, os institutos de pesquisas e tantas outras modalidades que se ajustem aos ideais e à **missão** das instituições.

De outro ângulo, é necessário apoiar e estimular a formulação de currículos com “ênfases” e “habilitações profissionais” flexíveis, de interesse social. Vale lembrar aqui que a universidade do futuro, na idéia de José Ferrer, esposta no último Gullerpe, em Vitória, é que deve ser cada vez mais intensa a relação **universidade & comunidade** e que, positivamente, não há mais a idéia da **universidade terminal**, em vista da necessidade da **educação continuada**, devido ao acelerado avanço tecnológico e à indispensável adaptação do homem aos novos reclamos pessoais e sociais.

4o. - Estimular o surgimento de **novas modalidades de ensino pós-secundário**, diversas da graduação tradicional, inclusive baseadas na temporariedade de sua existência, na agilidade do atendimento das necessidades sociais e na contextualidade de sua duração.

O Brasil conta com reais necessidades sociais, até aqui colocadas, de algum modo, em segundo plano, justamente pela falta de estimulação para que tais necessidades sejam atendidas, de forma mais efetiva e mais direta.

O ensino pós-secundário não pode ser apenas confundido com o ensino da graduação, especialmente numa época em que não cabem exclusivamente o “bacharelismo” e o “analfabetismo funcional”, como alternativas sociais.

A objetividade de tais cursos, ministrados inclusive em Centros Regionais, de responsabilidade direta de instituições de ensino superior particular, não deve assumir apenas caráter profissionalizante terminal, mas pode e deve também, alternativamente, enfatizar estudos básicos, preparatórios de graduação posterior.

É necessário que seja banido, no País, o receio da utilização do ensino à distância, com a simples idéia de que o povo brasileiro não está preparado para as novas modalidades de aprendizagem., através da multimídia existente.

5o. - Enfatizar e incentivar estudos básicos, especialmente na área das Ciências, inclusive mediante sistema de Vale-Educação que conte com o apoio das classes produtoras do País.

Reconhece-se que o Brasil necessita de pessoal adequadamente preparado nas áreas da Física, da Química, da Biologia e da Matemática. Tais estudos básicos encontram-se desprestigiados no País, especialmente pela íntima relação guardada com as Licenciaturas. É necessário, contudo, enfatizá-los, se desejarmos assumir algum grau de competitividade no mercado internacional. Uma das formas de fazê-lo é a de proporcionar, aos estudantes dessas modalidades, Vale-Educação, estruturado com base nos salários percebidos pelos alunos.

6o. - Institucionalizar, para além das Comissões de Especialistas de Cursos, Comissões de Especialistas de Universidades e Escolas, capazes de auxiliar as instituições de ensino particular a melhor definirem, operacionalmente, a missão a que as mesmas se propõem, contribuindo para que as próprias

entidades desenvolvam a **avaliação** institucional, com vistas ao crescimento qualitativo das mesmas.

A questão da avaliação, no País, caminha a passos certos quando o próprio Poder Público se auto-impôs realizar a avaliação das instituições oficiais. Porém, a **avaliação** não é o único caminho de salvação qualitativa do ensino superior. É preciso que se retome o orgulho do trabalho educacional, em vista da retomada da consistência das instituições.

As Comissões de Especialistas, exitosas, de alguma forma, no esforço de desenvolvimento qualitativo dos cursos de graduação, podem também contribuir para que as instituições de ensino superior particular, com o amparo técnico das mesmas, direcionem ou redirecionem suas atividades para consecução da **missão institucional** a que se propuseram.

7o. - Paralelamente ao Programa de Crédito Educativo, que visa atender aos estudantes carentes, institucionalizar programa que premie a **competência escolar**, redirecionando o esforço da juventude no sentido do efetivo aprendizado.

A regularidade do Programa de Crédito Educativo deve se constituir em objetivo permanente do Poder Público Federal. No entanto, o estímulo à competência escolar é base para o surgimento de uma nova mentalidade acadêmica, voltada para a elevação da performance escolar dos estudantes. No mundo da competição que vivemos, a premiação, como recompensa, é fundamental.

8o. - Experimentar novas modalidades de ministração da **pós-graduação** que visem alcançar o duplo objetivo da formação pedagógica e da formação técnica dos docentes.

A ampliação da pós-graduação apenas nas áreas desenvolvidas do Brasil acentuará, ainda mais, as desigualdades regionais.

De outro ângulo, com o regime vigente não se alcançará, até o final do século, o desejado índice de qualificação e titulação de docentes, indispensável à melhoria da qualidade do ensino. E ter-se-á, independentemente da indissociabilidade, prevalente nos cursos de pós-graduação, de estimular a preparação dos docentes para saberem enfrentar objetivamente as atividades da sala-de-aula.

9o. - Repensar o sistema de ingresso no ensino superior, dispensando-se, inclusive, por desnecessário, em algumas áreas do País, o próprio vestibular.

Caminhar no sentido da relação mais próxima entre a escola de Ensino Médio e a instituição de ensino superior favorecerá a ambas as entidades. Afinal, nenhuma pessoa da classe média, no Brasil, admite dispensar-se da graduação.

Considerado "classificatório", o concurso vestibular é perfeitamente dispensável em algumas áreas do País, favorecendo-se sua desmistificação e estimulando os jovens ao seu aperfeiçoamento crescente.

10. - Restaurar, rapidamente, um Colegiado de Educação, de caráter federal, capaz de, com inegável sabedoria em matéria de educação, dispor sobre a **política de expansão do ensino superior**.

Tal Colegiado, destituído do **burocratismo**, da **subserviência**, do **partidarismo** e do **corporativismo**, deve funcionar como interlocutor eficaz entre as necessidades da sociedade por ensino superior e as vontades políticas centrais.

Esse Colegiado, tal como o imaginamos, deverá acolher a hipótese, quanto ao ensino superior privado, de que a instituição isolada, possa estabelecer, sem sobressaltos e intempéries subsequentes, seu **plano de desenvolvimento**, até alcançar o patamar universitário.

Não foi intenção preparar algum decálogo. Longe disto. Meu único e exclusivo objetivo foi contribuir para que se restaure a **confiança no ensino superior**

particular. Estando no Rio de Janeiro, onde este FORUM se realiza, pensei como Júlio Ribeiro, em FAZER ACONTECER, recém lançado pela Cultura Editores Associados. Pensei na **escola superior e na escola de samba**. Estimaria que professores, funcionários e alunos fossem à instituição de ensino superior com a mesma alegria com que se preparam, exaustivamente, para um desfile que não dura mais que uma hora, no qual nada pode dar errado e nem se pode atravessar o samba !

FÓRUM: BRASIL, 1995

**PRIORIDADE À EDUCAÇÃO:
UM SALTO DE QUALIDADE**

**A Questão da Expansão do Ensino Superior Brasileiro
Um desafio para o curto prazo**

Edson Machado de Sousa

Rio de Janeiro
Novembro de 1994

A Questão da Expansão do Ensino Superior Brasileiro
Um desafio para o curto prazo

Edson Machado de Sousa

A QUESTÃO DA EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO
Um desafio para o curto prazo

Conselheiro Edson Machado de Sousa

R E S U M O

- I. Introdução
- II. O estilo e o ritmo da expansão recente
 1. A concentração espacial
 2. A concentração institucional
 3. A concentração setorial
- III. A expansão e o contexto internacional
- IV. As políticas e os mecanismos de controle
- V. Os fatores limitantes da expansão
 1. A capacidade de investimento
 2. Escassez de candidatos
 3. O perfil da oferta
 4. O mercado de trabalho
- VI. O novo contexto institucional
- VII. Conclusão

I. INTRODUÇÃO

No momento em que o Conselho Federal de Educação está por iniciar a apreciação de quase um milhar de solicitações para a criação de novos cursos superiores no país, se afigura extremamente importante que o Colegiado se detenha numa reflexão cuidadosa sobre a evolução recente e o estado atual da rede de estabelecimentos de ensino, sua diversificação e distribuição geográfica, alunado e outras características.

Tudo indica que a expansão do sistema de educação superior, após a fase de aceleração que se encerrou em meados dos anos setenta, tem se dado a taxas muito aquém do que seria desejável para que o país mantenha um estoque de recursos humanos qualificados compatível com suas dimensões demográfica, territorial e econômica. Quaisquer que sejam as comparações que se façam com países de nível de desenvolvimento semelhante ou mais avançados, os indicadores relativos ao ensino superior brasileiro são, quase sempre, inferiores. É verdade que, a despeito disso, o Brasil se destaca no campo da produção científica do sistema universitário, graças sobretudo à capacidade de pesquisa instalada nas Universidades oficiais. Mas, mesmo esta competência parece ameaçada diante da ausência de uma clara política de investimentos continuados.

Não resta dúvida que o sistema precisa crescer, entretanto, não parece estar claro qual o estilo de crescimento a ser implementado. O desinvestimento no setor, ao longo dos últimos quinze anos, pelo menos, provocou uma tal degradação das condições de ensino e pesquisa - sobretudo na rede pública - que a sua recuperação pode ser considerada prioritária face ao desafio do crescimento.

O que mais caracteriza a expansão do sistema de ensino superior brasileiro, a partir de 1975, é a forte retração do sub-sistema público. Exceto pela criação de algumas pequenas universidades federais nos Estados mais novos da federação e pela "estadualização" de umas poucas instituições nos Estados do Norte/Nordeste, a rede de instituições públicas praticamente não cresceu.

Em compensação, a rede privada continuou se expandindo, ainda que a taxas menores devido às várias iniciativas governamentais visando controlar de forma mais rígida a proliferação de escolas superiores isoladas. É pertinente, desde logo, refutar uma crítica comumente feita ao Conselho Federal de Educação com relação a esta questão. A sociedade - e especialmente os meios de comunicação - parecem não se dar conta de que o Conselho não é responsável

pela relativa acomodação do sub-sistema público: não lhe cabe tomar iniciativas, assim como ele não é chamado a opinar sobre a criação de instituições públicas. É importante que a opinião pública saiba que o Conselho só autoriza o funcionamento de escolas privadas porque somente estas precisam se submeter ao seu julgamento. Ou seja, não é o Conselho que está "privatizando" o ensino superior do país, mas sim a falta de iniciativa dos poderes executivos nos três níveis de governo.

Por outro lado, é preciso reconhecer que a prevalência, em termos quantitativos, da rede privada de ensino em relação aos estabelecimentos públicos, não é um mal em si mesma. Mas implica pelo menos dois grandes paradoxos: primeiro, caminha em sentido contrário à tendência centralizadora dos procedimentos de controle governamental; segundo, parece se confrontar com um aparente descrédito da opinião pública.

De fato, à despeito da opinião e das intenções da maioria dos pensadores da educação brasileira, desde a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1961, as normas e a supervisão às quais deve se subordinar o ensino privado, são prerrogativas do Estado - no caso do ensino superior, do Governo Federal. No entanto, o Estado tem se revelado incapaz de exercitar o poder legal que detém. Na realidade, a expansão acelerada da rede de estabelecimentos privados de ensino superior tornou praticamente impossível a fiscalização e o controle efetivos pelo sistema centralizado no Ministério da Educação e, por consequência, no Conselho Federal de Educação.

Por outro lado, por uma série de razões, nem todas da responsabilidade direta das próprias instituições, os estabelecimentos privados tem sido vistos por uma parte substancial da opinião pública, como "exploradores" daquela parcela da sociedade que não consegue acesso ao ensino público. Não apenas em razão do alto custo, mas também porque frequentemente a esse custo não corresponde um ensino da qualidade pretendida. Essa postura face ao ensino privado ficou claramente explicitada nos trabalhos do Congresso Constituinte, em 1988.

Não cabe aqui analisar a procedência ou não de tais argumentos. Como sempre, é muito provável que eles tenham sua razão de ser, mas certamente não deveriam ser generalizados. A questão central é se deve ou não caber ao aparelho governamental da União exercer o controle e a fiscalização - desde o custo financeiro imposto à clientela, até a qualidade do ensino ministrado - das instituições privadas de ensino superior. Qualquer que seja a resposta, de fato e de direito essa responsabilidade, hoje, cabe à União e parte considerável dela tem que ser exercida pelo Conselho Federal de Educação, nos termos da lei.

A evidência dos números demonstra claramente que não há perspectiva para o ensino superior brasileiro sem a presença significativa da iniciativa privada. Nenhuma política educacional do Governo Federal poderá prescindir dessa participação no curto e médio prazos. Sómente uma vigorosa e continuada política, desenhada especificamente com êsse objetivo, poderia recuperar a hegemonia do ensino superior público sobre o privado, no longo prazo. Este não parece ser o caminho mais indicado, mas sim a busca de uma convivência e de estratégias de complementaridade entre os dois segmentos, sob uma perspectiva de equidade para a clientela e de eficiência social para o sistema como um todo.

A tendência recente de transformação de alguns estabelecimentos privados em Universidades, pode representar apenas uma tentativa de escapar, pela via da autonomia didático-científica, de certos controles burocrático-administrativos. Apresenta, porém, uma possibilidade de melhoria qualitativa a ser estimulada e, eventualmente, amparada pelo poder público, sempre que atendidos determinados requisitos indispensáveis.

Nêsse sentido, desde a incorporação pela Constituição de 1988 das idéias de "avaliação" e "garantia de qualidade", tanto o Ministério, quanto Universidades e o próprio Conselho Federal vem se debruçando sobre a análise de experiências, nacionais e estrangeiras, de avaliação institucional de universidades. Em princípio, a adoção de um mecanismo sistemático de avaliação das universidades, associado ao procedimento, já previsto em lei, de renovação periódica do reconhecimento dessas instituições pelos Conselhos de Educação - o CFE, no caso das instituições privadas e federais - poderia substituir, com vantagens, qualquer mecanismo de supervisão e fiscalização.

Os muitos dualismos com que se apresenta o sistema de ensino superior brasileiro - universidades e escolas isoladas, públicas e privadas, de ensino e de ensino-pesquisa - o fazem um sistema altamente diversificado e, por isso, heterogêneo. É comum traduzir êsse quadro de heterogeneidade por uma propalada "queda da qualidade" do ensino. Aí está um argumento a ser examinado com maior rigor de conceitos e critérios.

É diante dêsse pano de fundo, aparentemente confuso, que serão elaboradas algumas apreciações e formulados comentários que pretendem subsidiar as decisões que, a partir de agora, o Conselho deverá tomar com relação à expansão do sistema de ensino superior brasileiro.

II. O ESTILO E O RITMO DA EXPANSÃO RECENTE

O período de expansão acelerada tem início em meados dos anos sessenta, acentua-se logo após a Reforma Universitária - quando incentivos governamentais são concedidos para estimular a criação ou expansão de cursos nas áreas consideradas prioritárias (Saúde, Engenharias, Ciências Agrárias e Formação de Professores) - e se encerra em meados dos anos setenta. O Quadro I exibe os números relativos a algumas características desse processo expansionista.

QUADRO I

Especificação	1968	1978	1989	Cresc. %	
				68-78	78-89
1. Estabelec.	372	862	902	132	5
1.1. Univers.	43	64	93	49	45
1.2. Públicos	129	218	220	69	1
2. Cursos	1712	3900	4453	128	14
3. Vagas	88588	405367	466794	358	15
4. Matrículas	278195	1233000	1518904	343	23
4.1. Univers.	153062	579500	816024	279	41
4.2. Públicos	151700	452800	584414	198	29

Fonte: MEC/SAG/CPS

No intervalo entre 1968 e 1978 o número de estabelecimentos de ensino superior mais do que duplica e a matrícula total na rede mais do que quadruplica, acompanhando a evolução do número de vagas oferecidas nos vestibulares. O número de instituições universitárias aumenta apenas 50%, mas o efetivo de alunos mais do que triplica, o que, entretanto, não é suficiente para manter a proporção do alunado total, que cai de 55% em 1968, para 47% em 1978. Da mesma forma, o segmento das instituições públicas, que detinha 54% da matrícula total em 1968, recebe apenas 37% no final do período.

Fica evidente, pois, que a explosão de crescimento no período pós-Reforma se deu essencialmente pela expansão do setor privado, via criação de estabelecimentos isolados. O

aumento do número de universidades se dá mais pela aglutinação de estabelecimentos até então isolados, que são transformados em universidades, sobretudo federais e estaduais.

Nos dez anos que seguem, o processo de expansão muda de ritmo, desacelerando-se, mas mantém basicamente o mesmo estilo. Apenas uma mudança significativa se registra: a aglutinação de estabelecimentos isolados para a constituição de novas universidades sai da órbita governamental para ser assumida pelo setor privado. Com isso a proporção da matrícula total registrada em universidades volta a ser majoritária (54%), enquanto que a fatia do setor público se mantém no mesmo nível do período anterior (38%). Fica claro que esse perfil da rede de instituições de ensino superior é mera consequência do estilo de crescimento da década anterior.

É importante frizar que a contenção do ritmo de crescimento foi impressionante: o número de estabelecimentos cresceu apenas 5% entre 1978 e 1989, contra 132% no período anterior, e a matrícula total cresceu modestos 23%, contra 343% nos dez anos anteriores.

Algumas outras características, decorrentes do estilo de expansão adotado, chamam a atenção. Pelo menos três formas de "concentração" podem ser identificadas: uma concentração espacial, outra institucional, isto é, por tipo de estabelecimento, e uma concentração setorial, ou seja, por área do conhecimento.

1. A concentração espacial

O fato de o crescimento ter se dado principalmente através da criação ou expansão de estabelecimentos privados só poderia resultar num modelo de crescimento altamente concentrado naquelas regiões de mais alto poder aquisitivo, ou seja, onde o poder de compra, representado pela capacidade de pagar as taxas e mensalidades cobradas por esses estabelecimentos, estivesse presente. Em consequência, a Região Sudeste, especialmente o Estado de São Paulo, é aquela onde se verifica o crescimento mais acelerado, seguida da Região Sul. A Região Centro-Oeste apresenta uma variação atípica, devido à presença do Distrito Federal que, sem dúvida, representa uma distorção. Apesar disso, fica evidente que a direção e o ritmo da expansão estão fortemente correlacionados com a distribuição regional da renda nacional bruta e, certamente, da população. Fatalmente, nas regiões mais desenvolvidas é mais forte a presença do ensino privado. É o que se verifica no Quadro II, a seguir, relativo a 1990.

QUADRO II

REGIÕES	MATRICULA	%	%PIB	%PRIVADO
Norte	42.466	2,8	4,3	27,8
Nordeste	247.064	16,0	13,5	33,8
Sudeste	869.560	56,5	58,2	75,8
Sul	286.350	18,6	17,7	52,9
Centro-Oeste	94.640	6,1	6,3	60,6
BRASIL	1.540.080	100,0	100,0	62,4

- Obs.: 1. A distribuição regional do PIB se refere a 1985.
 2. O Estado do Tocantins está considerado na região Centro-Oeste.

Nota-se que apenas as regiões Norte e Nordeste ainda apresentam predominância da rede pública. Na comparação com a distribuição regional do PIB, a região Centro-Oeste novamente apresenta uma distorção no que se refere à presença majoritária da rede privada, o que mais uma vez se deve à inclusão do Distrito Federal nessa região.

Quanto à distribuição da população, é interessante desagregar os dados por unidade da federação, considerando não apenas a população total, mas também aquela na faixa etária de 19 a 24 anos, que representa, teóricamente, a demanda virtual por educação superior. O Quadro III apresenta êsses dados para o ano de 1990.

Por aí verifica-se que o Distrito Federal exibe a maior oferta relativa de ensino superior do país, seguido de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Estas são as únicas unidades da federação que apresentam uma relação alunos/mil habitantes superior à média nacional. Entre São Paulo e Rio de Janeiro praticamente não há diferença, mas as diferenças entre êstes e os demais Estados são gritantes. Note-se, por exemplo, que a oferta relativa de Minas Gerais é menos da metade daquela dos dois Estados citados, ou mesmo do Rio Grande do Sul, que tem a metade da população de Minas Gerais. No Nordeste, a Bahia, com quase o dobro da população de Pernambuco, tem uma oferta relativa de ensino superior inferior à metade daquela de Pernambuco.

2. A concentração institucional

Outra característica a ser observada é que, apesar da dispersão da rede em um grande número de pequenos estabelecimentos, a matrícula continua concentrada exatamente nas maiores e mais reputadas universidades do país. Em 1990, as trinta maiores universidades (com matrícula variando entre 10.000 e 35.000 alunos), detinham 30% da matrícula total do ensino superior, contribuindo com pouco mais de 25% do total de graduados do sistema. Dentre essa trinta instituições, doze são privadas, das quais oito são confessionais (ver Quadro IV).

Com as ressalvas que possam ser feitas a algumas instituições não-oficiais, este padrão de concentração evidencia que pelo menos dois argumentos muito comuns podem ser refutados: primeiro, o processo de crescimento não provocou a propalada "massificação" do ensino superior, já que o tamanho médio das maiores instituições do país - pouco mais de 15.000 alunos - é ainda relativamente pequeno se comparado à maioria das congêneres estrangeiras; segundo, na medida em que o crescimento manteve o padrão de concentração do alunado exatamente nas melhores instituições, é pouco provável que tenha ocorrido uma degradação generalizada da qualidade do ensino.

A primeira afirmação parece não comportar dúvida. De fato, dificilmente se poderá imputar de "massivo" um sistema de ensino que abriga menos de 10% da população virtualmente escolarizável e no qual essa ínfima matrícula está dispersa por quase um milhão de estabelecimentos. Nenhuma instituição de ensino superior no Brasil oferece educação "de massas" e, menos ainda, "para a massa".

Já a segunda afirmação é perfeitamente discutível. O argumento de que a expansão acelerada foi responsável, ou pelo menos permitiu a deterioração da qualidade do ensino, encontra forte respaldo no estilo, já apontado, de crescimento pela via da criação de escolas isoladas, a maioria delas em comunidades do interior do país, nas quais o ambiente socio-cultural existente não facilita o recrutamento de um corpo docente qualificado e experiente. Esse argumento perde força, no entanto, quando se constata que o processo de crescimento se concentrou, geograficamente, nas regiões mais desenvolvidas do país. Tudo indica que, se houve uma deterioração da qualidade do ensino, as razões tem que ser buscadas em outros elementos que não apenas o processo de expansão.

QUADRO IV

INSTITUIÇÃO	MATRICULA/1990	%	GRADUADOS/1989	%
<u>I. Federais</u>				
1. UFRJ	20.767		1.953	
2. UFPb	17.738		2.263	
3. UFRS	16.231		1.711	
4. UFMG	15.931		2.388	
5. UFPe	15.916		1.588	
6. UFBA	14.533		1.580	
7. UFPa	13.906		1.612	
8. UFPr	12.697		1.786	
9. UFSC	11.688		1.654	
10. UFCE	11.136		1.479	
11. UFF	10.802		2.093	
12. UFRN	10.409		1.460	
Sub-total I	171.754	11,1	21.567	9,3
<u>II. Estaduais e Municipais</u>				
13. USP	32.020		3.659	
14. UNESP	17.735		2.334	
15. UERJ	15.677		1.807	
16. UNITAU	12.101		1.542	
17. UEL	10.842		1.269	
18. UECE	10.783		1.469	
Sub-total I+II	270.912	17,6	33.647	14,5
<u>III. Confessionais e Comunitárias</u>				
19. UNISINOS	22.435		1.567	
20. PUC/RS	22.038		3.287	
21. PUC/CAMP	18.446		3.273	
22. UCPe	13.284		1.711	
23. PUC/SP	13.104		2.268	
24. UMACKENZIE	11.760		2.266	
25. UCGo	11.566		2.010	
26. UCSal	11.397		1.759	
Sub-total I+II+III	394.942	25,6	51.788	22,3
<u>IV. Privadas</u>				
27. UGF	20.074		3.632	
28. UMOGI	16.277		2.127	
29. USJTadeu	11.279		1.670	
30. UNIFOR	10.290		1.696	
Total	452.862	29,4	60.913	26,2
BRASIL	1.540.080	100,0	232.913	100,0

3. A concentração setorial

Finalmente, observe-se que apenas três modalidades de cursos superiores - Administração, Direito e Engenharia - concentram praticamente 30% da matrícula total. Se acrescentarmos Pedagogia, Ciências Contábeis e Letras teremos 50% da matrícula total em apenas seis modalidades de cursos.

Apenas uma dessas modalidades, a Engenharia nas suas várias especialidades, exige investimentos mais significativos. Todas as demais representam cursos para cuja instalação e funcionamento em nível satisfatório de qualidade bastam salas-de-aula, uma boa biblioteca e professores qualificados. Por outro lado, Administração, Direito e Engenharia, são cursos de alta demanda nos vestibulares, ao contrário de Pedagogia e Letras. Variáveis dessa natureza provavelmente explicam a participação relativa do setor privado na oferta desses cursos, como se pode ver no Quadro V a seguir, relativo ao ano de 1990.

QUADRO V

CURSOS	MATRICULA	%	% PRIVADO
Administração	174.330	11,3	78,6
Direito	155.803	10,1	75,8
Engenharia	140.343	9,1	54,2
Pedagogia	115.461	7,5	68,8
Ciências Contábeis	96.896	6,3	73,6
Letras	92.311	6,0	57,3
Soma	775.144	50,3	69,0

Apesar de inferior às outras modalidades, a participação do setor privado na área de Engenharia é ainda expressiva. Nas áreas de Letras e Pedagogia, a queda continuada da demanda nos últimos anos provavelmente explica a participação, mais baixa do que se poderia esperar, dada a natureza desses cursos.

III. A EXPANSÃO E O CONTEXTO INTERNACIONAL

O estilo e o ritmo da expansão no Brasil não diferem substancialmente daqueles verificados em outros países, desenvolvidos ou em vias de desenvolvimento. De fato, o movimento de renovação do ensino superior em vários países da Europa, no mesmo período - isto é, entre meados dos anos sessenta e meados dos anos setenta - levou não apenas a uma intensificação do ritmo de expansão, como a introdução de novos modelos de instituições, fugindo das concepções tradicionais de universidade. O ensino superior não-universitário foi introduzido ou expandido em países como a Inglaterra, a Alemanha, a França e outros.

A expansão do ensino privado, no entanto, foi uma característica de poucos países, fora da América Latina. Japão, Índia, Filipinas e Indonésia são algumas das exceções. Na América Latina, no entanto, o fenômeno praticamente se generalizou, mesmo em países de forte tradição de ensino superior estatal, como é o caso da Argentina e do Uruguai. Não há nenhum país da América Latina que não tenha registrado um crescimento expressivo seja do ensino superior não-universitário, seja do segmento privado das instituições de ensino superior.

Com raras exceções, esse é um fenômeno mais ou menos generalizado, explicado, em grande parte, pelo fato de que os Estados, diante da pressão de demanda por um lado, e, por outro lado, da crise econômica, não tem como suportar o esforço necessário de expansão.

Vale notar, finalmente, que na maioria dos países em vias de desenvolvimento, mesmo os da América Latina, o processo de expansão levou - ao menos quantitativamente - a resultados mais expressivos do que no Brasil. Isto se pode avaliar simplesmente pela evolução da proporção da população total matriculada na rede de ensino superior. Mais importante do que o seu valor absoluto é a velocidade com que aumenta essa proporção, a qual reflete bem a ênfase das políticas nacionais na expansão do ensino superior. O Quadro VI, a seguir, mostra o valor e o crescimento da relação alunos de nível superior por 100.000 habitantes, em 1975 e 1985, para alguns países selecionados.

QUADRO VI

PAISES	1975	1985	%
<u>America Latina</u>			
1. Argentina	2.291	2.768	20,8
2. Bolívia	1.019	1.693	66,1
3. Colômbia	760	1.392	83,2
4. Costa Rica	1.691	2.453	45,1
5. Equador	2.419	3.078	27,2
6. México	934	1.529	63,7
7. Perú	1.290	2.271	76,0
8. Uruguai	1.153	2.588	124,5
9. Venezuela	1.686	2.559	51,8
<u>Asia</u>			
10. China	54	168	211,1
11. Coréa, R.da	903	3.576	296,0
12. Filipinas	1.808	3.621	100,3
13. Indonésia	205	600	192,7
14. Malásia	266	599	125,2
<u>Europa</u>			
15. Alemanha, R.F.	1.684	2.546	51,1
16. Bélgica	1.735	2.499	44,0
17. França	1.971	2.362	19,8
18. Itália	1.749	2.065	18,1
19. Portugal	846	1.112	31,4
<u>BRASIL</u>	1.009	1.009	0,0

Observa-se que, enquanto no Brasil a relação manteve-se estagnada, em todos os demais países selecionados ela cresce, vertiginosamente em alguns casos como nos países asiáticos e, na América Latina, Uruguai, Colômbia e Perú. Mesmo países desenvolvidos como Alemanha Ocidental e Bélgica, continuaram dando ênfase ao crescimento do ensino superior.

IV. AS POLITICAS E OS MECANISMOS DE CONTROLE

A contenção do processo de expansão tem início, de fato, em 1975, quando se fazem sentir os efeitos da Portaria n. 297/74, de 17 de dezembro de 1974, do Conselho Federal de Educação, que definiu novas normas e procedimentos para a autorização de cursos e para o aumento de vagas nos cursos existentes. Esta Portaria foi na verdade a reação do Conselho Federal de Educação à uma solicitação expressa do Ministro de Estado, Senador Ney Braga, que, através de Aviso Ministerial de Novembro de 1974, havia manifestado sua preocupação com a necessidade de uma melhor ordenação do processo de crescimento do ensino superior.

O Aviso Ministerial n. 1033/74 e a consequente Portaria n.297/74, são fatos exemplares de um relacionamento entre o Conselho e a área executiva do Ministério que não se repetiria nos anos seguintes. De fato, a partir de 1981, o controle do processo de crescimento do ensino superior passaria a ser feito através de sucessivos Decretos, os quais, sem qualquer audiência prévia do Conselho, simplesmente sustentavam a entrada de processos no protocolo, ou seja, suspendiam o direito de pedir.

É preciso ressaltar, no entanto, que mesmo no período de 1974 a 1979, não foi possível estabelecer um mecanismo adequado de ordenamento da expansão que colocasse em perfeita sintonia as decisões do CFE com o esforço de planejamento da área executiva do Ministério. Os dois instrumentos mais importantes de planejamento eram os Distritos Geo-Educacionais e as Comissões de Especialistas. Através dos primeiros, tentava-se a articulação e coordenação regional, inter-institucional; enquanto as Comissões de Especialistas diagnosticavam e sugeriam medidas para cada área do conhecimento, visando sobretudo a melhoria da qualidade do ensino, mas também uma melhor distribuição espacial da oferta. Nem sempre as recomendações e sugestões emanadas desses mecanismos de consulta eram tomadas em consideração nas decisões do Conselho.

Entre 1981 e 1989, pelo menos cinco Decretos sustentaram a criação de novos cursos superiores em todo o país, atingindo inclusive a autonomia das universidades. Ao longo desse período o Conselho Federal de Educação emitiu quatro diferentes Resoluções regulamentando os procedimentos para a autorização de funcionamento de novos cursos. Em consequência, a taxa de crescimento da matrícula no sistema, que se situava no entorno de 20 a 25% ao ano entre 1965 e 1975, cai para a média de 5% ao ano entre 1976 e 1980 e para cerca de 2% ao ano entre 1981 e 1985, chegando a ser negativa em 1984 e 1985.

Apesar de êsse ter sido um período rico em planos, elaborados a cada início de novo Governo, verifica-se que a questão da expansão - sua necessidade, conveniência, ritmo desejável, distribuição setorial e espacial - nunca foi claramente tratada. No capítulo do ensino superior, os planos de Governo se limitavam a tratar de aspectos instrumentais, nem por isso menos importantes, mas que não orientavam seja a direção, seja a velocidade do processo de crescimento. Além disso, as ações planejadas quase sempre se voltavam apenas para as instituições federais de ensino.

Nesse quadro de indefinições políticas, somente o Conselho Federal de Educação poderia, no uso de suas competências, exercer alguma influência sobre o processo de expansão, a despeito dos já mencionados Decretos executivos. Entretanto, as várias Resoluções editadas pelo Conselho sobre a matéria, na realidade tratam não de uma política de expansão, mas de requisitos e critérios para a proposição e a análise de projetos individuais das instituições.

A despeito de avanços importantes na sistemática de análise, os procedimentos adotados pelo Conselho, na ausência de uma definição mais abrangente de política, não são suficientes para orientar a expansão, que continua ao sabor das iniciativas isoladas das instituições de ensino. A inovação mais significativa nesses procedimentos foi a introdução da chamada análise da "necessidade social" por área de conhecimento.

Estas análises, entretanto, acabam sendo muito limitadas pela dificuldade de obtenção de informações confiáveis. O aspecto mais delicado diz respeito às considerações sobre o mercado de trabalho nos diferentes ramos profissionais: além de não existirem informações adequadas fica sempre o problema de que o planejamento educacional, que é sempre de médio e longo prazos, não pode se subordinar às situações conjunturais de mercado. Períodos de recessão econômica e de restrições fiscais afetam circunstancialmente a demanda no mercado profissional, que pode ser bruscamente alterada com a retomada das atividades de produção e de prestação de serviços.

O outro lado da análise de "necessidade social" é representado pelo balanço oferta-demanda tal como traduzido pela evolução da relação candidatos/vagas nos vestibulares. Este é outro indicador de difícil interpretação na medida em que a des-unificação regional dos concursos exacerbou o conhecido fenômeno da múltipla inscrição. Conforme já indicamos anteriormente, a relação média nacional de inscrições por vaga situou-se, em 1990, em 3,79 enquanto a relação concluintes de 2.º Grau por vaga era de apenas 1,20. A pequena diferença entre estas duas relações demonstra que a

"demanda reprimida" por vagas de ingresso deve ser pouco importante quantitativamente, mas que é necessário melhorar a qualidade da informação disponível para uma melhor avaliação do adequado equilíbrio oferta-demanda. Em algumas unidades da federação, como São Paulo e Rio Grande do Sul, o número de concluintes do 2. Grau é menor do que o número de vagas oferecidas no ensino superior. Em outras, esses números são quase iguais.

É claro que a análise de necessidade social precisa ser relativizada, não apenas geograficamente, como setorialmente. Algumas carreiras tem uma demanda mais expressiva do que outras; em algumas regiões do país a oferta é mais limitada do que em outras. Fica claro, pois, que apesar de certas deficiências - devidas, sobretudo, às limitações das informações disponíveis - a análise de "necessidades sociais" tal como vem sendo procedida pelo Conselho ainda é um procedimento importante na tomada de decisões sobre a expansão do sistema.

V. OS FATORES LIMITANTES DA EXPANSÃO

Se a expansão da capacidade do sistema parece necessária e desejável, há, no entanto, alguns fatores que parecem limitar a possibilidade de uma retomada do crescimento a taxas mais altas.

A capacidade de investimento tanto do lado da oferta quanto do lado da demanda, a escassez de candidatos, o perfil da oferta e as dificuldades conjunturais do mercado de trabalho são alguns desses fatores que merecem análise.

1. A capacidade de investimento

O desequilíbrio fiscal das contas do Estado, por um lado, e o clima econômico recessivo, por outro lado, não permitem esperar que, do lado da oferta, haja um esforço significativo de investimentos.

O setor público federal, aparentemente, se concentrará apenas na expansão da oferta de cursos noturnos, valendo-se de um investimento fixo já realizado e, eventualmente, aumentando as despesas de custeio. Certamente essa expansão se fará tão somente naquêles cursos ou áreas do conhecimento mais adequados à absorção da demanda, ou seja, nas ciências humanas e sociais.

Paradoxalmente, essa tendência do segmento das instituições federais, deverá inviabilizar a expansão - e até mesmo a simples manutenção - de uma parcela significativa do setor privado, na medida em que a demanda

deverá se deslocar em busca de cursos gratuitos oferecidos por instituições de maior renome.

A limitação do poder de compra - consequência da crise econômica - é um fator que afeta a demanda de uma forma não desprezível, aliando-se às perspectivas pouco entusiasmantes do mercado de trabalho. De fato, os indivíduos ou famílias estarão dispostos a se sacrificar, pagando altos custos de uma educação, somente quando esta acene com perspectivas de retorno, sob a forma de melhor remuneração no mercado de trabalho. Por essas razões, a expansão, via setor privado, só será viável na medida em que as propostas das instituições atendam requisitos de alta qualificação e de inovação curricular.

2. Escassez de candidatos

A possibilidade de que não haja candidatos suficientes para sustentar um processo de crescimento acelerado não reside apenas no lado econômico.

Como já mostramos antes, em algumas unidades da federação o número de concluintes de 2.º Grau é quase igual ou até inferior ao número de vagas oferecidas nos vestibulares. Há, portanto, a possibilidade de uma limitação perversa da capacidade de expansão do ensino superior por absoluta inexistência de demanda qualificada.

Também já comentamos que a chamada "demanda reprimida", ou seja, o número de indivíduos que não tendo tido acesso ao ensino superior antes estão agora batendo às portas da universidade, deve ser quantitativamente pouco relevante - salvo situações específicas de algumas regiões do país - embora ainda constitua a maior parte da demanda. É preciso considerar, também, o fenômeno moderno do "retorno à escola", ou seja, aquela parcela da população que, embora já esteja fora da faixa etária regular, está procurando a universidade para obter seja "cultura geral", seja aperfeiçoamento profissional. Essa tem sido uma das razões da elevação contínua do número de estudantes-trabalhadores, não apenas nos cursos noturnos de instituições privadas, mas nas próprias universidades públicas. No geral, a proporção de estudantes que trabalham mais de 30 horas semanais se aproxima dos 60%, chegando a perto de 50% nas instituições públicas.

Esse quadro, aparentemente desalentador, precisa, no entanto, ser qualificado: para certas áreas do conhecimento existe demanda efetiva e em algumas regiões do país a demanda reprimida é ainda elevada. A questão é se essas situações são conciliáveis entre si e com o que se entende como as necessidades e interesses da sociedade.

3. O perfil da oferta

A perspectiva dessa conciliação está diretamente relacionada com a possibilidade de um certo direcionamento do processo de expansão, seja no sentido de uma melhor distribuição espacial, seja no de uma mudança no perfil da oferta, segundo a natureza dos cursos oferecidos.

Do ponto de vista espacial já comentamos a concentração da oferta, tanto em termos absolutos como em relação à população, em alguns poucos Estados, especialmente São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Mas, é preciso aprofundar essa análise, para levar em consideração variáveis como o desenvolvimento do ensino de 2.Grau, especialmente a capacidade desse nível de ensino fornecer um número adequado de candidatos qualificados para o ensino superior. Existem desequilíbrios evidentes entre o desenvolvimento do ensino de 2.Grau e aquele do ensino superior. Por outro lado, poucos se dão conta de que há diferenças significativas na estrutura etária da população de um Estado para outro: alguns são mais "jovens" do que outros, no sentido de que a proporção da população jovem - na faixa entre 15 e 24 anos de idade - na população total é maior em algumas unidades da federação.

Estas constatações induzem à conclusão de que, em princípio, a rede de ensino superior deveria se expandir mais rapidamente onde exista uma boa estrutura de ensino de 2.Grau associada a uma alta proporção de jovens na população total. Ocorre, entretanto, que nem sempre as duas condições se apresentam simultaneamente. Por outro lado, a expansão da rede de ensino superior também deve estar necessariamente associada a outras variáveis de natureza social e econômica, nem sempre presentes onde aquele quadro educacional e demográfico se apresenta.

Alguns exemplos concretos mostrarão claramente a dificuldade gerada pela conjugação dessas variáveis. Para tanto vamos considerar os seguintes indicadores numéricos:

a) Relação alunos de ensino superior por 1.000 habitantes, na faixa etária de 19-24 anos. Esta relação indica a dimensão da oferta relativa de ensino superior, isto é, quanto mais alta tanto maior a disponibilidade de oferta;

b) Relação alunos de 2.Grau por 1.000 habitantes, na faixa etária de 15-18 anos. Tem o mesmo significado da relação anterior, indicando também o potencial de demanda por ensino superior:

c) Relação vagas no ensino superior por 1.000 habitantes, na faixa etária de 15-18 anos. Comparada com a relação anterior sugere a capacidade relativa de atendimento da demanda potencial pela rede de ensino superior;

d) Relação concluintes de 2.Grau por vaga disponível na rede de ensino superior. Indica a capacidade real de absorção da demanda potencial, considerando-se a inexistência de demanda reprimida e supondo que todos os concluintes de 2.Grau se dirigissem para o ensino superior;

e) Relação entre o número de inscrições no vestibular e o número de vagas oferecidas. Esta poderia ser uma indicação razoável, quando comparada à relação anterior, do volume da demanda reprimida mas que é, no entanto, distorcida em virtude da possibilidade de múltiplas inscrições nos exames vestibulares. Isto significa apenas que a demanda reprimida real é certamente menor do que a sugerida por esta relação.

Os números correspondentes a todas estas relações estão apresentados, para cada unidade da federação e totalizados por grandes regiões no Quadro VII.

Alguns exemplos mostrarão o uso que se pode fazer desses números: a demanda por ensino superior tal como traduzida pela relação inscrições no vestibular por vaga é duas vezes mais acentuada na região norte do que no centro-sul (7,2 contra 3,5). Nesta última há praticamente uma vaga disponível para cada concluinte do 2.Grau, enquanto no norte há dois e meio concluintes para cada vaga. Também a demanda reprimida bruta é maior nesta região do que no centro-sul.

Comparando a região norte agora com o nordeste, nota-se que as dimensões relativas das redes tanto de 2. quanto de 3.Grau são equivalentes, no entanto, a demanda por ensino superior é menor no nordeste. Como o número de concluintes de 2.Grau por vaga disponível é o mesmo, deve-se concluir que a diferença entre as regiões se deve a uma demanda reprimida maior no norte do que no nordeste, o que, por sua vez, seria explicado por uma velocidade maior de expansão do sistema no nordeste.

Examinando a situação intra-regional, pode-se observar algumas desigualdades significativas. Por exemplo, na região sudeste, o Estado de Minas Gerais tem uma situação nitidamente inferior às de São Paulo e Rio de Janeiro. De fato, a capacidade de matrícula do sistema em Minas Gerais, em relação à população na faixa de 19 à 24 anos de idade, é a metade daquelas de São Paulo e Rio. No entanto, o fluxo de concluintes do segundo grau em relação ao número de vagas disponíveis no ensino superior, assim como a pressão da demanda nos vestibulares são apenas de 30% a 40% mais elevados, indicando que seria dessa ordem a expansão necessária para equilibrar as posições relativas dos três Estados. Já o Espírito Santo apresenta uma situação mais

QUADRO VII

REGIÕES	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
1. BRASIL	93,8	269,8	42,3	1,2	3,8
2. NORTE	41,0	180,6	12,3	2,5	7,2
2.1. Amazonas	36,9	192,9	11,7	3,1	9,4
2.2. Pará	51,0	192,3	13,4	2,5	6,5
3. NORDESTE	48,4	198,4	16,2	2,5	4,9
3.1. Ceará	49,4	182,7	17,4	2,4	4,5
3.2. Paraíba	79,7	192,6	25,8	1,5	4,2
3.3. Pernambuco	88,6	255,4	31,7	1,5	4,4
3.4. Bahia	31,6	172,9	10,3	3,5	6,3
4. SUDESTE	132,5	341,9	67,2	0,9	3,5
4.1. M. Gerais	76,9	234,8	35,7	1,4	4,0
4.2. E. Santo	59,1	294,7	27,4	2,3	4,9
4.3. R. Janeiro	159,6	386,6	73,9	1,0	3,0
4.4. S. Paulo	160,1	388,1	86,3	0,8	3,5
5. SUL	110,1	268,9	48,3	1,0	3,5
5.1. Paraná	90,6	247,4	40,5	1,0	3,9
5.2. S. Catar.	86,2	295,1	40,5	1,4	3,9
5.3. R. G. Sul	144,8	317,0	68,3	0,9	2,8
6. CENTROESTE	84,4	263,4	35,7	1,3	4,8
6.1. M. G. Sul	73,4	266,9	38,8	1,2	2,9
6.2. Goiás	57,8	224,6	24,8	1,1	4,2
6.3. D. Federal	208,7	451,1	74,2	1,3	7,6

Notas: (a) Matrículas no ensino superior, por 1.000 hab. na faixa de 19-24 anos; (b) Matrículas no ensino de 2.º Grau por 1.000 hab. na faixa de 15-18 anos; (c) número de vagas nos vestibulares por 1.000 hab. na faixa 15-18 anos; (d) número de concluintes no 2.º Grau por vaga disponível no ensino superior; (e) número de inscrições nos vestibulares por vaga oferecida.

favorável do que Minas Gerais no que se refere ao ensino de 2.Grau (oferta relativa mais alta), conseqüentemente a pressão sobre o ensino superior é mais importante, sugerindo que a expansão necessária deveria ser mais rápida no Estado capixaba do que em Minas Gerais.

Situações semelhantes à de Minas Gerais, se repetem em relação ao Amazonas, no norte, à Bahia e Ceará, no nordeste, Santa Catarina, no sul, e Goiás, no centro-oeste.

De um modo geral, observa-se que, mesmo nos Estados mais desenvolvidos, a escassez de oferta é mais grave no ensino de 2.Grau, reforçando o argumento já apresentado de que, eventualmente, a necessidade de expandir o ensino superior pode ser comprometida pela incapacidade do ensino de 2.Grau produzir candidatos suficientes para permitir uma adequada seleção para estudos superiores.

Vejamos, agora, o perfil da oferta sob o ângulo da natureza dos cursos oferecidos. Já comentamos o fato de que a matrícula do sistema está altamente concentrada em uns poucos cursos (Quadro V), exatamente os mesmos cursos que já ocupam essa posição há mais de uma década. Ou seja, do ponto de vista da composição disciplinar, o perfil da matrícula no ensino superior brasileiro mantém-se historicamente: o conjunto das Ciências Humanas e Sociais detém mais da metade da matrícula total (quase 60%, em 1990), seguido das Ciências Exatas e Tecnologia (incluindo Ciências Agrárias), com cerca de 22%, e das Ciências Biológicas e da Saúde, com aproximadamente 13% da matrícula total.

Por outro lado, em cada um desses grandes conjuntos, também historicamente não se altera o perfil da matrícula por cursos, predominando os cursos tradicionais: Administração e Direito, nas Ciências Humanas e Sociais; as Engenharias, nas Ciências Exatas e Tecnologia; Medicina e Odontologia, nas Ciências Biológicas e da Saúde. Nestes dois últimos grupos é preocupante a evidente tendência declinante da participação das ciências propriamente ditas no conjunto.

É verdade que, a partir dos anos setenta, novas carreiras vem sendo introduzidas, seja sob a forma de habilitações de cursos tradicionais, seja como plano de cursos naquelas áreas que não tem currículo mínimo definido. Além de pouco significativas quantitativamente, essas inovações tem se mostrado instáveis ao longo do tempo, surgindo e desaparecendo com certa frequência.

De qualquer forma, é nesse pequeno conjunto que tem residido um certo esforço para dinamizar a estrutura da oferta, atualizando-a em relação ao que parecem ser as demandas do mercado de trabalho. Outra tendência no mesmo sentido, tem sido a de introduzir "ênfases" nos currículos tradicionais. A utilização cada vez mais generalizada da informática, especialmente a micro-informática, em quase todas as atividades humanas tem sido, com frequência, o principal estímulo para esse tipo de inovação curricular.

É claro que a rigidez da estrutura da oferta educacional determina uma correspondente rigidez na disponibilidade de recursos humanos qualificados no mercado de trabalho, de certa maneira forçando a busca por "especializações" após-a-graduação, conforme a "onda" do momento no mercado de trabalho. Em princípio, não há nada de errado nisso, uma vez que, sabidamente, as instituições de ensino não podem adaptar-se rapidamente às mudanças que ocorrem no mercado de trabalho, especialmente quando estas são de natureza circunstancial. Mas, por outro lado, o sistema de ensino não pode ignorar aquelas mudanças que se incorporam e se consolidam no mercado de trabalho, compondo um novo perfil de demanda.

4. O mercado de trabalho

A complexidade das relações entre ensino superior e mercado de trabalho fazem desta uma questão ao mesmo tempo árida e polêmica. Sobretudo porque, à falta de informações confiáveis, os argumentos são quase sempre baseados em observações impressionistas que não podem ser generalizadas.

Dois princípios básicos, entretanto, precisam estar sempre presentes na apreciação dessa questão: o primeiro, que o ensino superior não tem o objetivo exclusivo de formar mão-de-obra qualificada para ocupações determinadas; o segundo, que a escolha da carreira é uma opção livre e pessoal do estudante e não de qualquer instância do sistema de ensino. A presença desses dois princípios, em uma sociedade democrática, determina a existência de um "mercado educacional", suficientemente diversificado e transparente para permitir a livre opção dos cidadãos.

Apesar disso, é óbvio que, obter uma qualificação para o trabalho é uma das expectativas senão de todos, de uma parcela majoritária da população estudantil. Da mesma forma, esta é uma expectativa da sociedade que mantém o sistema educacional. Portanto, ainda que as demandas do mercado de trabalho não devam ser as únicas indicações a orientar o desenvolvimento dos sistemas de

ensino, certamente elas devem ser levadas em grande consideração.

Anteriormente afirmamos que há indícios seguros de que o sistema de ensino superior do país precisa retomar ritmo de crescimento mais acelerado. Esta afirmação pressupõe que o mercado seja capaz de absorver o número adicional de graduados que resultará desse crescimento. O que é que dá respaldo a esta hipótese otimista ?

De fato, sabendo-se que a economia brasileira vem de um longo período de lento crescimento, com vários setores de produção enfrentando até alguma recessão, pode parecer excesso de otimismo supor que essa economia poderá absorver um número crescente de profissionais de nível superior. Obviamente, estamos pressupondo uma retomada das atividades de produção e de prestação de serviços, que poderá ser lenta mas deverá ser continuada. É preciso ter presente que uma aceleração agora do ritmo de crescimento das matrículas no ensino superior só irá pressionar o mercado de trabalho dentro de quatro a cinco anos.

Ora, não há nenhuma informação segura de que, hoje, apesar da desaceleração econômica dos anos oitenta, exista desemprego aberto de profissionais de nível superior numa dimensão que possa preocupar. Alega-se, sem comprovação factual, a presença de sub-emprego, especialmente sob a forma de deslocamento de mão-de-obra menos qualificada em favor dos profissionais de nível superior. Ainda que isto possa ocorrer, não parece ser um fenômeno significativo e nem é indicação indiscutível de sub-utilização já que muitas vezes essa substituição se dá em decorrência do *up-grading* das ocupações, por sua vez consequência das mudanças tecnológicas e de organização dos processos de produção.

Estudo realizado em 1987, pelo Instituto de Economia Industrial, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, para o Ministério do Trabalho, intitulado "O Mercado de Trabalho Brasileiro --- Estrutura e Conjuntura", afirma (pg.139): "Em conclusão, as informações disponíveis indicam que a estrutura da oferta educacional tem sido funcional face às demandas de mercado, no sentido de que a massa de egressos do sistema não apenas tem sido absorvida em níveis satisfatórios como o mercado tem recompensado adequadamente uma proporção majoritária dessa massa, sob a forma de melhorias de *status* e de rendimento".

Por outro lado, o mesmo estudo mostra como, nos períodos de crescimento da atividade econômica, a evolução da estrutura ocupacional absorve de forma crescente as parcelas mais qualificadas da mão-de-obra disponível.

Há que considerar ainda o aspecto já comentado antes de que é cada vez maior a participação na

matricula total de estudantes que já tem posição definida no mercado de trabalho. O estudo já referido analisou cuidadosamente o que ocorre com êsses estudantes-trabalhadores, com base nos resultados de pesquisa realizada pelo MEC, através da CAPES e INEP. Tomando, apenas para exemplificar, os graduados em Administração - curso que detém mais de 10% da matrícula do ensino superior - vejamos as constatações mais relevantes:

- a) 53% dos profissionais pesquisados informaram que a escolha do curso decorreu, principalmente, do fato de que já exerciam atividade relacionada ou semelhante. Nada menos que 61% esperavam obter melhoria de rendimentos após o curso e 44% esperavam obter promoção na carreira;
- b) considerando o *status* da ocupação exercida durante o curso e daquela exercida imediatamente após a conclusão do curso, 47% consideraram que exerciam atividade de nível inferior durante o curso e apenas 28% após a conclusão do curso;
- c) cerca de 28% dos profissionais pesquisados consideravam-se subutilizados nas suas ocupações.

É claro que essas proporções variam de uma para outra carreira, mas, de um modo geral, pode-se concluir que, sendo alta a proporção de estudantes-trabalhadores na maioria dos cursos tradicionais, a pressão dos egressos sobre o mercado de trabalho - sob a forma de novos postos de trabalho - é muito menor do que fazem supor os números relativos à matrícula.

Há dois outros aspectos da evolução recente do panorama que devem ser considerados. O primeiro diz respeito aos chamados "mercados administrados", isto é, aquêles mercados nos quais o nível de emprêgo depende substancialmente das políticas governamentais, já que o maior empregador é o próprio Estado. Nestes, as perspectivas mostram duas tendências opostas: de um lado, de um lado os esforços para restabelecer o equilíbrio fiscal dos orçamentos públicos apontam na direção de restrições à expansão do emprêgo; de outro lado, a tendência à privatização de inúmeras atividades, não apenas no setor produtivo industrial, como também no de prestação de serviços, podem resultar numa expansão dessas atividades e, conseqüentemente, do nível de emprêgo.

O segundo aspecto se refere aos esforços de melhoria da competitividade - ou seja, melhoria da qualidade dos produtos e da produtividade dos processos de produção - das emprêsas. Uma faceta especial dêsse desenvolvimento é a ênfase que vem sendo dada à expansão das pequenas e médias emprêsas de base tecnológica, ou seja, aquelas que utilizam

tecnologias avançadas de produto ou de processo. Poucos se dão conta de que já há no país mais de duas dezenas de iniciativas visando à criação de parques tecnológicos ou tecnópoles, cujo objetivo é exatamente o de facilitar a implantação e o desenvolvimento de empresas de base tecnológica. Na medida em que se consolidem, essas iniciativas tendem a criar um novo espaço no mercado de trabalho, altamente competitivo no que se refere ao recrutamento de talentos.

Em resumo, não há porque esperar-se que a situação conjuntural do mercado de trabalho, afetada pela desaceleração da atividade econômica dos últimos anos, irá se prolongar indefinidamente. Na hipótese da retomada de um ritmo razoável de crescimento econômico, num novo quadro de competitividade interna e internacional, o país não pode ser surpreendido pela escassez de recursos humanos qualificados para responder aos novos desafios.

VI. O NOVO CONTEXTO INSTITUCIONAL

Na medida em que se expande o número de universidades no país, o controle sobre o ritmo e a direção do crescimento do sistema começa a fugir da decisão dos órgãos executivos e normativos do sistema, passando cada vez mais para as instituições de ensino, na sua autonomia didático-pedagógica.

Ao mesmo tempo que essa mudança pode tornar mais ágil e responsivo o processo de adaptação às novas demandas da sociedade, pode também torná-lo mais dispersivo, na ausência de políticas claramente definidas e apoiadas em mecanismos de estímulos e restrições. Dentre as novas universidades, sobretudo aquelas privadas que surgem nos principais centros urbanos do país e que resultam de um processo natural de crescimento e amadurecimento das instituições, algumas estão buscando sua inserção neste novo paradigma de desenvolvimento. Outras, simplesmente se utilizarão do novo status para continuar atuando na forma tradicional: criando e expandindo cursos que tem demanda garantida.

O crescimento inevitável do segmento das universidades privadas coloca um desafio diferente para a formulação e implementação de uma política de desenvolvimento do ensino superior brasileiro, a qual não poderá mais se assentar exclusivamente na capacidade das universidades estatais.

Mesmo que não se equacione, no curto prazo, uma postura adequada de relacionamento entre Estado e instituições privadas de ensino superior, tudo indica que

não é desejável continuar estimulando a expansão do sistema de ensino superior pela via da criação de novos estabelecimentos isolados. É preferível estimular o fortalecimento e expansão de instituições já existentes, oficiais ou privadas, que poderão se consolidar em um tempo mais curto.

Esse novo contexto institucional poderá representar um fator de aceleração do crescimento, com o risco inerente de que esse crescimento não possa ser orientado. Daí a importância fundamental de que os planos de expansão submetidos pelas instituições em processo de transformação em novas universidades, sejam cuidadosamente analisados e acompanhados após sua aprovação.

VI. CONCLUSÃO

A intenção deste estudo foi a de apresentar as informações disponíveis de uma forma adequada para uma reflexão sobre a questão da expansão futura do sistema de ensino superior brasileiro.

Procuramos mostrar que o estilo de expansão assumido a partir dos anos sessenta não destoava significativamente daquele seguido por outros países. Da mesma forma a velocidade da expansão apenas acompanhou, até o final dos anos setenta, o que vinha se passando no resto do mundo. Já nos anos oitenta, o Brasil começa a perder terreno, seja pela contenção do ritmo de crescimento, seja pela capacidade de inovação. As novas universidades que se estabelecem apenas seguem um paradigma tradicional, pouco acrescentando ao panorama do ensino e, menos ainda, da capacidade de produção científica e tecnológica do país.

Fica evidente que o estudo não pretendeu avaliar a qualidade do ensino ministrado, ainda que os comentários gerais expendidos procurem evidenciar que a heterogeneidade hoje existente é um aspecto mais positivo do que a crítica generalizada tenta fazer crer. Essa heterogeneidade precisa ser melhor explorada pela política de desenvolvimento do ensino superior.

Também fica claro que a análise precedente, genérica e, às vezes, superficial, precisará ser aprofundada e complementada pelos estudos setoriais que a CAPLAN deverá realizar agora com vistas à apreciação das carta-consultas submetidas pelas instituições interessadas na abertura de novos cursos.

Duas conclusões, entretanto, se impõem: a primeira, que o sistema precisa retomar um ritmo de crescimento mais condizente com a importância relativa do país no contexto internacional e com as perspectivas do

Brasil no que se refere à possibilidade de retomada de taxas de crescimento mais animadoras; a segunda, que o crescimento precisa ser melhor ordenado, tanto para superar desequilíbrios regionais importantes, como para suprir o estoque de recursos humanos de qualificações mais compatíveis com as exigências de um mercado de trabalho cada vez mais sofisticado.

Nesse sentido, é importante que a análise das solicitações individuais de instituições isoladas não se façam totalmente dissociadas das propostas das novas universidades, não apenas no que se refere aos planos de expansão destas, como também no tocante às suas propostas curriculares. Ainda que não caiba ao Conselho definir um "plano" de expansão, sem dúvida cabe na sua competência estabelecer alguma articulação entre as diferentes decisões que adota com consequências no processo de expansão.

A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR E A ATUAÇÃO
DO CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO EM 1993.

Cons. Edson Machado de Sousa

I. INTRODUÇÃO

Na sessão de de 1993, a CAPLAN apresentou ao Plenário do Conselho a Indicação n...../93 na qual foram analisados os grandes traços do processo de expansão do ensino superior brasileiro nos últimos anos. O propósito daquela Indicação foi o de provocar uma reflexão do Conselho que pudesse levar à uma definição de princípios e grandes linhas que viessem a orientar a apreciação do grande número de pedidos de autorização para a criação de novos cursos que se encontravam acumulados no protocolo da casa.

Lamentavelmente, essa definição não aconteceu até o momento, quando várias centenas de pedidos - aquêles protocolados em 1990 - já foram apreciados na fase de carta-consulta e outros tantos, protocolados em 1991/92, estão para serem apreciados próximamente.

Julgando ser de seu dever manter o Plenário adequadamente informado das consequências das suas decisões, naquilo que se refere ao processo de expansão, a CAPLAN apresenta, agora, uma análise, ainda preliminar e parcial, das repercussões quantitativas da primeira leva de cartas-consulta já apreciadas.

A análise é preliminar porque:

a) não considera um número razoável de "pedidos de reconsideração" ainda não decididos pelo Plenário;

b) não incorpora os-dados-relativos-aos cursos-na área de saúde, ainda não apreciados porque estão até agora na dependência de pronunciamento do Conselho Nacional de Saúde.

E a análise é parcial porque não considera a expansão decorrente da criação de novos cursos no bojo de projetos de autorização e reconhecimento de Universidades, a cargo da CETU.

II. ANÁLISE

O conjunto de tabelas anexas apresenta o quadro geral das solicitações aprovadas e cuja apreciação prossegue junto à CESu/CFE. Além da tabela-resumo, por unidade da federação e DGE, são apresentadas tabelas por curso, com o mesmo desdobramento.

Sinteticamente, apresenta-se a seguir o resumo dos cursos e unidades da federação que apresentaram as mais altas taxas de crescimento em relação ao número de cursos e vagas existentes em 1993, conforme dados preliminares fornecidos pelos MEC:

QUADRO 1
CURSOS QUE APRESENTARAM MAIOR EXPANSÃO

CURSO	Numero	% Cresc.	Vagas	% Cresc.
1.Administração	57	17,5	4.560	8,3
2.Agronomia	5	8,2	400	7,3
3.C. Contábeis	57	24,1	4.080	14,0
4.C.Econômicas	20	12,7	1.520	7,3
5.Com. Social	25	25,5	2.340	16,0
6.Direito	15	8,8	1.200	3,2
7.Des.Industrial	3	9,4	340	11,9
8.Med.Veterinária	6	17,1	440	15,8
9.Proc. de Dados	34	42,0	2.530	21,5
10.Turismo	10	40,0	850	29,7
11.TOTAL	301	5.6	23.975	4,5

QUADRO 2
UNIDADES DA FEDERAÇÃO QUE APRESENTARAM MAIOR EXPANSÃO

ESTADO	Numero	% Cresc.	Vagas	% Cresc.
1.Amazonas	9	13,8	760	27,5
2.Piauí	5	12,2	380	19,0
3.Espírito Santo	7	9,0	800	14,0
4.Mato Grosso	35	37,6	2.690	45,3
5.Mato Grosso Sul	19	17,1	1.400	21,8
6.Rondônia	4	10,5	320	23,5
7.Roraima	2	12,5	125	14,7
8.São Paulo	104	7,1	8.520	4,2
9.BRASIL	301	5.6	23.975	4,5

Desde logo, deve ser ressaltado que êsses números se referem à cartas-consulta acolhidas, o que não significa que os respectivos projetos venham a ser aprovados quando analisados pela CESu. Por exemplo, houve várias situações nas quais a CAPLAN acolheu mais de uma carta-consulta na mesma localidade ou micro-região, porém, recomendando que a CESu deveria optar por apenas um projeto, com base nas condições didático-pedagógicas apresentadas pelos proponentes.

Fica claro, portanto, que êsses números não são definitivos. Servem, entretanto, para dar uma idéia bastante aproximada do impacto das decisões do Conselho.

II.1. Distribuição geográfica da expansão

A primeira conclusão é que o crescimento é muito pequeno quando se considera o país como um todo: se todas as cartas-consulta aprovadas viessem a se concretizar em novos cursos, o aumento total do número de vagas seria de apenas 4,5%. No entanto, e esta é uma segunda conclusão, quando se examina a situação em cada unidade da federação verifica-se que poderá ocorrer uma expansão muito expressiva no Mato Grosso (45,3%), no Amazonas (27,5%), no Mato Grosso do Sul (21,8%) e em Rondônia (23,5%).

Ainda que, em números absolutos, São Paulo continue liderando o processo de expansão, os números acima apontam para o prosseguimento da interiorização da oferta de ensino superior, especialmente nas regiões centro-oeste e norte, acompanhando a expansão da fronteira agrícola do país. É significativo também o fato de a iniciativa privada estar dirigindo seus investimentos para essas regiões.

II.2. Distribuição setorial da expansão

As taxas de crescimento relativo mais elevadas correspondem aos cursos de Turismo e Processamento de Dados, da ordem de 40% quanto ao número de cursos e de 29,7% e 21,5%, respectivamente, quanto ao número de vagas adicionais.

Em números absolutos, no entanto, Administração e Ciências Contábeis seguem sendo os segmentos mais expressivos, com 57 novos cursos e mais de 4.000 vagas adicionais em cada uma das modalidades.

É importante registrar o acolhimento de novos cursos na área das Ciências Agrárias, sendo 5 em Agronomia e 6 em Medicina Veterinária, que poderão acrescentar cerca de 400 vagas à oferta existente em cada uma dessas modalidades. As Engenharias poderão acrescentar 13 novos cursos e mais de 1.000 vagas, se aprovados os respectivos projetos.

FÓRUM: BRASIL, 1995

**PRIORIDADE À EDUCAÇÃO:
UM SALTO DE QUALIDADE**

**Condicionantes da Qualidade da Pesquisa na Universidade
Eunice Ribeiro Durham**

Rio de Janeiro
Novembro de 1994

Condicionantes da Qualidade da Pesquisa na Universidade
Eunice Ribeiro Durham

Condicionantes da Qualidade da Pesquisa na Universidade

Eunice Ribeiro Durham

Antes de abordar o tema da qualidade da pesquisa na universidade, precisamos discutir duas questões preliminares: "porquê pesquisa na universidade" e "qual o lugar que ela deve ocupar". Estas perguntas estão ligadas a uma outra, que as antecede e que diz respeito ao papel das universidades no sistema de ensino superior.

No Brasil, em geral, pensamos o ensino superior em termos de universidade. Os dois termos se tornaram sinônimos, por mais que esta identificação seja claramente contraditória com a realidade brasileira e com o que ocorre em todos os demais países.

Esta identificação parece proceder de um processo puramente ideológico. Tanto no movimento que antecedeu a criação das universidades brasileiras, na década de 20, quanto naquele que precedeu a última reforma, nos anos sessenta, a questão da introdução da pesquisa e de seu desenvolvimento constituíram um dos elementos centrais e legitimadores das reivindicações de transformação da situação existente.

Formulou-se então um modelo de como deveria se organizar o ensino superior, qual a forma perfeita e acabada que deveria ser perseguida. Esta foi definida como sendo o de universidades, concebidas como instituições que associavam o ensino à pesquisa e cobriam, tão completamente quanto possível, os diferentes campos de conhecimento. O modelo de instituição, além do mais, deveria ser de universidades públicas. Outros tipos de instituição, como escolas ou faculdades isoladas, tais como existiam no Brasil (e constituíam a maioria dos estabelecimentos de ensino superior), foram consideradas inferiores e mais atrasadas. A expectativa é a de que deveriam evoluir para verdadeiras universidades, no modelo preconizado. Além do mais, preconizava-se o gradual desaparecimento das instituições privadas, pela ampliação do ensino público. Condenadas as instituições não universitárias existentes, não se cogitou também de criar novas formas de ensino superior, tais como existiam em outros países (Institutos Tecnológicos, *Colleges*, *Grandes Écoles*). Sendo a forma

universidade pública considerada a melhor, queríamos o melhor para todos.

Também não se cogitou seriamente naquela época, e não se leva em consideração mesmo hoje em dia, que a universidade de pesquisa é um modelo demasiado caro, demasiado elitista e demasiado específico para poder dar conta das realidades de um ensino de massa, tal como se desenvolveu nos últimos anos, o que implica uma grande heterogeneidade do público que procura ensino superior. Esta heterogeneidade envolve não apenas a formação anterior mas, inclusive os interesses e objetivos desse novo público estudantil.

Contraditoriamente também, embora os atores centrais dos movimentos de reforma (docentes e estudantes) valorizem extraordinariamente a associação entre ensino e pesquisa (mesmo que ela não exista de fato), a demanda da população e dos políticos que a representam é sempre por ensino e não por pesquisa. A demanda também se dirige no sentido de instituições preferivelmente públicas e gratuitas e de prestígio. Prestígio é muito importante no Brasil. Havendo, portanto, a difusa percepção de que universidades são instituições mais importantes que Faculdades ou Escolas Isoladas ou Institutos de Ensino Superior, o que se quer sempre é aumentar a oferta de ensino aumentando o número de universidades. E, uma vez que a importância da pesquisa não faz realmente parte desse horizonte, à população em geral (e aos políticos em particular), o que interessa realmente é a criação de uma instituição que se chame universidade e que ministre ensino, ampliando as oportunidades de conseguir um diploma de nível superior.

É isso, na verdade, o que temos e é este o movimento que caracterizou a expansão do ensino superior nas últimas décadas: o aumento de estabelecimentos voltados para o ensino e que são chamadas de universidades.

Nesse contexto, as demandas dos atores sociais relevantes se diversificam, mas não entram em conflito porque parecem se somar. As populações locais querem universidades. Os docentes querem, além disso, que se reconheça (pelo menos formalmente e, na maioria dos casos, apenas formalmente) a indissociabilidade do ensino e da pesquisa, porque é esta última que justifica e permite o acesso a salários mais elevados, verbas adicionais e redução de horas

de aula.

Nas universidades federais, pelo menos, esta concepção prevaleceu, mesmo não correspondendo à prática institucional. Em nome da pesquisa, os benefícios do tempo integral se generalizaram. As bolsas para fazer pós-graduação no país ou no exterior se multiplicaram e todos reivindicam verbas para pesquisa. A exigüidade desses últimos recursos, por outro lado, é usada como justificativa para o fato de que a pesquisa, apesar de todos os outros estímulos, realmente não exista na maioria das universidades públicas, ou se concentre em muito poucos grupos. Nas universidades privadas, a institucionalização da pesquisa é ainda mais rara.

Diante desta realidade, antes de analisar os mecanismos que favorecem a qualidade da pesquisa, precisamos analisar aqueles que promovem a sua institucionalização. E para estabelecer uma política neste sentido, precisamos saber se a pesquisa é realmente necessária no ensino superior e se deve envolver necessariamente todos os docentes e alunos.

A pesquisa científica certamente é necessária no mundo moderno e constitui parte integrante tanto do processo de desenvolvimento tecnológico como no de oferta de serviços públicos de boa qualidade, em sua relação com o planejamento das políticas públicas.

A relação entre pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico é sobejamente conhecida e está amplamente documentada. O que não é geralmente reconhecido é que esta associação não significa que a pesquisa gere o progresso tecnológico ou seja sua causa; ao contrário, é necessário um grau razoável de desenvolvimento tecnológico do sistema produtivo para que a pesquisa possa ser usada e sua importância reconhecida. Isto explica, inclusive, porque a pesquisa, nas Universidades Brasileiras, está pesadamente concentrada em São Paulo e Rio de Janeiro.

A outra associação é geralmente menos mencionada, embora tão ou mais importante que a primeira. Mas é fácil demonstrar, por exemplo, que a qualidade dos serviços de saúde oferecidos à população dependem muito de pesquisas sobre as necessidades que precisam ser atendidas: sobre as doenças mais comuns, as endemias e epidemias, a adequação e

eficácia dos tratamentos existentes, a adaptação às condições locais das tecnologias mais avançadas, etc. O mesmo pode ser dito sobre a educação, o transporte e nunca é demais salientar a dependência das políticas econômicas à análise dos condicionantes da situação econômica do país.

Mas também é necessário reconhecer que a pesquisa não precisa se desenvolver nas universidades. Nunca, aliás, está só na universidade - em todos os países existem institutos de pesquisa que não são simultaneamente, instituições de ensino. E há, claramente, países nos quais a pesquisa está, em grande parte, fora das universidades (é o caso da França, por exemplo, ou o da antiga União Soviética).

A vantagem de privilegiar a universidade como a instituição mais adequada para abrigar a pesquisa reside no fato de que, desta forma, é possível associar mais facilmente a realização da pesquisa com a formação dos novos pesquisadores e a produção de conhecimento novo (através da pesquisa) com sua difusão (através do ensino). Este foi o modelo alemão institucionalizado no século passado.

A verdade, entretanto, é que, na situação de hoje, esse tipo de pesquisa, que produz inovação e altera o conhecimento existente, é extremamente competitivo e exige muitos recursos, além de pessoal altamente qualificado e especializado. As necessidades do ensino de massa, isto é, de fornecer uma formação de bom nível a uma parcela crescente da população não pode ser atendida pelo número necessariamente reduzido dos cientistas e pesquisadores efetivamente envolvidos na pesquisa competitiva. Estes são essenciais para a formação de novos pesquisadores - mas apenas um percentual muito reduzido dos estudantes universitários pode ou deseja ser pesquisador. Mesmo que quisessem e pudessem, não haveria como absorvê-los. A imensa maioria dos estudantes se dirige para atividades profissionais nas grandes empresas e burocracias públicas ou privadas, para as quais necessitam conhecimentos e capacidade de aplicá-los, mas não a realização de pesquisa propriamente. Além disso, não é necessário ser um grande pesquisador para ministrar ensino de muito boa qualidade para esse tipo de estudante. O fundamental é que os professores tenham acesso

ao novo conhecimento que está sendo produzido, compreendam o modo de sua produção e sejam capazes de assimilá-lo e transmiti-lo. Conviver num ambiente de pesquisa pode ser importante e estimulante para a atividade docente. Mas não é indispensável.

O primeiro ponto, portanto, da reflexão sobre as condições que promovem a alta qualidade da pesquisa é o reconhecimento de que essas condições não são generalizáveis para o conjunto do sistema de ensino superior, dentro do qual esse tipo de pesquisa está concentrado em alguns centros de excelência.

Essa posição, no Brasil hoje, é herética, porque a concepção de democracia que se generalizou impede que se reconheçam, dentro das IES, capacidades, qualificações e vocações diferenciais, especialmente, na medida em que criem hierarquias e estabeleçam competição intelectual. Pesquisa científica de alta qualidade, entretanto, em todos os lugares do mundo e em todas as épocas históricas sempre implicou em processos competitivos que implicam reconhecimento de capacidades diferenciais entre profissionais altamente dedicados e especializados, tal como ocorre no esporte, na música e em quase todas as atividades profissionais altamente complexas. Nas democracias, tal como podem existir nas nossas sociedades modernas, industrializadas (capitalistas ou não), a igualdade se restringe ao acesso às oportunidades e à liberdade de escolha, não à identidade de recompensas, reconhecimento e prestígio.

É realmente interessante que esta verdade, aceita tão facilmente e tão facilmente compreensível quando se trata de futebol ou vôlei, de música popular ou erudita, de atores de televisão ou teatro, seja considerada inadmissível quando se trata de universidades.

A pesquisa da qual estivemos falando é aquela que produz inovações. É a esta que o raciocínio se aplica. Mas há uma outra que, esta sim, é parte indissociável do ensino - é aquela atividade de ensino que consiste em transmitir ao aluno não apenas o conhecimento acabado, mas também a forma pela qual é produzido, promovendo uma capacidade crítica de assimilação e adaptação constante de novos conhecimentos. Nesta dimensão, entretanto, ela não deve se restringir às universidades, nem mesmo ao ensino superior. Ela constitui a base

de toda a pedagogia moderna e deveria permear todos os níveis do sistema educacional, da pré-escola à pós-graduação. Isto não significa, obviamente, que todos os professores de jardim de infância e de 1º ou 2º grau devam ser considerados pesquisadores (a não ser num sentido metafórico) e devam receber recursos para pesquisa.

Estranhamente, esta dimensão da pesquisa que deveria permear o ensino e que não exige recursos vultosos nem talentos específicos, estando ao alcance de todos, é a que está mais ausente da universidade (e do ensino superior em geral). Embora se tenha logrado, no Brasil, criar centros de pesquisa de boa qualidade em muitas IES, não se conseguiu sequer iniciar um movimento geral de modernização do ensino, integrando esta dimensão de investigação à graduação. E esta é essencial à pesquisa propriamente dita (além de ser fundamental em qualquer profissão) porque é ela que permite o recrutamento dos futuros cientistas pesquisadores. Do mesmo modo que não se pode ter um excelente futebol profissional sem que a maioria das crianças aprenda futebol e pratique um pouco do esporte, também não se constrói uma comunidade de grandes cientistas se a ciência e a pesquisa não fizerem parte do ensino em todos os níveis. Aliás, sem esse tipo de formação, não se consegue também uma sociedade razoavelmente informada, que possa se beneficiar integralmente do conhecimentos disponível.

Creio que é dentro desta perspectiva que se pode pensar em promover o desenvolvimento da pesquisa na universidade, analisando as condições que promovem a sua qualidade.

É preciso, em primeiro lugar, ter uma política de ensino (que não se confunda com uma política de pesquisa) a qual atenda às exigências de uma educação de nível superior adequada à sociedade moderna. A exigência formal de indissociabilidade entre ensino e pesquisa não só não foi (e não será) capaz de institucionalizar a pesquisa de inovação nas IES mas contribui, com a ênfase na pesquisa que não existe, para o abandono das atividades de ensino que, essas sim, continuam existindo.

Tanto para o ensino como para a pesquisa, é fundamental a questão da qualificação.

No que diz respeito ao ensino, o princípio geral é que o docente deva ter um nível superior de formação àquele no qual ensina. Para o 1º grau, exige-se pelo menos o 2º. Para o 2º grau, pelo menos a graduação. Assim também, para a graduação, é importante uma formação pelo menos a nível de mestrado.

Para o desenvolvimento da pesquisa científica de qualidade e relevância, é indispensável a existência de doutores, pois é no doutorado que se formam os pesquisadores. A institucionalização da pesquisa competitiva não pode depender da existência de amadores talentosos, mas exige pesquisadores profissionais.

Deve-se também considerar que a pesquisa não é uma atividade isolada, mas cooperativa. Depende da existência de uma massa crítica de pesquisadores em competição e cooperação de tal forma que o conjunto não se restrinja a uma única investigação, numa área extremamente específica. Pesquisadores em instituições que não possuem essa massa crítica precisam estar associados a centros mais densos, onde as investigações e os investigadores sejam diversificados. Esta exigência se torna cada vez mais necessária na medida mesma em que, crescentemente, a produção de inovações depende de conhecimentos que se produzem em diferentes áreas do conhecimento.

Esta, aliás, é uma das razões pelas quais as universidades se constituem como centros privilegiados para abrigar a pesquisa: é que a amplitude dos campos que cobre facilita esta cooperação entre disciplinas diferentes, quando ela se faz necessária.

Além do mais, o desenvolvimento de centros competitivos de pesquisa exige investimentos vultosos em equipamentos, além de verbas para a realização dos projetos as quais, especialmente nas ciências básicas e nas áreas tecnológicas costumam ser muito caras.

A pesquisa é também uma atividade continuada e não esporádica. Por isso mesmo, o fluxo de recursos deve ser regular e constante, sem o que os grupos se dissolvem e todo o investimento já realizado se perde.

Finalmente, é necessário que esses grupos sejam constantemente avaliados, formal e informalmente, em termos de seu desempenho. Dado o montante dos recursos envolvidos,

é indispensável que eles sejam dirigidos preferencialmente para aqueles grupos capazes de apresentar resultados satisfatórios.

Dadas estas condições, parece evidente que, quer sejam universidades ou não, são poucas as instituições brasileiras de ensino superior capazes de criar e manter bons centros de pesquisa. Nenhuma instituição, aliás, mesmo as melhores, consegue manter bons núcleos de pesquisa em todas as áreas de conhecimento.

Nessas condições, o desenvolvimento da pesquisa tende a ser, cada vez menos, o resultado de grupos espontâneos, como ocorreu no passado, que se constituíram muitas à revelia das instituições, mas passa a depender de um planejamento estratégico das universidades. Este planejamento envolve: o levantamento objetivo das potencialidades da universidade em termos de recursos humanos existentes e potencialidades de obtenção de recursos externos; a definição de prioridades para investimento intensivo em equipamentos e formação de recursos humanos de modo a criar a massa crítica necessária. Isto exige, por sua vez, o abandono da postura igualitarista, a qual se recusa a reconhecer capacidades diferenciais e exige uma repartição isonômica de recursos entre todos os docentes.

Nas universidades e IES, o desenvolvimento da pesquisa competitiva deve estar associado à pós-graduação, pois deve incluir a dimensão de formação de novos pesquisadores. Num país como o Brasil, onde há uma enorme carência de pesquisadores altamente qualificados, faz todo sentido estimular as instituições de pesquisa existentes, dentro ou fora das universidades, a instituir programas de pós-graduação. Mas a criação de programas de pós-graduação deve ser a consequência da institucionalização da pesquisa - não pode continuar a ser pensada, como ocorre no Brasil, como o instrumento para a constituição de grupos de pesquisa. Por isso mesmo, os mecanismos de estímulo à pesquisa e de financiamento de projetos não pode estar inteiramente acoplado aos incentivos para o desenvolvimento da pós-graduação.

Por outro lado, forçoso é reconhecer que a pós-graduação não esgota as suas funções na produção científica e na formação de pesquisadores. Mesmo quando se considera

apenas a pós-graduação *stricto-sensu*, ela desempenha um papel importantíssimo na qualificação dos docentes de nível superior. Para esta qualificação, o domínio das técnicas de pesquisa e alguma prática nesse tipo de atividade é certamente essencial. Mas, tão ou mais importante é o domínio de uma ampla área de conhecimento e a formação teórica responsável tanto pelo desenvolvimento da capacidade crítica como da capacidade de permanente atualização dos conhecimentos que estão sendo continuamente produzidos.

A pós-graduação também deve cumprir uma função de aperfeiçoamento profissional em outras áreas, que não a docência acadêmica. Nesta função, a pesquisa competitiva pode ser inteiramente secundária, sendo a aplicação dos conhecimentos existentes muito mais importante.

Finalmente, a pesquisa é essencial na grande maioria das atividades de extensão e prestação de serviços à comunidade. Um tipo particular de atividades de extensão está intimamente ligada à pesquisa científica competitiva (isto é, que produz novos conhecimentos): é aquela que se dá na cooperação com as áreas tecnológicas avançadas. Neste caso, apenas a pesquisa competitiva pode ser realmente útil e relevante.

Nas demais atividades de extensão, o que se precisa normalmente é de acesso a informações e conhecimentos já existentes e de sua adequação a problemas específicos, ou o treinamento no uso de novas técnicas. Para isto, a pesquisa de rotina, com a qual a maioria dos docentes deveria estar familiarizado, é geralmente suficiente.

Conclusões:

Não podemos falar genericamente em pesquisa e qualidade de pesquisa. Precisamos levar em conta a abrangência e a heterogeneidade do que se pode entender por pesquisa.

No que diz respeito à pesquisa competitiva, precisamos reconhecer que, mesmo em países altamente desenvolvidos, nos quais os recursos são muito mais abundantes do que no Brasil, ela se restringe a uns poucos centros de excelência - nem é democrática, nem está ao

alcance de todos. O desenvolvimento dessa pesquisa exige uma concentração de pessoal altamente qualificado e especializado nesta tarefa e recursos abundantes orientados através de uma política altamente seletiva.

Dado o número reduzido de grupos desse tipo no Brasil e sua alta concentração geográfica, deve-se pensar seriamente numa política capaz de multiplicá-los de forma a reduzir a excessiva desigualdade regional. Mas, uma política realista deve reconhecer que grupos de pesquisadores desse tipo não vão existir em todas as instituições e, muito menos, em todos os setores de uma mesma instituição.

Por outro lado, a pesquisa aplicada e a de rotina, esta deve estar intimamente associada ao ensino e precisa permear o conjunto da atividade didática. Para que isto ocorra, é necessário menos uma política científica que uma política de ensino, retirando-o dos quadros tradicionais da mera repetição de um saber constituído que, neste processo, se fossiliza.

Tendo em vista estas considerações, devemos reformular a política de ensino superior tanto quanto a de ciência e tecnologia e a nossa própria visão de universidade.

Se insistirmos na visão de universidade como sendo aquela instituição que associa ensino e pesquisa, sendo capaz de fazer progredir as fronteiras do conhecimento, forçoso é reconhecer que pouquíssimas instituições brasileiras merecem este nome. Haveria, portanto, que reservar o título de universidade para estas poucas, dando outro nome às demais: Institutos Universitários, Escolas Superiores ou Faculdades. Também haveria que se reconhecer que, dessa perspectiva há instituições mais especializadas (como a Escola Paulista de Medicina, por exemplo) que deveriam ser reconhecidas como universidades, dada a sua capacidade comprovada de produção científica.

Se, por outro lado, quisermos manter o título de universidades para a maioria das instituições que hoje assim se denominam, deveremos então aceitar que a indissociabilidade entre ensino e pesquisa deve existir no sistema, mas não como característica de todas as instituições, de todas as áreas e de todos os docentes.

Alguma distinção, entretanto, precisa ser feita entre as instituições, conforme a

natureza da pesquisa que tem condições de realizar e os fundos às quais podem ter acesso. Sem isso, teremos o equivalente a uma Lei de Gresham, e a pesquisa rotineira, destinada a validar a pretensão das instituições ao título de universidade, acabará sufocando a pesquisa competitiva, de ponta, cujo valor e especificidade não serão reconhecidos.

FÓRUM: BRASIL, 1995

**PRIORIDADE À EDUCAÇÃO:
UM SALTO DE QUALIDADE**

A Ruptura com o Bacharelismo

Marco Antônio França Faria

Rio de Janeiro
Novembro de 1994

A Ruptura com o Bacharelismo

Marco Antônio França Faria*

A RUPTURA COM O BACHARELISMO

Marco Antônio França Faria

Na primeira metade da década de 70, observou-se a tentativa de implementação, na U.F.R.J., do curso de Físico-Tecnólogo. Pretendia-se, à época, colocar à disposição do mercado de trabalho um profissional capaz de participar do processo de transformação na área industrial pela sua absorção nos setores de engenharia e medicina. Podendo este ser elemento de ligação entre as duas áreas de trabalho. A nível de pós-graduação, isto chegou a se configurar através da engenharia biomédica. O não amadurecimento de um parque tecnológico para absorver esta mão de obra, frustrou a consolidação desta profissão. Estes e outros fatores, como a inexistência de políticas governamentais estratégicas nesta direção, acabaram por atrasar a pesquisa em instrumentação no Rio.

Em contrapartida, numa experiência isolada fruto da visão de Eurípedes de Jesus Zerbini, que soube agregar as competências adequadas, esta área se desenvolveu, dentro de suas finalidades específicas - instrumentação em medicina - no Instituto do Coração em São Paulo, constituindo-se em um dos alicerces da atual pesquisa de ponta realizada nesta instituição.

Uma outra importante causa para a não consolidação da profissão de Físico-Tecnólogo, além do não amadurecimento de um mercado para absorção, está na própria origem do Instituto de Física da U.F.R.J. Oriundo da antiga Faculdade Nacional de Filosofia, cultuava o bacharelado apesar de, a esta época, apresentar uma pesquisa ainda incipiente. Os quadros até então formados desenvolviam, em sua maioria, seus trabalhos de investigação científica no Centro de Brasileiro de Pesquisas Físicas (CBPF).

Esta característica peculiar não foi observada no entanto no Instituto de Química. Embora as duas instituições fossem concebidas à luz da reforma universitária de 1968, este último criou-se pela fusão, não apenas do bacharelado em química da Faculdade Nacional de Filosofia, mas também dos departamentos fundamentais da antiga Escola Nacional de Química, responsável pela formação de químicos industriais. Neste caso, estabeleceu-se uma ponte de ligação entre a Universidade e a empresa, cujas vantagens deverão ser positivas para ambas as partes.

Acrescentava-se à esta dupla origem, o remarcável fato de que, antes mesmo da citada reforma universitária, o Instituto de Química havia sido criado por Athos da Silveira Ramos com a finalidade inicial de sediar o primeiro curso de especialização em química de petróleo no Brasil. Para este curso foram trazidos vários professores/pesquisadores dos Estados Unidos. O grupo que se formou em torno destes acabou por originar, o que hoje vem a ser o Centro de Pesquisa Leopoldo Miguez (CENPES).

Antes, contudo, o mesmo Instituto abrigou um outro notável grupo que objetivava a criação da pós-graduação *strictu-sensu* em química. O grupo agregado em torno de Alberto Luiz Coimbra acabou por dissociar-se indo constituir um programa de pós-graduação em engenharia química, sendo este o embrião da hoje conhecida Coordenação de Programas de Pós-Graduação em Engenharia (COPPE). Ficaram, portanto, no IQ/UFRJ os cursos de pós-graduação em química orgânica e bioquímica com linhas de pesquisa com alto índice de produtividade.

Esta múltipla origem gerou uma indefinição de identidade do profissional formado pelo IQ com relação não apenas ao mercado de trabalho, mas também com relação ao Conselho Regional de Química. Isto porque, a "cultura bacharelesca" aparentemente predominava em relação à cultura tecnológica. Travou-se então uma luta, em princípio de caráter corporativo, na qual o corpo discente empenhou-se, em conjunto com os diplomados egressos da então recente Instituição, em definir seus espaços profissionais.

Com a inserção no currículo de disciplinas claramente vinculadas à área industrial, foi possível a obtenção de um diploma de químico, ao qual são conferidas atribuições tecnológicas pelos conselhos de regulamentação profissional (CRQ e CFQ).

Vivenciando todos estes processos, ainda na condição de aluno de graduação, pude agrupar alguns conceitos que hoje constituem a base de minhas reflexões sobre questões relacionadas aos aparentes conflitos que hoje permeiam as discussões sobre bacharelismo e as novas profissões. Tais questões refletem-se, de uma certa forma, na área científica pelo antagonismo - pesquisa pura X pesquisa aplicada.

É preciso que se trabalhe a luz da seguinte constatação: não existe país desenvolvido que tenha em algum momento do seu desenvolvimento aberto mão do investimento em pesquisa fundamental. A história da Ciência é mais do que suficiente para comprovar esta afirmação.

Concordo inteiramente, por questões de princípio, com Moysés Nussenweig quando este afirma que as ações que norteiam o trabalho de um pesquisador de área básica - profissional que se poderia chamar de forma genérica bacharel - são sobretudo consequência de uma necessidade compulsiva de compreender a natureza na sua essência, tentando dominar, assim, os mecanismos de seu funcionamento.

Teriam, por exemplo, os pesquisadores que descobriram o laser no momento em que trabalhavam pela primeira vez na área, alguma idéia sobre as possibilidades de sua aplicação em cirurgias? Estavam os pesquisadores, que acumulando experiências desde o ábaco até o desenvolvimento dos computadores, motivados pelo objetivo de tornar aquelas máquinas um instrumento que possibilitasse o aumento dos lucros dos banqueiros? As respostas, evidentemente, são negativas.

A mecânica quântica, por exemplo, poderosa ferramenta de investigação da natureza desenvolvida na primeira metade deste século, estancou por boa temporada quanto a possibilidade de ser utilizada de forma ótima pelos químicos. Esta otimização só se tornou possível com o surgimento de recursos computacionais de grande performance, a chamada computação de alto desempenho.

O significado dos super-computadores para as novas gerações de químicos já em formação, é absolutamente revolucionário, pois possibilitou o desenvolvimento de uma nova área denominada modelagem molecular. Constituir-se-á, esta, na fase inicial de trabalho de maior parte dos químicos, pois permitirá o conhecimento do comportamento do sistema antes que se passe aos trabalhos nas bancadas dos laboratórios. Esta é uma maneira de queimar exaustivas etapas com notável economia de recurso.

Estas colocações me encaminham na direção da defesa ardorosa de uma proposta de discussão dos caminhos a serem trilhados pela educação no Brasil sob a égide de um pragmatismo comedido. Defendo que toda a história anterior deva ser examinada sem qualquer tipo de sectarismo pois, certamente trará em seus meandros informações preciosas sobre o passado que deverão ser levadas em conta na análise do presente e no projeto do futuro. Não podemos, até porque não temos tempo para isso, deixar de aprender avaliando os equívocos.

Vejamos, por exemplo, o notável investimento feito pela ocasião da implantação do Programa Nuclear brasileiro. A primeira vista, poder-se-ia inferir que o citado Programa não rendeu os frutos esperados. Perderemos muito, no entanto, se deixarmos passar despercebido que o Programa foi, sobretudo, formador de recursos humanos. A massa crítica formada em sua esteira está pronta para entrar em ação tão logo se defina a retomada de trabalhos nesta área. Mais notável ainda é o grande contingente formado a nível de pós-graduação (especialização, mestrado e doutorado) em conjunto com universidades nacionais e estrangeiras, concentrado na área de meio ambiente.

Estas nuances não seriam perceptíveis aos olhos de um economista cuja avaliação se limitasse a medir o nível de competitividade da Usina Angra-I com base no custo de seu quilowatt/hora. Na época em que se optou pela implementação do referido programa, a questão ambiental quase não ocupava espaço na mídia. Independentemente disto, a partir dos estudos de desenvolvimento de metodologias para monitorar as regiões em torno da Usina, bem como as regiões próximas às minas de extração de minérios radioativos, foi possível a formação de diversas equipes cujos membros encontram-se hoje em dia inseridos em várias instituições de ensino e pesquisa.

Estes pesquisadores convivem com as novas gerações de especialistas afins com a área ambiental como meteorologistas, geógrafos, geólogos, etc., formando grupos de trabalho multidisciplinares. Apresentam, permanentemente, projetos ao Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT), nos quais podemos observar o domínio de outras metodologias mais especificamente vinculadas aos principais poluentes ambientais, em uma demonstração de que o investimento feito em sua capacitação não foi em vão.

Estes profissionais são antes de tudo pesquisadores. Acabaram chegando a esta função por um caminho que não lhes deveria ser muito claro no início, exceto no caso daqueles oriundos de famílias com história pregressa em Ciência. Carlos Chagas Filho é exemplo bem aplicável ao caso. Filho do eminente cientista descobridor da Doença de Chagas teve que fazer, praticamente, dois cursos universitários para dedicar-se ao seu objetivo maior, a Biofísica. Por sua origem, contudo, sempre soube onde queria chegar.

Este caso todavia, notoriamente ímpar, não tem como ser generalizado. A grande maioria chegava e ainda chega à universidade desconhecendo a atividade de pesquisa. Um ato de ousadia e coragem pode agora encurtar este caminho.

Foram deflagrados na U.F.R.J. e na UENF (Universidade Estadual do Norte Fluminense), sob a inspiração, respectivamente, de Leopoldo de Meis e seu grupo e de Wanderley de Souza e seu grupo, cursos de formação a nível de graduação de um profissional que se intitula pesquisador em Ciências Biomédicas. Esta iniciativa pode ser definida, numa construção sintética, como uma forma de bacharelismo pragmático. Formar de maneira pragmática um profissional de ciência.

Resistências iniciais, no entanto, poderão ser observadas. Não é difícil imaginar uma família tradicionalista entrando em pânico ao ver um de seus jovens interessado em uma atividade que, do ponto de vista, da hierarquia das profissões na sociedade brasileira não apresenta o *status* da tradição. Acrescente-se a isto a possibilidade de a citada família contar com um patriarca ou uma matriarca leitor atento dos jornais que cobrem sistematicamente Ciência e Tecnologia no país. Neles estarão transcritos, de forma clara, problemas tais como o atraso do pagamento de bolsas no país ou ainda mais grave no exterior, bem como as lutas travadas entre a área econômica e a de Ciência e Tecnologia pela colocação, inicialmente no orçamento, dos quantitativos demandados pelo setor seguido, então, dos embates pelo repasse do orçamentado.

Este é um conjunto razoável de obstáculos que inegavelmente deverão, durante um certo tempo, atuar como componente de desestímulo a que nossos jovens, embora vocacionados e talentosos, decidam-se por esta opção. Mas, ao contrário de desistir devemos insistir. Insisto, sobretudo, em respeito ao esforço desenvolvido por de Meis, desde que apresentou, há muitos anos atrás, seu primeiro projeto ao Sub-Programa para Educação em Ciências (SPEC) e iniciou seu trabalho no garimpo de talentos potenciais em escolas de primeiro e segundo grau em regiões economicamente desfavorecidas.

O que move de uma forma quase obstinada estes notáveis pesquisadores em direção a propostas como a que acabamos de descrever? Movem-se eles por números que são

suficientemente contundentes para afligi-los com relação ao fator tempo. O tempo que temos para tentar o salto qualitativo da emancipação.

Senão vejamos: no Brasil, em 1988, na faixa de de 0 a 24 anos tínhamos 78 milhões de pessoas, o que significava um cientista para cada 12.600 jovens. Dois anos antes portanto, em 1986, os Estados Unidos já contavam com um cientista para cada 44 jovens. A produção do conhecimento medida em termos do Science Citation Index é da ordem de 700.000 artigos por ano. Verifica-se que 75% desta produção está concentrada nas mãos dos Estados Unidos, Grã-Bretanha, Alemanha, Japão, Canadá e nos países que compõem a antiga União Soviética.

Este contingente não passa de 13% da população mundial. Portanto, os 87% restantes são responsáveis pela produção dos outros 25% dos artigos publicados. Estes dados são relevantes? Evidentemente que sim, pois a velocidade de produção de novos conhecimentos cria continuamente novas perspectivas de produção lucrativa para o setor industrial.

A importância da formação de cientistas é plenamente justificada na produção de conhecimentos indispensáveis ao estabelecimento de uma indústria moderna competitiva. Este conhecimento, todavia, perde significado se não for repassado às novas gerações de profissionais, integrando-os a mercados de trabalho em permanente modificação. Mas o único profissional que importa neste contexto é o cientista? Certamente que não. Cito como exemplo o perfil do profissional formado em química na U.F.R.J., cujo currículo teve o privilégio de poder contribuir para sua transformação.

Definiu-se em primeiro lugar uma filosofia de formação. A partir da idéia de que o químico, como profissional que lida, por dever de ofício, com a transformação - deve separar, analisar e transformar - foi estruturada a árvore curricular, que traz a dinâmica como ponto central. Avaliar o mercado e a partir deste definir como necessárias ramificações

que permitam ao aluno procurar os nichos deste mercado de acordo com sua própria afinidade, foi de fundamental importância neste trabalho. As áreas priorizadas por políticas governamentais estão contempladas de tal modo que o aluno pode seguir vertentes diferenciadas, como a da química fina, da bio-tecnologia e de novos materiais. Nestas duas últimas, integrar-se-á, necessariamente, à equipes de trabalho que arregimentam outros profissionais. Farmacêuticos ou médicos, no caso de Biotecnologia e engenheiros e arquitetos no caso dos Novos Materiais.

Mas e a pesquisa, este curso não está formando um profissional de pesquisa? A opção será do aluno. O mercado existe nestas ramificações e poderá levá-lo assim que se formar. A diferença é que levará um profissional que vivenciou um projeto de iniciação científica durante a graduação, cujo objetivo é torná-lo capaz de avaliar criticamente diferentes situações. A aptidão para o trabalho científico vai definir se ele persiste na universidade para um curso de pós-graduação ou se vai para a indústria logo de imediato, sendo que estes caminhos não são excludentes e a transição de um para o outro é completamente viável.

O importante é que se a empresa estiver interessada em alguém capaz de responder a um desafio, este recém formado esteja em condições técnicas e psicológicas para tal. Para isto, é necessário que ele sinta que mantém o vínculo com sua instituição de origem, e que não estará totalmente só no caminho.

Neste caso, estabeleceu-se uma ponte de ligação entre a Universidade e a empresa, cujas vantagens deverão ser positivas para ambas as partes. Esta parceria dá bons resultados e isto pode ser observado nos exemplos que nos dão os diversos parques tecnológicos implantados em torno de Universidades no Brasil e no exterior. No cenário internacional a introdução de invenções e inovações em grande escala e de forma acelerada, acabaram por estabelecer este modelo de associações de empresas para o desenvolvimento conjunto de tecnologias.

No Brasil, considerando-se que não se criou a tradição empresarial de investir em centros de desenvolvimento de novos produtos, a parceria com as Universidades tem papel certo, assim como as agências de fomento, como a FINEP, por meio de recursos provenientes de projetos nas linhas de crédito já conhecidas, do BNDES, Banco do Brasil, etc. Todas estas interações têm reflexos paupáveis na formação, seja de graduação ou de pós-graduação, proporcionando trabalhos de tese ou trabalhos de fim de curso com objetivos bem definidos.

Não existirá área imune a esta interação por exigência da competitividade do próprio mercado de trabalho. Assim sendo, todos os cursos universitários apresentarão estes reflexos. Se por um lado teremos os parques tecnológicos implantados pelos escritórios de integração Universidade-Empresa, tipo UNIEMP/São Paulo e COPPETEC/Rio, associadas mais as empresas de base tecnológica, por outro teremos também as de base cultural, cujos produtos abrangem, sobretudo, as áreas de serviços, destacando-se a multimídia como área de ponta.

Mas e quanto a este aluno que vai chegar a Universidade para vivenciar todas estas etapas. Em que condição se encontra? Este é um capítulo a parte.

Existem as escolas que por tradição mantêm seu nível de qualidade quase inalterado através dos tempos. Evidentemente não são a maioria, o que significa que a elitização vai se estabelecer prematuramente, e por um viés preponderantemente econômico, o que significa que uma grande parcela dos estudantes, muitos dos quais com enorme potencial, ficará à beira do caminho. Ganha o país se observarmos passivamente este quadro? De forma alguma. Pode a rede particular de ensino secundário, sozinha, garantir qualidade em quantidade? Não pode.

Faz-se necessária outra pergunta, então. Houve algum momento em nossa história no qual o ensino público secundário apresentou requisitos mínimos de qualidade? A resposta é sim. Então não é necessário reinventar a roda. Temos que por mãos a obra para recuperar

este ensino público, pois existe espaço para todos e o único critério de sobrevivência deverá ser o critério da qualidade. Qualidade de formação de recursos humanos. Esta é uma tarefa que requer vontade política tanto por parte do governo federal, quanto por parte do governo estadual. Mas requer também de nossa parte espírito de cidadania.

Iniciamos há dois anos um processo de reformulação do curso de formação de professores. As chamadas licenciaturas em ciências matemáticas e da natureza. Ao contrário do antigo curso no qual o aluno fazia todas as disciplinas de Física, Química e Matemática para só então obter a formação específica de professor, o atual curso prepara o aluno para o exercício do magistério a cada semestre. Este processo envolve de forma decisiva todas as unidades que têm a responsabilidade de formação deste profissional.

Os reflexos desta nova proposta só aparecerão daqui a alguns anos, na medida em que chegarem ao mercado os profissionais formados sob esta ótica. Isto nos levou a concluir pela necessidade de interferência imediata no quadro atual. Um mecanismo bastante atual e certamente eficaz para tal interferência é de educação continuada. Consiste em propor blocos de cursos compactos, com o objetivo de reciclar os professores já em atividade, trazendo-os de volta ao convívio acadêmico. Não apenas para uma apresentação passiva do estado atual das artes, mas sobretudo, para receber destes o "feedback" de suas vivências e de dificuldades no exercício do magistério, e a partir de discussões conjuntas, propor soluções para os problemas. Esta é uma prática que surge sob o signo da qualidade, posto que horizontaliza o processo de definição de políticas. Programas de educação continuada não têm aplicação restrita à área do magistério. Qualquer profissional com mais de cinco anos no mercado é reciclável em consequência da velocidade atual de produção do conhecimento e da introdução de novas tecnologias.

Focalizei o ensino do segundo grau porque entendo que de nada adiantarão os esforços ora realizados para consolidação dos programas de pós-graduação e do fortalecimento de grupos de pesquisa pela criação de Laboratórios Associados e pela

definição de critérios para o estabelecimento de grupos emergentes, se não aumentarmos a qualidade na base, ou seja, no secundário. A ampliação desta base tem outras implicações com relação ao mercado. Um setor que claramente demanda um profissional de nível médio, por exemplo, é o de informática. Indiferente aos que polemizam com argumentos contrários ou a favor da política de reserva de mercado, o setor cresceu. Isto se deu porque o mercado tem suas leis próprias.

Existe em consequência, todo um espaço preparado para observar mão de obra qualificada nesta área. Apenas o atendimento do Parque Computacional instalado nas Universidades brasileiras, seria suficiente para justificar a criação de um técnico em manutenção de computadores. Como esta, muitas outras áreas de trabalho carecem da criação de profissionais de nível médio especializados. Tanto pelo caminho clássico de ensino secundário, quanto pela via profissionalizante, o importante é atingir a massa crítica.

Os números anteriormente citados, demonstram que o paradigma qualidade em quantidade é, na realidade, o grande desafio da nação. A vitória a este desafio não acontecerá sem que se defina uma política de alianças entre o estado e o setor privado.

Estruturas matriciais de gerenciamento em pesquisa e educação são fundamentais para compreensão dos problemas em suas verdadeiras dimensões. Só deste modo, fazendo diagnósticos cautelares e elaborando políticas consistentes, estaremos transitando no ambiente da qualidade. As práticas de gerenciamento verticalizado perderam sintonia com o momento atual.

Neste sentido, encerro estas considerações preliminares sobre o tema proposto, louvando a iniciativa das entidades promotoras do Forum "A Grande Reforma: Prioridade à Educação". Tenho certeza de que este é o principal tema para alavancar o país a um outro

patamar no conjunto das nações. Que são os recursos humanos, o principal recurso natural de que pode dispor um país. Creio que não temos dúvidas. A questão que se impõe é: qual é o caminho mais eficaz para formar o cidadão brasileiro plenamente apto a contribuir para o desenvolvimento do Brasil, e conseqüentemente, poder usufruir de uma qualidade de vida muito melhor.

A discussão é bastante antiga, o suficiente para poder-se dizer, que é permanente. O que aqui fazemos é dar-lhe continuidade, trazendo como sempre o legado da história, que ao contrário do que pensam alguns, é uma ciência que não morreu.

FÓRUM: BRASIL, 1995

**PRIORIDADE À EDUCAÇÃO:
UM SALTO DE QUALIDADE**

**Uma Lição de Anísio Teixeira:
Das Raízes do Bacharelismo a uma Nova Visão do Ensino Pós-Secundário
Ruy Carlos de Camargo Vieira**

Rio de Janeiro
Novembro de 1994

**Uma Lição de Anísio Teixeira:
Das Raízes do Bacharelismo a uma Nova Visão do Ensino Pós-Secundário
Ruy Carlos de Camargo Vieira***

PRIORIDADE A EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA?

1 - UMA LIÇÃO DE ANÍSIO TEIXEIRA: DAS RAÍZES DO BACHARELISMO A UMA NOVA VISÃO DO ENSINO PÓS-SECUNDÁRIO

No Brasil, "a distribuição de graus acadêmicos se inicia em 1575, com o grau de bacharel em artes, conferido em festa que mobilizou toda a cidade da Bahia, registrando o padre jesuíta redator da Carta Anua que *ninguém tinha até aí subido no Brasil desde todos os séculos ...*"

Com essas palavras, Anísio Teixeira descobre as raízes do bacharelismo no Brasil, em sua obra póstuma "Ensino Superior no Brasil - Análise e Interpretação de sua evolução até 1969" (*).

Nesse seu magnífico trabalho, Anísio continua a trazer à cena as imagens das cerimônias de colação de grau "com maior solenidade e com o aparato que se costuma nas Academias da Europa, como nunca se tinha feito aqui": "Não faltou nem o anel, nem o livro, nem o cavalo, nem o pajem de barrete, nem o capelo feito de estofado de seda". "A imponência do cortejo e a pompa da imposição das insígnias nessas festas de graduação marcaram o apogeu dos estudos no Brasil no século XVI". Nos fins desse século, conforme relatos da época, havia "estudos públicos, (...) em que se graduam em mestres de arte e teologia moral e especulativa, donde saem muito bons filósofos, artistas e pregadores". Conforme Anísio, "tal situação perdurou pelos séculos XVII e XVIII até a expulsão dos jesuítas" (**).

(*) TEIXEIRA, Anísio. Ensino Superior no Brasil - Análise e Interpretação de sua evolução até 1969, p. 75. Editora da Fundação Getúlio Vargas, com apoio da Fundação Vitae e coordenação da Organização Santamarense de Educação e Cultura. S. Paulo/Rio, 1989.

(**) TEIXEIRA, Anísio. Idem, *ibidem*.

Pouca praticidade, muita formalidade, deixando saudades dos tempos áureos em que, na mãe-pátria, a Escola de Sagres, de forma prática e objetiva, preparava os recursos humanos que enfrentariam "os mares nunca dantes navegados" ...

Passam os séculos, e finalmente na segunda metade do século XVIII "manifesta-se em Portugal a inquietação pelo modo excessivamente formal do ensino" e iniciam-se movimentos de reforma implantando novos métodos e nova filosofia da educação. "Tudo levaria a crer (nessas circunstâncias) ... que o novo Império do Brasil se voltasse para o seu sistema de ensino e também traçasse o seu plano de educação, para atender às condições do século XIX, da monarquia constitucional e do regime liberal. Na realidade, não faltaram sugestões, projetos e planos. Somente sobre a universidade, entre 1808 e 1882, nada menos de 24 projetos se contam, sendo os dois últimos os de Rui Barbosa de 1882, os quais, em suas próprias palavras, *passaram a dormir na Câmara dos Deputados o sono, donde passaram ao mofo e traçaria dos arquivos*. Com efeito, nenhum deles logra se transformar em lei. Reduz-se a ação do rei e dos dois imperadores, durante o século XIX, à criação das escolas superiores isoladas de medicina, direito, engenharia (inclusive de Minas), farmácia, agronomia e belas-artes, e a do Colégio Imperial Pedro II, destinado ao ensino secundário, preparatório às escolas superiores". (1)

Em sua análise Anísio destaca que houve, pois, "uma verdadeira ruptura com a tradição anterior portuguesa (pombalina, certamente), sempre agudamente consciente da importância central da educação para a construção do projeto da sociedade e do Estado que o rei desejava impor". Na tentativa de descobrir as causas do comportamento do imperador quanto ao seu descaso para com a criação de uma u-

(1) TEIXEIRA, Anísio. Op. cit. pp. 77-78.

niversidade, assevera Anísio: "Identificando, talvez, a universidade com o velho modelo medieval, o imperador constitucional deve ter-se deixado afetar pela idéia de que o novo saber seria mais bem atendido com escolas superiores especializadas, dentro do espírito da diversificação científica do saber. Esquecia-se, entretanto, da função fundamental do ensino superior de servir e promover a cultura comum nacional e não mais a cultura universal da Idade Média". (*) E a nação teve de aguardar até 1920 para a instituição de sua primeira universidade, e ainda apenas com a reunião das escolas de Direito, Medicina e Engenharia, sob a administração comum de um reitor.

Desta forma, com este pano de fundo traçado por Anísio, depara-se com uma situação paradoxal, cujos reflexos se fazem sentir até nossos dias, valorizando o academicismo e o bacharelismo, tão evidentes em nossa cultura ainda hoje, em pleno limiar do século XXI. Basta atentar para a pompa das nossas cerimônias de colação de grau!

De fato, o transplante gradativo da cultura portuguesa para o Brasil, particularmente a partir do início do século XIX, com todos os seus traços característicos, influenciou grandemente os poucos cursos que foram sendo implantados de forma isolada e assistêmica. Quando em Portugal surge a reação pombalina contra o formalismo ineficaz no sistema de ensino, voltando-se a dar valor ao papel importante da educação para o projeto de construção da sociedade e do Estado, ainda não haviam sido criados no Brasil os primeiros cursos superiores. Quando, no início do século XIX começam a ser criados aqui esses cursos, ministrados por instituições isoladas, surgem eles à margem de qualquer projeto de construção da sociedade e do Estado, e reivados do academicismo e bacharelismo que caracterizavam os tempos an-

(*) TEIXEIRA, Anísio. Op. cit. p. 78.

teriores às próprias reformas verificadas em Portugal havia mais de cinquenta anos. Tendo sido deixada de lado a idéia da criação de uma universidade, com o receio de vir ela a identificar-se com o "velho modelo medieval", partiu-se para um conjunto de escolas superiores especializadas, sem qualquer articulação entre si, modelo este que até hoje ainda peca exatamente pelo seu academicismo e bacharelismo, praticamente pouco influenciando para "servir e promover a cultura comum nacional".

E continua Anísio em sua percuciente análise, trazendo notável contribuição à compreensão do processo educacional brasileiro:

"Como se vê, o modo pelo qual o ensino superior se instituiu no Brasil como fenômeno histórico não foi resultado de acidentes, como julgam alguns, mas adaptação conseqüente às condições e às possibilidades da sociedade então estabelecida. O professor de tempo parcial, o aluno de tempo parcial, os cursos como processos de familiarização superficial com a cultura fundamentalmente estrangeira, a ser transplantada para aqui a fim de constituir um traço de união com a cultura européia, suscetível de nos fazer compreendê-la, mas não de aplicá-la propriamente - representam instituições concebidas e criadas por nós e adaptadas às condições existentes e ao que se tinha em vista conseguir.

Com a transformação ora em processo na sociedade brasileira, essas instituições já não satisfazem (*). Mesmo para o preparo apenas da elite, já não são satisfatórias. ... A idéia de reforma devia partir do projeto de objetivar a nova cultura científica e tecnológica que temos de

(*) Menção a fins da década de 1960 e início de 70, como se pode depreender da leitura de sua obra citada.

ministrar na universidade (grifo nosso). Essa nova cultura é uma cultura operacional e altamente especializada, exigindo métodos de transmissão muito elaborados e precisos, em que as idéias não são apenas formas de compreensão e atendimento, mas planos e modos de ação, de prática, de operação. Para a sua transmissão eficiente já não são possíveis aquelas instituições históricas criadas pelo sistema anterior; não é possível o professor cheio de honras mas de tempo parcial; não é possível o estudante selecionado, mas ocupado com seu trabalho, dando tempo parcial à escola; não é possível o tempo escasso e obtido a custo em horas fugazes à tarde e à noite; não é possível a falta de espaço para o professor, para o aluno, para a biblioteca, para o equipamento, reduzido afinal a simples espaço para preleções orais; não é possível o curso enciclopédico, para aprender de tudo um pouco, e nada em profundidade; ... não é possível quase nada do que é corrente, usual e normal na universidade brasileira". (*)

Esta visão de Anísio constitui magnífica síntese da fundamentação que levou à conceituação da "vertente da educação tecnológica" entre nós. De fato, encontra-se ela na base do "modelo CEFET", que foi introduzido no final da década de 1970 por uma feliz conjugação de fatores favoráveis, e que constitui hoje uma experiência excepcionalmente rica e inspiradora na busca de soluções institucionais diferenciadas para os problemas da educação brasileira.

(*) TEIXEIRA, Anísio, op. cit. pp. 132-133.

Qualquer proposta de políticas e prioridades para o novo governo, na área da educação, não poderá deixar de levar em conta essa tão bem sucedida experiência dos CEFETs que integra o pós-secundário com o secundário dentro desta concepção mais abrangente da educação tecnológica.

Seria o caso de se perguntar - por que não um "Projeto Sagres" brasileiro, agora que se avizinham os cinco séculos do descobrimento, seguindo as linhas preconizadas por Anísio, pelo menos no âmbito dos CEFETs, verdadeiros embriões de Universidades Tecnológicas?

2 - MARCOS INSTITUCIONAIS PARA O ENSINO SECUNDÁRIO E PÓS-SECUNDÁRIO

Ao se tratar do "ensino pós-secundário" não se pode deixar de considerar em primeiro lugar o "ensino secundário", buscando nele as raízes de eventuais problemas específicos que têm a ver com a falta de definição adequada do "marco institucional" necessário para ambos os níveis.

Destaca-se, assim, inicialmente, a crise de identidade vivenciada pelo ensino secundário, ou seja, pelo ensino de 2º grau, a partir da promulgação da Lei 5692/71 em 11 de agosto de 1971.

A tentativa de universalização da formação profissional no nível de 2º grau teve pelo menos duas conseqüências críticas: a primeira foi interferir com o sistema das escolas técnicas, que até então vinha funcionando relativamente bem, desestabilizando-o; e a segunda foi criar um clima de falsas expectativas quanto à eficácia dessa profissionalização universal no nível de 2º grau.

Passou-se, assim, a uma situação esdrúxula na qual as escolas de 2º grau pretensamente passaram a formar técnicos, e as escolas técnicas por sua vez, por razões várias, na maior parte passaram a formar candidatos aos vestibulares dos cursos superiores!

Dado o panorama atual do desenvolvimento tecnológico em nível mundial, ressalta-se a urgência de definições adequadas de "marcos institucionais" para o ensino de 2º grau em nosso país.

Nesse sentido, convém considerar rapidamente a evolução sofrida no Brasil pelo ensino técnico de nível médio, transcrevendo trecho ilustrativo do artigo "Formação

Tecnológica para o Desenvolvimento" publicado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República:

"Em 1909 foram criadas as Escolas de Aprendizes e Artífices, por decreto de Nilo Peçanha, para a *formação de mestres e contra-mestres, através de ensino prático e conhecimentos técnicos necessários aos menores que pretendessem aprender um ofício*. Surgia, assim, o ensino técnico, intimamente ligado ao preparo para o exercício de uma profissão. As Escolas de Aprendizes, em função da Constituição de 1937 que se preocupou explicitamente com o ensino profissional, foram transformadas em Escolas Industriais por decreto-lei promulgado em 1942, que estabeleceu que os cursos industriais básicos a serem por elas ministrados eram *destinados ao ensino, de um modo completo, de um ofício*. As Escolas Industriais, em virtude da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, foram transformadas em Escolas Técnicas Federais em 1961, que passaram a ministrar cursos técnicos industriais de 2º ciclo, ou seja cursos de nível médio, numa *época de acelerado crescimento industrial e de conhecimento tecnológico* propiciado pelo clima desenvolvimentista então experimentado durante o governo de Juscelino Kubitschek. Finalmente, em 1978 três Escolas Técnicas Federais são transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica, passando a dar uma resposta aos anseios crescentes da demanda pela educação tecnológica, sentida, desde o início da década 1970 - a época do milagre desenvolvimentista - cada vez mais intensamente em nosso país, até os nossos dias.

Pode-se assim observar, de forma panorâmica, em conexão com o desenvolvimento sócio-econômico do País, a evolução sofrida pelo ensino técnico, que inicialmente visava a transmissão da técnica ligada ao exercício de uma profissão

ou ofício, e que gradativamente se deslocou em direção à educação tecnológica, visando a proporcionar um mais amplo embasamento científico para o desempenho profissional num ambiente cada vez mais complexo e repleto de tecnologia, ou seja, de ciência aplicada.

A Escola de Aprendizes e Artífices, que reproduzia apenas o ambiente de trabalho do profissional isolado, cedeu lugar para a Escola Técnica, reproduzindo o ambiente de um determinado setor fabril, para em seguida dar lugar ao Centro de Educação Tecnológica onde se procura reproduzir a complexidade do ambiente tecnológico atual, nos seus vários níveis, com as interações existentes entre ciência e tecnologia, pesquisa e desenvolvimento, descoberta, invenção e inovação tecnológica, formação básica e profissional, formação do docente para o ensino nos vários níveis, metodologia de ensino e tecnologia educacional, interação empresa-escola, educação continuada, etc." (*)

Voltando à crise de identidade do ensino secundário, uma possível solução para ela seria manter ainda, provisoriamente, a dualidade "ensino de 2º grau/ensino técnico de nível médio", e ao mesmo tempo transformar as escolas técnicas em Centros de Educação Tecnológica, obedecendo ao "modelo CEFET". Tão logo esse processo de transformação fosse efetivado, poder-se-ia estudar a possibilidade de alterar a concepção atual do ensino técnico no nível médio, a partir do pressuposto de que o ensino de 2º grau realmente reencontrasse sua identidade, sem qualquer

(*) Vale observar, também, que idêntica tendência se pode observar no ensino de Engenharia, no decorrer do mesmo período. As antigas Escolas Politécnicas, que visavam mais estritamente o preparo técnico para o exercício da profissão, de maneira geral evoluíram (embora muitas vezes preservando a denominação tradicional) na direção de Centros Tecnológicos, como se observa em bom número de Universidades. A técnica, no seu sentido de "conjunto de métodos e pormenores práticos essenciais à execução perfeita de uma profissão" vai cedendo lugar à tecnologia - e ao seu necessário embasamento científico - na sua acepção de "estudo científico das artes industriais" ou "aplicação da ciência à indústria".

tentativa de incluir nele objetivos específicos de formação profissional.

Desta forma ficariam claros os marcos institucionais referentes ao ensino secundário, e poder-se-iam definir em seguida alguns outros marcos no âmbito do ensino pós-secundário.

O "modelo CEFET", que já completou mais de quinze anos de existência, recentemente foi objeto de considerações no contexto de possíveis diversificações do ensino pós-secundário, ao ser feita a avaliação dos CEFETs por uma comissão especialmente designada pelo Ministro da Educação em novembro de 1991. O relatório dessa comissão, datado de junho de 1992, apresenta a concepção desse modelo, descreve-o de maneira sucinta e objetiva, e faz uma apreciação geral do modelo, com sugestões e recomendações para o seu aprimoramento.

Não caberia aqui reproduzir trechos desse relatório, mas conviria destacar que ele trata de todo o espectro da educação tecnológica abrangido pelos CEFETs - o ensino secundário, o ensino pós-secundário incluindo os cursos superiores de tecnologia, cursos de licenciatura visando à formação de docentes para o "ensino técnico", e cursos de engenharia industrial; cursos de extensão, aperfeiçoamento e especialização nos níveis secundário e pós-secundário, e cursos de mestrado e doutorado.

A estrutura geral dos vários níveis da educação tecnológica integrados no "modelo CEFET", levando em conta o balanceamento entre teoria e prática, e entre ciência e tecnologia, pode ser visualizada mediante a representação esquematizada na Figura 1, elaborada tendo-se em vista o setor secundário da Economia. Esquemas análogos podem ser elaborados para os demais setores.

A educação tecnológica que constitui a razão de ser do "modelo CEFET", com seus fundamentos, características e tendências, está bem caracterizada na publicação "Educação Média e Tecnológica" da Secretaria de Educação Média e Tecnológica do MEC, motivo pelo qual se deixa de apresentar aqui informação mais pormenorizada sobre a sua concepção.

3 - UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA

A vertente da educação tecnológica pode ser visualizada, em comparação com a vertente tradicional, mediante a representação esquematizada na Figura 2, elaborada também tendo-se em vista o setor secundário da Economia, levando em conta o balanceamento entre teoria e prática e entre ciência e tecnologia, bem como a integração com o setor produtivo e a educação continuada. Esquemas análogos podem ser elaborados para os demais setores da Economia.

A existência de uma tipologia variada de instituições de ensino e agentes diversos que visam, em última análise, aos objetivos da educação tecnológica, enseja a oportunidade de se pensar em um Sistema Nacional de Educação Tecnológica visando à integração e à atuação articulada de seus componentes.

Em princípio, integrariam o Sistema todas as Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais, os Centros Federais de Educação Tecnológica, e as instituições congêneres estaduais, municipais e privadas. A atuação harmônica de todas essas entidades, na busca dos objetivos comuns da educação tecnológica, poderia causar um impacto benéfico sobre o ensino pós-secundário e seu relacionamento com o ensino secundário.

Deveria ser considerada, nesse contexto, além de outras questões relacionadas com a integração vertical dos currículos, a questão específica do acesso aos cursos superiores de educação tecnológica. A seleção dos candidatos através de vestibulares diferenciados que valorizem a integração vertical dos currículos, por exemplo, poderia ser um dos pontos específicos a serem considerados. Nesse particular buscar-se-ia corrigir a crise de identidade já

apontada, que afeta os cursos de 2º grau, passando-se a colocar o curso técnico de nível médio em sua devida perspectiva.

A flexibilidade dos currículos, procurando fugir à rigidez do conceito dos mínimos federais de conteúdo e duração, e buscando a integração com o setor produtivo a partir de perfis profissiográficos que atendam necessidades diversificadas regionalmente, deverá ser outro ponto a ser considerado.

A facilitação para o aluno sair da instituição de ensino para incorporar-se ao mercado de trabalho, e para retornar para a educação continuada, deverá também merecer atenção especial no contexto do Sistema.

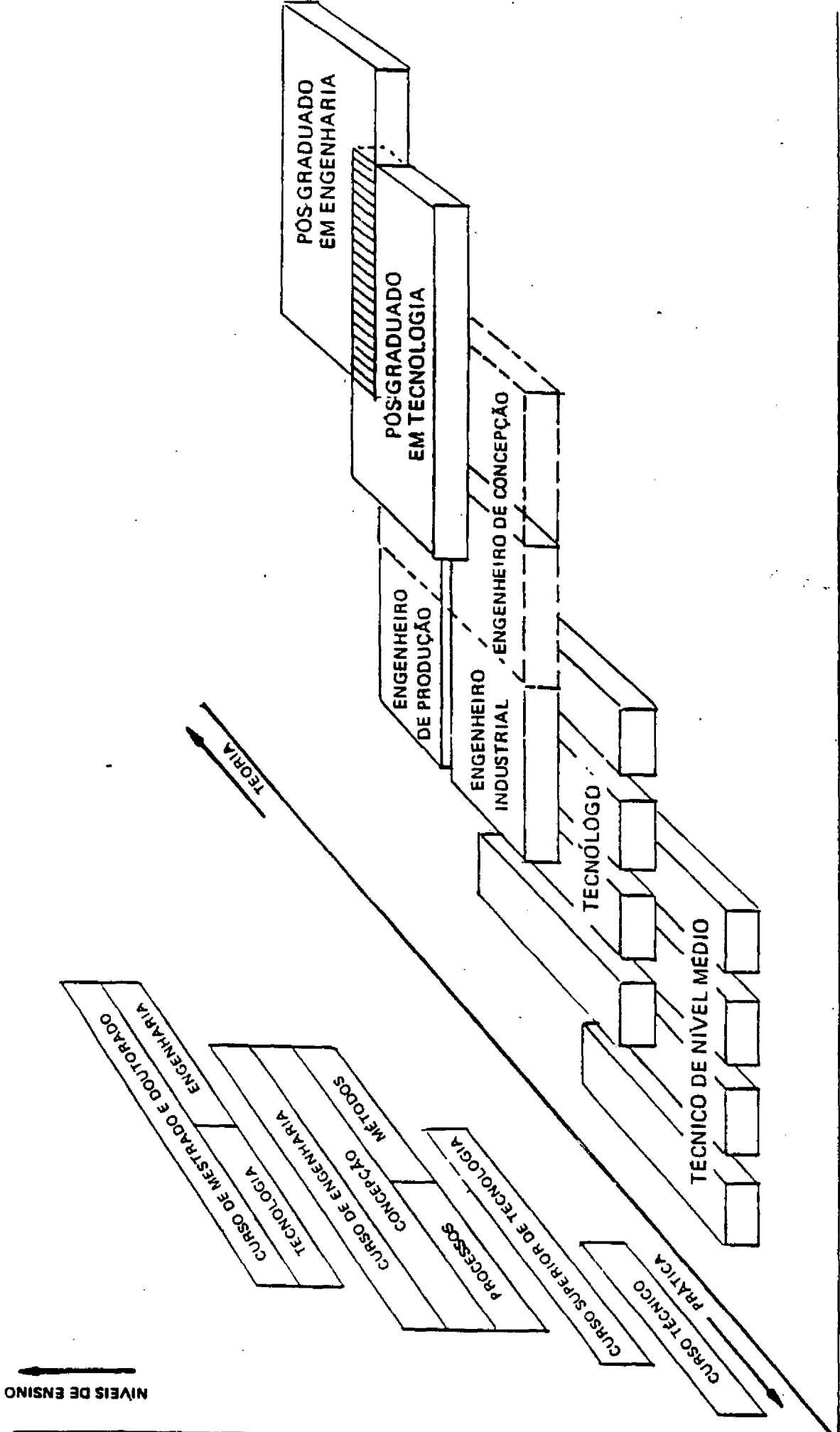
Medidas como essas acima preconizadas, bem como a própria concepção da educação tecnológica aproximarão as instituições de ensino formal integrantes do Sistema às instituições de ensino não formal dos Serviços Nacionais de Aprendizagem. No momento, estes Serviços já deixaram de ter a preocupação tão somente com a aprendizagem, em face da própria evolução do panorama empresarial no País. De fato, além de manterem cursos técnicos de nível médio e outros cursos pós-secundários de aperfeiçoamento, já cogitam alguns dos Sistemas até mesmo implantar cursos superiores regulares.

Ao se pensar na estruturação de um Sistema Nacional de Educação Tecnológica, não se poderia na realidade ignorar os Serviços Nacionais de Aprendizagem. Além do mais, o sucesso que esses Serviços alcançaram indicam também caminhos para o futuro sucesso do Sistema que em princípio deveria integrá-los também.

Dentre as várias condições que garantiram o sucesso dos Serviços de Aprendizagem, sem dúvida a principal foi a garantia de recursos para o seu financiamento. Nesse sentido, a "governabilidade do Sistema", em particular a questão dos recursos para sua operacionalização, assume capital importância, induzindo de imediato ao questionamento quanto à oportunidade e conveniência de se rever a legislação que instituiu os Serviços Nacionais de Aprendizagem.

Tendo em vista a evolução tecnológica verificada nos últimos cinquenta anos, em conexão com a evolução do panorama empresarial brasileiro, e as novas exigências quanto à formação de recursos humanos para essa nova realidade, tudo indica que a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica deveria propiciar a oportunidade para novas definições de ordem legal que viessem a garantir o financiamento desse novo salto para o futuro; à semelhança do que foi feito quando da instituição daqueles Serviços Nacionais de Aprendizagem.

NIVEIS DE ENSINO



TECNOLOGIA

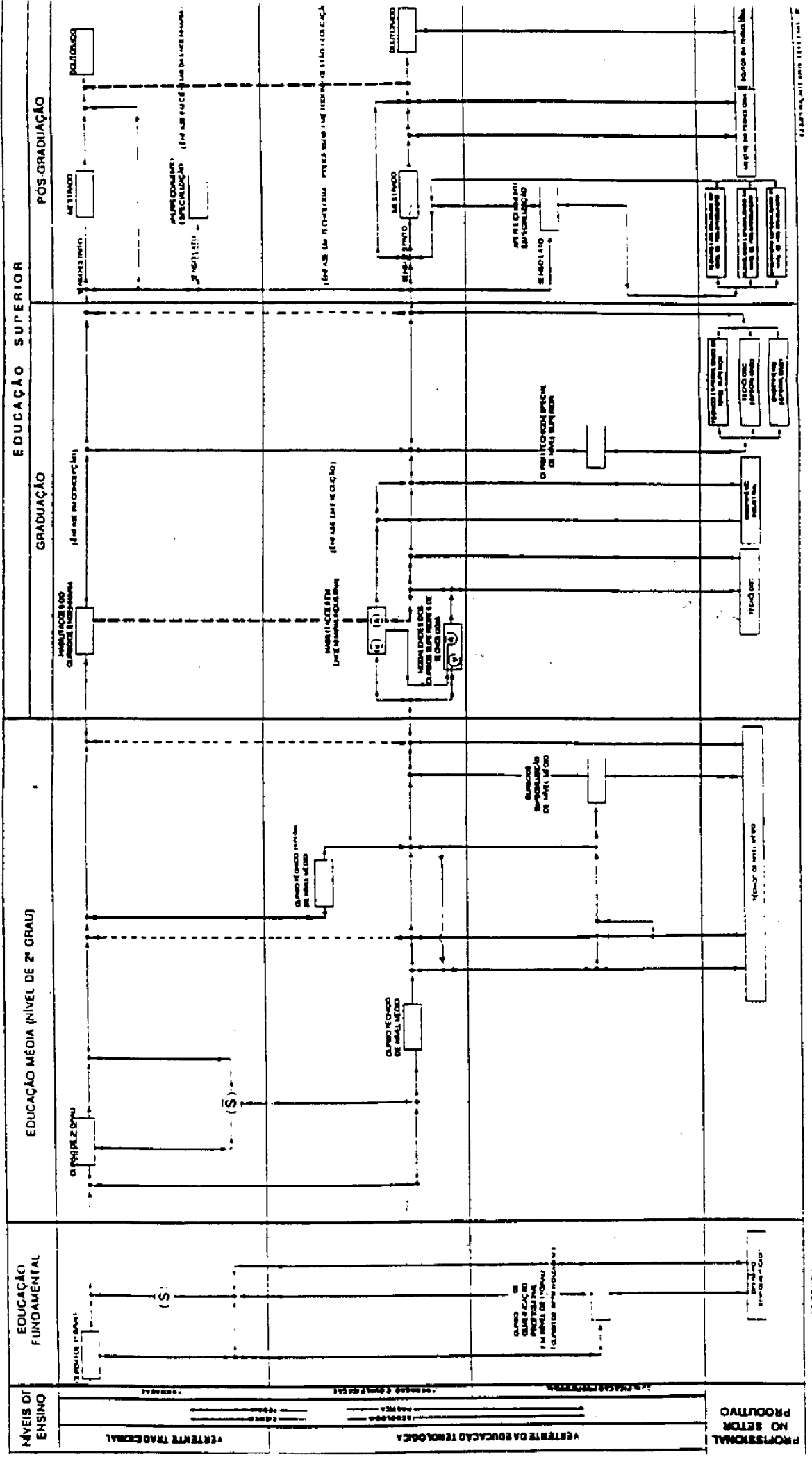
CIÊNCIA

INTEGRAÇÃO DOS VÁRIOS NÍVEIS DA EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA
NO SETOR SECUNDÁRIO DA ECONOMIA

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO MÉDIA E TECNOLÓGICA

ANEXO II

QUADRO DEMONSTRATIVO DOS FLUXOS DA FORMAÇÃO E QUALIFICAÇÃO TECNOLÓGICAS



- LEGENDA
A ADAPTAÇÃO
S SUPLENTO
V VESTIBULAR DESENEJADO