

Uma política para o Ensino Superior

Eunice R. Durham
com a colaboração de José Goldemberg

DOCUMENTO
DE TRABALHO
2 / 93

Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior
Universidade de São Paulo

NUPES

Núcleo de Pesquisas
sobre Ensino Superior

Universidade de São Paulo

Uma Política para o Ensino Superior

Eunice Ribeiro Durham
com a colaboração de
José Goldemberg

Núcleo de Pesquisas sobre o Ensino Superior da
Universidade de São Paulo

Observação:

Este trabalho foi elaborado originalmente como parte de um projeto mais amplo, sobre a educação brasileira, orientado e coordenado pelo Professor José Goldemberg. Uma versão mais reduzida do mesmo será incluída na publicação que resultará daquele projeto. Esta, mais ampla e detalhada, está sendo publicada pelo NUPES com a anuência do Professor Goldemberg.

Eunice R. Durham

ÍNDICE

I - INTRODUÇÃO

<i>1. O ensino superior e as prioridades educacionais</i>	01
<i>2. Prioridades da política de ensino superior</i>	01
<i>3. O papel do Ministério da Educação no desenvolvimento do ensino superior</i>	04
<i>4. A questão dos custos e das funções do ensino superior</i>	04

II - O PANORAMA ATUAL

<i>1. A extensão do sistema: o público e o privado</i>	08
<i>2. A diversidade das instituições: o ensino e a pesquisa</i>	11
<i>3. A necessidade de revisão da política de ensino superior</i>	14

III - OS PROBLEMAS DO SISTEMA FEDERAL

<i>1. As características básicas</i>	16
<i>2. A extensão e o custo</i>	16
<i>3. Qualidade e eficiência</i>	23
<i>4. A escolha de dirigentes</i>	27
<i>5. Isonomia e heterogeneidade</i>	29
<i>6. O centralismo burocrático e o centralismo sindical</i>	31
<i>7. O centralismo e a racionalização de custos</i>	33
<i>8. Conclusão</i>	34

IV - UMA POLÍTICA PARA O SISTEMA FEDERAL

<i>1. Oferta e demanda</i>	35
<i>2. Autonomia e avaliação de desempenho da pesquisa</i>	35
<i>3. O desenvolvimento da pesquisa</i>	39
<i>4. Ciência e Tecnologia</i>	41
<i>5. A diversificação do sistema</i>	42

V - UMA POLÍTICA NACIONAL PARA O ENSINO SUPERIOR

<i>1. Descentralização e diversificação</i>	45
<i>2. As instituições estaduais</i>	46
<i>3. As instituições municipais</i>	47
<i>4. O sistema privado</i>	48
<i>5. Avaliação</i>	50
<i>6. Incentivos</i>	51
<i>7. Equidade</i>	52

I- INTRODUÇÃO

1- O ensino superior e as prioridades educacionais

A preocupação nacional com a educação básica e a prioridade que vem sendo atribuída à solução dos problemas que afetam esse nível de ensino são corretas e necessárias. Não há dúvida que o crescimento do PIB e a viabilização de melhores condições de vida para o conjunto da população dependem de um aumento de produtividade associado ao desenvolvimento tecnológico. Isso não será possível sem uma força de trabalho escolarizada. Do mesmo modo, a gestão democrática da sociedade exige uma cidadania responsável, a qual tem como fundamento a universalização da educação básica.

Mas a questão da modernização da sociedade, associada ao desenvolvimento de um sistema produtivo baseado na capacidade de absorver e gerar novas tecnologias, possui também uma outra face. É preciso, mas não basta, que o conjunto da população tenha acesso a oito anos de instrução escolar de boa qualidade. É necessário assegurar, paralelamente, a existência de uma parcela (certamente bem menor) da população que seja altamente qualificada para operar e gerir as complexas organizações que estruturam tanto o sistema produtivo quanto o político e o social: cientistas, engenheiros, agrônomos, economistas, administradores, comunicadores, historiadores, geógrafos, médicos, bibliotecários e professores de todos os níveis de ensino.

A inexistência, em número suficiente, de pessoal altamente qualificado, com formação de nível superior, constitui um permanente obstáculo, tanto para o gerenciamento dos órgãos públicos como para a criação de novas atividades produtivas, a modernização da agricultura, a preservação de meio ambiente, a manutenção da competitividade do parque industrial nacional e a melhoria da qualidade do ensino básico.

É por isso que uma política educacional adequada às necessidades do país deve contemplar os dois lados e os dois pólos do sistema de ensino: a educação básica, de um lado, o ensino superior, de outro.

2 - Prioridades da política de ensino superior

Para formar, no país, recursos humanos com a qualificação necessária em número suficiente, é preciso atingir, simultaneamente, dois objetivos: aumentar o atendimento e melhorar a qualidade.

O primeiro problema a ser considerado diz respeito à extensão do sistema atual.

No Brasil, a população matriculada no ensino superior, de 1.540.080 estudantes, não atinge 11% dos jovens em idade de cursar a universidade. Essa porcentagem é muito inferior à de vários países da América Latina, como, por exemplo, Chile, 18% e Argentina, 39%, já para não falar nos Estados Unidos, onde ultrapassa 60%.¹. E, se o Brasil pretende efetivamente modernizar-se como nação, este número deve ser ampliado. É verdade que, hoje, a evasão do ensino básico e a conseqüente redução do número de matrículas nas escolas de nível médio contribuem para reduzir substancialmente a pressão da procura por ensino superior. Mas a melhoria necessária nos níveis anteriores deve aumentar esta demanda, que precisaremos atender.

Por outro lado, a qualidade da formação oferecida no sistema é extremamente heterogênea e, na média, certamente muito deficiente. É preciso, portanto, reconhecendo essa diversidade, estabelecer mecanismos que atuem no sentido de preservar, incentivar e ampliar os centros e núcleos capazes de, efetivamente, desenvolver a pesquisa e formar pessoal altamente qualificado em diferentes áreas do conhecimento, ao mesmo tempo em que se procura, como no ensino fundamental, elevar o nível geral da formação oferecida no conjunto do sistema.

Considerando as deficiências quantitativas e qualitativas do sistema, uma política nacional para o ensino superior não pode se orientar no sentido de reduzir os investimentos públicos nesta área. Mas, considerando também que o país já dirige para o ensino superior cerca de 20% dos recursos públicos destinados à educação, e só o Ministério da Educação destina a essa mesma finalidade mais de 70% dos recursos que recebe do Tesouro, seria impossível aumentar este percentual sem afetar negativamente o atendimento ao ensino fundamental (Tabelas 1 e 2). É imprescindível, portanto, realizar estas tarefas dentro da disponibilidade de verbas, melhorando a relação custo-benefício dos investimentos, estabelecendo prioridades e buscando a elevação da qualidade e produtividade de todo o sistema. Isto é possível porquanto existe certamente uma ampla margem de ineficiência e irracionalidade na distribuição e utilização dos recursos, a qual precisa ser corrigida.

A orientação dos investimentos públicos deve contemplar também a questão da equidade, garantindo que o acesso ao ensino superior não se restrinja apenas à população de renda mais elevada, nem se concentre em uma única região do país.

Finalmente, precisamos considerar que a melhoria do sistema, em termos de qualidade, eficiência, eficácia e equidade, exige uma profunda transformação e modernização da relação entre o Poder Público e as instituições de ensino. Muito da má aplicação de recursos resulta de um sistema extremamente rígido, centralizado e ineficaz de controles burocráticos, que afeta particularmente o setor público e imobiliza as instituições, tornando-as inteiramente dependentes financeiramente e, portanto, irresponsáveis e ineficientes quanto a custos e gastos.

¹ UNESCO, Anuário Estatístico, 1998.

Se os objetivos são claros, as soluções não são fáceis. Dependem de um conhecimento profundo da nossa realidade educacional, de uma análise objetiva das distorções que apresenta e dos impasses que enfrenta, assim como dos obstáculos políticos que precisam ser superados.

O diagnóstico apresentado neste trabalho e a política proposta constituem explicitações de problemas e tendências que têm estado em gestação no Ministério da Educação há bastante tempo e têm atravessado diferentes administrações. Têm estado presentes também nos debates que se travam na comunidade universitária. Mesmo que não haja consenso sobre alguns pontos cruciais, corresponde a uma reflexão que vem sendo feita no conjunto do país.

Durante a gestão do Ministro Goldemberg, fez-se um esforço de dar maior organicidade à atuação da SENESu, explicitando as orientações que aqui foram apresentadas. Este trabalho resulta desta experiência e espera-se que ele fique como uma contribuição para a gestão atual e as futuras, dentro de um conjunto de preocupações que tem permanecido constante na política de ensino superior nos últimos anos.

Tabela 1 ²	
Brasil - Distribuição Porcentual da Despesa da União na Função Educação e Cultura, por Programas Funcionais - 1988.	
Programas Funcionais	%
Ensino de 1º grau	43,8
Ensino de 2º grau	6,9
Ensino Superior	42,4
Ensino Supletivo	0,1
Educação Física e Desportos	--
Assistência ao Educando	0,2
Cultura	1,8
Educação Especial	0,2
Outros	4,6
Total	100,0

FONTE: Orçamento Geral da União

² Estes dados, assim como os da tabela resultam de pesquisas realizadas no MEC, em 1989, com dados de 1988. Inclui todas as fontes, inclusive salário-educação, e não apenas recursos do Tesouro. Inclui também os recursos destinados à Secretária da Cultura que, naquela época não havia ainda sido desmembrada do MEC. Isto explica as diferenças em relação às tabelas posteriores. Usamos estes dados neste trabalho, porque são os únicos disponíveis que nos permitem comparar as despesas da União com a dos Estados.

Tabela 2	
Brasil - Distribuição Percentual das Despesas da Federação na Função Educação e Cultura, por Programas Funcionais - 1988	
Programas Funcionais	%
Ensino de 1º grau	56,3
Ensino de 2º grau	7,5
Ensino Superior	15,2
Ensino Supletivo	0,6
Educação Física e Desportos	0,9
Assistência ao Educando	1,0
Cultura	1,9
Educação Especial	0,2
Outros	16,4
Total	100,0

FONTE: Orçamento Geral das Unidades da Federação e do Distrito Federal

3- O papel do Ministério da Educação no desenvolvimento do ensino superior

No panorama complexo do ensino superior brasileiro, cabe ao Governo Federal um triplo papel.

De um lado, ele centraliza um complexo e extremamente burocratizado sistema de controles, o qual está em grande parte afeto ao Conselho Federal da Educação. Este sistema precisa urgentemente ser reformulado, uma vez que se transformou num imenso cartório, cuja utilidade para disciplinar a expansão e assegurar a qualidade do ensino superior é extremamente questionável.

De outro, é no MEC e, especialmente, na SENESu e na CAPES, que se concentra um conjunto de incentivos e de recursos destinados a desenvolver o sistema de ensino e pesquisa no seu conjunto. Esses recursos e incentivos precisam ser direcionados de forma mais eficaz.

Finalmente, cabe ainda à SENESu a manutenção e o gerenciamento global de uma extensa rede de instituições federais de ensino superior (IFES), as quais constituem uma parte central e fundamental de todo o sistema. A atuação da SENESu em relação ao

sistema federal de ensino superior constitui o cerne da na medida em que ela é, ao mesmo tempo, exemplar para o conjunto das instituições e central na manutenção do sistema.

É no exercício desse tríplice papel e contando com esses instrumentos que o MEC deve formular uma política adequada ao desenvolvimento do ensino superior brasileiro, de forma a atender às exigências da sociedade.

4- A questão dos custos e das funções do ensino superior

A política que está sendo proposta parte da constatação de que o sistema de ensino superior brasileiro enfrenta, hoje, além de dificuldades conjunturais muito sérias, uma profunda crise estrutural, que afeta de forma particularmente grave o setor público federal e está ameaçando sua viabilidade e credibilidade. É preciso entender, entretanto, que não se trata, apenas, de um problema nacional. A situação brasileira reflete, de forma agravada, uma crise que ocorre em todos os países e que possui duas grandes dimensões: multiplicação de funções e aumento de custos.

Precisamos reconhecer que, ao papel que cabia antigamente às instituições de ensino superior, o de formar uma pequena elite dirigente e uns poucos profissionais liberais, somaram-se, ao longo dos anos, muitos outros. Esta alteração afeta, basicamente, as universidades, as quais constituem uma parte central, embora não única, do sistema de ensino superior.

Até meados do século XIX, o sistema de ensino superior compreendia, no mundo todo, um número restrito de instituições, dedicadas exclusivamente ao ensino, que atendiam a uma parcela muito pequena da população. Seu custo, por isso mesmo, em termos de percentagens dos orçamentos nacionais, era muito reduzido, restringindo-se ao pagamento de uns poucos professores e à manutenção dos edifícios e das bibliotecas.

A primeira grande transformação deste sistema, que se iniciou na Europa no começo do século passado (e, no Brasil, um século depois, com resultados muito limitados), consistiu na absorção da pesquisa como parte integrante da vida universitária.

Pesquisas são atividades cada vez mais dispendiosas, exigindo investimentos vultosos em infra-estrutura, que compreendem laboratórios e equipamentos muito caros. Além do mais, a pesquisa exige pessoal altamente treinado e qualificado, integralmente dedicado à universidade, o que implica salários mais elevados do que o dos antigos professores, que aliavam o ensino ao exercício de uma profissão liberal. Além disso, a institucionalização da pesquisa tem como corolário a formação de pesquisadores profissionais, o que levou à institucionalização da pós-graduação. O desenvolvimento da pesquisa contribui, portanto, para um crescimento acelerado dos custos das

universidades.

Apesar dos custos adicionais que gera, o desenvolvimento da pesquisa nas universidades tornou-se um elemento fundamental e indispensável da revolução científico-tecnológica, pois constitui parte integrante do processo de produção de conhecimentos que é próprio da sociedade moderna, e da formação de recursos humanos capazes de gerá-los e difundi-los.

Se a pesquisa científica alterou a natureza e ampliou os custos do sistema universitário, não provocou necessariamente a ampliação ou multiplicação das instituições e do número de alunos. Isso só começou a ocorrer em grande escala a partir do final da 2ª guerra mundial e constitui a segunda grande revolução do sistema de ensino superior. Esta extensão do sistema decorreu do aumento da demanda, ocasionado pela transformação na estrutura produtiva da sociedade: de um lado, a elevação da renda média das famílias liberou uma parcela crescente de jovens da necessidade de um ingresso precoce no mercado de trabalho; de outro, a expansão do trabalho não manual em relação ao manual valorizou a escolarização mais avançada. Esta pressão por expansão das vagas ficou muito clara, no Brasil, com a movimentação estudantil da década de 1960, que precedeu a grande expansão da década seguinte. Desta forma, em vez de uns poucos estabelecimentos dedicados a educar uma pequena elite, passou a ser necessário um número cada vez maior de grandes instituições, para abrigar uma porcentagem crescente da população jovem. Mas não se trata apenas de um aumento de número de alunos. A demanda se tornou cada vez mais heterogênea e diversificada, acarretando uma multiplicação de cursos e carreiras que tornou as atividades de ensino extremamente complexas, exigindo um corpo docente igualmente diversificado e qualificado.

A evolução não se restringiu a essas duas alterações. O fenômeno da multiplicação de funções prosseguiu. As grandes universidades incluem, hoje, entre suas atividades, além do ensino de graduação e da pesquisa:

- oferta de cursos de treinamento, aperfeiçoamento e reciclagem para adultos com curso superior concluído ou incompleto;
 - formação avançada em nível de pós-graduação;
- cooperação com o setor produtivo para o desenvolvimento tecnológico;
- serviços os mais diversos de assessoria a órgãos públicos e privados;
- colaboração na melhoria da qualidade do ensino básico em sua relação com o desenvolvimento de uma cidadania responsável e as necessidades do mercado de trabalho;
- prestação de serviços de saúde, especialmente através dos hospitais universitários;
- ação no campo cultural, inclusive mantendo museus, orquestras, rádios, televisão, jornais e revistas.

Grandes universidades multifuncionais, que desenvolvem todas estas atividades,

revelaram-se fundamentais para o desenvolvimento econômico, social e cultural da sociedade moderna. Mas, sua criação e manutenção implicam aumentos constantes do custo absoluto e relativo do sistema de ensino superior, que passa a absorver percentuais cada vez maiores dos fundos públicos, o que é facilmente constatável no caso brasileiro. Se, mesmo nos países desenvolvidos, a conjugação de pesquisa e ensino superior de massa provocou uma crise de financiamento, desconsideram no Brasil, onde todas as novas funções e o correspondente aumento de custos se concentram, em grande parte, nas universidades públicas.

A raiz profunda da crise atual reside, portanto, em grande parte, no fato de que o custo, tanto em termos financeiros como de recursos humanos, de instituições de ensino que sejam, simultaneamente, grandes centros de pesquisa competitivos em nível internacional, é demasiado elevado para que este modelo possa ser multiplicado em número suficiente, de modo a absorver toda a demanda por formação de nível superior.

No Brasil, a crise estrutural, que é semelhante a dos outros países, foi agravada por uma crise conjuntural. Enquanto a economia crescia em ritmo acelerado, foi possível um aumento constante dos investimentos federais na educação superior, o que tornou o sistema público altamente dependente desta fonte de recursos (excetuando-se apenas os Estados de São Paulo e Paraná). Com o início da crise econômica dos anos oitenta, os recursos diminuíram e o sistema estagnou. A situação agravou-se ainda mais com a Constituição de 1988, a qual, redistribuindo a receita de impostos em benefício de Estados e Municípios, reduziu os recursos federais e, portanto, o montante absoluto do percentual destinado à manutenção do ensino, do qual depende a rede federal. Não há, portanto, como viabilizar a manutenção e expansão do sistema de ensino superior sem uma profunda alteração das responsabilidades da União e da estrutura de financiamento hoje existente, a não ser que ocorram um extraordinário surto de desenvolvimento econômico e uma profunda reforma fiscal. Mesmo assim, as características arcaicas do sistema atual e sua ineficiência crônica precisam ser corrigidas para atender às novas demandas de uma economia em crescimento.

Nos países desenvolvidos, a busca de soluções para este problema, que neles se manifesta de forma menos dramática, tendeu a seguir três orientações:

De um lado, estabeleceu-se uma pressão, por parte dos órgãos financiadores, públicos ou privados, no sentido de uma racionalização dos gastos e de uma avaliação muito mais estrita da relação custo - benefício. Isso se aplica tanto à pesquisa como ao ensino, pois, face à pressão da população por acesso à educação superior, tornou-se necessário exigir das universidades uma utilização mais intensa de seus recursos humanos, aumentando o número de estudantes atendidos. Uma das implicações desta política é a exigência de modernização do sistema gerencial das universidades, pois, dada a complexidade crescente de suas atividades e o vulto dos recursos que maneja, é impossível que sejam administradas com eficiência sem o uso de técnicas e instrumentos próprios das grandes organizações. Outra é a introdução de diferentes sistemas de

avaliação do desempenho acadêmico, que fazem parte deste esforço de racionalização da aplicação dos recursos públicos.

De outro lado, ocorreu espontaneamente, ou foi incentivada oficialmente, uma diversificação do sistema de ensino superior. Além de universidades tradicionais, subsistiram e floresceram, ou foram criados outros tipos de instituições: institutos tecnológicos (como os *Fachhochschulen* alemães), escolas especializadas de formação profissional de alto nível (como as *Grandes Écoles* francesas), ou institutos de formação geral básica (como os *Colleges* americanos), nos quais a atividade de ensino é preponderante e a pesquisa mais de cunho pedagógico ou aplicado. A verdade é que é possível manter instituições nas quais se ministra ensino de muito boa qualidade, sem os custos de manutenção da pesquisa básica ou tecnológica de ponta. Inversamente, é possível desenvolver uma alta produtividade científica em instituições especializadas, nas quais o ensino ocupa um espaço pequeno.

Finalmente, ocorreu um movimento de diversificação das fontes de financiamento. Isso pode envolver a captação da poupança privada familiar, através da cobrança de taxas escolares. Mas este não é o único mecanismo, nem tem sido de utilização universal, pois a diversificação das fontes de recursos, inclusive das próprias fontes públicas, prende-se muito à questão da diversificação de funções. Muitos dos papéis que as universidades são levadas a desempenhar guardam uma relação muito indireta com o ensino e não podem ser inteiramente sustentadas, especialmente no caso brasileiro, com recursos, já por si limitados, destinados à educação pública. Isso é particularmente verdadeiro no caso de atividades assistenciais (como as dos hospitais de ensino), ou culturais (como é o caso de museus ou orquestras), que, freqüentemente, foram absorvidas pelas universidades, pela incapacidade de outros setores do poder público ou da sociedade civil de mantê-los adequadamente. A ampliação das funções das universidades para além do ensino deve ser acompanhada da captação de recursos outros que não os destinados à educação, analisando-se, inclusive, a relevância e a necessidade de algumas dessas funções, para decidir quais devem ser mantidas e quais devem ser ou eliminadas ou repassadas para outros órgãos públicos, ou ainda sustentadas com recursos privados ou comunitários. Finalmente, dada a relevância de muitas áreas de pesquisa para o desenvolvimento tecnológico, há uma tendência crescente para financiá-las, pelos menos parcialmente, com recursos das empresas privadas.

Esses mesmos impasses, tendências e possibilidades podem ser observados no Brasil. Entretanto, a quase totalidade das reivindicações dos setores organizados do meio acadêmico continua baseada numa posição que se formou durante a década de 50 e se consolidou na década seguinte: a de que toda a demanda por ensino superior deve e pode ser atendida através de grandes universidades públicas multifuncionais, gratuitas, que aliem o ensino à pesquisa e sejam inteiramente mantidas com os recursos da União constitucionalmente destinados à educação. Uma análise da realidade educacional brasileira mostra que essa expectativa é irrealizável e está em completo desacordo com os rumos que vêm sendo seguidos pelo sistema de ensino superior nos países desenvolvidos.

A orientação no sentido de dirigir os investimentos federais na área da educação para a manutenção de grandes universidades multifuncionais não pode ser abandonada. A própria modernização do país exige estabelecimentos desse tipo e, dado o seu custo elevado, eles não podem prescindir de fundos públicos. O irreal é imaginar que este modelo seja o único aceitável e que será possível, só através dele, atender à demanda crescente por ensino superior no país.

Uma política nacional para o ensino superior deve partir de uma visão realista da situação atual, em termos das características do sistema, dos problemas existentes e dos recursos públicos disponíveis para superá-los. Não pode restringir-se à questão das Universidades Federais, mas precisa contemplar o conjunto heterogêneo das instituições públicas e privadas e sua inserção nos diversos contextos regionais, reconhecendo a necessidade de diversificação e flexibilidade decorrente da complexidade do sistema.

II - O PANORAMA ATUAL

1 - A extensão do sistema: o público e o privado

O sistema de ensino superior brasileiro inclui, hoje, cerca de 1,6 milhões de estudantes, dos quais 1,4 milhões em cursos de graduação e 200 mil na pós-graduação.

Apesar do índice de escolarização de nível superior poder ser considerado ainda bem inferior às potencialidades e necessidades do país, ele resulta de um enorme esforço de crescimento, que se iniciou na década de 60, a partir de um patamar de apenas 100 mil estudantes. A grande expansão concentrou-se nos anos setenta, atingindo, no final dessa década, 1,4 milhões de alunos. Os anos oitenta, ao contrário, presenciaram uma relativa estagnação do sistema, que só agora parece estar sendo vencida (Fig. 1).

Essa evolução seguiu rumos bem diversos do ideal defendido, o de expansão através da ampliação indefinida de universidades públicas. O crescimento verificado na últimas décadas se deveu não apenas à expansão do setor público, que realmente ocorreu, como (e especialmente) em virtude do crescimento do setor privado que, hoje, detêm a maioria das matrículas no ensino superior (Fig. 1)(Tabela 3).

Tabela 3		
Matrículas no Ensino Superior de Graduação por Instância Administrativa - 1990		
Instância	Matrículas	
	Número	%
Federal	320.135	20,4
Estadual	202.315	13,0
Municipal	83.282	5,3
Particular	959.320	61,3
Total	1.565.056	100,0

FONTE: MEC/SENESu

Neste panorama geral de crescimento, há que se reconhecer uma enorme disparidade na distribuição regional das matrículas. Quando se calcula a relação entre número de matrículas e número de jovens em idade de freqüentar um curso superior, encontramos uma variação que vai de menos de 2% no Maranhão, até mais de 15% no Distrito Federal (Fig. 2).

Por outro lado, há uma correlação muito nítida entre os percentuais deste indicador e a renda média da população (Fig. 3).

Esta desigualdade depende, em parte, das distorções na distribuição das instituições federais, a qual, efetivamente, parece ter resultado antes de pressões e favorecimentos clientelísticos do que de uma política de atendimento equitativo. Assim, apenas três Estados, a saber, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, concentram 42% do número de instituições e dos recursos federais. Mas, ao contrário do que se pensa, estas distorções se dão antes em nível estadual que regional e não são de ordem a privilegiar as áreas mais ricas, em detrimento das mais pobres. O Nordeste, por exemplo, está muito bem atendido, com cerca de 25% dos estabelecimentos, 33% das matrículas e 27% dos recursos, em oposição ao Sul, no qual os percentuais são, respectivamente, 15,4%, 18,7% e 19,9% (Tabela 4).

No que se tange ao ensino público, há, no conjunto, uma grande variação na dependência dos Estados em relação ao sistema federal, assim como à sua capacidade e iniciativa no sentido de criarem e manterem sistemas próprios:

- A União mantém a quase totalidade do ensino superior público no Norte, Nordeste e Centro-Oeste. No Nordeste, há uma tendência recente ao estabelecimento de universidades estaduais, as quais são, entretanto, apenas instituições de ensino e não de pesquisa.
- O Rio de Janeiro apresenta alta concentração de instituições federais e uma universidade estadual, assim como Minas Gerais.
- São Paulo mantém um bom sistema de universidades estaduais, as quais se colocam entre as melhores do país, tanto em termos de ensino quanto de produção científica. Por outro lado, a participação federal é muito pequena, restringindo-se a uma pequena universidade e uma escola isolada.
- O Estado do Paraná também é altamente dependente de um sistema de universidades estaduais, que abrange todo o Estado, contando apenas com duas instituições federais: uma universidade e uma escola técnica.
- Santa Catarina e, em parte, o Rio Grande do Sul, desenvolveram um sistema diferente, de base municipal e comunitária, não gratuito, que atende a uma parcela importante da população. Há, entretanto, uma grande disparidade na participação

relativa do setor federal, que é muito pequena no primeiro destes Estados e muito grande no segundo.

Apesar dessas diferenças na distribuição das instituições federais, a desigualdade do atendimento que se nota na Fig.3 deve-se principalmente à distribuição das instituições particulares, as quais, estas sim, se expandem de acordo com o mercado e, portanto, com o desenvolvimento social da região.

Assim, quando se examinam as três unidades da Federação nas quais é maior o percentual da faixa etária matriculada no ensino superior, a saber, Distrito Federal, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul, verifica-se facilmente que isso se deve à expansão do setor particular. O Estado de São Paulo, que pode ser considerado o mais desenvolvido do país, é também o campeão do ensino particular, que abrange mais de 80% das matrículas. No Norte e Nordeste, por outro lado, predomina o ensino público mantido pela União (Tabela 5).

Tabela 4								
Instituições Federais de Ensino Superior								
Número e Percentuais de Estabelecimentos, Docentes, Alunos e Orçamento por Região - 1991								
	Estabelecimentos		Docentes		Alunos		Orçamento (em Cr\$1000)	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Brasil	52	100,0	44.561	100,0	335.614	100,0	2.797.876	100,0
Região Norte	7	13,5	2.932	6,6	31.705	9,4	150.924	5,4
Região Nordeste	13	25,0	13.260	29,8	111.009	33,1	756.143	27,0
Região Sudeste	20	38,5	15.474	34,7	101.198	30,2	1.093.073	39,1
Região Sul	8	15,4	8.658	19,4	62.661	18,7	545.608	19,5
Região Centro Oeste	4	7,7	4.237	9,5	29.041	8,7	252.128	9,0

FONTE: MEC/SENESu - Anuário Estatístico - 1992

Tabela 5			
Matrículas no Ensino Superior Público e Privado por Região - 1990			
Regiões	% Ensino Público	% Ensino Privado	% Total
Norte	72,23	27,77	100,0
Nordeste	66,25	33,75	100,0
Centro	24,18	75,82	100,0
Sul			
Sul	47,13	52,87	100,0
Oeste			
Centro	39,43	60,57	100,0

FONTE: MEC/SINOPSE Estatística - 1990

É necessário também analisar, neste conjunto, a heterogeneidade no tipo de estabelecimentos. Ao lado de universidades, cujo número absoluto e relativo realmente aumentou, existe uma grande quantidade de estabelecimentos não universitários (Tabela 6).

Tabela 6					
Número de Instituições de Ensino Superior por Natureza e Dependência Administrativa - 1990					
Natureza das Instituições	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total
Universidades	36	16	3	40	95
Federações	--	--	--	74	74
Estab. Isolados	19	67	81	582	749

FONTE: MEC/SENESu

Como se vê nesta tabela, o poder público tem se orientado no sentido de criar e manter universidades, perseguindo o ideal de grandes instituições multifuncionais, que associem ensino, pesquisa e extensão.

No ensino privado, por outro lado, predominam outros tipos de instituições, faculdades isoladas ou federações de escolas, o que indica uma orientação para criar estabelecimentos voltados apenas para o ensino, sem atividade de pesquisa. O movimento recente de criação de grande número de universidades privadas não se prende a uma alteração substantiva desta orientação, mas, na maior parte das vezes, ao interesse das mantenedoras em se beneficiarem da maior autonomia que é outorgada às universidades em relação às instituições isoladas, liberando-se dos controles do Conselho Federal de Educação, no que tange à expansão de cursos e vagas. Mas há, certamente, uma tendência do setor privado no sentido de evoluir para estabelecimentos multidisciplinares de grande porte.

2 - A diversidade das instituições: o ensino e a pesquisa

Não há dúvida de que, apesar de exceções importantes, a diferenciação entre ensino público e ensino privado está relacionada à associação ou dissociação entre ensino e pesquisa. Isso pode ser facilmente verificado quando se analisa a distribuição dos programas de mestrado e doutorado, que constituem um excelente indicador do desenvolvimento das atividades de pesquisas. Como se pode verificar na Tabela 7, os mestrados e doutorados no país estão altamente concentrados nas instituições públicas.

Apesar disso, seria inteiramente ilusório imaginar que o *status* oficial de universidade pública corresponda, efetivamente, ao desenvolvimento associado de ensino e pesquisa. A distribuição dos cursos de pós-graduação entre as diferentes instituições indica claramente que a pesquisa está altamente concentrada no sistema estadual paulista e em quatro estabelecimentos federais, incluindo três universidades e uma escola isolada. No conjunto do país, há inúmeras universidades federais e estaduais nas quais a pesquisa é inteiramente incipiente ou inexistente, como veremos mais tarde.

Tabela 7		
Conclusão de Mestrados e Doutorados por Dependência Administrativa em Percentuais - 1989		
Dependência Administrativa	Alunos Titulados	
	Mestrado	Doutorado
Federais	61,9	38,5
Estaduais	27,5	56,5
Particulares	10,6	5,0
Total	100,0	100,0
FONTE: MEC/CAPEs		

Há também uma excessiva desigualdade regional na distribuição dos cursos de pós-graduação, os quais estão altamente concentrados na região Sudeste e, especialmente, no Estado de São Paulo. Esta concentração, entretanto, não pode ser explicada simplesmente em termos de montante de investimentos federais, pois é nesta região que estão localizadas as grandes universidades estaduais e as instituições particulares que desenvolvem pesquisa e pós-graduação (Tabela 8).

Quanto à qualidade do ensino oferecido, há um consenso, baseado na percepção subjetiva, de que é muito deficiente, especialmente no setor privado. Na ausência de sistemas de avaliação, é difícil uma verificação mais precisa. Um indicador que se pode usar diz respeito à qualificação do corpo docente, a qual, aliás, também está associada ao desenvolvimento da pesquisa.

Quando se examina essa qualificação, o resultado é uma visão bastante pessimista. O número relativo de professores com formação em nível de pós-graduação, que é um indicador bastante razoável, evidencia uma proporção muito baixa de mestres e doutores. Em 1990, no conjunto do sistema, apenas 21% dos docentes possuíam mestrado e menos de 13% haviam obtido o doutorado (Tabela 9).

A situação é particularmente grave nas instituições particulares, nas quais há apenas 16,5% de mestres e 6,5% de doutores e estes altamente concentrados em umas poucas instituições como PUC/RJ, PUC/SP, PUC/Campinas, FGV e IUPERJ. Isto indica que a maioria das escolas particulares não investe na formação de seus docentes, nem tem interesse em pagar melhor por uma mão-de-obra mais qualificada.

Tabela 8				
Alunos Vinculados a Programas de Pós-Graduação por Região - 1989				
Regiões	Mestrado		Doutorado	
	Nº	%	Nº	%
Norte	372	1,14	61	0,66
Nordeste	3.236	9,95	125	1,37
Sudeste	23.794	73,23	8.379	91,95
Sul	4.195	12,92	488	5,35
Centro-Oeste	895	2,75	59	0,64
Total	32.492	100,00	9.112	100,00

FONTE: MEC/CAPES

Nas instituições federais, os índices são um pouco melhores, mas ainda insatisfatórios. Apesar dos incentivos existentes para a obtenção do mestrado e doutorado, sob a forma de bolsas e afastamento remunerado, o percentual de mestres é de apenas 31% e o de doutores 16,6% para as universidades e 26% para as instituições isoladas. Aqui também se nota uma alta concentração de professores titulados em poucas instituições, especialmente nas do Rio de Janeiro e São Paulo. Há que se reconhecer, entretanto, o grande esforço que foi feito para elevar a qualificação, pois, somando-se mestres e doutores, verifica-se que mais da metade do corpo docente possui pós-graduação **stricto sensu**.

O maior índice de titulação é encontrado no sistema estadual paulista, que atinge uma proporção de doutores bem acima de 50% e no qual, ao mesmo tempo, apenas uma pequena minoria possui tão somente o título de bacharel ou licenciado.

Neste quadro geral, a realidade que se contrapõe às classificações oficiais e à ideologia dominante é a de um sistema no qual predominam, mesmo no setor público, estabelecimentos voltados quase que integralmente para o ensino, sem pesquisa, com corpo docente pouco qualificado. A associação entre ensino e pesquisa, que constitui o fundamento ideológico do sistema federal e a base de sua organização legal, é antes uma ficção do que uma realidade, na maioria das instituições.

Apesar das deficiências apontadas, é necessário reconhecer que resultados importantes foram alcançados no sentido da institucionalização da pesquisa e da formação de quadros qualificados e que as instituições públicas constituem um elemento essencial deste processo.

Esses resultados derivam, em grande parte, da política de estímulo à pós-graduação e à pesquisa, organizada através da atuação de duas agências: a CAPES e o CNPq. Esta foi a área, aliás, na qual a política do Governo Federal foi mais inovadora e eficaz, associando processos de avaliação à distribuição de recursos. Além disso, foi concebida como uma verdadeira política nacional, atingindo tanto o setor federal, como o estadual e o particular. Em que pese a excessiva concentração regional (que precisa ser corrigida), o sistema de ensino superior do país inclui, hoje, programas de doutorado e centros de pesquisa de boa qualidade em todas as áreas de conhecimento, diminuindo a excessiva dependência em relação ao exterior na formação de recursos humanos qualificados, que caracteriza os países menos desenvolvidos.

Tabela 9						
Grau de Formação do Corpo Docente das Instituições de Ensino Superior por Natureza Administrativa em Percentuais - 1990						
Tipo de Instituições						
Titulação	Federais	Todas as Estaduais	Estaduais Paulistas	Municipais	Particulares	Todas as Instituições
Graduação	29,71	28,03	18,39	37,03	40,76	34,45
Especialização	22,53	13,71	--	34,44	36,17	31,60
Mestrado	31,13	24,37	26,47	15,23	16,58	21,08
Doutorado	16,63	33,88	55,13	4,30	6,49	12,87

FONTE: MEC/SENESu

3 - A necessidade de revisão da política de ensino superior

A situação atual resulta da opção política que foi feita ainda na década de 50, durante a prolongada discussão da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: a de orientar os investimentos federais para a criação e manutenção de grandes universidades públicas e gratuitas, que aliassem o ensino à pesquisa. Essa opção foi basicamente correta, porque esse tipo de instituição era, e ainda é, necessária para o desenvolvimento econômico e social do país, e porque se trata de um empreendimento altamente oneroso, que não pode ser mantido sem recursos públicos.

O resultado desta política, entretanto, criou distorções que precisam ser corrigidas. Em primeiro lugar, a associação entre ensino e pesquisa tendeu a se manter antes como bandeira ideológica do que como realização concreta da maioria dos setores universitários públicos, e sem que a distribuição de recursos levasse em conta as diferenças reais existentes. Em segundo lugar, a concentração da quase totalidade dos investimentos públicos neste tipo de instituição criou limites muito sérios à sua expansão, dado o elevado custo relativo do aluno, impedindo que o setor público atendesse à demanda massiva por ensino superior. Esta incapacidade do setor público criou a oportunidade para a enorme expansão do setor particular, o qual, concentrando-se exatamente no ensino, foi capaz de absorver um número crescente de estudantes, captando os recursos provenientes da poupança individual privada. O problema central que precisa ser enfrentado diz respeito, portanto, à relação entre setor público e setor privado, qual o papel de cada um no atendimento das diferentes demandas que se acumulam sobre o ensino superior, e como estabelecer maior equidade social dentro de uma realidade extremamente diferenciada.

A verdade é que, sem que tivesse havido uma política deliberada nesse sentido, e apesar das expectativas contrárias da sociedade, o setor privado atendeu à demanda por ensino de massa que é própria da sociedade moderna, enquanto o setor público tentou desenvolver, com grau muito variável de sucesso, as universidades de pesquisa.

Esse sistema, se parece responder adequadamente às pressões do mercado no sentido de atender às demandas que incidem sobre o ensino superior, não o faz com o grau de equidade e qualidade que seriam desejáveis e necessários. O ensino público gratuito, federal e estadual, altamente seletivo, atende hoje apenas a 1/3 dos estudantes.

A questão da equidade tem sido repetidamente levantada nos debates sobre o ensino superior. Tem-se afirmado que as universidades públicas de melhor qualidade tendem a admitir os alunos de renda mais elevada, os quais tiveram condições de pagar, anteriormente, por um ensino melhor no 1º e 2º graus em escolas particulares, ao passo que estudantes mais pobres, egressos da escola pública, se vêem forçados a financiar, com seus próprios recursos, um ensino pior, em estabelecimentos privados.

Esta afirmação é apenas parcialmente verdadeira. Em primeiro lugar, porque, no Brasil, alunos realmente pobres raramente terminam o 2º grau e a demanda por ensino superior se concentra nas camadas relativamente mais favorecidas economicamente. Em segundo lugar, porque o percentual de estudantes egressos de escolas públicas nas universidades federais e estaduais é muito variável, de uma instituição para outra, assim como entre carreiras diferentes. Além disso, estudos recentes têm indicado um perfil sócio-econômico bem mais semelhante do que se supunha a princípio, quando se comparam estudantes de estabelecimentos públicos e privados³.

Mesmo com estas ressalvas, entretanto, não há como negar a iniquidade do sistema e a ausência de uma política orientada no sentido de assegurar, aos jovens das camadas mais pobres da população, condições de acesso e permanência no ensino superior.

Face à situação atual, é clara a necessidade de uma revisão da política educacional, tanto no sentido de assegurar a extensão do atendimento, como no de garantir o desenvolvimento da pesquisa e da extensão. O impossível é pretender alcançar estes objetivos simplesmente multiplicando o modelo existente de universidade federal, como se pretendeu até agora, porque esta orientação tem-se mostrado incapaz, com os recursos disponíveis, de atender satisfatoriamente tanto a uma quanto a outra dessas necessidades.

A importância dessa revisão da política educacional fica muito clara quando se analisa de modo mais detalhado o custo e o desempenho do sistema federal, em torno do qual se têm concentrado quase que integralmente as atenções e os recursos do Ministério da Educação.

III - OS PROBLEMAS DO SISTEMA FEDERAL

I - As características básicas

O sistema público, tal como existe hoje, é resultado de dois movimentos de modernização do ensino superior. O primeiro, que se iniciou na década de 20 e se concretizou na seguinte, criou e expandiu o modelo de universidades, em oposição a um sistema de escolas isoladas de formação profissional. O segundo, na década de 60, destruiu o sistema de cátedras e a divisão da universidade em faculdades e cursos autônomos, criando os institutos básicos, o sistema de créditos e os departamentos. Os dois movimentos centraram suas propostas de reforma na necessidade de introduzir e desenvolver a pesquisa associada ao ensino.

³ Paul, Jean-Jacques and Wolf, Lawrence, *The Economics of Higher Education in Brazil*. Human Resources Division. Technical Department. Latin America and Caribbean Region. The World Bank, August, 1992.

Defendida inicialmente por um pequeno grupo de intelectuais reunido em torno do movimento dos Pioneiros da Educação, esta proposta passou a ser bandeira de luta dos pequenos núcleos de pesquisadores que se constituíram em muitas das novas universidades. A partir dos anos sessenta, tornou-se palavra de ordem do movimento estudantil e, depois, do movimento docente.

A defesa desta associação tem justificado a maioria das reformas introduzidas na organização das instituições: as formas e o montante dos financiamentos, a carreira e a remuneração de docentes e funcionários, o regime de trabalho, a organização departamental. Mais importante ainda, esta concepção da necessidade de associar ensino e pesquisa tem justificado a defesa de um modelo único de instituição de ensino superior, a ser reproduzido em todo o país. Formas institucionais alternativas têm sido consideradas concessões inevitáveis, que só deveriam ocorrer na impossibilidade temporária de estabelecer o único padrão considerado necessário e legítimo: a grande universidade multifuncional.

É em função desta concepção e desta orientação que se deve fazer uma análise da situação atual. Mas uma visão crítica do sistema federal de ensino superior não pode omitir o reconhecimento de sua importância e dos seus méritos. Apesar dos problemas que o ensino superior público enfrenta hoje, é preciso salientar que se logrou, no Brasil, estabelecer uma rede de instituições que cobre todo o território nacional e oferece, através do ensino gratuito e de uma seleção por mérito, a oportunidade de uma formação universitária para uma parcela importante da população jovem do país. Além do mais, muitas dessas instituições conseguiram criar e consolidar núcleos de pesquisa que contribuem decisivamente para o desenvolvimento científico e tecnológico e o conhecimento da realidade brasileira, além de abrigarem e promoverem atividades culturais que não encontram espaço em outras instituições. O reconhecimento de suas deficiências e da profunda crise que atravessam não pode servir de instrumento ou pretexto para sua destruição ou privatização. Ao contrário, constitui a forma necessária de promover a sua preservação e desenvolvimento, superando as deficiências que hoje apresentam.

2 - A extensão e o custo

O sistema federal sob a jurisdição do MEC inclui, hoje, 52 instituições: 37 são universidades (pelo menos nominalmente) e 15 são estabelecimentos isolados. Além desses, a União mantém ainda o Instituto Militar de Engenharia, o Instituto Tecnológico de Aeronáutica, o Instituto Rio Branco e a Escola Nacional de Ciências Estatísticas, afetos, respectivamente, aos Ministérios do Exército, da Aeronáutica, das Relações Exteriores e IBGE, que não serão considerados neste trabalho.

À rede das instituições federais de ensino superior sob supervisão do MEC (IFES) estão associados 44 hospitais e 27 escolas de 1º e 2º graus. O conjunto todo conta com 44.561 docentes de 3º grau, 3.600 professores de 1º e 2º graus e um corpo de 95.434 servidores técnico-administrativos. A estes últimos, há ainda que se acrescentar 39.354 funcionários adicionais, lotados nos hospitais de ensino.

Em 1990, as IFES consumiram, com dotações diretas, mais de três bilhões de dólares, isto é, 78% do total das dotações do Tesouro destinadas ao Ministério da Educação. Considerando o orçamento global do MEC (que inclui outros recursos, além dos do Tesouro, como os provenientes do salário-educação e da seguridade social), as IFES consumiram 62% do total (Tabelas 10 e 11)⁴. Além disso, receberam recursos do INAMPS para o custeio dos hospitais, verbas para projetos especiais repassadas pela SENESu, auxílios de pesquisa e bolsas fornecidas pelas diferentes agências governamentais, os quais não estão sendo computados neste cálculo.

Tabela 10					
MEC - Orçamento do Tesouro Executado em 1990 em US\$ milhões					
	Pessoal	Custeio	Capital	Total	% Orçamento
IFES	2.929	217	166	3.312	78,4
CAPES	1	131	--	132	3,1
ESC. TÉC. FED.	205	20	6	231	5,4
DEMAIS ÓRG.	245	151	153	549	13,0
Total	3.379	519	325	4.224	100,0
FONTE: MEC/SAG					

Apesar do vulto dos investimentos que isto representa, o sistema atendeu a apenas 335.600 alunos de graduação e 25.500 de pós-graduação. Em termos de ensino superior, isto constitui menos de um quarto de todas as matrículas.

Fica, portanto, meridianamente claro que seria inteiramente impossível atender à demanda por ensino superior hoje existente no Brasil com recursos da União mantendo-se o atual sistema, mesmo que para isso se utilizassem todas as verbas destinadas ao ensino, negligenciando os demais níveis.

⁴ Em 1991, as IFES receberam 906 bilhões de cruzeiros, o que representou 74,4% dos recursos repassados ao MEC, sendo que, nesse ano, as alocações orçamentárias para a manutenção do ensino ultrapassam os 18%, atingindo 20,2%.

Tabela 11		
MEC - Orçamento Global Executado em 1990 em US\$ milhões		
	Total	%
IFES	3.312	62,2
CAPES	132	2,5
ESCOLA TÉCNICA FEDERAL	231	4,3
DEMAIS ÓRGÃOS	549	10,3
FNDE	480	9,0
FAE	616	11,5
Total	5.320	100,0
FONTE: MEC/SAG		

Há, por isso, que se analisar seriamente a questão dos custos deste sistema e verificar em que medida os recursos públicos estão produzindo os resultados esperados.

Quando se divide o total de repasses diretos efetuados para as IFES pelo número de alunos de graduação e pós-graduação, atinge-se uma média próxima de 8.000 dólares por aluno (nos quais não estão incluídos os auxílios para pesquisa, as bolsas, o fomento à pós-graduação e as verbas do INAMPS para custeio dos hospitais).

Trata-se de um indicador grosseiro, que não representa o custo do ensino, uma vez que cobre também atividades de pesquisa e outras funções educativas, sociais e culturais que caracterizam as grandes universidades multifuncionais. Por isso, não se pode fazer uma comparação simplista com os custos do sistema particular -que é de cerca de 1.300 dólares anuais em média, conforme estimativas do Programa de Crédito Educativo -porque, na maioria das instituições privadas, essas atividades não existem. Mas é preciso perguntar se esta diferença entre os dois sistemas é plenamente justificada, em termos da produção científica e cultural, assim como em função da qualidade do ensino oferecido. Uma análise mais detalhada, que encaminhe adequadamente esta questão, pode ser feita comparando-se o sistema federal com universidades de outros países, assim como com as universidades estaduais paulistas, que seguem o mesmo modelo. Pode-se, também, fazer uma análise das variações internas do custo relativo nas próprias instituições federais.

Estudos recentes⁵ têm indicado que o orçamento-aluno das IFES se aproxima ao de boas universidades no exterior, nas quais a produção científica é muito maior, a qualificação do corpo docente bem mais elevada e a qualidade do ensino certamente melhor (Tabela 12) (Fig. 4).

Tabela 12		
Relação orçamento-aluno (custo unitário) em instituições públicas de ensino superior em US\$ - Diferentes países		
País	Custo unitário	Ano
Reino Unido		
Universidades	12.950	1986
I.Politécnicos	6.160	1986
Estados Unidos	8.724	1984
Austrália	7.930	1987
Japão	5.968	1985
Filipinas	3.492	1987

Esses dados têm sido contestados duplamente⁶. Em primeiro lugar, pela dificuldade em fazer comparações com outros países, dadas as diferenças nos sistemas de financiamento. Depois, em função do valor do dólar utilizado no cálculo. Utilizando-se outras bases de cálculo, têm-se obtido médias inferiores, de cerca de 5.000 dólares por aluno, o que, se bem que muito menor, ainda se pode considerar excessivo. Isto se torna claro quando, utilizando os mesmos critérios e os mesmos valores, se compara o orçamento-aluno de 8.000 dólares das IFES com o da Universidade de S. Paulo, a qual,

⁵ Paul, Jean-Jacques e Wolyneq, Elisa, *O Custo do Ensino Superior nas Instituições Federais*. Documento de Trabalho 11/90. S. Paulo, NUPES, 1990.

⁴ Paul, Jean-Jacques and Wolf, Lawrence, *The Economics of Higher Education in Brazil*. Human Resources Division. Technical Department. Latin America and the Caribbean Region. The World Bank, August, 1992.

⁶ Gaetani, Francisco e Schwartzman, Jacques, *Custos do Ensino e Eficiência das Universidades*. **Ciência Hoje**, Vol.13, nº 74, julho de 1991. O trabalho de Gaetani e Schwartzman não altera basicamente a constatação do custo relativo mais baixo da USP, mas revela custos muito mais elevados nas demais universidades paulistas: UNICAMP, 19.000 dólares e UNESP, 10.000 dólares. Uma das razões deste diferencial reside, certamente, na generalização de cursos noturnos na USP, o que aumenta o número de alunos e diminui o custo relativo.

sem dúvida, é uma grande universidade pública multifuncional, com elevada produção científica e onde a média é de cerca de 6.000 dólares (Fig. 4).

Esta comparação com a USP é importante, porquanto o custo elevado tem sido freqüentemente justificado em função das atividades de pesquisa. Não resta dúvida que muito da investigação que se realiza no Brasil está abrigada nas IFES. Mas é preocupante o fato de que instituições criadas e financiadas para desenvolverem pesquisa não apresentem, no conjunto, uma produção científica significativa, nem consigam atender a um número mais expressivo de alunos. O fato de que o orçamento-aluno da USP seja inferior à média das IFES mostra que seria possível reduzir substancialmente os custos relativos do sistema federal, sem que isto constituísse uma ameaça ao ideal de associar ensino e pesquisa.

Tomando-se mais um vez a existência de cursos de pós-graduação como um indicador confiável da existência de grupos de pesquisa consolidados, chega-se a resultados preocupantes. Das 52 IFES, 34 não possuem nenhum curso de doutorado; 9 não possuem sequer um curso de mestrado e 17 outras não apresentam mais do que três. Nessas instituições, a pesquisa, se existe, é certamente muito incipiente (Tabela 13).

Outro indicador fortemente associado ao desenvolvimento da produção científica é a proporção de doutores no corpo docente, sendo o doutorado, no mundo todo, o curso destinado à formação de pesquisadores. O percentual médio de doutores nas IFES, como vimos, é apenas 18,41%. O problema maior, entretanto, está na sua distribuição: 11 instituições têm menos de 5% de seu corpo docente com essa titulação e soma 17 o total daquelas em que esse percentual não atinge 10% (Tabela 13).

Nenhuma dessas instituições pode ser financiada como se fosse um centro de pesquisas. Se há, realmente, uma intenção e uma política para transformá-las nesse sentido, então haveria que se estabelecer um programa especial, com financiamento paralelo, para atrair pessoal qualificado e criar núcleos de pesquisas em áreas selecionadas. Onde isso não é possível ainda, haveria que se incentivar a ampliação das atividades de ensino, para utilizar plenamente o pessoal disponível.

Sendo o desenvolvimento da pesquisa insuficiente para explicar o alto custo das IFES, é necessário encontrar outras explicações. E, como as instituições federais de ensino despendem mais de 90% de seu orçamento com pagamento de pessoal, é através da análise da utilização dos recursos humanos que podemos entender as razões deste custo elevado.

Poder-se-ia imaginar que o custo elevado resultasse de salários muito altos. Não é este o caso. Na verdade, o nível de vencimentos já foi bastante bom no passado, especialmente na década de 70. Desde o início da recente crise econômica e, especialmente, a partir de 1990, entretanto, o que se tem observado é um declínio constante no valor da remuneração, o qual começa, inclusive, a ameaçar a própria

capacidade da universidade de reter o pessoal mais qualificado. Se o nível salarial básico é baixo, há, entretanto, inúmeras distorções que derivam de vantagens corporativas, as quais deformam inteiramente e oneram excessivamente a folha de pagamento.

Particularmente grave, em termos de custo, é a aposentadoria precoce, com salário integral, que ocorre aos 25 anos de serviço para as mulheres e 30 para os homens. Em primeiro lugar, não se pode aceitar esta diferenciação entre homens e mulheres, a não ser em termos de um feminismo invertido, que oculta um paternalismo insustentável. Depois, considerando o longo período de formação dos docentes, que normalmente é feito em serviço, é impossível justificar que estejam se aposentando professores com menos de 50 anos de idade, que mal acabaram o doutoramento e estão, freqüentemente, na idade mais produtiva, em termos de ensino, orientação e formação de novos quadros. Finalmente, considerando ainda que a expectativa de vida de docentes universitários é elevada, ultrapassando facilmente os 70 anos, pode-se prever a situação na qual o período de inatividade remunerada venha a ser igual ou superior ao de trabalho efetivo. Corremos o sério risco, em poucos anos, de termos um docente aposentado para cada um em exercício, dobrando a folha de pessoal das universidades e impedindo qualquer aumento salarial razoável.

Há inúmeras outras distorções na forma de remuneração, as quais, entretanto, embora contribuam para onerar a folha de pagamento, possuem conseqüências mais graves em termos de qualidade e eficiência do sistema e serão analisadas mais adiante, pois, no seu conjunto, não podem explicar o custo excessivo da manutenção das IFES.

Mais imediatamente relevante para a compreensão do problema é a relação entre número de alunos, de professores e de funcionários (Tabela 13).

Verifica-se que, na média, há pouco mais de 8 alunos para cada docente e menos de 4 para cada funcionário⁷. Boas universidades do exterior, com alta produção científica, apresentam índices muito maiores, em geral superiores, no caso dos docentes, a 12 alunos por professor (Fig. 5).

Não temos dados equivalentes para os servidores técnico-administrativos. Mas, neste caso, os indicadores internacionais recomendam uma relação de um docente por funcionário, isto é, cerca de 1 funcionário para 10 alunos.

No nosso caso, mesmo que a produção científica fosse muito mais elevada, ainda assim seria difícil justificar índices tão baixos de utilização do corpo docente e técnico-administrativo para as atividades didáticas.⁸

⁷ O cálculo exclui o pessoal dos hospitais.

⁸ Isto é mais verdadeiro quando se verifica que muito dos serviços auxiliares (como limpeza, por exemplo) e técnico-administrativos são prestados por pessoal contratado por formas de prestação de serviços (e estão, portanto, incluídos nas despesas de outros custeios) ou com recursos de projetos de pesquisa.

Ainda no que diz respeito à quantidade de pessoal, há que se considerar também a questão dos hospitais universitários. Embora sua manutenção seja financiada pelo INAMPS, com recursos outros que não os do Tesouro (e que, portanto, não estão computados no orçamento que utilizamos), os hospitais empregam um número muito elevado de servidores. Destes, parte também é remunerada com as verbas do INAMPS, mas a maioria, perto de 25.000, é contratada pelas IFES, onerando enormemente sua folha de pagamento. Esses hospitais prestam grandes serviços à população e são, em muitas regiões, os únicos capazes de oferecer atendimento gratuito de melhor qualidade e maior complexidade. Há, entretanto, que se examinar seriamente a necessidade de pessoal tão numeroso, corrigindo as distorções que se notam hoje entre excesso e insuficiência de pessoal entre instituições diferentes. Finalmente, há que discutir se a manutenção dos serviços de saúde à população deveria continuar a ser financiada com recursos alocados à educação.

Dado este panorama geral, é certamente necessário corrigir as distorções atuais. A política que se deve formular a partir destes dados, entretanto, não é a de reduzir o número de professores e funcionários, embora isto certamente diminuísse o custo de manutenção do sistema. Considerando as necessidades do país, em termos de pessoal qualificado, e a reduzida porcentagem da população que é atendida pelo sistema público, a política deve ser dirigida no sentido de utilizar a margem de ociosidade existente para ampliar o atendimento. Um aumento razoável da matrícula reduziria substancialmente os custos relativos, justificando o vulto dos recursos que as universidades consomem.

A situação atual decorre, em grande parte, do fato de que, ao contrário do que acontece no setor privado, as instituições públicas, tanto as federais como as estaduais, não possuem nenhum interesse ou incentivo para promover o aumento de matrículas. Nem o salário dos professores, nem o orçamento das instituições, dependem do número de alunos que são atendidos. O resultado se constata facilmente quando se verifica, no caso das federais, que poucas delas possuem cursos noturnos para atender aos estudantes que trabalham e que o sistema todo apresenta uma alta porcentagem de vagas ociosas . Cursos de pouca procura não são desativados, nem seu pessoal transferido. Cursos de alta procura não são ampliados. Por outro lado, os índices de evasão, que atingem 50%, são responsáveis por uma grande capacidade ociosa nas séries finais dos cursos, sem que isso seja objeto de preocupação por parte da maioria das autoridades universitárias.

É preciso, portanto, que se formule uma política dirigida no sentido de promover a ampliação do atendimento. Em termos de equidade social, é indispensável levar as universidades a abrirem cursos noturnos em áreas de grande demanda, de modo a permitir à população que trabalha o acesso ao ensino superior gratuito.

Tabela 13							
9 IFES Relação Nº Alunos/Nº Docentes, Nº Alunos/Nº Funcionários , Nº de Programas de Mestrado e Doutorado e Percentual de Docentes com Mestrado e Doutorado.							
Instituições Supervisionadas	Relação Nº de alunos/ Nº de docentes	Relação nº de alunos/ nº de funcionários	Nº de Programas de Pós-Graduação		Titulação do corpo docente		
			Mestrado	Doutorado	Grad.Esc.	Mest.	Dout.
NORTE	10,96	6,48	12	3	64,56	27,86	7,57
UFPA	12,99	9,04	9	3	59,14	29,72	11,14
FUFRR	9,75	7,21	0	0	84,71	14,12	1,18
FCAPA	8,43	2,07	1	0	37,80	51,97	10,24
FUFRO	10,82	10,30	0	0	89,96	10,04	0,00
FUAM	8,29	5,00	2	0	67,11	26,64	6,21
FUFAC	10,73	4,20	0	0	67,36	30,90	1,74
FUFAP	--	--	--	--	0,00	0,00	0,00
NORDESTE	8,70	4,13	133	16	51,30	36,01	12,69
UFAL	7,67	5,09	1	0	64,40	29,01	6,59
UFBA	8,17	3,75	27	4	47,09	38,36	14,55
UFCE	8,61	3,19	18	2	39,10	40,87	20,03
UFBB	7,89	3,81	33	2	48,49	39,10	12,41
UFPE	9,44	4,62	32	8	37,31	39,82	22,87
UFRN	9,52	3,77	11	0	57,73	33,18	9,09
UFRPE	8,08	3,87	6	0	52,15	36,05	11,80
CENTEC-BA	9,60	4,09	0	0	90,12	8,64	1,23
CEFET-MA			0	0	0,00	0,00	0,00
ESAM	6,07	1,45	1	0	15,07	73,97	10,96
FUMA	9,32	6,54	2	0	65,51	29,67	4,82
FUFPI	7,85	5,69	1	0	68,11	27,95	3,94
FUFSE	15,26	6,86	1	0	57,81	32,05	10,14
SUDESTE	7,41	2,78	248	121	38,80	35,47	25,64
UFES	7,66	3,54	4	0	53,27	36,00	10,73
UFF	6,64	3,55	26	6	44,89	36,31	18,80
UFJF	8,54	5,90	2	0	66,80	25,44	7,76
UFMG	6,99	4,00	41	17	38,49	36,07	25,43
UFRJ	8,82	2,55	85	50	26,21	35,85	37,94
UFRRJ	5,86	2,27	8	2	36,06	44,94	19,01
FMTN	4,43	0,59	1	0	61,21	19,83	18,97
FADD	4,95	3,89	0	0	56,76	43,24	0,00
CEFET-RJ	7,87	2,21	0	0	67,62	23,81	8,57
CEFET-MG	9,20	2,45	1	0	78,16	18,39	3,45
EFDA	7,59	8,46	0	0	48,72	37,61	13,68
EFEI	15,76	6,23	2	0	28,57	45,71	25,71
EPM	2,18	0,44	36	31	14,87	23,67	61,46
ESAL	11,35	5,29	9	2	11,60	46,96	41,44
FURJ	6,01	2,82	2	0	67,60	18,21	14,19
FUFUB	7,37	2,08	3	0	46,91	39,36	13,72
FUOP	6,44	2,25	1	0	47,35	40,81	11,84
FUSCAR	5,62	3,78	11	0	17,89	36,10	46,63
FUFV	9,10	1,61	16	4	13,75	52,66	33,45
FUNREI	13,77	9,34	0	9	65,75	29,83	4,20
SUL	7,89	5,12	114	35	46,20	35,41	18,39
UFPR	8,73	6,47	22	7	44,23	37,41	18,36
UFRS	7,84	5,89	46	20	44,07	32,88	23,05
UFSC	8,36	4,48	22	7	32,17	46,18	21,65
UFSM	7,99	3,75	14	0	50,25	34,59	15,16
CEFET-PR	7,18	4,11	1	0	62,07	29,66	8,28
FURG	7,81	6,21	1	0	66,60	26,22	7,12
FUFPEL	6,63	4,54	7	1	72,02	31,32	12,08
FFCMPA	2,56	5,32	1	0		9,84	18,13
CENTRO-OESTE	7,27	3,87	44	9	51,73	30,87	17,39
UFGO	7,10	3,32	8	0	57,18	31,80	11,02
UNB	8,14	4,72	34	9	25,26	31,82	42,91
FUFMT	6,02	3,85	1	0	68,78	27,88	3,34
FUFMS	8,03	3,55	1	0	60,39	32,76	6,84
TOTAL	8,11	3,78	551	184	46,91	34,68	18,41

FONTE: MEC - Anuário Estatístico - 1992

⁹ Não inclui os funcionários dos hospitais.

No que diz respeito às verbas de custeio e capital, que são reconhecidamente insuficientes, há certamente necessidade de aumentar os recursos disponíveis, mas é preciso igualmente examinar algumas fontes de despesas que poderiam ser reduzidas ou redirecionadas.

De um lado, verifica-se que as IFES estão extremamente mal equipadas em termos de infra-estrutura, especialmente no que diz respeito a laboratórios e bibliotecas. Por outro lado, constata-se que possuem, em geral, um imenso patrimônio imobiliário sub-utilizado, cuja manutenção é extremamente onerosa. Só a área construída das IFES é de cerca de 5,5 milhões de metros quadrados, que representam um investimento muito alto e apresentam índices de ocupação e utilização muito reduzidos.

Finalmente, há que se calcular o custo das atividades culturais e assistenciais mantidas pelas IFES. Não há dados precisos no MEC sobre esta questão, mas certamente é preciso examinar com mais cuidado o custo dos subsídios aos restaurantes universitários, da manutenção de creches e escolas de 1º e 2º graus, de parques esportivos, museus e orquestras, considerando as reais necessidades dos estudantes, docentes e funcionários, os benefícios efetivamente auferidos pela população e as possibilidades alternativas de financiamento através de outras fontes de recursos. A cobrança de alguns desses serviços daqueles que podem pagar poderia ser utilizada para a manutenção dessas atividades, garantindo-se a gratuidade àqueles que não podem fazê-lo.

3 - Qualidade e eficiência

Os problemas de custo estão associados a problemas de qualidade e eficiência.

As IFES, como as demais universidades públicas, não possuem, normalmente, sistemas adequados de controles e incentivos para promover o melhor desempenho de docentes, pesquisadores e funcionários. O controle, na maior parte dos casos, é atribuído aos próprios departamentos, cuja estrutura igualitária e solidariedade corporativa impedem uma atuação eficaz, permitindo uma série de abusos, como inobservância do regime de Dedicação Exclusiva, redução da jornada de trabalho, carga didática reduzida e mesmo ociosidade prolongada. Some-se a isto a longa lista de vantagens corporativas, como licenças remuneradas e afastamentos para os mais variados fins, e se tem um quadro de sub-utilização de recursos humanos que é inadmissível, quando se trata da aplicação de recursos públicos.

O problema central reside no fato da política salarial ter-se orientado, no caso das IFES, no sentido de utilizar os mesmos mecanismos que são tradicionais no funcionalismo público e aos quais se deve atribuir grande parte da responsabilidade pela ineficiência que caracteriza esse setor. Consistem em tentar compensar salários baixos com vantagens corporativas.

Além da aposentadoria precoce e dos afastamentos e licenças, já mencionados, e dos adicionais por tempo de serviço, os quais beneficiam igualmente a todos, há outras

vantagens que incidem diferencialmente e provocam profundas distorções no sistema de remuneração. Exemplo disto é a incorporação permanente, como vantagem pessoal, inclusive para fins de aposentadoria, de gratificações pelo exercício de funções que deveriam ser temporárias, como as de chefia de departamentos e direção de unidades. O acúmulo de vantagens deste tipo estabelece diferenças flagrantes na remuneração dos docentes e servidores, que não apenas oneram de forma sensível a folha de pagamento, mas são independentes de qualquer avaliação de mérito ou desempenho, criando uma situação de óbvia iniquidade.

O Regime Jurídico Único agravou sobremaneira distorções deste tipo. Além disso, garantindo um grande número de direitos, através de uma legislação extremamente complexa, acabou favorecendo um processo de busca permanente de vantagens salariais através de demandas judiciais. Sentenças as mais diversas, dadas por juízes diferentes em demandas idênticas, criaram mais um fator de diferenciação interna de salários. O exemplo mais flagrante tem sido a concessão do chamado horário corrido de 6 horas a grupos de funcionários que recorreram à Justiça. Introduzido em algumas IFES em períodos de aviltamento salarial, como medida temporária, passou a ser considerado direito adquirido quando os salários melhoraram. Beneficiando apenas alguns, o horário corrido cria enormes distorções, além de promover o inchaço da folha de pagamento, pois exige o aumento do número de funcionários para cobrir o horário de funcionamento normal das escolas. Este tipo de concessão é particularmente danoso, porque tende a ser utilizado para completar o salário com outra atividade remunerada, transformando o emprego público em "bico".

Neste processo todo, acabou-se por se dissociar inteiramente o salário da competência e da produtividade, ao mesmo tempo em que se onerou a folha de pagamento a ponto de impedir um aumento salarial compatível com as funções que exigem pessoal mais qualificado. Chegou-se à situação esdrúxula de se gastar muito para se pagar pouco.

Outra consequência desta política salarial é que, como a remuneração de boa parte dos docentes e servidores está muito acima da tabela básica de vencimentos, esta se torna uma ficção. A defesa intransigente da isonomia, que é bandeira das entidades sindicais, não encontra nenhuma correspondência com as enormes variações que ocorrem nos salários reais, as quais, contraditoriamente, são indiretamente promovidas pela defesa, igualmente intransigente, das vantagens obtidas.

Nesta situação, as negociações salariais movem-se no terreno da irrealidade, pois as reivindicações são apresentadas pelos sindicatos tomando como referência o piso salarial e a tabela básica de vencimentos, que estão inteiramente distorcidas.

É em virtude disto tudo que a melhoria da qualidade e eficiência no uso de recursos humanos das IFES não depende apenas de controles externos, mas de uma reformulação profunda na própria carreira, que reintroduza e recupere os estímulos à melhoria de desempenho e elimine as deformações atuais, que traduzem uma desvalorização da qualificação formal e da competência real.

Outro problema, aliás, associado ao anterior, diz respeito à estabilidade no

emprego. O ingresso por concurso público tem o objetivo salutar de evitar o clientelismo e o nepotismo, mas não garante nem a vocação nem a dedicação posterior do docente. Não garante sequer a sua competência e qualificação, a qual normalmente é adquirida no próprio exercício da profissão, processo que se traduz no ideal de "carreira universitária". A estabilidade deve ser o coroamento da carreira bem sucedida, não a sua condição prévia, o que permite que se eternizem nas instituições de ensino docentes e pesquisadores despreparados e desinteressados, eliminando a possibilidade de substituí-los por outros, mais qualificados, mais competentes e mais dedicados. Não há, hoje, nas universidades públicas federais, nenhum mecanismo que impeça a transformação do emprego universitário em sinecura.

A solução deste problema, como a dos demais, que examinaremos a seguir, consiste em divorciar a carreira universitária da tradição brasileira de funcionalismo público, o que deve decorrer naturalmente da própria consolidação da autonomia plena. Na carreira universitária, a estabilidade deveria ser conquistada após longo período probatório, com avaliações periódicas, nas quais se devem incluir tanto as atividades de pesquisa como as de ensino.

Devemos considerar ainda a questão da dissociação entre promoção na carreira e titulação acadêmica (mestrado e doutorado). Embora a aquisição desses títulos não garanta um bom desempenho, eles representam, no mundo todo, uma exigência mínima de qualificação adicional à graduação para o exercício da docência universitária, constituindo, ao mesmo tempo, parte integrante da formação do pesquisador. No sistema federal, a promoção por titulação foi substituída por uma avaliação de *curriculum*, a qual, na grande maioria dos casos, é feita pelos próprios colegas de departamento, sem critérios definidos. Disso resultou um processo extremamente rápido de promoção funcional, que igualou, no topo da carreira, docentes com qualificação e competência muito diversas. Assim, um pesquisador de renome internacional, com doutorado e elevada produção científica, atuante na formação de novos investigadores, pode ocupar a mesma posição que um outro, que não possua sequer o mestrado, sem nenhuma experiência de pesquisa ou publicação relevante, que se limita a umas poucas aulas na graduação. Desta forma, acaba-se por desestimular a aquisição de qualificação formal e desvalorizar a competência acadêmica. Como se vê no Tabela 14, há muito pouca relação entre posição na carreira e titulação.

Embora certamente haja exceções no plano individual, esse sistema tornou a exceção, regra. A melhoria da qualidade do ensino e da pesquisa passa necessariamente pela exigência de formação em nível de pós-graduação como prática normal e é facilmente constatável que as instituições de maior prestígio acadêmico e de melhor reputação, tanto no ensino como na pesquisa, são exatamente aquelas nas quais há predominância de mestres e doutores.

Deve-se reconhecer que as próprias IFES, assim como o Governo Federal, através da CAPES, têm investido bastante no treinamento do corpo docente. Além disso, a introdução e, depois, a ampliação de um adicional salarial por titulação, estabelecido pelo MEC, corrigiu em parte essa distorção da carreira. Mas, certamente, haveria a necessidade de restabelecer critérios de qualificação para a ascensão funcional.

Tabela 14					
IFES - Número e Percentual de Docentes por Categoria Funcional e Titulação					
Categoria Funcional	Nº	%	Titulação	Nº	%
Auxiliar	5.937	13,32	Grad. e Espec.	20.904	46,91
Assistente	10.674	23,95	Mestrado	15.455	34,68
Adjunto e Titular	27.479	61,66	Doutorado	8.202	18,40
Outros	471	1,05	---	---	---
TOTAL	44.561	100,00	---	44.561	100,00
FONTE: MEC - Anuário Estatístico - 1992					

A verdade é que, no sistema público federal, a intransigente defesa da indissociabilidade entre ensino e pesquisa, que constitui uma das tradicionais bandeiras do movimento docente, tem sido acompanhada pela sistemática destruição corporativa dos incentivos à produção científica, que se oculta atrás de uma falsa isonomia.

Isso se nota igualmente nas distorções do regime de dedicação exclusiva, o qual foi especificamente criado para promover a pesquisa. A lógica do incentivo residia na idéia de que o exercício da pesquisa, paralelamente ao ensino, exigiria a permanência constante na instituição e, portanto, uma remuneração diferencial, que permitisse a dedicação exclusiva do docente. Não é isso o que ocorre.

A análise da distribuição da porcentagem de docentes em D.E., entre as diferentes instituições, revela que ela não está associada ao desenvolvimento da produção científica. Das 13 IFES que possuem mais de 80% dos professores em D.E., 5 são escolas ou universidades rurais, 2 outras são escolas isoladas (Engenharia de Itajubá, Farmácia, Odontologia de Alfenas). As demais são, pela ordem, a de Roraima (100%), de São Carlos (92%), da Paraíba (84%), de São João Del Rei (86,64%) e de Santa Maria (80,15%). Inversamente, as instituições de maior produção científica apresentam percentuais bem menores, a saber: UFRJ, 55,8%; EPM, 40,5%; UFRGS, 54%. Apenas a Universidade Federal de Minas Gerais alia desenvolvimento e pesquisa com índice mais elevado de docentes em D.E.: 72,8% (Tabela 15).

Vê-se claramente que a dedicação exclusiva aparece como benefício majoritariamente utilizado por instituições isoladas na zona rural e em cidades pequenas ou mais pobres, onde as oportunidades de emprego bem remunerado são raras. Nessas condições, o regime de D.E. seria bem empregado se garantisse a atração de pessoal mais qualificado para essas instituições. Não é isso, entretanto, o que ocorre, pois as instituições com maior porcentagem de D.E. estão muito abaixo da média em termos de percentual de doutores, como é o caso de Roraima (1,2%), FUNREI (4,4%), FCAPA (10,24%), ESAM(11%), FUOP(11,85), UFPb(12,4%), EFOA(13,6%) e UFSP(15,1%). Sem a exigência de qualificação acadêmica e produção científica regular, o regime de D.E. constitui apenas um instrumento para criar um mercado de trabalho privilegiado, em regiões nas quais as possibilidades de emprego bem remunerado são pequenas.

Tabela 15 IFES - % de Professores com titulação nas Instituições de maior concentração do regime de dedicação exclusiva		
Instituições	% em Dedicação Exclusiva	% de Docentes Doutores
FUFRR	100,00	1,18
ESAL	99,45	41,44
FUFV	98,80	33,45
ESAM	95,98	10,96
FUSCAR	92,06	46,63
FUDP	90,03	11,84
FCAPA	89,76	10,24
EFUA	89,74	13,68
UFRRJ	89,34	19,01
EFEI	85,71	25,71
FUNREI	85,64	4,42
UFPB	84,35	12,41
FUFUB	80,43	13,72
UFMS	80,15	15,16
FONTE: MEC - Anuário Estatístico - 1992		

Outra forma de desvalorização e desestímulo à competência acadêmica e à produção científica foi a extinção da exigência de titulação para ocupar cargos de chefia e direção. Com isso, a liderança científica das universidades ficou divorciada das funções de gestão, as quais passaram a depender fortemente de apelos políticos e corporativos, especialmente quando se generalizou o sistema de eleições diretas tripartidas. Estabeleceu-se, assim, uma situação paradoxal, na qual a defesa intransigente da indissociabilidade entre ensino e pesquisa, por parte das organizações sindicais da área acadêmica, não é acompanhada de nenhuma exigência de comprovação de experiência na área científica para gerir a instituição.

4. A escolha de dirigentes

Dentro deste panorama, uma reflexão mais aprofundada precisa ser feita em relação à questão das eleições diretas tripartidas para todas as funções de direções e, especialmente, para a escolha de reitor. Em primeiro lugar, é importante reconhecer que ela surgiu em oposição a uma prática anterior, na qual interesses políticos dos governos e bancadas estaduais intervinham fortemente na escolha, em detrimento de critérios acadêmicos. Quando as universidades lograram preservar-se deste tipo de interferência externa, não raro o fizeram em benefício de oligarquias internas, que monopolizaram as posições nos órgãos decisórios. Ambas as práticas precisam ser combatidas, pois é

imprescindível que as universidades tenham uma administração competente, com base nos valores acadêmicos.

Neste contexto, a proposta de eleição direta foi defendida e amplamente aceita, para pôr fim a este estado de coisas. Entretanto, o processo revelou, ao longo destes anos em que tem sido imposto em confronto direto com a legislação vigente, muitos aspectos negativos, que precisam agora ser considerados.

A eleição tripartida foi originalmente proposta pelo movimento de Córdoba, que, a partir da Argentina, sacudiu as universidades latino-americanas na década de 1920. Desde então, este modelo tem sido reiteradamente adotado, eliminado e reintroduzido nas universidades da região. Mas, nesse modelo, os três parceiros são os estudantes, os docentes e os ex-alunos. Apenas no Brasil a fórmula foi alterada, no sentido de substituir os ex-alunos pelos funcionários, com dois efeitos negativos: em primeiro lugar, introduziu, com grande peso no processo decisório, um segmento cuja relação com interesses e valores propriamente acadêmicos é muito tênue; em segundo lugar, alterou inteiramente o processo, confinando-o no âmbito interno das universidades.

A presença dos ex-alunos tinha, no modelo original, a função de garantir uma ampla participação de segmentos externos às universidades no processo de escolha de dirigentes, de forma a compensar o viés corporativo e representar, mesmo que parcialmente, os interesses da sociedade mais ampla, aos quais a universidade deve estar subordinada. Mesmo na versão latino-americana, entretanto, o modelo não funcionou satisfatoriamente e a representação dos ex-alunos foi freqüentemente manipulada por grupos minoritários de militantes políticos que, desta forma, aumentaram desproporcionalmente o seu peso, deformando o processo. No modelo que está sendo defendido no Brasil, a questão da participação externa foi simplesmente eliminada.

O mecanismo das listas, submetidas à escolha de uma autoridade externa legítima, que é consagrado na legislação atual, constitui a forma tradicional, na história das universidades, de assegurar a participação, no processo de escolha dos dirigentes, de representantes da sociedade ou, pelo menos, de algum de seus segmentos mais influentes.

No Brasil, uma decisão casuística do governo militar, aumentando de 3 para 6 nomes a composição da lista, contribuiu enormemente para desacreditar este mecanismo. Além disto, sendo a própria legitimidade do Presidente da República contestada pelas forças democráticas da universidade, durante o período autoritário, todo o processo de escolha através de listas foi deslegitimado. Com a redemocratização do país, a legitimidade do Presidente foi restaurada e devem-se examinar agora, de forma mais positiva, as vantagens deste mecanismo, embora ele certamente abra espaço para pressões político-partidárias e clientelistas, através da atuação de deputados e governadores junto ao Presidente.

Mas há o outro lado do problema, que é o das vantagens e desvantagens da eleição direta, da perspectiva interna das instituições. Em primeiro lugar, o processo, que procurava evitar a politização espúria da escolha (pela Influência das oligarquias internas e externas), acabou por realizar uma politização inversa, mas talvez não menos

perniciosa. Neste tipo de eleição, grupos minoritários de militantes políticos organizados adquirem um peso desproporcional - e a política que defendem não é formulada a partir dos interesses acadêmicos, mas das organizações a que pertencem e que pouco têm a ver com os problemas universitários. De outro lado, o processo favorece apelos corporativos, aos quais são mais sensíveis os funcionários (cujo compromisso acadêmico é naturalmente muito secundário em relação às reivindicações sindicais) e a parcela menos qualificada do corpo docente, que tem pouca influência intelectual na universidade (e a compensa pelo engajamento político). As próprias características que vem assumindo a eleição, que copia o que de pior existe na nossa tradição política em termos de propaganda eleitoral, acentuam essas deformações. Este tipo de eleição exige recursos financeiros cada vez mais significativos (para a distribuição de *buttons*, camisetas, panfletos etc.) e grupos muito organizados, favorecendo, desta forma, os grupos de militantes políticos e/ou sindicais e afastando progressivamente da disputa as lideranças científicas e intelectuais, para as quais esse tipo de campanha eleitoral não se coaduna com sua visão acadêmica.

A eleição na universidade tem sido concebida como se se tratasse de uma eleição para um cargo executivo de governo. Numa eleição para o Executivo municipal, estadual ou nacional, os interesses que devem estar representados são os dos cidadãos, os quais, por definição são iguais perante a lei. A função do governante é a de promover o bem estar de *todos* os cidadãos, e tanto mais democrática é a eleição quanto mais extensos os direitos de cidadania. A função primordial dos dirigentes universitários, ao contrário, não é a de promover o bem estar de professores, alunos e funcionários, mas o desenvolvimento do ensino e da pesquisa. São, portanto, os interesses acadêmicos que devem estar representados, e é este o critério que preside a constituição de órgãos colegiados da universidade. Neles, o que se procura é um equilíbrio entre os interesses das escolas profissionais em oposição aos da ciência básica, os das humanidades em relação aos das ciências exatas, os do ensino em contraposição aos da pesquisa. O prestígio científico e intelectual dos representantes deve constituir um elemento fundamental para a participação nos conselhos, na medida em que as decisões que tomam devem ser majoritariamente de cunho acadêmico e não sindical ou corporativo. Uma representação por categoria (que garanta a participação de alunos e funcionários) deve existir, para que seus interesses legítimos não sejam ignorados; particularmente importante, neste ponto, é a participação estudantil. Mas o peso desta representação deve ser minoritário, pois essas categorias não são responsáveis pelas atividades-fim da universidade. É nos conselhos, portanto, que se pode constituir uma representação adequada dos *interesses acadêmicos* e é por isso que a tradição universitária tem consagrado a escolha dos dirigentes pelos conselhos.

A consulta à comunidade apresenta, por outro lado, aspectos positivos, que não devem ser ignorados. Na estrutura fragmentada e verticalizada das universidades, é uma ocasião privilegiada (e talvez a única) para se discutir a instituição como um todo e construir um projeto coletivo. Mas, para que se atinja plenamente este objetivo, é preciso que seus aspectos negativos sejam considerados e controlados.

A verdade é que o longo período autoritário, e a inexistência de uma tradição verdadeiramente democrática nas IFES, acabaram por generalizar uma concepção muito limitada do que seja democracia. Na visão geral, ela se restringe praticamente a eleições

diretas ou à manifestação de assembléias. Todos os complexos problemas envolvidos nessas formas primitivas de democracia, os controles necessários para evitar o domínio de minorias organizadas e garantir a representação ampla, que fazem parte da tradição política democrática, têm sido sistematicamente ignorados.

O aperfeiçoamento da democracia nas universidades não poderá ocorrer enquanto o simplismo das posições não for superado, dando lugar a um debate mais aberto e menos preconceituoso, na busca de caminhos novos. Um processo de múltiplas instâncias de escolha pode constituir uma solução. Exemplo disso seria uma eleição direta ampla, com inclusão de ex-alunos, para a constituição de uma lista preliminar, de 6 a 9 nomes, entre os quais um colegiado acadêmico escolheria 3, que seriam então encaminhados à decisão final do Presidente. Num processo como este, as pressões político-partidárias, sindicais e de minorias militantes, não seriam eliminadas, mas, em grande parte, neutralizadas pelo confronto de umas com as outras.

5 - Isonomia e heterogeneidade

Um dos problemas centrais do sistema federal, que certamente está associado aos problemas de alto custo e baixo rendimento, reside na contradição profunda que existe entre uma política e uma orientação de tratamento indiferenciado e isonômico de um lado e, de outro, um conjunto de instituições e regiões que são extremamente heterogêneas.

A questão da heterogeneidade das IFES é crucial para uma avaliação realista da situação atual e das possibilidades de melhorá-la. A verdade é que, sob indicadores globais, que revelam um desempenho médio bastante insatisfatório, oculta-se uma realidade extremamente diferenciada. Este fato permite propor uma política que consiste em tentar generalizar, para o sistema, os índices de desempenho mais elevados que existem no próprio conjunto da IFES.

Assim, o próprio orçamento-aluno, que consideramos demasiado elevado, encobre situações muito diversas. O mesmo cálculo que nos fornece a média de 8.000 dólares por aluno indica uma variação de custo que vai de 3.000 a 15.000 dólares (Fig.6).

Do mesmo modo, a relação número de alunos por professor varia de menos de 3 para mais de 15 e o número de alunos por funcionário de 24 a menos de 2. Parte desta variação é, certamente, necessária. Uma instituição especializada na área médica ou agrária, sem dúvida, tem custos relativos e necessidades de pessoal mais elevados do que uma universidade de porte médio, com alta concentração de cursos na área de ciências sociais e humanidades. Mas, mesmo quando se comparam instituições de porte e estrutura semelhantes, as variações são enormes e impossíveis de serem justificadas em termos de necessidades ou desempenho (Tabela 13).

O problema fundamental é que a carreira única e o financiamento "isonômico" e disperso pressupõem uma produção científica uniforme que não existe.

A proposta de diversificação do sistema, que já foi apresentada pelo MEC à época do grupo GERES, certamente é mais racional, mas encontrou uma imensa resistência por parte da comunidade acadêmica. Acusou-se o Ministério de pretender desvalorizar a formação de nível superior, transformando o docente em máquinas de dar aulas e destruindo a pesquisa no país.

Essas acusações, feitas em clima altamente emocional, não se sustentam à luz de uma análise mais objetiva. Em primeiro lugar, porque, como já assinalamos, a grande maioria dos docentes das universidades federais efetivamente não se dedica à pesquisa - não há razão para se manter uma ficção. Em segundo lugar, porque é necessário revalorizar as atividades de ensino - a pesquisa não deve ser o único fator de prestígio, nem dos docentes, nem das instituições. Em outros países, como na França e nos Estados Unidos, essa diversificação não apenas existe de fato (como entre nós), mas inclusive de forma institucionalizada. Há estabelecimentos de alto prestígio, tanto públicos quanto privados, nos quais a pesquisa é uma atividade marginal ou didática, mas nos quais a formação dos alunos é de alta qualidade. É o caso, na França, das *Grandes Écoles*, nos Estados Unidos, dos *Colleges* que se disseminaram pelo país como resultado da pressão das comunidades locais para garantir uma educação superior de boa qualidade para os seus jovens. Em terceiro lugar, isso não significa a destruição da pesquisa nem de sua indissociabilidade com o ensino. Significa apenas que a indissociabilidade deve existir no *sistema* e não individualmente. Um mínimo de pesquisa pode e deve ser feito em todos os tipos de instituição, como parte do ensino. Mas a manutenção de centros de pesquisa altamente competentes é outra coisa - exige investimentos vultosos e precisa ser altamente seletiva.

A democracia do sistema pode ser assegurada de duas formas. De um lado, através de uma mobilidade horizontal entre estabelecimentos de tipo diverso, de tal forma que docentes qualificados e vocacionados para a pesquisa, que trabalhem em instituições de ensino, possam se transferir, definitiva ou provisoriamente, para os centros de investigação, ou trabalhar associados a eles. De outro, valorizando efetivamente o trabalho didático, de forma a não fazer depender exclusivamente da pesquisa, mas também da qualificação e da competência, o prestígio, bem como a remuneração do professor.

Isto exige, certamente, uma transformação da concepção do Regime de Dedicção Exclusiva, à semelhança do que está sendo proposto na França, diversificando os incentivos. Assim, sobre um salário básico, calculado em termos de uma exigência mínima de horas de aula, estabelecem-se diferentes adicionais de remuneração entre os quais os docentes podem optar e os quais, muito excepcionalmente, podem acumular. O primeiro é um adicional por pesquisa - desta forma, mantém-se uma carga didática reduzida, para que o professor possa dedicar-se à investigação. Um sistema semelhante ao das bolsas de pesquisa do CNPq poderia constituir o mecanismo adequado, porque contemplaria, inicialmente, por um período reduzido, os que demonstrem alto potencial para essa atividade e, depois, de forma permanente, aqueles com produção científica

comprovada.

O segundo adicional é por dedicação à docência. Exige-se do professor um número maior de horas de aula do que aquele atribuído ao pesquisador, como é justo. O incentivo de qualidade pode ser introduzido através de um sistema, comum no resto do mundo, que tem como um dos elementos centrais a avaliação do desempenho do professor pelos alunos, de forma regular e sistemática.

O terceiro adicional é por atividade administrativa. Desta forma, o exercício da direção dos departamentos, dos cursos, das faculdades e mesmo da Universidade pode permitir o abandono temporário ou limitação das atividades docentes e de pesquisa, sem diminuição do salário acrescido que é próprio da Dedicção Exclusiva.

O que não deve ser permitido é a remuneração da Dedicção Exclusiva a docentes que estejam apenas dando um mínimo de aulas, sem produzirem cientificamente e sem pesadas responsabilidades administrativas.

É necessário, portanto, ao lado da diversificação dos estabelecimentos, diferenciar também a carreira do magistério de nível superior, de forma a eliminar a ociosidade que se esconde atrás da isonomia, permitindo um desempenho melhor do sistema. Com isso, nos estabelecimentos basicamente dedicados à formação dos alunos de graduação, predominará o incentivo de dedicação didática, sendo o incentivo de pesquisa mais raro. Nas universidades, o incentivo de pesquisa deve ser mais amplo, sem atingir, entretanto, o conjunto do corpo docente, parte do qual não estará produzindo cientificamente. Tanto em um quanto em outro caso, o incentivo para a atividade administrativa recompensará a capacidade gerencial.

O exame mais detalhado que procuramos fazer das IFES indica, certamente, uma situação que precisa ser alterada. No panorama geral, ao lado de umas poucas instituições onde se logrou associar o ensino e a pesquisa e atingir uma alta proporção de pessoal qualificado, há inúmeras outras que não conseguiram ainda sequer se aproximar desse ideal. Além disso, o que se verifica é uma forma extremamente irracional de alocação e utilização dos recursos e uma ineficiência administrativa, que se manifestam no uso das instalações, na distribuição do pessoal e das vagas, na inflexibilidade da organização didática, na ausência de prioridades de pesquisa e de planejamento das atividades de extensão e, portanto, na impossibilidade de atender a uma demanda social em constante transformação. Mas há, ainda, um outro lado da questão.

O inverso desta mesma peculiaridade é a constatação da variação do percentual de custeio e capital destinados às IFES pelo MEC no orçamento, o qual também não pode ser explicado nem por necessidades nem por desempenhos diferenciais.

O que se constata, no conjunto, é uma irracionalidade tanto na utilização dos recursos por parte das instituições como na sua alocação por parte do MEC, configurando o fundamento dos custos excessivos e do desempenho insatisfatório.

6 - O centralismo burocrático e o centralismo sindical

Apesar disso, é nas universidades públicas que se concentra a investigação científica e é nelas que se forma o pessoal mais qualificado de que o país necessita. Não se trata, pois, de puni-las ou destruí-las, mas de melhorá-las. Para isso, é preciso reconhecer a existência de problemas sérios na distribuição e utilização dos recursos, que devem se corrigidos.

Para fazê-lo, precisamos analisar um outro lado do problema e reconhecer que a ineficiência e a má gestão dos recursos públicos não são resultado de uma política deliberada ou de uma incompetência intrínseca das universidades, ou mesmo do MEC, mas do contexto no qual operam, caracterizado pela rigidez burocrática e por um sistema de financiamento ineficaz. A rigidez burocrática é fruto de uma longa tradição centralizadora do Estado brasileiro, que tende a regulamentar uniforme e minuciosamente toda a ação da universidade (o conteúdo dos cursos e a carreira docente, a remuneração dos servidores, o modo de escolha dos dirigentes, as formas de admissão de pessoal) e, assim, as amarra numa camisa-de-força que as impede de responder com flexibilidade às novas demandas sociais. O problema com a multiplicação das normas é que se cria, inevitavelmente, como consequência, uma burocracia encarregada de verificar seu cumprimento; como as normas assumem a forma de determinações legais e não de objetivos educacionais, o que é verificado e cobrado é antes a letra que o espírito da lei.

A tendência burocrático-centralizadora do Estado brasileiro afeta todo o sistema de ensino superior, e não apenas as IFES. É necessário, portanto, analisar o conjunto dos controles burocráticos para, em seguida, examinar sua incidência específica sobre as IFES.

Há cinco mecanismos fundamentais de controle burocrático.

Três deles, que afetam o conjunto das instituições, públicas ou privadas, são responsáveis pela rigidez e inflexibilidade da organização do ensino, e demonstram, claramente, a existência de interesses sociais particularistas muito fortes na manutenção desse sistema.

O primeiro é a regulamentação das profissões, de responsabilidade do Poder Legislativo, que estabelece reservas de mercado para portadores de determinados diplomas, criando interesses estabelecidos e dificultando qualquer alteração que afete os privilégios dos profissionais da área.

O segundo, decorrência deste, é o mecanismo do currículo mínimo, de responsabilidade do CFE, que uniformiza burocraticamente o conteúdo dos cursos, para legitimar a validade dos diplomas. Neste sistema, as vantagens de uma formação universitária não são percebidas como aquisição de uma qualificação que permita competir com vantagem num mercado aberto, mas como aquisição de um direito de acesso a um mercado artificialmente reservado. Deste modo, não há um incentivo que estimule a qualidade dos cursos e a adequação de conteúdo do *curriculum*, como

exigência dos próprios alunos (como ocorre, por exemplo, nos cursos de preparação para o vestibular). A única possibilidade de melhoria da qualidade consiste num controle externo coercitivo, que é inviável, dada a extensão e a heterogeneidade do sistema - seria preciso constituir um exército de fiscais altamente competentes, que não haveria como, nem onde, recrutar e, menos ainda, remunerar. A solução para este problema, certamente difícil de implementar politicamente, consiste em diminuir drasticamente as profissões regulamentadas, e exigir exames de ordem ou de Estado para o exercício das profissões, e não apenas o diploma.

Outros países, como os Estados Unidos, resolveram o problema desta forma, separando claramente a obtenção de um grau universitário do direito de exercer uma profissão como Direito, Medicina, Arquitetura e outras. Isto é feito através de *exames de ordem* conduzidos pelas associações profissionais. Neste sistema, a obtenção de graus universitários é livre, sem qualquer interferência do Estado, mas o exercício profissional não o é, e o do mercado de trabalho se encarrega de caracterizar quais as escolas de nível inferior.

Estes dois exemplos demonstram que o excesso de regulamentação geralmente deriva da pressão de interesses corporativos de grupos ou categorias as mais variadas, e tende antes a estabelecer privilégios que a garantir a democratização das oportunidades. Parte integrante de uma política educacional verdadeiramente democrática reside numa inversão desta tendência, restringindo a normatização excessiva e privilegiando a legislação que tenha um conteúdo claramente universalista.

O terceiro instrumento de controle é o sistema de autorização de funcionamento e posterior reconhecimento de cursos e instituições, centralizado no CFE e na SENESu, cuja atuação é freqüentemente, sobreposta e conflitiva. No processo extremamente longo e complexo de reconhecimento, há uma série de exigências formais, que não lograram assegurar a qualidade do ensino nem a existência da pesquisa. Em contrapartida, pela sua própria complexidade, geram uma enorme pressão de cunho clientelístico, particularmente através de deputados, no sentido de promover ou apressar os trâmites legais, quando não dão origem a tentativas mais diretas de corrupção por parte de instituições que não atendem às exigências estabelecidas. Por outro lado, uma vez autorizado o funcionamento do curso ou instituição, criam-se interesses e direitos por parte dos alunos e é praticamente impossível deixar de reconhecê-los ou fechá-los, mesmo quando se revelam extremamente deficientes e insatisfatórios.

No caso das universidades, a concessão da autonomia, nos moldes vigentes, liberou-as, em grande parte, do processo de autorização para a criação de novos cursos e incentivou as instituições privadas a aspirarem o *status* universitário. Politicamente, isso significou a transferência de muito da pressão sobre o processo de reconhecimento de cursos para o de credenciamento de universidades.

Todo este sistema precisa ser inteiramente simplificado e reformulado, pois jamais foi capaz de garantir a qualidade do ensino, nem no setor público, nem no privado. Isso exige uma alteração da legislação vigente.

Mas, no que diz respeito às IFES, há uma outra série de controles que têm sido

fortalecidos ultimamente e que abrangem a carreira docente e dos servidores técnico-administrativos, a remuneração, a criação de cargos e funções e o orçamento. Todas estas questões são minuciosamente regulamentadas por lei e a simples alteração de uma única função (de jardineiro para motorista, por exemplo), exige a aprovação do MEC, da Presidência da República e o envio de um projeto de lei ao Congresso. Do mesmo modo, a remuneração e o orçamento.

Nas décadas de sessenta e setenta, como parte do movimento de modernização das universidades, houve uma tentativa de alterar esse tipo de relação entre as universidades e o poder público. A iniciativa pioneira ocorreu com a criação da Universidade de Brasília. A forma de Fundação então adotada e que, a partir dessa data, se estendeu a outras instituições, possuía originalmente uma flexibilidade muito maior. No caso da UnB, foi, inclusive, estabelecido um patrimônio imobiliário, que lhe deveria garantir maior independência financeira. O regime de CLT, que passou a vigorar nestas instituições, assegurou, freqüentemente, melhor remuneração, mas impôs restrições às vantagens corporativas.

Esta tentativa acabou destruída por dois movimentos opostos. De um lado, do próprio poder público, retirando gradualmente, através de portarias e leis, a autonomia das Fundações, de forma a reinstalar os controles burocráticos. De outro lado, por parte dos docentes e funcionários, unidos na luta corporativa no sentido de assegurar o maior conjunto de vantagens, unindo a maior remuneração de algumas Fundações aos benefícios corporativos próprios do serviço público. Esta luta, travada sob a bandeira da isonomia, acabou sendo vitoriosa na elaboração da Constituição de 88 e teve como consequência o Regime Jurídico Único.

A convergência de orientação e interesses, na atuação da burocracia governamental, do Legislativo e dos sindicatos, não é fortuita. Na verdade, o movimento corporativo é a contrapartida, na sociedade civil, do centralismo burocrático estatal, que ele acaba por fortalecer.

Isto ocorre porque, uma vez criado um sistema centralizado como o das IFES, no qual, inclusive, o salário e a carreira dependem de decisões tomadas no âmbito federal, que são válidas para todo o sistema, as reivindicações só têm peso e só podem ser atendidas se forem apresentadas de forma unificada. O centralismo sindical constitui, assim, a resposta ao centralismo burocrático. O sindicato, por sua vez, retira sua força exatamente dessa unificação e da existência de um único interlocutor, neste caso, o MEC. As reivindicações unificadas do sindicato, por sua vez, foram decisões centralizadas por parte do Ministério. Um centralismo, deste modo, reforça o outro e o perpetua.

Este processo acarreta consequências muito negativas para as universidades, que derivam do excessivo fortalecimento de sua dimensão corporativa, a qual, embora necessária, não deve tornar-se dominante. Em primeiro lugar, como a unificação das reivindicações depende da posição da maioria, os interesses mais acadêmicos, defendidos pelos docentes e pesquisadores mais qualificados (que constituem sempre minoria), são em geral desconsiderados. Em segundo lugar, as reivindicações sobre as quais é mais fácil obter consenso são as que beneficiam a todos igualmente. Desta forma, todo o sistema de recompensas diferenciais por mérito e desempenho, que é essencial ao

desenvolvimento acadêmico, tende a ser desqualificado e combatido, se não em princípio, certamente de fato.

Além disso, vantagens corporativistas são mais facilmente garantidas sob a forma de lei. O movimento sindical tende, assim, a exigir uma legislação detalhista, fortalecendo o detalhismo próprio do sistema burocrático centralizador.

Finalmente, o problema fundamental desta dinâmica está em que ela promove uma visão de universidade voltada exclusivamente para os interesses daqueles que estão dentro dela. Sua relação com as necessidades e as demandas da sociedade, a qual não tem representação organizada no encaminhamento das questões universitárias, torna-se abstrata, figurando apenas como elemento do discurso de legitimação das reivindicações corporativas.

7 - Centralismo e racionalização de custos

Na situação atual, é praticamente impossível qualquer sistema eficiente de controle de custos, porque, ao longo dos anos, e como consequência da dinâmica que se estabeleceu entre centralismo burocrático e centralismo sindical, a negociação dos salários se divorciou da questão do orçamento das universidades, sendo determinada isonomicamente para todos os docentes e servidores do sistema federal, através de um enfrentamento direto dos sindicatos com o MEC. O montante da folha de pagamento não é, em nenhum momento, associado às necessidades e condições diversas dos diferentes estabelecimentos de ensino. Para a universidade, enquanto instituição, não há nenhuma necessidade ou interesse em saber quanto ela efetivamente custa. Apenas lhe interessa o montante das verbas de custeio e capital, ainda mais porquanto a própria legislação impede qualquer transferência de verbas entre essas diferentes rubricas.

Duas consequências, igualmente negativas, decorrem desta prática e desta divisão do orçamento em rubricas estanques. Em primeiro lugar, não há nenhum estímulo para que as universidades desenvolvam uma política de racionalização de recursos, aumentando o número de alunos ou eliminando funcionários e docentes ociosos para obter fundos adicionais, destinados a aumentar os salários e melhorar a infra-estrutura. Muito pelo contrário - qualquer economia nesse sentido implicará apenas decréscimo do orçamento total da universidade. É o próprio sistema, portanto, que torna impossível uma racionalização dos gastos, pois ele penaliza as universidades mais eficientes, atribuindo-lhes recursos menores.

A segunda consequência negativa é que, se gastos de pessoal e custeio não podem ser repassados de uma categoria para outra, eles competem, entretanto, dentro dos recursos finitos que compõem o orçamento do MEC. Desta forma, aumentos substanciais da folha de pagamento que não redundam de uma maior eficiência do pessoal existente, mas tão somente de pressão política dos sindicatos, acabam provocando diminuição das verbas de custeio e capital, condenando as universidades ao sucateamento de suas instalações.

8. Conclusão:

A análise dos problemas do sistema federal demonstra a necessidade de uma nova política que reverta a situação atual, corrigindo as distorções que se foram acumulando ao longo dos anos e que tornam o sistema ineficiente, ineficaz e iníquo.

PARTE IV - UMA POLÍTICA PARA O SISTEMA FEDERAL

1. Oferta e demanda

Quando se examina a política de ensino superior que tem sido tradicionalmente implementada no decorrer dos anos pelo MEC, verifica-se que ela tem consistido, basicamente, na resposta a demandas que partem das próprias instituições ou dos sindicatos. Ela tem-se orientado, portanto, muito mais em termos da **oferta** de ensino e pesquisa, definida em função do interesses das IFES, do que das **demandas** por esses serviços, que são formuladas a partir da sociedade. Estas costumam se manifestar apenas de forma particularista, através de reivindicações para criação de novos estabelecimentos federais ou federalização de estabelecimentos já existentes, utilizando os mecanismos tradicionais de clientelismo político, que unem associações locais, governadores, prefeitos e deputados.

Uma política desse tipo pode ser satisfatória na medida em que as demandas se mantêm estáveis e o sistema se encontra relativamente equilibrado. Não é este o caso, no que diz respeito ao ensino superior brasileiro. O sistema enfrenta uma séria crise e tem perdido muito de sua credibilidade e legitimidade, tanto em decorrência da sucessão de greves, como em virtude do sentimento difuso de que as instituições públicas não estão atendendo às necessidades sociais.

Cabe portanto, uma reformulação profunda da orientação política que vinha sendo seguida, para que o poder público possa estabelecer a mediação necessária entre os dois polos de reivindicação: aquela que é mais direta e que parte das instituições, e a outra, mais difusa, que vem da sociedade.

Da análise que fizemos, fica claro que há 4 objetivos principais a serem alcançados, por essa nova política, os quais podem ser considerados consensuais: a ampliação do número de alunos atendidos, a melhoria do ensino, a elevação do nível de qualificação do corpo docente e o aumento da produção científica.

O acesso aos recursos públicos deve ser condicionado ao atendimento desses objetivos, tendo como orientação geral a melhoria de desempenho, por parte das IFES, no cumprimento de suas funções.

2. Autonomia e avaliação de desempenho da pesquisa

Se o centralismo burocrático está na raiz da ineficiência do sistema federal de ensino superior, seria inteiramente ineficaz estabelecer uma nova política que esteja igualmente baseada em medidas e ações centralizadas no Ministério. Há que se implantar, como fundamento e pré-condição de uma política eficaz, uma profunda alteração no relacionamento das universidades com o poder público, dando-lhes, através

da autonomia plena, a flexibilidade necessária para enfrentar a crise que lhes está retirando a credibilidade e impedindo que cumpram seu indispensável papel no desenvolvimento do país.

A modificação nas relações entre universidades e poder público deve ser parte integrante de uma política de modernização, que tem como centro a modificação da forma de atuação do Estado, substituindo controles burocráticos e detalhistas por um sistema que associe a autonomia de execução ao estabelecimento de objetivos e avaliação de desempenho.

Deste modo, no conjunto das políticas contempladas pelo MEC, havia claramente uma, de âmbito mais geral, que afetava a própria estrutura do sistema e que se consubstanciou em duas ações específicas: a primeira orientou no sentido de alterar a legislação vigente, de forma a assegurar a autonomia plena às universidades e, na medida do possível, aos demais estabelecimentos de ensino superior; a segunda, no sentido de alterar o sistema de alocação de recursos, subordinando-o à avaliação de desempenho das IFES.

Duas ações foram desenvolvidas com relação à primeira destas políticas, em 1991 e 1992:

1. O envio de uma proposta de emenda à Constituição, que assegura a autonomia pretendida.
2. Negociações e discussões com o Congresso e as organizações civis, no sentido de tratar adequadamente a questão da autonomia nos dois projetos de Lei de Diretrizes e Bases que foram apresentados (um pela Câmara e outro pelo Senado).

Um aspecto fundamental da autonomia é o orçamento global. É impossível, se desejarmos uma melhor eficiência no uso das verbas públicas, manter o atual sistema, no qual as IFES não são responsáveis nem são responsabilizadas pelo montante da folha de pagamento, que é decidido pelo MEC na negociação com os sindicatos. Enquanto perdurar esta situação, permanecerá a necessidade do controle centralizado da ampliação do quadro docente e funcional e do nível de remuneração, e ganhos em produtividade não se traduzirão em melhor remuneração.

É impossível, por exemplo, esperar uma racionalização de gastos e melhoria de desempenho das IFES, se as instituições não tiverem liberdade de utilizar recursos provenientes de redução de pessoal para aumentar as verbas de custeio, ou se não puderem optar entre contratar mais pessoal, menos qualificado, com salário mais baixo, ou diminuir o pessoal, melhorar a sua qualificação e produtividade, pagando melhores salários. Decisões como estas, que são cruciais para a melhoria de desempenho, não podem ser tomadas centralizadamente pelo MEC, porque só fazem sentido e produzem efeitos positivos se forem adequadas ao contexto específico das necessidades e potencialidades de cada instituição.

A autonomia a ser conferida às instituições não deve significar soberania. Não

pode o Estado, que mantém a rede pública, eximir-se de formular e perseguir uma política educacional que corresponda às necessidades da nação, nem deixar de exigir um desempenho satisfatório por parte de instituições que utilizam recursos públicos. É necessário, portanto, assegurar os instrumentos dessa política. O principal deles é o orçamento. Assim, a segunda linha de atuação do MEC, complementar à primeira, envolveu a elaboração de uma proposta de modificação no sistema de alocação de recursos entre as diferentes instituições, estabelecendo indicadores de desempenho como critério para distribuição de verbas.

Hoje, o orçamento das IFES depende quase que inteiramente do número de docentes e funcionários que possui, número este que se estabeleceu historicamente, influenciado por pressões políticas as mais variadas. Neste sistema, não há nenhum incentivo à melhoria de desempenho.

Entretanto, como as instituições são muito diferentes umas das outras, e como é preciso promover a diferenciação interna do sistema, é necessário que os próprios incentivos, condicionados a indicadores de desempenho, sejam diversificados e correspondam à política geral que vem sendo defendida¹⁰. O anexo 1 detalha esta proposta.

No novo sistema, o orçamento global da instituição deve corresponder a uma parcela do conjunto dos recursos alocados ao ensino superior, a ser determinado basicamente pelos seguintes indicadores:

1. número de vagas preenchidas anualmente em cada área de conhecimento;
2. número de alunos formados anualmente em cada área de conhecimento;
3. proporção de docentes com titulação de mestre e doutor;
4. proporção de docentes em dedicação exclusiva;
5. número e avaliação dos cursos de pós-graduação (que constituem um razoável indicador da produção científica).

O orçamento básico deveria ser complementado com recursos adicionais para a manutenção de hospitais, museus etc., assim como pelo fortalecimento do financiamento de projetos de pesquisa e extensão, tanto aqueles do próprio MEC quanto os das agências de fomento: CNPq, FINEP, CAPES. Os recursos da SENESu deveriam ser canalizados desta forma, o que implica a reformulação dos programas dessa secretaria. Isso começou a ser feito já no final de 1991.

Deste modo, as instituições poderiam obter um aumento de recursos no seu orçamento básico seguindo diferentes caminhos:

1. aumentando o número de vagas;

¹⁰ Wolyneç, Elisa e Zagottis, Décio, *Estudo de um Modelo de Alocação de Recursos para as Instituições Federais de Ensino Superior*. Relatório Brasília, MEC-SENESu, Mimeo, 1992.

2. melhorando o desempenho didático, de forma a diminuir a evasão e a repetência, graduando um percentual maior do total de alunos que admite;
3. melhorando a qualificação do corpo docente, aumentando a proporção de mestres e doutores constantes em seu quadro;
4. implantando e consolidando a atividade de pesquisa, através do desenvolvimento de cursos de pós-graduação;
5. captando recursos adicionais, através de projetos de pesquisa, de atividades de extensão e de prestação de serviços à população.

Uma instituição de fraco desempenho em pesquisa poderia compensar esta deficiência aumentando e melhorando o atendimento na graduação ou na extensão, e vice-versa.

Um cuidado adicional foi tomado na formulação da proposta, partindo do reconhecimento de que, para instituições complexas como as IFES, perdas substanciais de recursos a curto prazo acarretam a desorganização de suas atividades e, inclusive, a inviabilidade de sua sobrevivência. A melhoria de desempenho das IFES não pode ser atingida instantaneamente, mas deve resultar de uma política a longo prazo.

Por isso mesmo, a proposta final de realocação de recursos previa que, anualmente, 90% do orçamento seja distribuído na mesma proporção do ano anterior e 10% sejam corrigidos de acordo com os critérios de desempenho acima apresentados. A correção, portanto, é cumulativa e gradual, havendo ampla margem para a adaptação das instituições aos novos critérios.

A adoção plena destes critérios e sua eficácia como instrumento de promoção de melhoria de desempenho dependem da implantação da autonomia e do orçamento global, os quais precisam aguardar nova legislação. O que se fez no MEC, em 1992, foi iniciar o processo, utilizando o critério de 10% de correção apenas para as verbas de custeio e capital. A continuidade deste processo e a implantação do orçamento global se configuraram, entretanto, como indispensáveis para de uma transformação necessária de todo o sistema atual.

Considerando uma correção anual de 10% do orçamento, o efeito cumulativo seria o seguinte:

Ano	Tabela 16 Porcentagem do Orçamento distribuída de forma	
	Tradicional	Corrigida
ano 1	90.00	10.00
ano 2	81.00	19.00
ano 3	72.90	27.10
ano 4	65.61	34.39
ano 5	59.05	40.95
ano 6	53.14	46.86
ano 7	47.83	52.17
ano 8	43.05	56.95
ano 9	38.74	61.26
ano 10	34.87	66.13

O Projeto de Lei Complementar do Deputado Ubiratan Aguiar, se aprovado, permitirá a implantação plena do novo sistema.

A viabilidade de uma transformação deste tipo depende, entretanto, de algumas condições.

A primeira delas é a modernização administrativa das IFES, a qual pode ser estimulada através da informatização. Até recentemente, nenhuma instituição pública de ensino superior possuía um sistema confiável de informação, que lhe permitisse saber o número de alunos existentes, sua distribuição, o índice de evasão, a taxa de ocupação das instalações e de utilização dos equipamentos, o volume das atividades de extensão, a relação professor-aluno e funcionário-aluno nos diferentes departamentos, o número de matrículas por disciplina, os gastos reais com restaurantes e o público atendido, o volume dos recursos obtidos como receitas próprias. A atuação da SENESu e das próprias universidades vem alterando esta situação e é indispensável que o programa existente de estímulo à informatização seja ampliado. A obtenção de empréstimos externos, através do Banco Mundial, para acelerar este processo, justifica-se inteiramente, em termos do aumento da relação custo-benefício que pode gerar. Proposta neste sentido foi encaminhada em 1992.

A segunda condição consiste em assegurar a regularidade no montante e no fluxo dos recursos. Esta constitui, na verdade, a grande luta e a grande responsabilidade da SENESu. Na situação atual, de crise financeira do Estado, a impossibilidade de um aumento real dos recursos precisa ser, pelo menos parcialmente, compensada por uma política que permita às IFES saberem com antecedência qual o efetivo do qual disporão e quando o receberão - sem isso, não há condição para nenhuma instituição estabelecer um planejamento racional de gastos. Neste caso específico, é possível tentar assegurar essas condições mínimas através da legislação, estabelecendo, para a manutenção das IFES, um percentual do orçamento constitucionalmente destinado à educação e exigindo sua

alocação mensal em função da arrecadação de impostos. Propostas neste sentido, inseridas nos projetos de LDB e na proposta de emenda constitucional enviado pelo MEC, assim como no Projeto de Lei de autoria do Deputado Ubiratan Aguiar, precisam ser aprovadas e postas em prática.

A terceira condição reside numa alteração prévia da estrutura da carreira docente e do pessoal técnico-administrativo. Foram indicadas anteriormente as enormes distorções que ocorrem nessa área e a pressão dos sindicatos para preservar a estrutura atual. Considerando a diversidade das instituições, um dos aspectos fundamentais da autonomia deve consistir, justamente, na possibilidade de variações no modelo de carreira. Mas, se não houver, anteriormente, a criação de um novo sistema, mais flexível e menos distorcido, que funcione como referência para as adaptações a serem introduzidas pelas IFES após a autonomia, a maior parte das instituições não terá força suficiente, ante o poder dos sindicatos, para impor as correções necessárias. Dada a garantia dos direitos adquiridos, a única forma de realizar esta tarefa é através do estabelecimento de uma carreira paralela, obrigatória apenas para as novas contratações, mas que seja vantajosa o suficiente para levar o pessoal hoje existente nas instituições a optarem pelo novo sistema. Um projeto neste sentido deveria ser negociado entre o MEC, a Secretaria de Administração Federal, os reitores e os sindicatos.

A transformação do sistema de alocação de recursos, com a introdução de critérios de desempenho, constitui instrumento fundamental da política geral de ampliação do acesso à rede pública, melhoria da qualificação do corpo docente e desenvolvimento da pesquisa. Ela deve se mostrar particularmente eficaz na ampliação das matrículas dentro da rede existente. Seria importante, entretanto, que o aumento de atendimento assim obtido se refletisse em aumentos salariais para docentes e funcionários, na medida em que traduziria uma elevação da produtividade do sistema.

A reformulação dos critérios de financiamento não esgota a necessidade de atuação do MEC. Tanto o desenvolvimento da pesquisa como a ampliação e diversificação do sistema exigem políticas mais específicas e estímulos adicionais.

3. O desenvolvimento da pesquisa.

Embora seja necessário rever o modelo de instituição que vem sendo implantado e defendido no Brasil, o qual valoriza as grandes universidades multifuncionais, em detrimento de outras alternativas, uma revisão deste tipo não deve significar o abandono da orientação anterior, mas sua diversificação. Universidades que aliem ensino e pesquisa, como se afirmou anteriormente, constituem um fundamento necessário para o desenvolvimento econômico da nação, face ao desafio da revolução tecnológica em curso. Instituições deste tipo, em virtude do seu custo extremamente elevado, não podem manter-se a não ser com recursos públicos. Isto é especialmente verdadeiro no caso do Brasil, onde investimentos em pesquisa por parte do setor privado e financiamento do ensino superior por parte da sociedade civil são raros e insuficientes.

Na verdade, o número de universidades de pesquisa é, de fato, limitado, pois muitas das atuais Universidades Federais não passam, hoje, de meros estabelecimentos de ensino. A política que presidiu sua criação foi inadequada, atendendo a uma demanda local, mais impressionada com o título de Universidade do que com o conteúdo das atividades desenvolvidas. O mais lógico teria sido criar Institutos de Ensino Superior ou Centros Universitários, os quais, com o tempo, e dependendo do esforço, do interesse e das potencialidades de cada um, viessem a desenvolver a pesquisa, transformando-se em verdadeiras universidades, no sentido de instituições que aliam ensino e pesquisa.

Seria, entretanto, politicamente inviável, reverter o que já está feito, a não ser a longo prazo, através do mecanismo de credenciamento periódico das universidades, tal como está proposto em algumas versões dos projetos de LDB. Uma vez que o desenvolvimento da pesquisa é efetivamente importante para o país, e reconhecendo a dificuldade de aceitação de uma proposta de credenciamento, a qual, para muitas instituições e para a sociedade regional na qual estão inseridas, aparece como ameaça de perda de *status*, a viabilidade de medidas deste tipo depende de três condições.

Em primeiro lugar, é necessário que propostas de credenciamento estabeleçam um prazo razoável para que as instituições que não desenvolveram a pesquisa possam fazê-lo. Em segundo lugar, há que se estabelecer um sistema de estímulos para o desenvolvimento da pesquisa. Até agora, a atuação do MEC tem estado voltada quase que exclusivamente para as questões do ensino e da infra-estrutura material das IFES. Apenas a CAPES, indiretamente, através da pós-graduação, tem atuado no sentido de estimular o desenvolvimento científico. É importante que o Ministério estabeleça uma política científica própria, que contemple especialmente as IFES, atuando em conjunção com o Ministério de Ciência e Tecnologia.

Uma política para o desenvolvimento científico deve contemplar formas diferentes de incentivos e financiamento para aquelas instituições nas quais a pesquisa está consolidada e para as demais, onde ela é incipiente ou inexistente. O que cabe fazer, inicialmente, é diferenciar o tratamento dado às instituições existentes, de acordo com suas características e potencialidades.

Os centros consolidados precisam receber recursos suficientes e constantes, correspondentes à sua produção científica, de forma a assegurar a sua preservação e desenvolvimento. A proposta de "Entidades Associadas ao CNPq", apresentada há já alguns anos pelo físico Moysés Nussensweig e apoiada pela comunidade científica, seria uma solução adequada para esse problema. Um acordo do MEC com o Ministério de Ciência e Tecnologia poderia ser feito no sentido de implementar esta proposta.

Entretanto, como se demonstrou, os grupos consolidados são poucos e estão altamente concentrados em poucas instituições. É necessário multiplicar estes grupos e estender a pesquisa às demais instituições, rompendo a desigualdade regional. Entretanto, uma universidade de pesquisa não se desenvolve espontaneamente, a partir da simples presunção de que a pesquisa é parte da vida universitária, nem pode ser criada por decreto. Para atingir este objetivo, investimentos precisam ser orientados no sentido de recrutar e formar pesquisadores, em áreas de pesquisa prioritárias, as quais devem ser

definidas levando-se em conta o potencial dos diferentes grupos existentes e a relevância regional ou nacional do conhecimento a ser desenvolvido.

Não se defende, nesta proposta, um total dirigismo no desenvolvimento de áreas de pesquisa. O ideal de universalidade de áreas de conhecimentos constitui um fundamento importante da instituição universitária. Mas, certamente, há que se temperar o liberalismo exacerbado da política implementada até agora, que implica a inexistência de qualquer prioridade. O correto seria dividir os recursos, de tal forma que parte deles atendesse às áreas consideradas prioritárias e o restante fosse distribuído, exclusivamente, em função da qualidade dos grupos existentes ou da viabilidade dos projetos para a constituição de novos grupos, qualquer que fosse a área de conhecimento.

Também não se pode pretender que a definição de áreas prioritárias seja feita exclusivamente pelos órgãos centrais do governo. É indispensável um planejamento conjunto com as instituições e, dado o problema da heterogeneidade regional, é importante que esse planejamento contemple o conjunto das IFES de uma mesma região.

Uma iniciativa importante nesse sentido foi tomada com o Projeto Norte de Pós-Graduação, o qual tinha como objetivo central ampliar a capacidade de pesquisa e de formação de recursos humanos nas universidades da Amazônia. As áreas prioritárias de pesquisa foram definidas pela CORPAM (Comissão Regional de Pesquisas Amazônicas), na qual as IFES estão representadas, e discutidas com a CAPES. Neste caso, elas abrangiam a ecologia e a medicina tropical e, em função delas, as ciências biológicas; a área tecnológica, especialmente a de construção naval e a eletro-eletrônica, em função das atividades produtivas da região; e as ciências sociais, para a produção local de conhecimento sobre a realidade social, econômica e cultural da região, inclusive como base para a formação adequada de pessoal destinado às burocracias públicas e privadas.

O projeto envolveu a definição prévia, pelas IFES, dos grupos existentes que apresentassem real potencial de desenvolvimento da pesquisa, e uma avaliação posterior desses grupos, por consultores de reconhecida competência, recrutados na comunidade científica. O incentivo deveria ocorrer pela combinação de mecanismos já existentes, envolvendo formação e fixação de pessoal, através de bolsas, investimentos em laboratórios e bibliotecas, verbas para pesquisa. Um investimento seletivo desse tipo pode configurar, em poucos anos, um salto de qualidade nas instituições da região e garantir uma autonomia regional relativa na questão de formação de recursos humanos, que hoje não existe.

Iniciativa semelhante começou a ser organizada para o Nordeste. É importante que iniciativas desse tipo tenham continuidade e sejam institucionalizadas, de forma a abrigá-las das repetidas mudanças na administração do Ministério.

Fundamental, nesta política de desenvolvimento científico, é a aceitação da competitividade e seletividade que são próprias do financiamento da pesquisa, evitando a indiferenciação da política atual e o tratamento isonômico de instituições muito diversas quanto ao seu potencial de produção científica. Não se trata de excluir, *a priori*,

qualquer instituição, mas de exigir delas um esforço real de qualificação e produção para a obtenção de recursos diferenciais. Por isso mesmo, verbas de pesquisa não devem constituir percentual fixo do orçamento, distribuído indiferenciadamente entre todas as IFES, mas precisam continuar a ser canalizadas em função da avaliação do mérito e viabilidade de projetos de desenvolvimento de grupos emergentes e do desempenho dos grupos consolidados.

A proposta é a de que se aumentem gradualmente os recursos da CAPES, de forma a reforçar as verbas de fomento para grupos de pesquisa, em função de sua produção (para os consolidados) ou de projetos como os acima indicados (para os grupos emergentes).

Deve-se considerar também que grande parte das instituições, apesar do vulto dos investimentos que foram feitos na construção dos *campi* universitários, não possui infra-estrutura adequada para a pesquisa. Há investimentos que precisam ser feitos praticamente em quase todas elas, que dizem respeito à infra-estrutura básica: rede elétrica, telefonia, sistema de abastecimento de água. Esses investimentos básicos devem incluir, ainda, laboratórios de ensino e bibliotecas, que servem tanto à pesquisa como ao ensino. Mas laboratórios de pesquisa propriamente não podem ser criados de modo indiscriminado, pois dependem da existência de recursos humanos suficientemente qualificados para a utilização plena e produtiva dos equipamentos. Não há recursos suficientes, no orçamento da União, para investimentos deste tipo. O empréstimo junto ao Banco Mundial, que está sendo negociado pelo MEC, deve atender a esta necessidade.

4. *Ciência e Tecnologia*

Uma política de desenvolvimento científico das universidades deve contemplar também sua relação com o desenvolvimento tecnológico e, conseqüentemente, a relação da universidade com o setor produtivo.

O ideário universitário cultivado no Brasil vinha promovendo até recentemente, a oposição sistemática a esse tipo de enlace. Em primeiro lugar, em função de uma ideologia que recusava a colaboração com empresas privadas, porque constituiria uma aliança com o capitalismo que se desejava destruir. Em segundo lugar, pelo temor de que houvesse um atrelamento da pesquisa a interesses particularistas, em detrimento do desenvolvimento das ciências básicas e da capacidade crítica das universidades.

Entretanto, a relação com o setor produtivo torna-se cada vez mais essencial. Não haverá crescimento econômico no país sem inovação tecnológica, e esta depende da pesquisa e de um processo de formação de recursos humanos que está associado ao desenvolvimento da competência científica. A capacidade nacional nesse campo é pequena e está concentrada nas universidades.

Quando se analisa o que se passa no resto do mundo, verifica-se que esse relacionamento constitui um desenvolvimento inevitável, que resulta da transformação

do sistema produtivo e da natureza do trabalho de investigação científica. A crescente relevância da pesquisa para o desenvolvimento tecnológico e a necessidade do uso da tecnologia na própria pesquisa tornam essa conexão necessária. A opção que se coloca para as universidades não é de aceitá-la ou não. É a de controlá-la institucionalmente, ou permitir que se desenvolva de forma desordenada, individualizada e, freqüentemente, ilegal do ponto de vista das regulamentações das instituições de ensino superior, como hoje está ocorrendo. Há que se reconhecer que esse relacionamento é também necessário, do ponto de vista da universidade, pois ela não pode isolar-se do acelerado processo de inovação tecnológica que é impulsionado pelo setor produtivo, sem se tornar obsoleta, no que se refere à formação de pessoal qualificado e ao desenvolvimento da pesquisa.

A comunidade científica tem reclamado constantemente do baixo percentual do PIB brasileiro que é dirigido para a pesquisa, em comparação com o de países desenvolvidos. O que se esquece, nesta comparação, é que esses percentuais elevados se devem ao fato de que a maior parte deles é constituída de investimentos das empresas, e não do governo. No Brasil, também, o aumento do investimento nessa área não pode prescindir do setor privado, que dele se beneficia. A colaboração com a universidade constituiria uma forma de incentivar essa participação necessária.

Há que se considerar ainda que, dado o elevado custo da pesquisa, a relação da universidade com o setor produtivo pode significar, para aquela, aportes de recursos significativos, sob a forma de renda própria, que aumentaria sua autonomia financeira. Desde que academicamente controlada, essa forma de atuação pode trazer benefícios, não só para o desenvolvimento da pesquisa, mas, inclusive, para o próprio ensino, especialmente nas áreas técnicas, modernizando-o.

Também, neste caso, não se trata de impor uma orientação às universidades, mas de permitir e, mesmo, estimulá-las para que se desenvolvam nesse sentido. Uma colaboração com o setor responsável por Ciência & Tecnologia é indispensável, especialmente com a FINEP que, tradicionalmente investe em desenvolvimento tecnológico. O BNDES é outro órgão governamental importante, cuja colaboração é fundamental.

Da perspectiva do MEC, duas iniciativas já ocorreram. A primeira foi o Programa de Colaboração com o Setor Produtivo, da CAPES, o qual deveria ter continuidade. A segunda, no âmbito da SENESu, consistiu em viabilizar instrumentos administrativos para esse tipo de atividade. A Universidade precisa contar com mecanismos institucionais ágeis e flexíveis para operar esse relacionamento. A política geral de garantir a autonomia das universidades é fundamental. Enquanto a autonomia plena não se estabelece, as Fundações de Apoio à Pesquisa, paralelas à universidade, são essenciais, não só para captar esses recursos como, inclusive, para gerir os próprios projetos de pesquisa científica apoiados por agências financiadoras governamentais, nacionais ou internacionais. A possibilidade de aplicar os recursos para evitar sua corrosão pela inflação e a contratação de pessoal temporário são duas questões fundamentais para a execução de projetos deste tipo, que a existência de Fundações propicia e facilita. Por isso mesmo, a política já iniciada de legalizar estas Fundações, que foi objeto de portaria ministerial e elaboração de projeto de lei a ser enviado ao

Congresso, deve ser continuada.

5. A diversificação do sistema

Se universidades de pesquisa não podem nem devem constituir o único modelo de instituição superior, há que se analisar as formas que deve tomar o processo de diferenciação. Um primeiro passo consiste na avaliação da experiência anterior.

Uma iniciativa de diferenciação ocorreu no passado, com a criação dos CEFETs (Centros Federais de Educação Tecnológica), mas ficou restrita a apenas quatro instituições. Os CEFETs são centros de formação tecnológica, que desenvolvem pesquisa aplicada de cunho prático. Foram concebidos a partir do modelo das *Fachhochschulen* alemães e oferecem, inclusive, ensino de 2º grau. Ultimamente vêm oferecendo cursos de pós-graduação para formação de professores do ensino tecnológico. Os resultados foram, em geral, positivos, embora a ausência de uma política especificamente dirigida para este setor, que valorize seu caráter inovador, esteja dificultando seu desenvolvimento em direção diversa daquela das demais IFES. Foi feita uma avaliação preliminar dos CEFETs, em final de 1991 e início de 1992, mas esta iniciativa não se completou, como era necessário, com a formulação de diretrizes para o desenvolvimento e eventual multiplicação dessas instituições. Seria necessário que se desse este passo, resolvendo o problema dos custos relativos, que continuam muito elevados, assim como o de sua integração vertical com escolas técnicas de 2º grau. Quanto a este aspecto, há que se questionar a expansão das atividades do MEC no sentido de criar uma rede própria de escolas de 2º grau. A administração de uma rede desse tipo, em todo o território nacional, constituiria a continuidade e a expansão da tendência centralizadora no Ministério, que se tem revelado tradicionalmente ineficiente, envolvendo a criação de novo e dispendioso corpo burocrático. Se a verticalização for necessária, mais vantajoso seria a cooperação com Estados e Municípios, aos quais deve caber a responsabilidade pelo 2º grau, através de incentivos, como hoje se faz com a Pós-Graduação.

A outra diversificação existente no conjunto das IFES é constituída pelos chamados estabelecimentos isolados. Alguns deles, que incluem a Escola Paulista de Medicina e a Escola Superior de Agricultura de Lavras, são, na verdade, centros de excelência que apresentam produção científica muito elevada. Podem ser considerados, de certa forma, como pequenas universidades especializadas e deveriam ser tratadas como tal. Um segundo grupo é formado por antigas Faculdades voltadas para a formação de profissionais liberais, especialmente na área da saúde, federalizadas em diferentes momentos, em virtude de pressões políticas. São, basicamente, estabelecimentos de ensino. Na impossibilidade de reverter esse questionável processo de federalização, haveria que se estudar a incorporação de algumas delas por universidades próximas. Finalmente, há um terceiro grupo, que apresenta uma situação intermediária entre esses dois tipos - sua existência autônoma deveria estar condicionada à sua transformação em centros de excelência em ensino e pesquisa, à semelhança da EPM e da ESAL. A Escola Superior de Agricultura de Mossoró e a Escola Federal de Engenharia de Itajubá estão claramente nesta situação.

O que não existe, e precisaria ser criado, contemplando a eventual ampliação do sistema, são estabelecimentos reconhecidamente voltados para o ensino.

A posição que vem sendo defendida neste trabalho é a de que a designação de "universidades" deve ser reservada a instituições que aliem o ensino à pesquisa, conforme a tradição dos países desenvolvidos. Entretanto, é indispensável que o desenvolvimento da pesquisa não seja o único fator responsável pelo *status* da instituição, como se estabelecimentos voltados basicamente para o ensino fossem necessariamente de categoria inferior. A criação de processos de avaliação do ensino, à semelhança daqueles que possuímos para a produção científica e a pós-graduação, seria o instrumento necessário para a valorização de instituições empenhadas em oferecer uma boa formação em nível de graduação.

A diversificação que se propõe pode ser implementada de formas diversas. Uma delas é através, não da criação de novos estabelecimentos federais, mas do financiamento complementar de iniciativas que partam dos Estados ou Municípios.

Uma segunda proposta nesse sentido pode combinar a injunção constitucional de interiorização das universidades com o modelo diversificado implantado, nos Estados Unidos, pelo Estado da Califórnia. Este modelo diversifica estabelecimentos em função dos diplomas que outorgam. O Estado da Califórnia mantém uma grande universidade de pesquisa, autorizada a desenvolver a pós-graduação *stricto sensu*. Uma outra oferece apenas diplomas equivalentes ao mestrado. Alimentando essas universidades, há todo um amplo conjunto de *community colleges*, que oferecem apenas ensino de graduação, e cuja qualidade é avaliada em função de sua capacidade de desenvolver um ensino de boa qualidade. Seria indispensável que estabelecimentos deste tipo tivessem organização e carreira próprias, diversa das universidades de pesquisa, utilizando, inclusive, profissionais da região em tempo parcial e que os cursos a serem oferecidos fossem adequados ao mercado de trabalho local e regional. A supervisão e colaboração das universidades com esse tipo de estabelecimentos precisa ser definida. Mas, se não houver iniciativas deste tipo, que partem de uma visão realista das necessidades sociais, das limitações de qualificação do pessoal disponível e das restrições do orçamento da União, a demanda por ensino continuará a ser atendida, basicamente, pela iniciativa privada.

A área de formação e reciclagem de professores para 1º e 2º graus é outra que está a exigir estabelecimentos especializados. A licenciatura tradicional tem-se revelado inteiramente inadequada para essa tarefa e os departamentos das universidades, com raríssimas exceções, tem ignorado inteiramente o problema da formação de professores. Mesmo os colégios de aplicação tem-se limitado a ensinar os poucos que a eles têm acesso, não desempenhando nenhum papel significativo na melhoria de desempenho da rede escolar estadual ou municipal. Haveria, portanto, que tentar um novo caminho, criando pelo menos um centro desse tipo, com pessoal inovador, cursos modulares e diplomas intermediários, em permanente interação com a rede escolar. Centros como este seriam uma espécie de CEFET pedagógico.

Como já se afirmou anteriormente, a mobilidade horizontal (possibilidade de transferência de docentes e alunos) entre diferentes tipos de instituição garantiria a democracia do sistema e o recrutamento, a partir de uma base mais ampla, dos pesquisadores para as grandes universidades.

A maior dificuldade de uma iniciativa deste tipo reside na intransigência corporativa dos sindicatos de professores e funcionários, que exigem a manutenção do modelo único de instituição, isonomia salarial e carreira unificada, em claro descompasso com as necessidades da sociedade e a heterogeneidade já existente no sistema. Mas, alargando-se o debate, pelo menos algumas destas iniciativas poderiam encontrar apoio.

PARTE V - UMA POLÍTICA NACIONAL PARA O ENSINO SUPERIOR

1. Descentralização e diversificação

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. Isto justifica o tratamento mais detalhado que foi dado às IFES e significa que as críticas e as propostas até agora apresentadas são válidas, em termos gerais, para todo o setor público (que inclui as instituições estaduais), aplicando-se também, embora parcialmente, ao setor privado. Há agora, portanto, que se analisar e explicitar a política para o conjunto do sistema.

A verdade é que, ante a importância da rede federal, o peso de sua administração centralizada e o vulto dos recursos que consome, ela tem, tradicionalmente, monopolizado as atenções do MEC. Isto impediu que o Ministério se constituísse como instância de uma verdadeira *política nacional* para o ensino superior, contemplando o conjunto das instituições públicas e privadas, como ocorre, por exemplo, com o Ministério de Ciência e Tecnologia. Há, portanto, que se superar esta excessiva concentração no sistema federal, tanto mais porquanto é impossível continuar presumindo que o desenvolvimento do ensino superior continue inteiramente condicionado à expansão e melhoria de qualidade das IFES.

Esta presunção é ainda muito forte, tanto por parte da comunidade acadêmica, como das comunidades locais, e se reflete no Congresso como demanda de federalização de instituições existentes e criação de novos estabelecimento federais, sobrecarregando o sistema. Inclusive, a própria legislação tem atribuído ao governo federal a responsabilidade direta pelo ensino superior. É verdade que esta atribuição se justifica em função do papel redistributivo da União e da impossibilidade, para os Estados mais pobres, de manter universidades públicas, não podendo ser inteiramente abandonada. Mas há que contrabalançá-la, incentivando a expansão de outros setores e sistemas.

A alternativa política à expansão da rede federal teria sido a de utilizar os recursos da União para auxiliar, estimular e subsidiar instituições estaduais, municipais, comunitárias ou mesmo privadas, mantendo o sistema descentralizado que se constituiu na década de 1930. Seria, entretanto, impossível hoje, face às expectativas consolidadas, descentralizar completamente o sistema, estadualizando as instituições federais. Mas deve-se refletir sobre o fato de que o tamanho e a importância relativa desta rede resulta

de um crescimento que ocorreu durante períodos de fortalecimento do poder central. O novo federalismo e a redistribuição da receita de impostos em favor dos Estados e Municípios, assim como a importância crescente do setor privado, nos levam a ter que repensar esta questão.

O processo necessário de descentralização deve ser objeto de uma política a longo prazo, que implica severas restrições à expansão da rede federal e a utilização dos recursos adicionais, que advirão da reforma fiscal e da retomada do crescimento econômico, para a constituição de estímulos direcionados aos diferentes setores do sistema.

De um lado, há que se estabelecer políticas voltadas especificamente para as instituições estaduais, comunitárias e particulares, especialmente tendo em vista a diversificação das instituições de ensino superior, que é necessária para atender à amplitude e diversidade da demanda. De outro lado, há que constituir programas e estímulos voltados para a promoção da expansão do ensino superior e da melhoria da sua qualidade, que contemplem, indiferenciadamente, todos os setores do sistema, como ocorre, hoje, em relação à pós-graduação e à pesquisa.

Como mostra a experiência da CAPES, a atuação federal pode ser muito mais positiva quando se orienta no sentido de oferecer financiamento e outros incentivos associados a avaliações, do que quando cria e mantém estabelecimentos próprios. A adaptação do mecanismo de contratos de gestão com instituições não-federais poderia revelar-se um instrumento adequado e ágil para ampliar o atendimento, sem criar uma rede federal gigantesca, falida e inadministrável.

Não se trata, em hipótese nenhuma, de propor uma privatização do sistema, nem de diminuir o aporte de recursos federais para o ensino superior, mas de recuperar o papel da União de coordenar e orientar o sistema de ensino superior no seu conjunto.

2. As instituições estaduais

A heterogeneidade das instituições estaduais é semelhante àquela existente entre as federais, pois inclui, de um lado, a maior universidade de pesquisa do país, a USP, além das duas outras estaduais paulistas que estão entre as melhores do sistema e, de outro, pequenos estabelecimentos de ensino, sem praticamente nenhuma pesquisa, que contam com recursos muito poucos.

O MEC tem, em grande parte, ignorado este setor e os auxílios às instituições estaduais foram sempre muito reduzidos, chegando a ser, em alguns anos, completamente eliminados. O incremento desses fundos é muito importante, pois aliviaria a pressão para a expansão da rede federal, que não pode ser atendida. Além disso, instituições estaduais podem ser mais sensíveis às necessidades locais e regionais, diversificando o atendimento do setor público, o que é necessário, face a realidades regionais muito diversas.

O crescimento do setor público poderia, portanto, beneficiar-se muito de um investimento maior dos Estados, na medida em que isso pudesse ser feito sem detrimento de suas responsabilidades para com o ensino fundamental. Um aporte de recursos federais para instituições estaduais poderia viabilizar esta ampliação. Atualmente, apenas dois Estados investem pesadamente no ensino superior, tendo praticamente atingido seu limite de atuação: São Paulo e Paraná. Alguns outros têm feito investimentos substanciais, particularmente a Bahia e o Ceará. Ao todo, há 17 universidades estaduais reconhecidas. A tendência é, certamente, para a expansão desse setor, estando atualmente em processo de reconhecimento outras 10 universidades, nos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Pernambuco, Paraíba, Ceará, Piauí, Maranhão e Pará.

O Ministério deve ter uma clara prioridade de apoio e incentivos para essa área, tendo em vista a necessária descentralização do setor público. Considerando que as atividades de pesquisa nos Estados já recebem vultosos recursos do governo federal através de agências de fomento (CNPq, FINEP e CAPES) e dos próprios governos estaduais, através das Fundações de Amparo à Pesquisa, haverá que se canalizar recursos para melhoria e ampliação das atividades de ensino. Mais especificamente, deve-se estimular, através de repasse de recursos federais, a criação de instituições estaduais não universitárias menores, mais flexíveis, voltadas para o atendimento das demandas locais.

Igualmente importante teria sido a possibilidade de orientar recursos para apoio a iniciativas inovadoras, como é o caso, por exemplo, da reformulação que está sendo feita na Universidade Estadual do Ceará, no sentido de inseri-la de modo mais adequado na realidade regional, tanto em termos de cursos como de pesquisa e serviços de extensão. Poder-se-ia, também, suscitar e apoiar iniciativas estaduais ou mesmo municipais na área de formação de professores, que constitui um dos problemas centrais da educação brasileira.

A eficácia de uma atuação do MEC depende, entretanto, não apenas do montante dos recursos como também, e especialmente, dos critérios para sua alocação. A inexistência de objetivos, critérios e prioridades claros, que prevaleceu até pouco tempo, precisa ser superada.

O início de uma política mais explícita ocorreu no final de 1991. A distribuição de recursos efetuadas no 1º semestre de 1992 deu o primeiro passo, tomando como critério, exclusivamente, o número de alunos. Mas a proposta então apresentada, cuja efetivação dependia de informações mais completas a serem fornecidas pelas instituições, estabelecia um indicador mais confiável, que reside na relação entre número de vagas preenchidas e número de formados, além de prever uma diferenciação por tipo de curso, à semelhança do cálculo que foi feito para as IFES. Além disto, há que se considerar a questão de capacidades e necessidades diferenciais dos Estados. Assim, o Estado de São Paulo não foi incluído na distribuição, por estarem as universidades paulistas em melhor condição financeira que as demais.

O importante é que a distribuição desses fundos contribua para a melhoria da qualidade das instituições, estando associada a critérios de desempenho e a necessidades sociais de diferentes regiões, inclusive corrigindo a desigualdade, hoje existente, no atendimento federal aos diferentes Estados.

A consolidação desses critérios e sua aplicação sistemática constituiria, certamente, um grande progresso em relação à prática anterior, tanto em termos de transparência como de equidade.

3. As instituições municipais

As Faculdades, Federações e Universidades municipais constituem um grupo intermediário entre as instituições federais e estaduais de um lado e as particulares de outro. Poderiam ser caracterizadas como semi-públicas ou públicas não gratuitas, pois são mantidas, em grande parte ou na totalidade, pela cobrança de mensalidades escolares.

Muitas delas contaram apenas com a homologação, através de Lei Municipal, de iniciativas da sociedade local e sempre funcionaram, de fato, como Fundações particulares, inteiramente dependentes das taxas de matrícula cobradas dos estudantes. Outras receberam aportes significativos dos Municípios, na época de sua criação, especialmente pela doação de terrenos e prédios, mas deixaram de receber recursos regulares depois de alguns anos, tornando-se semelhantes às primeiras. Finalmente, há um pequeno grupo de instituições, concentradas em grande parte em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul, que apresentam um caráter marcadamente comunitário.

Embora também dependam, para subsistir, do pagamento de mensalidades pelos alunos, estas instituições comunitárias contam com forte apoio político e algum apoio financeiro de um ou mais municípios, assim como de organizações patronais e sindicais, o que lhes permite manter o valor das mensalidades em nível compatível com a renda da população. Muitas usam intensivamente o Crédito Educativo e algumas recebem uma pequena subvenção da SENESu.

Sua permanente vinculação com as lideranças locais assegura que estejam voltadas para o atendimento das necessidades educacionais da região.

Neste caso, a política federal deve ser semelhante àquele aconselhada para as instituições estaduais: o de auxílio financeiro ou bolsas de estudo, distribuídos através de critérios objetivos, baseados no desempenho de forma a democratizar o acesso.

4. O sistema privado

Uma das tarefas fundamentais para a formulação de uma política de ensino superior é a de se reavaliar o papel do ensino particular. A postura ideológica dominante, de defesa do sistema público, impediu a formulação de uma política adequada para o setor privado. O que se tem exigido é a sua contenção, através da multiplicação de controles burocráticos no processo de criação das instituições. Esta postura tem-se revelado absolutamente ineficaz: enquanto o sistema público, apesar dos vultosos

recursos e estímulos que recebe, tem crescido muito pouco em termos de demanda atendida, o ensino particular cresce vigorosamente, a despeito de todas as tentativas de controle burocrático e da proibição de que utilize fundos públicos. Há que se pensar, portanto, numa nova orientação, a qual reconheça a impossibilidade de absorver no sistema público a demanda atualmente atendida pelo setor privado.

Uma política para o setor privado deve partir do reconhecimento de sua heterogeneidade, que é muito maior do que a existente no setor público. Ele inclui tanto instituições idôneas e competentes, como meras empresas de ensino, sem compromisso mais sério com a educação. Há que se incentivar as primeiras, em detrimento das últimas e, particularmente, avaliar as potencialidades das instituições comunitárias, muitas das quais oferecem ensino de boa qualidade a um custo acessível ao nível de renda da população.

Esta política é fundamental, porque é impossível promover a melhoria do sistema utilizando-se exclusivamente instrumentos punitivos. Sua própria extensão e heterogeneidade tornam praticamente inviável uma fiscalização sistemática. É preciso que haja estímulos positivos para a elevação da qualidade do ensino oferecido por esse setor.

A Constituição brasileira impede repasses de recursos públicos às instituições privadas, com exceção daquelas consideradas "comunitárias". O MEC destina a estas instituições uma parcela pequena de recursos orçamentários.

Há três problemas com esses repasses. Em primeiro lugar, têm-se restringido às universidades, ignorando inteiramente as instituições isoladas, muitas das quais são de boa qualidade e cumprem funções sociais relevantes. Não há nenhuma razão para esta restrição, que precisa ser abolida. Em segundo lugar, não há uma definição clara do que seja uma instituição comunitária. Em virtude destas restrições, estiveram excluídos do acesso aos recursos federais os estabelecimentos criados com o apoio dos Municípios nos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, os quais constituem, certamente, uma das iniciativas mais interessantes e mais legitimamente comunitárias de todo o sistema de ensino superior. Finalmente, há que se apontar a ausência de critérios transparentes e de objetivos educacionais na distribuição desses recursos, como foi apontada, anteriormente, em relação às instituições estaduais. Em virtude disto, parte significativa desses recursos escassos é alocada pelo Congresso na votação do orçamento, através de emendas apresentadas por deputados, que têm claramente um teor clientelista.

O Ministério iniciou, já em 1991, uma revisão desses procedimentos, adaptando, à semelhança do que ocorreu com as instituições estaduais, os critérios elaborados para a alocação de recursos às IFES. A consolidação e institucionalização desse processo pode contribuir decisivamente para uma maior eficácia desses recursos em termos de melhoria do ensino.

O instrumento mais abrangente à disposição do Ministério para atuar no setor privado é, entretanto, o crédito educativo, que pode atingir a totalidade das instituições particulares, comunitárias ou não. Esse programa, entretanto, enfrenta hoje inúmeras

dificuldades, devendo ser repensado e reformulado.

A manutenção de um sistema de ensino superior inteiramente gratuito e de boa qualidade, tal como a Constituição exige, tem como consequência sua restrição a uma parcela relativamente pequena da população. Os exames vestibulares garantem o ingresso por mérito, livre de injunções políticas. Mas, sabemos que esse critério, privilegiando legitimamente alunos de maior aproveitamento escolar, acaba indiretamente discriminando a população de baixa renda. São os estabelecimentos particulares que acolhem os candidatos menos preparados, de todas as classes sociais, inclusive aqueles de menor renda.

Nesta situação, o Programa de Crédito Educativo se justifica, na medida em que facilita o acesso ao ensino superior de uma parte da população que encontra dificuldade em pagar seus estudos e não conseguiu ingressar nos estabelecimentos oficiais. Calcula-se que, depois de formados, esses alunos passarão a receber um salário suficientemente elevado para ressarcir os cofres públicos, realimentando um fundo que será utilizado por outros estudantes.

Até a nova Constituição, esse programa era financiado por parte dos recursos gerados pelas loterias, os quais compunham o FAS (Fundo de Assistência Social). As leis que regulamentaram, por injunção constitucional, a utilização desses recursos, não contemplaram o crédito educativo. Isto criou uma situação extremamente difícil, pois a manutenção do programa passou a depender de recursos do Ministério da Educação, provenientes de impostos, em competição com as necessidades de manutenção das escolas públicas.

Dado o caráter social do programa, era intenção do governo ampliar o número de estudantes atendidos. Mas, não tendo-se concretizado a possibilidade (que então se antevia) de se voltar a utilizar, para esse fim, a receita das loterias, o Ministério da Educação ficou excessivamente onerado, sem dispor de recursos orçamentários para atender a esse projeto.

Em 1991, havia cerca de 75.000 alunos no programa e o objetivo de atingir 100.000 não pôde ser alcançado, porque o programa entrou em crise, havendo dificuldades crescentes para saldar os compromissos assumidos, já para não falar na sua ampliação. Tanto em 1991 como em 1992, o programa consumiu mais da metade da dotação da SENESu, tendo custado cerca de US\$ 1.300 por aluno. Uma solução ainda precisa ser encontrada para regularizar o financiamento do programa e ele terá, provavelmente, que ser reduzido. Mas é importante a sua manutenção, pois ele constitui, claramente, um mecanismo de ampliação e democratização do acesso ao ensino superior.

Para que cumpra suas finalidades sociais e educativas, entretanto, é necessário que seja inteiramente reformulado. Hoje ele é operado exclusivamente através de um contrato firmado entre o estudante e a Caixa Econômica Federal. Nem as instituições de ensino, nem o MEC, participam diretamente do processo.

Em primeiro lugar, é necessário selecionar as instituições que recebem esses alunos, garantindo a qualidade do ensino. Não tem sentido utilizar recursos públicos para

financiar a matrícula de estudantes em empresas de ensino, mais interessadas no lucro do que na qualidade dos cursos, como vem acontecendo. Em segundo lugar, é preciso assegurar que o crédito beneficie estudantes de bom desempenho. Como o crédito não pode ser oferecido a todos, não é socialmente justo que alunos sistematicamente reprovados recebam crédito por 8, 10 ou mesmo 11 anos, tomando o lugar de outros mais capazes, mais dedicados e igualmente necessitados.

Finalmente, é preciso rever o sistema de pagamento. Até 1989, o crédito não incluía mecanismos de correção monetária plena, o que o tornava uma verdadeira bolsa de estudos e exigia aporte crescente de recursos públicos. Os novos contratos, que atingem alunos que estarão se formando a partir do final de 1993, incluem não apenas a correção, mas também juros cumulativos. Isto, em teoria, garante o funcionamento do fundo, mas haverá, certamente, muitos graduados que encontrarão dificuldades em pagar a dívida contraída e pode-se prever que o índice de inadimplência será enorme.

A nova sistemática proposta em 1992 pela SENESu inclui, como modificação fundamental do processo anterior, o credenciamento das instituições consideradas aptas a receberem alunos do programa. Esse credenciamento deverá ser feito pelo MEC, de acordo com as seguintes prioridades:

- caráter não lucrativo da instituição, privilegiando-se as instituições comunitárias;
- qualidade dos cursos, a ser aferida por comissão de especialistas;
- valor da anuidade;
- localização geográfica da instituição, privilegiando-se aquelas em regiões nas quais não existem estabelecimentos públicos.

Além disso, deverá ser feita uma distribuição por carreira, privilegiando-se aquelas de maior interesse social.

Isto permitirá a constituição de quotas de bolsistas por estabelecimento de ensino, distribuídas entre os diferentes cursos, facilitando uma avaliação sistemática do rendimento do programa e da qualidade da formação oferecida, e configurando uma avaliação das instituições envolvidas.

Haverá a exigência de que a seleção dos alunos integrantes do programa seja feita por uma comissão de professores e estudantes da instituição, de acordo com os critérios de necessidade econômica e capacidade acadêmica, de modo a evitar fraudes e processos clientelísticos de escolha.

Finalmente, é preciso rever a forma de ressarcimento, o qual deverá ser feito em termos de um percentual do rendimento dos alunos graduados.

Um projeto contemplando estas orientações estava em elaboração, na SENESu, durante o primeiro semestre de 1992, e poderia contribuir para transformar o crédito educativo, de programa meramente assistencial, num instrumento eficaz de política educacional.

5. Avaliação

Uma atuação do Ministério em relação ao conjunto do sistema de ensino superior não pode restringir-se a um conjunto de ações políticas setoriais isoladas e autônomas. Deve haver, no MEC, programas e critérios que estejam dirigidos para o conjunto do sistema, orientados em termos das suas prioridades, que consistem em ampliar o acesso e melhorar a qualidade, e que atinjam as instituições públicas e particulares, indistintamente, refletindo uma visão de conjunto.

Um instrumento fundamental desta ação geral é a avaliação. Ela não apenas promove e permite essa visão necessária do conjunto, como, de uma forma indireta, estabelece uma comunicação horizontal entre as instituições pela comparação de desempenhos e generaliza, para o sistema, padrões de qualidade mais elevados.

Para a implantação de um sistema de avaliação, há que se considerar duas dimensões do problema.

Em primeiro lugar, a avaliação deve levar em conta a heterogeneidade das instituições e a política de promover a diversificação do sistema. Não se pode avaliar com os mesmos critérios e padrões instituições voltadas para o atendimento de necessidades regionais e universidades voltadas para a pós-graduação, onde se realizam pesquisas de ponta. Ambas podem ser excelentes, mas de forma diversa. Esta questão está muito relacionada à associação entre ensino e pesquisa, que, certamente, deve existir dentro do sistema, mas não pode se traduzir, como hoje frequentemente ocorre, na valorização excessiva do modelo de universidade de pesquisa, nem na pretensão de que essa associação ocorra, da mesma forma e com a mesma intensidade, entre todos os docentes e em todas as instituições. Há, portanto, que analisar diferentemente o ensino e a pesquisa. Assim, deve-se recorrer a diferentes formas de avaliação, evitando o totalitarismo de tentar avaliar simultaneamente tudo, num único processo e com os mesmos critérios.

O país possui sistemas bastante eficientes de avaliação da capacidade de pesquisa e da qualidade da pós-graduação, os quais estão associados a incentivos, sob a forma de bolsas e auxílios. Agências como CAPES, CNPq e FINEP, em nível federal, além das que estão se constituindo em nível estadual, realizam bem essa tarefa e precisam ser preservadas em sua autonomia.

A avaliação propriamente institucional, por outro lado, deve operar com indicadores muito amplos e gerais. Ela é particularmente útil na orientação do financiamento regular das instituições públicas e, por isso mesmo, deve evitar descer a detalhes, para não enrijecer o mecanismo de repasse de recursos, diminuindo a flexibilidade das unidades do sistema, na sua acomodação interna a contextos históricos e sociais diversos. A alteração do sistema de financiamento das IFES, que foi proposta pela SENESu, contempla esse tipo de avaliação. No caso das instituições privadas, uma avaliação desse tipo pode ser feita para a distribuição do crédito educativo.

A grande lacuna dentro de um sistema de processos avaliativos flexíveis e diversos reside na área do ensino de graduação.

O objetivo de uma avaliação deste tipo deve ser duplo. Em primeiro lugar, há que se comparar os cursos individualmente, em termos de qualidade relativa do ensino oferecido, dentro da organização curricular existente. Mas, em segundo lugar, há que se proceder a uma análise da situação geral do ensino em cada área, julgando a adequação da estrutura e do conteúdo curricular predominante, em termos das necessidades de formação profissional e do desenvolvimento do conhecimento, de modo a propor reformas mais profundas na própria organização dos cursos.

O sistema de avaliação por comissões formadas por consultores *ad hoc*, de grande reputação acadêmica, tal como existe para a pós-graduação, constitui o modelo a ser seguido. Mas, sendo esta uma tarefa de grande complexidade e enorme envergadura, precisa ser implantada gradualmente.

Uma alternativa consiste em iniciar o processo com alguns cursos e estender gradualmente o mesmo procedimento para os demais. A SENESu havia já constituído, em 1992, uma comissão para sugerir procedimentos para a avaliação dos cursos de Medicina, área particularmente sensível em termos profissionais, e estudava a possibilidade de fazer o mesmo para a Engenharia, aproveitando experiência anterior do MEC.

Outro ponto importante é aliar a avaliação a incentivos, como ocorre na pós-graduação. Desta forma, o processo se torna voluntário, e não coercitivo. Um dos mecanismos consiste em condicionar o recebimento de auxílios financeiros da SENESu à avaliação (inclusive aqueles destinados às instituições estaduais e comunitárias, bem como o crédito educativo).

Sendo a avaliação um instrumento fundamental, tanto para a formulação como para a execução de uma política educacional adequada e eficaz, sua institucionalização deve constituir uma prioridade básica do MEC, estabelecendo, na atual SENESu ou na CAPES, um corpo técnico qualificado, que possa iniciar o trabalho.

6. Incentivos

Finalmente, há que se considerar a criação de estímulos e incentivos dirigidos para a melhoria da infra-estrutura de ensino e de pesquisa e qualificação do corpo docente, voltados para superar as deficiências detectadas no sistema.

O sistema atual de qualificação de docentes, através de bolsas para mestrado e doutorado, é muito importante e precisa ser mantido. Há que se considerar, entretanto, que seu retorno é muito lento, face à dimensão do problema e outras iniciativas devem ser contempladas.

Reconhecendo que o país conta com número muito reduzido de pessoal altamente qualificado, seria preciso multiplicar sua capacidade de atuação. Isto poderia ser conseguido envolvendo essa liderança científica e acadêmica na produção de material

instrucional de alta qualidade, utilizando a tecnologia do ensino à distância e incluindo livros-texto, vídeos, programas de computador, os quais, utilizados nas salas de aula pelos professores e disponíveis para o trabalho individual dos alunos, poderiam contribuir enormemente para a melhoria da qualidade do ensino em todo o país, atingindo tanto instituições federais como estaduais, municipais e privadas. Uma iniciativa como esta deve anteceder a criação das chamadas "universidades abertas", criando e consolidando a capacidade nacional de produção de cursos deste tipo.

Uma iniciativa neste sentido teve lugar no MEC, no início de 1992, em termos de um projeto piloto. Partindo da constatação de que o ensino de Cálculo constituía uma das áreas de maior índice de reprovação, reuniu-se uma comissão de matemáticos para propor a elaboração de material instrucional, a ser utilizado através de computadores.

No pedido de empréstimo encaminhado ao Banco Mundial, a produção de material instrucional figura como um dos itens do programa. Não se trata, em nenhum momento, de criar, no próprio Ministério, um setor ou serviço especializado, mas de incentivar, através de financiamento dirigido, a constituição de redes de instituições e de grupos de especialistas dispostos a desenvolverem programas desse tipo, em diferentes áreas do conhecimento.

Se concretizado o empréstimo do Banco Mundial, esta iniciativa poderia ser ampliada, constituindo-se como uma ação potencialmente muito eficaz sobre o sistema de ensino.

7. Equidade

A deterioração da qualidade do ensino público de primeiro e segundo graus produz, como consequência perversa, uma discriminação indireta da população de renda mais baixa, atendida por essas escolas, no acesso às universidades públicas gratuitas.

Este problema tem sido amplamente ventilado nos debates recentes sobre o ensino superior no Brasil e é normalmente utilizado para justificar a introdução do pagamento de anuidades nas universidades públicas. Argumenta-se que, se a população de renda mais baixa é forçada a pagar por seus estudos em faculdades particulares, não há por que não se cobrar "dos ricos" que ingressam nas melhores universidades, que são públicas e gratuitas. Já se comentou esta questão, apontando o simplismo da suposição de que são estudantes pobres que freqüentam as instituições privadas. Mas não há dúvidas de que as camadas economicamente mais favorecidas têm maior acesso ao ensino superior, tanto público como privado.

Por isso mesmo, a cobrança de anuidades no ensino superior público não pode ser tratada como um tabu, e uma discussão sobre esta questão deve ser feita. Mas a adoção dessa medida certamente não resolveria o problema da equidade social, pois, cobrando-se de todos, mantém-se a discriminação em relação à população de renda mais baixa. A questão da equidade só pode ser solucionada equalizando-se as oportunidades de ingresso nas universidades públicas e garantindo-se, aos jovens de famílias pobres, a

possibilidade de uma formação de nível superior gratuita. Por isso mesmo, a resolução do problema da equidade envolve uma política de longo prazo, de melhor qualidade das escolas públicas de 1º e 2º graus. Mas é possível, a curto prazo, encontrar medidas que contribuam para amenizá-lo.

A ampliação de vagas nas IFES e a generalização dos cursos noturnos, que já foram mencionados, são duas delas. Outra, também já abordada, é o crédito educativo. Mas essas iniciativas não esgotam o elenco das medidas possíveis.

Uma dessas medidas é a criação, nas IFES, de um curso pré-universitário, dirigido a alunos de baixa renda, de escolas públicas, destinado a complementar sua formação e superar as deficiências do sistema de ensino. É perfeitamente possível, socialmente justo e pedagogicamente positivo que os alunos das universidades públicas, os quais estudam gratuitamente, sejam engajados, com supervisão adequada, na preparação de jovens que não tiveram as mesmas oportunidades educacionais. A SENESu destinaria recursos próprios para incentivo a programas desse tipo, que podem substituir, com enormes vantagens, propostas anteriores de criação de um serviço civil obrigatório para os alunos formados nas instituições públicas.

Outra medida, absolutamente necessária e de mais longo alcance, envolve o engajamento das universidades na reciclagem e aperfeiçoamento de professores do 1º e 2º graus da rede pública. O FNDE destina recursos para projetos desse tipo nas instituições de ensino superior, a serem alocados pela SENESu.

A SENESu possui um programa de apoio nesta área, que se destina, basicamente, à reciclagem e contempla o conjunto de instituições públicas e privadas. O problema central deste programa consistia na ausência de mecanismos confiáveis de avaliação da qualidade dos projetos e de acompanhamento de resultados, com o que ele funcionou, freqüentemente, como mero pretexto para repasse adicional de verbas para as IFES e para as universidades comunitárias. A formulação de objetivos claros e a introdução de procedimentos de avaliação mais rigorosos, utilizando a sistemática da CAPES, iniciada em 1991 e continuada no primeiro semestre de 1992, começou a produzir resultados em termos de melhoria de qualidade dos projetos e deveria prosseguir com a avaliação de resultados. Bem dirigido, um programa como este pode contribuir de forma muito incisiva para a melhoria do nível dos professores de 1º e 2º graus.

Finalmente, é possível e necessário que as IFES utilizem as vagas ociosas nos semestres finais dos cursos, decorrentes do represamento nos semestres iniciais e da evasão, facilitando mecanismos de transferência que contemplem, prioritariamente, alunos do setor privado com bom aproveitamento escolar, que não consigam continuar a pagar por seus estudos.

PARTE VI - RESUMO E CONCLUSÃO

A análise que foi feita do sistema de ensino superior permitiu explicitar um conjunto de problemas e alternativas que precisam ser consideradas na política educacional. Os objetivos fundamentais desta política são a ampliação do sistema de ensino superior, a melhoria da qualidade do ensino e o desenvolvimento da pesquisa.

Partiu-se da constatação do que o sistema enfrenta, hoje, uma profunda crise estrutural, que o está tornando inviável e que afeta de forma particularmente grave as instituições federais de ensino superior.

Considerou-se que parte essencial desta crise diz respeito, tanto no Brasil como nos países desenvolvidos, à escassez de recursos face ao custo crescente do ensino superior, que impede o atendimento às demandas crescentes que são formuladas pela sociedade em relação a esse nível de ensino.

Considerou-se, ainda, que a resolução desta crise exige uma modernização do sistema, que tem como objetivo adequá-lo as demandas sociais, o que inclui a necessidade de sua diversificação.

A concepção de modernização tem como centro a modificação da forma de atuação do Estado, substituindo controles burocráticos e detalhistas, baseados na multiplicação de normas, por um sistema que associe autonomia de execução a controle de desempenho, através de critérios transparentes de distribuição de recursos que permitam sua maximização.

A concretização da plena autonomia administrativa e de gestão financeira das universidades públicas, e sua extensão, na medida do possível, às instituições de ensino superior não universitárias, é condição fundamental dessa política - ela foi encaminhada através de propostas de modificação da legislação existentes. No que diz respeito às universidades federais, ela envolve a implantação de um projeto, já elaborado, de repasse global de recursos, que garanta os fundos indispensáveis à manutenção das IFES, ao mesmo tempo que estabeleça indicadores de desempenho como critério para alocação diferencial de verbas.

Esses indicadores sinalizam, para as IFES, as prioridades da política nacional de ensino superior:

1. A ampliação das vagas, especialmente em cursos noturnos, para atender os jovens que precisam trabalhar para poder estudar.
2. A melhoria da qualidade e da eficácia dos cursos, incentivando a maior qualificação do corpo docente, e a revisão curricular, de forma a diminuir a evasão.
3. A diversificação dos níveis de formação, contemplando formação profissional básica, cursos modulares e educação continuada.
4. O desenvolvimento da pesquisa e da pós-graduação.

5. O desenvolvimento da capacidade gerencial das próprias universidades.
6. O incentivo à diversificação das fontes de recursos.
7. A manutenção do ensino gratuito, mas a eliminação de subsídios a atividades meramente assistencialistas.
8. A racionalização da utilização de recursos humanos e financeiros.

Afim de criar condições para estas transformações, foram encaminhados pedidos de empréstimos externos, ao Banco Interamericano de Desenvolvimento e ao Banco Mundial, para financiar a melhoria da infra-estrutura material das IFES e a modernização gerencial.

Considerou-se, entretanto, que o papel do MEC não pode restringir-se a uma atuação sobre a rede federal, mas precisa considerar o sistema no seu conjunto.

Isto é necessário, em primeiro lugar, porque há uma inegável tendência à diminuição do peso relativo da rede federal, tanto em função do crescimento do setor estadual, do privado e mesmo do municipal, como em decorrência da redução relativa dos fundos da União, na nova organização do Estado. Em segundo lugar, porque a própria heterogeneidade das demandas sociais e a diversidade regional exigem uma diferenciação do sistema, que a multiplicidade de iniciativas permite contemplar.

A política educacional deve, portanto, contemplar incentivos e formas de controle para o conjunto do sistema. A avaliação é o principal instrumento de informação e de atuação política, se acoplado aos benefícios e incentivos que o MEC deve criar, através de programas especialmente elaborados com o intuito de superar as limitações existentes no sistema.

ANEXO 1

A proposta de um novo sistema de financiamento partiu de um estudo, detalhado a seguir, no qual se procurava estabelecer unidades de custo, de forma a calcular qual deveria ser o orçamento de cada instituição. A dificuldade principal deste modelo consiste na impossibilidade de utilizar uma moeda estável, que permita a permanente correção do orçamento em função da inflação. Em virtude disto, foi feita uma adaptação, que consistiu em transformar o cálculo do orçamento de cada instituição em um percentual dos recursos totais alocados à manutenção das IFES.

ANEXO 2

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 1992.

(Do Sr. Ubiratan Aguiar)

Dispõe sobre normas de gestão financeira e administrativa das universidades públicas mantidas pela União, nos termos do art. 165, § 9º. II, e art. 207 da Constituição Federal, e dá outras providências.

Art. 1º A União alocará anualmente às universidades públicas por ela mantidas, um percentual fixo da receita de impostos destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino, repassado em duodécimos mensais, de forma a garantir:

I - recursos para despesas de pessoal, nos termos definidos nesta lei;

II - recursos para despesas de outros custeios e capital, equivalentes, no mínimo, a 25%(vinte e cinco por cento) da parcela dos recursos referidos no inciso anterior, relativa ao pessoal em efetivo exercício;

III - recursos para fomento e desenvolvimento institucional, equivalentes, no mínimo, a 10% (dez por cento) do total de recursos destinados a despesas de outros custeios e capital e da parcela dos recursos referidos ao inciso I, relativa ao pessoal em efetivo exercício.

§ 1º A distribuição dos recursos entre as universidades será feita de acordo com critérios que considerem o tamanho de cada instituição e seu desempenho acadêmico-científico.

§ 2º Os recursos previstos nos incisos I e II deste artigo serão alocados a cada universidade sob a forma de dotação global.

§ 3º Os recursos de que trata o inciso III serão alocados globalmente ao Ministério responsável pela área da educação superior, que os distribuirá às universidades, com destinação específica, a partir dos resultados da avaliação prevista no art..

Art. 2º A União definirá as carreiras-padrão e os vencimentos de cada um de seus níveis, respectivamente para docentes e funcionários técnico-administrativos das universidades públicas por ela mantidas, que constituirão o referencial para a alocação dos recursos de que trata o inciso I do art. 1º.

§ 1º Cada universidade poderá estabelecer seus próprios níveis de remuneração, sendo as diferenças em relação aos vencimentos mencionados no *caput* deste artigo, custeadas com recursos obtidos pela instituição em fontes distintas daquela referida no art. 1º, inclusive quanto à parcela de vantagens, previstas em lei, derivadas destas diferenças.

§ 2º Os docentes e funcionários técnico-administrativos poderão receber, sob a forma de adicional variável, não incorporável aos vencimentos, pró-labore decorrente de

participação em projetos e programas custeados com recursos de fontes distintas daquela referida no art. 1º.

Art. 3º As universidades poderão prover as cargas de docentes e funcionários técnico-administrativos necessários ao desenvolvimento de suas atividades, cuja criação, nos termos legais, obedecerá às seguintes normas:

I - regime de quotas, estabelecidas periodicamente em articulação com o Ministério responsável pela área da educação superior, contemplando o tamanho de cada instituição, as especificidades das diferentes áreas do conhecimento, habilitações profissionais e tipos de cursos oferecidos;

II - a relação entre o número de funcionários técnico-administrativos e o número de docentes não poderá ser superior a 1,5(um inteiro e cinco décimos);

III - a relação entre as despesas com pessoal docente e as despesas com pessoal técnico-administrativo não poderá ser superior a 1,0(um inteiro).

Parágrafo único. As contratações destinadas a atender a necessidade temporárias, que ultrapassem os limites estabelecidos neste artigo, deverão ser custeadas com recursos obtidos pelas próprias instituições em fontes distintas daquela referida no art. 1º.

Art. 4º Para os docentes das universidades públicas mantidas pela União poderão ser admitidos os seguintes regimes de trabalho:

I - tempo parcial de 20 (vinte) horas semanais;

II- tempo integral de 40 (quarenta) horas semanais;

III- dedicação exclusiva.

§ 1º Para efeito de alocação dos recursos previstos no art. 1º, será obedecido um regime de quotas, na forma prevista no inciso I do art. 3º.

§ 2º A atribuição, pelas universidades, de regime de trabalho a docentes em número que ultrapasse os limites estabelecidos nos termos do § 1º, será custeada por recursos obtidos pelas próprias instituições sem fontes distintas daquela referida no art.1º.

Art. 5º As aposentadorias e pensões relativas a docentes e funcionários técnico-administrativos serão custeadas pelo Tesouro Nacional nos estritos limites dos vencimentos referidos no art. 2º, acrescidos das vantagens previstas em lei.

§ 1º Na hipótese da universidade haver estabelecido remuneração superior aos vencimentos mencionados no art 2º, as diferenças nas aposentadorias e pensões serão custeadas por um Fundo de Previdência, mantido por contribuições da própria instituição, a partir de recursos obtidos junto a fontes distintas daquela referida no art. 1º, pelos recursos mencionados no § 3º deste artigo.

§ 2º O desconto de seguridade social a ser recolhido ao Tesouro Nacional

incidirá apenas sobre o vencimento fixado nos termos do art. 2º, acrescido das vantagens previstas em lei.

§ 3º O desconto de seguridade social que incidir sobre a diferença entre a remuneração praticada na universidade e o vencimento fixado nos termos do art.2º, será recolhido ao Fundo de Previdência previsto no art.1º.

Art. 6º Os Fundos de Previdência, previstos no art. 5º, serão regulados por lei específica, da qual constarão, sem prejuízo, no que couber, das demais disposições aplicáveis a entidades fechadas de previdência, os seguintes princípios básicos:

I - os planos de custeio e de benefícios serão implementados segundo rigorosas normas atuárias;

II - participação majoritária de docentes e funcionários técnico-administrativos na administração dos Fundos;

III - existência de compensação entre Fundos, na hipótese de transferência de docente ou funcionário técnico-administrativo entre universidades;

IV - as contribuições aportadas pela universidade não poderão exceder a 40% (quarenta por cento) da receita total de contribuições.

Art. 7º O Ministério responsável pela área da educação superior, para efeitos do disposto nesta lei, coordenará um sistema permanentemente de avaliação do conjunto das instituições de ensino superior mantidas pela União.

Parágrafo único. A avaliação prevista neste artigo obedecerá à metodologia da avaliação por pares, incluindo também a participação de representantes de outros segmentos da sociedade.

Art. 8º A partir dos resultados da avaliação referida no art. 7º, a aplicação do disposto nesta lei poderá ser estendida a outras instituições públicas de ensino superior, mantidas pela União.

Art. 9º O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de 90 (noventa) dias, contados a partir de sua publicação.

Art. 10º Esta lei entra em vigor no primeiro dia subsequente à data de sua publicação.

Art.11º Revogam-se as disposições em contrário.