

As Universidades Públicas e a Pesquisa no Brasil

Eunice Ribeiro Durham

DOCUMENTO
DE TRABALHO
9 / 98

Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior
Universidade de São Paulo

NUPES

Núcleo de Pesquisas
sobre Ensino Superior

Universidade de São Paulo

**As Universidades Públicas e a Pesquisa
no Brasil.**

Eunice Ribeiro Durham

Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da
Universidade de São Paulo

AS UNIVERSIDADES PÚBLICAS E A PESQUISA NO BRASIL*

1. As universidades públicas e a institucionalização da pesquisa

No Brasil, até a década de vinte, o sistema de ensino superior, foi formado por escolas autônomas, voltadas para a formação de profissionais liberais (como advogados, médicos, engenheiros, agrônomos) e a pesquisa dependeu muito de institutos, nacionais ou estaduais, boa parte dos quais voltados para investigações de interesse do país (como o Instituto Agrônomo de Campinas, o Instituto Oswaldo Cruz do Rio de Janeiro). Mas, nessa década, a do grande movimento modernista, a proposta da fundação de universidades modernas, que aliassem o ensino à pesquisa “desinteressada” consolidou-se através da atuação organizada de cientistas e educadores, congregados na Academia Brasileira de Ciências e na Academia Brasileira de Letras.

Na década seguinte, duas instituições foram organizadas neste novo modelo: a Universidade do Distrito Federal, que foi logo depois extinta pelo Estado Novo e a Universidade de São Paulo. O modelo consolidou-se e grupos de pesquisa se organizaram em diversas das novas universidades, mas de forma mais concentrada na USP.

Na década de sessenta, o modelo foi modernizado e fortalecido, com a reforma universitária de 1968, a qual decorreu de um amplo movimento universitário que, mesmo derrotado pelo Governo Militar, influenciou poderosamente na concepção da reforma. Pouco antes, haviam sido criadas duas importantes instituições federais de apoio à pesquisa e à pós-graduação: o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. A pesquisa estruturou-se assim em função da nova organização departamental das universidades, da institucionalização da pós-graduação, incentivada pela CAPES e pelo apoio financeiro fornecido pelo CNPq. Na década seguinte, a generalização do tempo integral ou do regime de dedicação exclusiva criou condições ainda mais favoráveis ao desenvolvimento da pesquisa nas universidades públicas.

Deve-se reconhecer que, embora o modelo institucional fosse uniforme para as instituições federais e estaduais, a pesquisa não se consolidou de forma homogênea em todas elas. Em muitas ela permaneceu, quando muito, incipiente. Mas, de qualquer forma, alterou-se radicalmente o panorama da ciência brasileira, com a ampliação constante do número de mestres e doutores através dos cursos de pós-graduação e a consolidação de grupos de pesquisa em departamentos, associados aos cursos de pós-graduação, isto é, dentro das universidades.

Hoje pode-se afirmar, com certeza, que as universidades públicas constituem o principal suporte institucional para a pesquisa e para a formação de pesquisadores.

* Texto do Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior e Centro Brasileiro de Análise e Planejamento apresentado na reunião da Academia Brasileira de Ciências e Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, em junho de 1998.

O desenvolvimento da pesquisa e a presença crescente de mestres e doutores no corpo docente esteve associado, na maior parte das vezes, a uma elevação da qualidade do ensino. O Exame Nacional de Cursos (o Provão), embora abranja um número limitado de carreiras, constitui um indicador muito importante desta qualidade.

Estes dois fatores (pesquisa, qualidade do ensino) foram responsáveis pelo alto prestígio de que gozavam, na opinião pública em geral, as universidades mantidas pelo Estado.

2. A perda de prestígio das universidades públicas

De uma forma um tanto surpreendente, parece que a universidade pública começou a perder prestígio a partir de meados da década de oitenta.

É difícil explicar esta erosão, mas podemos aventar algumas hipóteses.

Em primeiro lugar, é possível que o fato de as universidades públicas, valorizando a pesquisa, não terem atendido à expansão da demanda por ensino superior, restringindo o número de vagas e resistindo à abertura de cursos noturnos, pode ter provocado uma insatisfação generalizada daquela parcela da população que se viu obrigada a se socorrer do ensino superior privado. Aumentam, na imprensa, às críticas ao fato de que as universidades públicas, gratuitas, mantendo rígidos padrões de acesso, privilegiavam os estudantes provenientes de famílias mais ricas, cujos filhos haviam estudado previamente em escolas particulares. Criou-se assim uma imagem de que as universidades públicas utilizavam recursos públicos para financiar os estudos de uma minoria de privilegiados.

Associado a este fator, houve um outro: o reconhecimento, através de estudos e pesquisas que têm lugar na década de noventa, do custo muito elevado das universidades públicas, em comparação com o das instituições privadas e mesmo com o de muitas do exterior.

O custo da pesquisa científica claramente é um fator que contribui para esta elevação do custo, fator este que nem sempre é devidamente apreciado. Mas só a existência da pesquisa não explica inteiramente o custo absoluto e relativo das universidades públicas brasileiras, uma vez que instituições com pouca ou nenhuma produção científica custam tanto ou às vezes mais do que aquelas nas quais a investigação está consolidada, conforme é demonstrado mais adiante, neste trabalho.

É possível que haja ainda um terceiro fator: durante o regime militar, as universidades públicas construíram uma imagem de resistência ao autoritarismo, que as legitimou perante um setor importante da opinião pública. Liberado o regime, este papel se esgotou e as energias se voltaram para uma luta pelo poder interno (que se desenrolou em nome da democratização da universidade) e para reivindicações salariais promovidas através de uma sucessão de greves. Para alguns setores da população, a imagem da comunidade acadêmica como heróica defensora da democracia parece ter dado lugar a uma outra, a de um grupo corporativo cuja atuação e reivindicações tinham muito pouco a ver com a preocupação em atender às necessidades sociais.

Parece, portanto, que foram fatores relacionados ao ensino e ao custo que estiveram associados ao desprestígio da universidade. Esta se defendeu, em grande parte, valorizando sua contribuição para a pesquisa, mas o fato é que isto não parece ter sensibilizado nem a população, nem os órgãos responsáveis pela condução da economia, para os quais, crescentemente, as universidades públicas se caracterizavam como um saco sem fundo a engolir quantidades cada vez maiores de recursos públicos. Mas, se é verdade que o custo das universidades públicas brasileiras é excessivamente alto e há necessidade de uma racionalização do sistema, esta racionalização deve ter como objetivo o aumento da produção científica e não seu abandono.

Precisamos então indagar ainda porquê, exatamente nesta época em que se reconhece a importância crescente, para o desenvolvimento econômico, de recursos humanos altamente qualificados e do desenvolvimento do Sistema de Ciência e Tecnologia, o papel das universidades públicas, como responsáveis, em grande parte, pela investigação científica no País, não seja reconhecido por boa parte dos setores governamentais e pela sociedade.

Talvez seja porquê o elo entre pesquisa científica e desenvolvimento social e tecnológico não tenha sido de fato objeto de preocupação por parte da grande parte das universidades as quais estiveram, muitas vezes, inteiramente alheias aos problemas do desenvolvimento regional. Talvez seja porquê sua relação com a qualidade do ensino não seja visível. Talvez ainda porque a própria qualidade de ensino seja contrabalançada, no lado negativo, por uma estrutura obsoleta, que não nem atende às necessidades do mercado de trabalho, nem à de expansão do atendimento.

De qualquer forma, é preocupante a incapacidade de muitas das nossas lideranças políticas de reconhecerem a importância da pesquisa e de entenderem que a universidade pública constitui a melhor solução, no Brasil, para sua institucionalização.

Assim, por estranho que pareça, é preciso novamente insistir e demonstrar a necessidade da pesquisa para o desenvolvimento do país e a importância da universidade pública como seu principal sustentáculo.

Vejamos esta questão. É inteiramente ilusório pensar que o processo de globalização nos permita utilizar eficientemente avanços científicos e as inovações tecnológicas produzidos nos países desenvolvidos sem uma base sólida de investigação no próprio país e sem a formação de pessoal qualificado para sua utilização, adaptação e disseminação. Este pessoal precisa ser preparado em instituições capazes pelo próprio desenvolvimento da pesquisa, de oferecerem a formação com o grau de qualificação necessário, isto é, com o domínio das bases científicas dos processos desenvolvidos.

Por outro lado, é a capacidade de estabelecer a relação entre pesquisa e formação de pessoal que torna a universidade tão importante para o desenvolvimento científico e tecnológico. A criação de institutos de pesquisa não pode substituir (embora possa complementar) a atuação da universidade, porque institutos desse tipo precisam da universidade para preparar o pessoal competente de que necessitam, e esse pessoal não pode ser formado se a própria universidade não possuir uma atividade de pesquisa institucionalizada.

Tanto nos países desenvolvidos como no caso do Brasil, a importância da pesquisa científica para o desenvolvimento tecnológico tem sempre ficado clara para as autoridades governamentais quando se trata de desenvolver a capacidade bélica. As aplicações bélicas da

energia nuclear geraram um extraordinário desenvolvimento da Física básica, inclusive no Brasil, porque ficou claro para todos que, sem físicos experimentais e teóricos o desenvolvimento dessa tecnologia era impossível. O perigo (e a eficácia) das armas químicas e biológicas demonstrou com muita clareza, para os governos, a importância da ciência básica na Biologia, Química e Bioquímica. A navegação espacial contribuiu enormemente para que se destinassem recursos públicos crescentes para a pesquisa em Astronomia, Astrofísica e Novos Materiais.

O difícil parece ser promover a compreensão do público e dos órgãos governamentais para o fato de que o mesmo se aplica ao desenvolvimento tecnológico para fins pacíficos.

A compreensão adequada da importância de uma infra-estrutura de pesquisa científica consolidada, especialmente nas ciências básicas, deve estar associada à demonstração da necessidade da manutenção de universidades públicas, como seu suporte institucional indispensável.

Para isto, precisamos analisar a importância e o papel das universidades particulares no Brasil.

3. A pesquisa e as universidades privadas

Convém notar que o desenvolvimento das universidades públicas foi acompanhado, a partir do final da década de sessenta, de um crescimento extraordinário de instituições privadas.

Antes desse período, ao lado de pequenos estabelecimentos organizados sob a forma de Faculdades Isoladas ou Congregações de Escolas, de pouco prestígio, cuja qualidade de ensino era muito inferior ao das universidades públicas, umas poucas universidades confessionais (como as Pontifícias Universidades Católicas do Rio de Janeiro e de S. Paulo) competiam em qualidade com as instituições públicas e lograram desenvolver a pesquisa através de financiamento federal. Nessa época, os estabelecimentos privados absorviam cerca de 45% das matrículas no ensino superior. A partir de 1965, esse setor cresceu aceleradamente, passando, em uma década, a atender a cerca de 65% dos estudantes, percentual este que se manteve relativamente estável desde então¹ Durante todo o período que se seguiu os pequenos estabelecimentos particulares foram se articulando em instituições mais amplas e mais complexas, que passaram a reivindicar o status de universidade. Desde 1980 até 1997, o número de universidades particulares aumentou de 20 para 59, enquanto o crescimento das universidades públicas foi muito menor, de 34 para 39.

As instituições privadas, na sua quase totalidade, não institucionalizaram a pesquisa. Dependendo integralmente, para seu financiamento, das mensalidades pagas pelos alunos e não constituindo a pesquisa uma fonte de rendimentos, não havia nem interesse no desenvolvimento dessa atividade nem possibilidade de fazê-lo. Além do mais, até a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, os critérios para o credenciamento das instituições como universidades (em que pese a Constituição Federal de 1988), não exigiam

¹ Durham e Sampaio (1998); Lévy (1986).

nem titulação do corpo docente, nem atividades de pesquisa consolidadas, privilegiando o critério de multiplicidade de áreas de conhecimento.

Desta forma, o sistema universitário brasileiro se diferenciou entre um sistema privado, voltado para o ensino e um sistema público no qual a pesquisa era incentivada, mesmo que não tivesse se implantado em todas as instituições. Apenas recentemente esta realidade começa a se alterar. As universidades particulares tem começado a criar núcleos de pesquisa e a competir com as públicas na captação de recursos.

Mas as universidades privadas não poderão promover a pesquisa básica e tecnológica sem um enorme investimento público e mecanismos de controle muito eficientes. Os investimentos públicos seriam necessários porque a fonte fundamental de financiamento do setor privado consiste no pagamento das matrículas pelos alunos. A inclusão do eventual custo da pesquisa nesta fonte tornaria o ensino excessivamente caro, afastando a maior parte da clientela. As recentes tentativas de desenvolvimento de pesquisa nas universidades particulares estão sendo acompanhadas de uma forte pressão para financiamento público destinados a cobrir desde a instalação de laboratórios até a qualificação de pessoal e o custeio da pesquisa.

Por outro lado, no Brasil, investimentos em pesquisa por parte das empresas privadas são muito pequenos e tendem a se dirigir para as universidades públicas nas quais a pesquisa já está consolidada.

Há ainda um outro problema que afeta as instituições particulares: é que a capacidade da pesquisa desse tipo depende muito de pesquisadores competentes, os quais precisam de uma sólida formação em ciências básicas. As universidades privadas não formam esse pessoal. As recentes e incipientes tentativas de desenvolvimento da pesquisa nas universidades privadas tem dependido estreitamente da absorção de pesquisadores já formados provenientes das instituições públicas, os quais se tornaram disponíveis pela aposentadoria precoce. Essas tentativas não incluem o desenvolvimento de sólidos núcleos de pesquisa básica, os quais requerem recursos muito elevados de instalação e manutenção. Desta forma, a renovação deste pessoal continuará a depender em grande parte, das universidades públicas.

É apenas na área de Ciências Humanas que alguma coisa tem conseguido se desenvolver com continuidade nas instituições privadas pois seus custos são muito menores e se pode contar com os recursos de órgãos públicos para projetos aplicados, como nas áreas de educação e de problemas sociais concretos. O mesmo acontece com Administração e Economia.

Mas há ainda uma outra dificuldade estrutural que dificulta enormemente o desenvolvimento da pesquisa nas universidades privadas no Brasil: é a ausência de autonomia da comunidade acadêmica.

O desenvolvimento da pesquisa depende de investimentos elevados e continuados, tanto em infra-estrutura como em pessoal, cujo resultado só se manifesta a médio e longo prazos. Depende também da constituição de uma massa crítica de pesquisadores com acesso à comunidade científica internacional, a qual precisa contar com alto grau de autonomia na definição dos problemas a serem investigados e de estabilidade, desde que as pesquisas são de longa duração. Nenhuma dessas condições é oferecida pelas instituições particulares, altamente dependentes de recursos obtidos através do ensino, para o qual sequer uma alta

qualificação acadêmica é exigida e nas quais a comunidade acadêmica não tem autonomia para definir os projetos de ensino e nem os de pesquisa. Acresce o fato de que as instituições privadas brasileiras, nas sua imensa maioria, são empresas familiares, cujos proprietários não têm eles próprios nenhuma formação científica ou compreensão da complexidade envolvida na institucionalização da pesquisa. O seu envolvimento recente com a pesquisa está muito mais associado ao cumprimento da exigência legal de sua existência para a preservação do status de universidade. A pesquisa tende, assim, a ser improvisada e condicionada a cálculos de custo e rendimento imediatos, que são inerentes a esse tipo de empreendimento educacional.

Exceção parcial é constituída pelas universidades comunitárias e confessionais, as quais não possuem finalidades lucrativas. Mesmo nessas, entretanto, a pesquisa tende a se restringir as áreas de Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas, e depende de recursos públicos.

As universidades públicas são portanto indispensáveis ao país porque pessoal altamente qualificado, pesquisa, qualidade do ensino custam efetivamente caro e universidades privadas, como vimos, freqüentemente preocupadas com o lucro, dependentes das mensalidades dos alunos, organizadas de forma a cercear a autonomia da comunidade acadêmica, dificilmente preencherão sem um pesado apoio estatal (inclusive passa custear a infra-estrutura que já está presente nas instituições públicas) e uma interferência do poder público na sua gestão interna, as funções hoje cumpridas pela universidade pública.

4. A natureza estrutural da crise: o sistema de financiamento

A elaboração de uma proposta para preservar e valorizar as universidades públicas em sua associação com a pesquisa precisa partir do problema do financiamento, pois é em torno da questão da escassez de verbas e dos baixos salários que a comunidade acadêmica e científica tem se mobilizado, e é em termos de gastos excessivos que se consolida a oposição às universidades públicas.

Uma discussão deste problema precisa partir de uma análise a mais objetiva possível dos recursos existentes, da forma de sua utilização e das possibilidades de sua expansão.

Centraremos a discussão na instituições federais de ensino superior (IFES), que constituem, com as três universidades estaduais paulistas, a espinha dorsal do sistema público que associa ensino e pesquisa.

O Quadro I explicita os gastos com as instituições federais de ensino superior em termos absolutos e em percentuais relativos aos recursos constitucionalmente vinculados à educação (18% do total de impostos).

Verifica-se facilmente que o custo total das IFES é superior aos 18% destinados à Educação.

Tem-se argumentado que a inclusão nos orçamentos das IFES de parte das despesas com hospitais universitários e do total do gasto com inativos distorce os resultados. Têm-se

argumentado também que o Fundo Social de Emergência, subtraindo recursos antes de sua distribuição pelas diferentes rubricas, diminui substancialmente os recursos vinculados à Educação. Por isso mesmo, no Quadro I, fizemos o desconto de todas essas despesas (embora seja difícil descobrir em que outros fundos elas poderiam ser incluídas, uma vez que o déficit da Previdência já é enorme e que o Ministério da Saúde já financia, através do SUS, a manutenção dos hospitais).

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

| Itens de despesa | Empenhado em 1995 |
|---|-------------------|
| 1. Pessoal Ativo | 3.210,90 |
| 2. Benefícios serv./res. Médica | 250,30 |
| 3. OCC com recursos Tesouro | 300,90 |
| 4. Despesa Total ativa (exclui inativos/pensionistas) | 3.762,10 |
| 5. Inativos/Pensionistas | 1.222,60 |
| 6. Precatórios | 236,20 |
| 7. Despesa Total das IFES | 5.220,90 |
| 8. Recursos Vinculados (Art.212 da Constituição Federal) | |
| 8.a Integrais - sem o Fundo Social de Emergência – FSE | 4.517,20 |
| 8.b Descontado o FSE (20%) | 3.613,80 |
| 9. Despesas total ativa das IFES/Recursos Vinculados | |
| 9.a Vinculados sem o FSE (linha 4/linha 8.a) | 83,28% |
| 9.b Vinculados descontado o FSE (linha 4/linha8.b) | 104,10% |
| 11. Despesa total das IFES/Recursos Vinculados | |
| 11.a Vinculados sem o FSE (linha7/linha8.a) | 115,58% |
| 11.b Vinculados descontado o FSE (linha7/linha8.b) | 144,47% |

Fonte: MEC/SE/SPO (1998)

Mesmo não se levando em consideração nenhuma dessas despesas, e mesmo deixando de incluir os investimentos governamentais adicionais destinados à pesquisa e à pós-graduação, a manutenção das IFES fica em torno de 85% dos recursos do Tesouro. Há de se convir que a utilização dos recursos da Educação para a manutenção do ensino superior, na esfera federal, é excessiva, especialmente quando se considera a obrigação do governo central de contribuir para a melhoria do ensino básico.

Tomando-se como base o cálculo dos recursos, podemos calcular o custo-aluno, o que nos dá um indicador importante para permitir a comparação com o que se gasta em outros países com o ensino superior público. O Quadro II apresenta estes indicadores, no caso do Brasil, e o Quadro III, indicadores equivalentes para os países desenvolvidos que fazem parte da Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).

Quadro II - Despesa com as Instituições de Ensino Superior e gasto por aluno em 1995

| Despesa | em R\$ milhões |
|--|-----------------------|
| Despesa total | 5.220,90 |
| Despesa sem inativos, pensionistas e precatórios | 3.762,10 |
| Estimativa de despesas com pessoal dos hospitais (10%) | 376,20 |
| Despesa sem inativos e sem hospitais | 3.385,90 |
| Total de alunos matriculados | 398.095 |
| Gasto aluno bruto | 13.114,71 |
| Gasto aluno sem inativos | 9.450,26 |
| Gasto aluno sem inativos e hospitais | 8.505,26 |

Fontes: MEC/SE/SPO e MEC/SESU (1998)

Os dados claramente indicam que gastamos por aluno o mesmo ou mais que muitos países desenvolvidos, sem que a produtividade do sistema em termos de pesquisa e de qualidade do ensino atinja o mesmo nível que nesses demais países.

Por outro lado, se investigarmos o salário médio dos professores, verifica-se que é, de fato, muito inferior ao que se paga nesses mesmos países. Dados do Ministério da Educação indicam, para o mês de fevereiro deste ano, um salário médio, para os docentes na ativa, de R\$ 2.253,00 o qual, está longe de poder ser considerado satisfatório.

Chegamos assim à estranha conclusão de que conseguimos ter um sistema federal de ensino superior no qual se gasta muito e se paga muito pouco. É a este paradoxo que nos referimos quando dizemos que há uma crise estrutural do sistema.

Para saber as causas deste estranho fenômeno, precisamos de alguns dados adicionais. Os baixos salários não se devem ao fato de que os custos de manutenção sejam muito generosos, comprimindo os gastos com pessoal. Ao contrário, a folha de pessoal das IFES absorve cerca de 90% dos recursos totais. O paradoxo portanto se agrava.

Quadro III - Gasto por aluno em instituições públicas de Ensino Superior em países da OECD - 1994

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

Fonte: Education at a Glance - *OECD Indicators* (1995)

Mas, se examinarmos os custos relativos de diferentes universidades, verificamos que, apesar da isonomia salarial assegurada pelo Regime Jurídico Único, há uma enorme diversidade do custo-aluno que não guarda nenhuma correspondência com a produção científica ou o prestígio do ensino oferecido pela instituição.

O MEC divulgou recentemente o custo-aluno de algumas universidades federais, conforme consta do Quadro IV.

Quadro IV – Estimativa de custo/aluno médio em Instituições de Ensino Superior – 1998

| IFES | Recursos | | Pessoal | | | | Custo/Aluno Médio | | | Docentes | Aluno/ docente |
|-------|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------|-------------------|--------------|--------------------------------|----------|-------------------|
| | Extra Matriz | Matriz Custeio | Total + ativos | Inativos | Precatórios | Alunado | Com Inativos | Sem Inativos | Sem precatórios e sem inativos | | |
| UFPA | 3.103.876,00 | 21.389.411,85 | 156.062.397,02 | 44.811.346,36 | 10.819.349,35 | 19.927 | 9.060,86 | 6.812,08 | 6.269,13 | 1965 | 10,1 |
| UFAP | 640.858,00 | 1.665.501,62 | 3.346.658,09 | 0,00 | 0,00 | 2.012 | 2.809,65 | 2.809,65 | 2.809,65 | 123 | 16,4 |
| UFRR | 924.328,00 | 2.629.162,89 | 10.138.016,26 | 251.476,59 | 0,00 | 3.730 | 3.670,65 | 3.603,23 | 3.603,23 | 304 | 12,3 |
| UNIR | 932.712,00 | 2.406.761,55 | 16.900.621,44 | 753.869,00 | 2.188.468,41 | 4.140 | 4.888,91 | 4.706,82 | 4.178,20 | 261 | 15,9 |
| FUAM | 1.588.010,00 | 11.146.978,68 | 65.789.438,45 | 15.286.721,71 | 4.562.115,00 | 8.871 | 8.851,81 | 7.128,59 | 6.614,32 | 952 | 9,3 |
| UFAC | 1.240.652,00 | 4.806.382,00 | 37.898.953,97 | 5.617.821,92 | 7.573.041,00 | 2.676 | 16.422,27 | 14.322,93 | 11.492,95 | 367 | 7,3 |
| UFAL | 2.399.872,00 | 9.943.718,44 | 120.817.197,76 | 25.411.655,14 | 27.974.591,00 | 6.791 | 19.608,42 | 15.866,46 | 11.747,10 | 1005 | 6,8 |
| UFPE | 2.590.014,00 | 24.644.873,10 | 156.197.294,60 | 71.546.749,49 | 325.195,00 | 17.513 | 10.474,06 | 6.388,71 | 6.370,14 | 1894 | 9,2 |
| UFRPE | 1.256.080,00 | 6.912.716,55 | 57.602.597,57 | 22.677.784,21 | 72.571,29 | 5.805 | 11.330,13 | 7.423,53 | 7.411,03 | 438 | 13,3 |
| UFMA | 4.374.489,00 | 11.132.116,33 | 136.849.056,51 | 26.651.789,94 | 53.720.074,00 | 10.359 | 14.707,56 | 12.134,75 | 6.948,91 | 1009 | 10,3 |
| UFRN | 2.515.550,00 | 19.682.265,33 | 288.686.143,83 | 54.019.083,77 | 126.223.034,00 | 10.890 | 28.547,65 | 23.587,22 | 11.996,50 | 1651 | 6,6 |
| UFCE | 1.354.925,00 | 22.721.988,41 | 195.146.843,72 | 63.698.916,15 | 6.530.551,00 | 12.657 | 17.320,36 | 12.287,65 | 11.771,69 | 1407 | 9,0 |
| UFBA | 1.265.405,00 | 24.745.535,64 | 182.770.992,32 | 74.506.357,65 | 128.502,00 | 18.856 | 11.072,44 | 7.121,11 | 7.114,29 | 2213 | 8,5 |
| UFPB | 1.390.024,00 | 27.005.698,88 | 276.186.880,09 | 73.673.569,39 | 10.274.932,00 | 18.171 | 16.762,02 | 12.707,56 | 12.142,10 | 2691 | 6,8 |
| UFPI | 1.815.073,00 | 11.423.820,79 | 62.768.517,81 | 16.234.834,02 | 32.724,00 | 7.415 | 10.250,49 | 8.061,04 | 8.056,62 | 1001 | 7,4 |
| UFSE | 1.275.715,00 | 7.487.440,44 | 46.570.217,50 | 12.340.295,00 | 0,00 | 6.161 | 8.981,23 | 6.978,26 | 6.978,26 | 604 | 10,2 |
| UnB | 1.261.317,00 | 20.514.653,28 | 154.978.229,50 | 37.349.770,82 | 15.968.146,51 | 16.307 | 10.839,16 | 8.548,75 | 7.569,53 | 1563 | 10,4 |
| UFGO | 4.125.584,00 | 14.891.945,54 | 111.803.772,41 | 40.037.506,42 | 127.224,14 | 10.954 | 11.942,79 | 8.287,73 | 8.276,12 | 1212 | 9,0 |
| UFMT | 1.101.530,00 | 10.344.467,00 | 93.011.322,24 | 20.378.531,42 | 1.805.906,00 | 9.604 | 10.876,44 | 8.754,56 | 8.566,52 | 1230 | 7,8 |
| UFMS | 634.861,00 | 10.108.601,56 | 107.445.206,16 | 12.575.548,68 | 6.888.097,00 | 7.686 | 15.377,14 | 13.740,97 | 12.844,79 | 1012 | 7,6 |
| UFSC | 3.333.288,00 | 21.279.615,62 | 186.846.388,36 | 53.405.324,64 | 3.026.280,00 | 18.927 | 11.172,36 | 8.350,71 | 8.190,82 | 1972 | 9,6 |
| UFRGS | 1.847.416,00 | 21.776.639,83 | 221.810.724,20 | 80.342.413,53 | 13.097.254,89 | 21.884 | 11.215,26 | 7.543,98 | 6.945,49 | 2274 | 9,6 |
| UFRP | 3.713.456,00 | 26.807.342,93 | 201.464.374,37 | 73.903.287,70 | 28.282.606,38 | 17.052 | 13.604,57 | 9.270,58 | 7.611,97 | 1846 | 9,2 |
| UFMS | 1.649.566,00 | 16.985.849,20 | 151.142.463,29 | 43.001.089,02 | 24.971.678,12 | 10.141 | 16.741,73 | 12.501,41 | 10.038,96 | 1230 | 8,2 |
| FURG | 2.103.910,00 | 7.023.846,88 | 56.615.610,91 | 14.136.815,31 | 52.000,00 | 4.695 | 14.002,85 | 10.991,81 | 10.980,74 | 588 | 8,0 |
| UFPEL | 2.971.786,00 | 10.842.371,10 | 68.720.505,35 | 23.199.822,42 | 1.741.846,00 | 5.768 | 14.309,06 | 10.286,90 | 9.984,92 | 811 | 7,1 |
| UFMG | 4.125.584,00 | 34.497.334,69 | 261.196.300,59 | 104.748.446,06 | 3.444.714,00 | 20.589 | 14.562,11 | 9.474,51 | 9.307,21 | 2657 | 7,7 |
| UFJF | 701.997,00 | 12.201.283,97 | 71.549.957,18 | 28.290.955,66 | 62.564,00 | 7.572 | 11.153,36 | 7.417,10 | 7.408,84 | 891 | 8,5 |
| UFLA | 402.585,00 | 3.656.592,21 | 21.422.361,29 | 5.540.144,14 | 0,00 | 2.102 | 12.122,52 | 9.486,87 | 9.486,87 | 280 | 7,5 |
| UFUB | 855.190,00 | 16.877.284,77 | 110.847.254,23 | 21.682.136,62 | 1.631.396,96 | 9.780 | 13.147,21 | 10.930,22 | 10.763,41 | 1077 | 9,1 |
| UFOP | 638.849,00 | 5.107.465,20 | 30.983.934,73 | 7.612.800,56 | 1.260.027,00 | 2.405 | 15.272,45 | 12.107,05 | 11.583,13 | 380 | 6,3 |

Quadro IV – Estimativa de custo/aluno médio em Instituições de Ensino Superior – 1998 (continuação)

| IFES | Recursos | | Pessoal | | | | Custo/Aluno Médio | | | Docentes | Aluno/ docente |
|----------|--------------|----------------|-----------------|----------------|--------------|----------------|-------------------|------------------|--------------------------------|----------|-------------------|
| | Extra Matriz | Matriz Custeio | Total + ativos | Inativos | Precatórios | Alunado | Com Inativos | Sem Inativos | Sem precatórios e sem inativos | | |
| UFV | 561.055,00 | 13.140.960,28 | 80.374.512,53 | 22.765.539,41 | 115.443,00 | 6.038 | 15.580,74 | 11.810,37 | 11.791,25 | 699 | 8,6 |
| UFRJ | 4.645.336,00 | 52.501.920,77 | 515.621.795,10 | 140.857.793,33 | 169.830,00 | 32.946 | 17.385,09 | 13.109,67 | 13.104,52 | 3099 | 10,6 |
| UFF | 2.609.580,00 | 30.536.199,00 | 223.7455.444,91 | 83.161.581,34 | 4.767.738,00 | 18.611 | 13.803,19 | 9.334,78 | 9.078,60 | 2534 | 7,3 |
| UFRRJ | 1.313.581,00 | 8.837.225,37 | 70.876.667,32 | 21.661.523,58 | 69.163,62 | 5.389 | 15.035,72 | 11.016,13 | 11.003,30 | 565 | 9,5 |
| UNIRIO | 1.453.972,00 | 8.041.493,40 | 46.791.356,23 | 13.583.474,66 | 780.000,72 | 5.215 | 10.793,25 | 8.188,56 | 8.038,99 | 585 | 8,9 |
| UNIFESP | 2.218.080,00 | 21.463.926,00 | 94.716.790,88 | 17.708.181,88 | 231.888,00 | 2.840 | 41.689,72 | 35.454,44 | 35.372,79 | 665 | 4,3 |
| UFSCAR | 1.679.380,00 | 7.593.554,00 | 41.201.185,84 | 8.280.235,00 | 4.441,96 | 5.285 | 9.550,45 | 7.983,71 | 7.982,87 | 644 | 8,2 |
| UFES | 2.197.092,00 | 13.683.073,26 | 87.412.077,86 | 29.101.425,71 | 251.375,00 | 10.579 | 9.763,89 | 7.013,03 | 6.989,27 | 1168 | 9,1 |
| CEFET-RJ | 541.748,00 | 2.792.098,39 | 29.390.935,36 | 11.432.737,03 | 840.446,00 | 955 | 34.266,79 | 22.295,33 | 21.415,29 | 94 | 10,2 |
| CEFET-MG | 775.619,00 | 3.914.330,96 | 27.563.117,04 | 9.159.343,74 | 181.377,00 | 1.152 | 27.997,45 | 20.046,63 | 19.889,19 | 100 | 11,5 |
| CEFET-PR | 497.104,00 | 6.752.999,10 | 40.130.981,25 | 8.340.955,52 | 2.450.416,00 | 2.793 | 16.964,23 | 13.977,85 | 13.100,51 | 277 | 10,1 |
| CEFET-MA | 151.520,00 | 2.229.299,98 | 16.202.059,14 | 5.143.465,69 | 1.121.225,00 | 257 | 72.306,92 | 52.293,44 | 47.930,69 | 56 | 4,6 |
| CEFET-BA | 298.366,00 | 2.888.933,78 | 18.319.557,77 | 3.340.901,69 | 161.115,40 | 922 | 23.326,31 | 19.702,77 | 19.528,03 | 68 | 13,6 |
| EFOA | 473.808,00 | 1.804.529,53 | 8.701.387,79 | 3.597.267,13 | 0,00 | 997 | 11.012,76 | 7.404,67 | 7.404,67 | 109 | 9,1 |
| EFEI | 360.108,00 | 2.724.515,43 | 15.366.910,20 | 5.429.829,24 | 622.415,00 | 1.443 | 12.786,93 | 9.024,05 | 8.592,72 | 130 | 11,1 |
| FUNREI | 200.586,00 | 2.202.693,99 | 9.931.633,76 | 1.504.469,19 | 0,00 | 2.245 | 5.494,39 | 4.824,25 | 4.824,25 | 200 | 11,2 |
| FMTM | 255.024,00 | 6.749.015,02 | 35.962.619,72 | 5.159.326,63 | 161,96 | 591 | 72.701,62 | 63.971,52 | 63.971,52 | 123 | 4,8 |
| FAFEOD | 132.189,00 | 881.188,67 | 3.816.430,31 | 1.499.600,85 | 374.869,06 | 235 | 20.552,37 | 14.171,09 | 12.575,91 | 52 | 4,5 |
| FFFCMPA | 160.642,00 | 4.333.686,19 | 6.154.288,93 | 2.063.560,18 | 259.165,00 | 721 | 14.769,23 | 11.907,15 | 11.547,70 | 177 | 4,1 |
| FCAP | 392.224,00 | 2.939.042,29 | 23.639.884,30 | 4.598.927,37 | 6.687.781,47 | 1.272 | 21.203,73 | 17.588,23 | 12.330,54 | 136 | 9,4 |
| ESAM | 203.920,00 | 1.344.807,43 | 16.949.219,08 | 3.731.878,47 | 0,00 | 566 | 32.681,88 | 26.088,46 | 26.088,46 | 65 | 8,7 |
| | | | | | | Médias: | 17.130,08 | 13.208,45 | 12.262,01 | | 8,6 |

Fonte: MEC/SESU (1998)

É impossível explicar porquê um aluno da Universidade Federal de Pernambuco, a qual possui uma pesquisa bastante desenvolvida, custa R\$ 6.370,00 ao passo que um do Rio Grande do Norte custa quase R\$ 12.000,00. Ou porquê um aluno da Universidade de Brasília custa R\$ 7.570,00, ao passo que os da Paraíba e do Mato Grosso do Sul custam mais de R\$ 12.000,00.

Disparidades ainda maiores e menos justificáveis se encontram quando se analisa a variação do salário médio dos ativos e inativos nas diferentes instituições.

O Quadro V, referente ao mês de fevereiro deste ano indica a extensão da variação. Grande parte da causa desta variação pode ser encontrada no Quadro VI, o qual aponta a variação da relação entre número de alunos por docente e de funcionário por docente nas diferentes instituições.

A variação no salário médio não se explica pela existência de um maior ou menor número de doutores. Esta aponta antes para enormes distorções na carreira que decorrem de dois fatores principais: a incidência diferencial de benefícios corporativos como a incorporação permanente, no salário, de gratificações por exercício de funções temporárias (como chefia de departamento); e pela total ausência de coerência de decisões judiciais em termos de reivindicações de vantagens corporativas, que um juiz concede a uma instituição e outro nega a outra. Nenhum desses fatores guarda qualquer relação com mérito acadêmico. Verifica-se portanto, que a defesa intransigente da isonomia salarial, uma das principais bandeiras do movimento docente, se não uma farsa, um lamentável engano, pois não se denuncia o efeito perverso dos benefícios corporativos, nem se propões sua extinção.

Verifica-se também uma das causas fundamentais do peso crescente da folha de pagamento, que constitui uma drenagem insustentável de recursos públicos: é que o salário médio dos docentes aposentados é muito superior aos do que estão em atividade. Este fenômeno, certamente único no mundo, não pode perdurar sem ameaçar a viabilidade de uma estrutura salarial.

No que diz respeito às relações entre número de alunos e número de docentes, assim como entre número de funcionários e número de docentes, contata-se mais uma vez a irracionalidade do sistema e a existência de uma numerosa mão-de-obra ociosa. Nada justifica que a universidade do Amapá e a de Roraima tenham 16 alunos por docente, a do Acre 7 e as do Rio Grande do Norte e Alagoas menos que isto. Em algumas das melhores universidades de pesquisa como a do Rio de Janeiro e a UnB, por outro lado, a relação é superior a 10 alunos por docente, o que deveria constituir um mínimo para todo o sistema, embora a relação pudesse chegar, na média a 12 em lugar dos 8,72 d e hoje.

Os dados indicam claramente que o modelo está esgotado e se tornou inviável. Greves e abonos salariais não resolverão o problema. Sem uma reforma profunda de todo o sistema, que incida sobre a estrutura dos gastos, pode-se prever uma decadência inelutável das universidades federais com a destruição da base de pesquisa que nos custou tanto construir.

Quadro V – Remuneração média dos docentes das Instituições de Ensino Superior – Fev/98

| IFES | Ativo | Inativo |
|------------|----------|----------|
| CEFET - BA | 1.498,97 | 2.091,59 |
| CEFET - MA | 2.127,77 | 0,00 |
| CEFET - MG | 1.855,09 | 2.824,49 |
| CEFET - PR | 1.530,38 | 2.120,69 |
| CEFET - RJ | 1.913,04 | 2.217,24 |
| EFEI | 2.931,85 | 3.587,71 |
| EFOA | 2.265,94 | 2.637,76 |
| ESAM | 5.327,64 | 7.627,69 |
| FAOD | 1.661,18 | 2.415,41 |
| FCAPA | 3.086,79 | 3.963,38 |
| FCCMPA | 1.201,43 | 1.552,58 |
| FMTM | 2.530,50 | 2.879,04 |
| FUAM | 1.886,29 | 2.645,76 |
| FUFAC | 2.425,33 | 3.871,89 |
| FUFAP | 1.301,18 | 0,00 |
| FUFMS | 2.492,44 | 3.524,11 |
| FUFMT | 2.705,00 | 4.035,83 |
| FUFPEL | 2.099,94 | 2.813,48 |
| FUFRO | 1.682,21 | 2.307,44 |
| FUFRR | 1.670,89 | 2.668,56 |
| FUFUB | 2.661,88 | 3.792,07 |
| FUFV | 2.452,91 | 3.667,63 |
| FUNREI | 1.922,79 | 2.137,74 |
| FUOP | 2.276,22 | 2.863,23 |
| FURG | 3.028,07 | 4.485,51 |
| FUSCAR | 2.653,57 | 3.196,45 |
| UFAL | 2.270,03 | 3.295,03 |
| UFBA | 1.837,69 | 2.531,27 |
| UFCE | 3.033,23 | 4.760,55 |
| UFES | 1.947,09 | 2.837,73 |
| UFF | 2.060,81 | 2.734,95 |
| UFGO | 2.044,06 | 3.199,49 |
| UFJF | 2.016,51 | 2.942,82 |
| UFLA | 2.605,44 | 4.385,78 |
| UFMA | 1.924,02 | 3.712,51 |
| UFMG | 2.203,37 | 2.830,72 |
| UFPA | 1.972,48 | 3.088,68 |
| UFPB | 2.063,55 | 3.191,26 |
| UFPE | 2.008,94 | 2.334,73 |
| UFPI | 2.054,37 | 3.045,00 |
| UFPR | 1.935,39 | 2.857,43 |
| UFRGS | 2.380,25 | 3.041,03 |
| UFRJ | 2.633,97 | 2.987,19 |
| UFRN | 2.075,84 | 2.713,68 |
| UFRPE | 2.245,64 | 3.547,71 |
| UFRRJ | 2.699,10 | 3.536,28 |
| UFSCAR | 2.746,92 | 4.174,86 |
| UFSE | 1.885,72 | 3.823,55 |
| UFSM | 2.430,64 | 3.456,11 |
| UnB | 2.509,68 | 3.734,04 |
| UNIFESP | 2.287,82 | 2.343,86 |
| UNIRIO | 1.639,18 | 2.344,32 |
| MÉDIA | 2.253,33 | 3.132,24 |

Fonte: MEC/SESU (1998)

Quadro VI – Relação aluno/docente, funcionário /docente e aluno/funcionário nas Instituições de Ensino Superior – 1998

| IFES | Aluno/Docente | Aluno/Funcionário | Funcionário/Docente |
|-------------|---------------|-------------------|---------------------|
| CEFET-BA | 13,56 | 1,31 | 10,38 |
| CEFET – :MA | 4,59 | 0,93 | 4,95 |
| CEFET – MG | 11,52 | 0,91 | 12,67 |
| CEFET - PR | 10,08 | 2,12 | 4,76 |
| CEFET – RJ | 10,16 | 1,67 | 6,07 |
| EFEI | 11,1 | 4,61 | 2,41 |
| EFOA | 9,15 | 6,60 | 1,39 |
| ESAM | 8,71 | 2,22 | 3,92 |
| FAFEOD | 4,52 | 3,05 | 1,48 |
| FCAP | 9,35 | 2,53 | 3,70 |
| FFCMPA | 4,07 | 8,48 | 0,48 |
| FMTM | 4,80 | 0,47 | 10,30 |
| FUAM | 9,32 | 5,66 | 1,65 |
| FUFAC | 7,29 | 4,09 | 1,78 |
| FUFAP | 16,36 | 18,8 | 0,87 |
| FUFMA | 10,27 | 8,55 | 1,20 |
| FUFMS | 7,59 | 3,88 | 1,96 |
| FUFMT | 7,81 | 5,76 | 1,36 |
| FUFOP | 6,33 | 3,12 | 2,03 |
| FUFPEL | 7,11 | 4,35 | 1,64 |
| FUFPI | 7,41 | 6,13 | 1,21 |
| FUFRO | 15,86 | 23,93 | 0,66 |
| FUFRR | 12,27 | 27,63 | 0,44 |
| FUFSCar | 8,21 | 6,34 | 1,30 |
| FUFSE | 10,2 | 6,88 | 1,48 |
| FUFUB | 9,08 | 3,00 | 3,03 |
| FUFV | 8,64 | 2,18 | 3,96 |
| FUNREI | 11,23 | 8,44 | 1,33 |
| FURG | 7,98 | 5,22 | 1,53 |
| UFAL | 6,76 | 4,79 | 1,41 |
| UFBA | 8,52 | 5,23 | 1,63 |
| UFCE | 9,00 | 3,70 | 2,43 |
| UFES | 9,06 | 4,60 | 1,97 |
| UFF | 7,34 | 3,87 | 1,90 |
| UFG | 9,04 | 5,19 | 1,74 |
| UFJF | 8,5 | 10,58 | 0,80 |
| UFLA | 7,51 | 5,14 | 1,46 |
| UFMG | 7,75 | 4,56 | 1,70 |
| UFPA | 7,75 | 4,56 | 1,70 |
| UFPB | 10,14 | 8,28 | 1,23 |
| UFPE | 6,75 | 3,25 | 2,08 |
| UFPR | 9,25 | 5,13 | 1,80 |
| UFRGS | 9,24 | 4,95 | 1,87 |
| UFRJ | 9,62 | 6,79 | 1,42 |
| UFRN | 10,63 | 3,10 | 3,43 |
| UFRPE | 6,60 | 2,93 | 2,25 |
| UFRRJ | 13,25 | 6,47 | 2,05 |
| UFSC | 9,54 | 4,26 | 2,24 |
| UFSM | 9,60 | 5,88 | 1,63 |
| UnB | 8,24 | 3,80 | 2,17 |
| UNIFESP | 10,43 | 7,16 | 1,46 |
| UNIRIO | 4,27 | 0,83 | 5,16 |
| MÉDIA | 8,91 | 4,78 | 1,86 |

Fonte: MEC/SESU (1998)

5. A arena e os atores

Crises podem ser eventos muito positivos, na medida em que promovem a consciência de novos problemas, a reconsideração de soluções antiquadas e ultrapassadas e dão margem a um movimento de adequação das instituições a uma realidade social em transformação.

Na Educação Superior, não temos uma crise deste tipo. A clara inviabilidade do modelo existente não tem promovido, a não ser em setores muito limitados, nem um movimento profundo de renovação nem idéias inovadoras.

Muito disso se deve à cristalização de relações entre, de um lado, o Estado e as instituições e, de outro, entre o Governo e os atores políticos envolvidos.

Da perspectiva da relação entre Estado e instituições, o problema está em não se terem reformulado os instrumentos de ação política e de controle do poder público sobre as instituições de ensino. Temos uma longuíssima tradição de centralismo burocrático, reforçado durante o período autoritário, que a redemocratização do país não logrou destruir. Esse centralismo, que permeia toda a cultura política brasileira (e não apenas a burocracia estatal), estabelece a arena dentro da qual os atores políticos se movimentam e canalizam suas aspirações, demandas e reivindicações.

No caso da relação entre os atores e o governo, além do problema anterior, há um outro, que decorre da forma pela qual foi implantada a redemocratização do país. No vazio criado pela ausência de partidos políticos fortes, a redemocratização acabou por favorecer a articulação das demandas através de organizações civis de cunho corporativo, as quais procuram estabelecer uma relação direta com o Executivo e recrutam o Legislativo como intermediário e apoio para reivindicações particularistas.

No caso da educação, como em muitos outros, isto significou que as demandas explícitas, que contavam com força política e capacidade de influir nas decisões, foram aquelas apresentadas pelos que trabalham na área da educação (os quais, organizados em sindicatos, são visíveis e ativos) e não as que dizem respeito aos usuários do sistema de ensino, os quais não estão organizados. Para simplificar, podemos dizer que há uma predominância dos produtores em relação aos consumidores - e, embora os interesses de uns e outros possam ser convergentes, isso nem sempre ocorre. Quando o interesse dos consumidores não se expressa em termos claros e explícitos, não se estabelecem prioridades entre as demandas dos produtores. Todas são consideradas legítimas, e a política se reduz ao jogo de pretender atender à soma de todas elas, o que é obviamente impossível, dada a limitação dos fundos públicos.

Para reverter esta situação, é necessário, em primeiro lugar, modificar a arena política que condiciona o relacionamento entre os atores. A arena das práticas políticas, na medida em que é dominada pelo centralismo burocrático apresenta as seguintes características:

1. A ação do Estado sobre o conjunto do sistema é concebida através da multiplicação de normas legais, que invadem os mais diversos campos institucionais: a criação e credenciamento das instituições, seu *status* legal, sua estrutura interna, as formas de exercício do poder institucional, o *currículum*, as carreiras e o exercício profissional.

2. O sistema cria uma burocracia cuja função e cujo poder derivam da fiscalização do cumprimento das normas, através do exame de processos.

3. Dado o caráter legal das normas e seu âmbito universal, há uma tendência incoercível para o aspecto formal ter precedência sobre qualquer juízo de valor ou julgamento de mérito.

4. O sistema todo é altamente verticalizado.

Nessas condições, e dado que inexistem critérios de julgamento da qualidade e relevância das propostas que não sejam estritamente formais, as decisões últimas são, em grande parte, pessoais, dependendo do arbítrio dos altos dirigentes (uma vez que as condições formais são preenchidas formalmente por todos). A prática política se processa então através de um jogo de influências que percorre todos os escalões.

No nível mais alto, os diferentes atores mobilizam apoio político (em geral partidário) para ter acesso ao ministro e obter uma decisão favorável às suas demandas.

Nos escalões médios e inferiores, a influência política, o empenho, as relações pessoais (quando não o suborno) são empregados para agilizar a tramitação dos processos. O mérito das propostas e demandas constituem um fator inteiramente secundário.

Uma das faces do centralismo burocrático é, portanto, o clientelismo político. O Brasil oferece um bom exemplo do modo de operação do clientelismo, ou, pelo menos, do personalismo na política educacional.

Este afeta, em primeiro lugar, as relações das instituições de ensino superior com os órgãos centrais de decisão, as quais se processam através dos reitores (ou diretores no caso de estabelecimentos não universitários). As relações pessoais estabelecidas com figuras-chave dos escalões burocráticos constituem um importante elemento do sucesso na obtenção de soluções favoráveis, prontas e rápidas. No caso brasileiro, uma parte importantíssima de uma gestão universitária bem sucedida reside na presença constante do reitor no Ministério da Educação.

Outra importante área de influência de relações políticas de cunho clientelista ocorre nas relações do Ministério com deputados e governadores. Neste caso, além do apoio a solicitações das instituições de ensino superior localizadas em seus estados, a mobilização frequentemente ocorre no sentido de criar novas instituições federais. A distribuição extremamente desigual das IFES entre os diferentes Estados, que se observa hoje, é o resultado de decisões anteriores que dependeram desse tipo de mecanismo. Tem sido também freqüente a utilização desse instrumento pelo próprio Executivo do que decorre, por exemplo, a criação ou ampliação de IFES nos estados de origem dos presidentes da república e dos ministros de educação. Embora, de certa forma, este processo atenda à demanda dos consumidores, só o faz de forma fragmentada, particularista e desigual.

Uma modificação recente deste processo (mas não sua eliminação) consistiu no crescimento da importância de um novo ator político que vem assumindo um papel cada vez maior na orientação das políticas de ensino superior: os sindicatos de docentes e do pessoal não docente. Este tipo de sindicalismo é especialmente forte no setor público federal. É o próprio fato dos salários serem determinados centralmente pelo Ministério, em lugar de ser negociado internamente em cada instituição, que promove a constituição de um único interlocutor, capaz de falar em nome do conjunto.

Desta forma, a tendência à centralização do movimento sindical pode ser vista como um contraponto ao centralismo burocrático.

É próprio desta forma de sindicalismo centralizado a exacerbação do elemento corporativo, pelas seguintes razões:

- a) a força do sindicato depende de sua extensão a todo o sistema;
- b) para representar o interesse de todos, as reivindicações tendem a ser isonômicas e igualitárias, isto é, concentram-se naquelas que beneficiam igualmente a todos, independentemente do mérito individual;
- c) o poder do sindicato depende do confronto com um único interlocutor - desta forma, o centralismo sindical reforça o centralismo burocrático;
- d) nas negociações, dada a limitação de recursos disponíveis para aumentos gerais dos salários, os acordos tendem a ser feitos em termos de vantagens e benefícios corporativos, que distorcem a carreira e retiram toda flexibilidade da política de pessoal.

Se o movimento sindical encontra-se em ascensão, o movimento estudantil, por outro lado não se recuperou após o período em que foi violentamente reprimido. De forma geral, o movimento estudantil não se renovou em termos de reivindicações e de organização política e sua força passou a depender, cada vez mais, de alianças que consegue estabelecer com os conselhos de reitores e com os sindicatos, especialmente com esses últimos. Nesse tipo de aliança, colocam-se em pauta conjuntas reivindicações corporativas próprias do movimento estudantil, as principais das quais dizem respeito, no caso do ensino público, à gratuidade irrestrita e à co-gestão, no caso do ensino privado, ao controle do custo das mensalidades.

O único outro ator importante que, entretanto, se coloca de forma um tanto excêntrica nessa arena política, é constituído pela comunidade científica. Normalmente menos organizada que os atores anteriores, ela atua também, e principalmente, face a outro interlocutor, que não é o Ministério de Educação, mas as agências de fomento à pesquisa, como FINEP, CNPq, CAPES, etc. Sua influência na política educacional propriamente dita é muito menor, mas tende a ser relevante na medida em que, ao contrário dos demais atores, defendendo o desenvolvimento da pesquisa no âmbito das universidades, valoriza a qualificação acadêmica que é fornecida pelo doutorado. Constitui, assim, um dos poucos pontos de apoio para uma política de diferenciação salarial, de valorização da competência acadêmica e de alocação de recursos através de exame de mérito de projetos e/ou de desempenho.

Em termos desses atores, o que se pode dizer é que as diferentes formas de centralismo (burocrático, institucional, sindical e do movimento estudantil) tendem a se reforçar mutuamente e a exacerbar a dimensão corporativa da ação política. A defesa de interesses corporativos, por sua vez, se orienta no sentido de garantir vantagens e direitos através de legislação, o que acaba por fortalecer o detalhismo legalista próprio do modelo burocrático centralizador.

No conjunto, o que se pode inferir é que a democratização tanto do regime político quanto da sociedade está promovendo uma diversificação dos atores políticos e um fortalecimento do corporativismo que tornam extremamente complexa e incerta a implantação de reformas que a própria transformação social está a exigir.

6. A lógica do sistema de financiamento

Toda a dinâmica do ensino superior está assentada numa lógica própria de financiamento.

Durante todo o período de constituição do ensino superior brasileiro, até já bem entrada a década de oitenta, consolidaram-se sistemas de financiamento e de crescimento do setor público de ensino superior que eram então bastante comuns na América Latina e em outros países.

O sistema de financiamento, que determina a forma da expansão, é aquele definido por J. J. Brunner (1995) como “modelo incrementalista”. Consiste, basicamente, em oferecer, anualmente, a cada universidade (e, portanto, ao sistema no seu conjunto), a manutenção do orçamento anterior acrescido de um percentual variável, conforme o ano e conforme o apoio político mobilizado pelas diferentes instituições. Este acréscimo, financiado pelo crescimento econômico, é utilizado variavelmente para ampliação e/ou modernização das instalações, contratação de novos professores e funcionários que podem ou não estar associados à ampliação de vagas, à criação de novos cursos e de áreas de pesquisa. Novos departamentos são criados, em geral por subdivisão dos antigos.

Nesse modelo, a criação do novo se constrói sempre sobre a manutenção do antigo, pois não há nenhuma necessidade de extinguir áreas de conhecimento obsoletas, departamentos ociosos ou cursos para os quais a demanda diminui. Há uma espécie de crescimento orgânico, no qual novos galhos vicejam sobre os antigos ou paralelos a eles, os quais se preservam, embora envelhecidos e, às vezes, já carcomidos. Não há quase nenhum planejamento racional. Além do mais, como a folha de pessoal é paga diretamente pelo órgão executivo central (Governo Federal ou Estadual), ela não constitui, do ponto de vista da instituição, uma despesa que precise ser racionalizada, uma vez que é simplesmente repassada.

Qualquer tentativa de racionalização parte sempre do órgão executivo central, fere interesses corporativos de setores das instituições e é ferozmente combatido como ingerência indevida nos assuntos internos da universidade.

Os recursos para a pesquisa, por outro lado, seguem um modelo ao mesmo tempo diferente e semelhante. É diferente porque supõe uma competição pelos recursos baseada na competência diferencial dos pesquisadores e dos grupos de pesquisa. É semelhante porque segue o mesmo modelo incrementalista. As inovações só ocorrem através da implantação de novos tipos de bolsas ou novas modalidades de financiamento que se superpõem, sem jamais substituir, modalidades anteriores.

Este modelo começava a dar claros sinais de exaustão já na década de oitenta, por diversas razões: duas, entretanto, parecem fundamentais.

Em primeiro lugar, em virtude da crise financeira do Estado e da diminuição das taxas de crescimento econômico, que tornou cada vez menor, quando não inexistente o superávit anual, indispensável para a manutenção do modelo incrementalista. Em segundo lugar, porque as expectativas de construção de um estado de bem estar colocam pressões crescentes sobre o orçamento. No Brasil, isto fica perfeitamente claro no aumento dos orçamentos ou dos déficits orçamentários nas áreas da saúde e da previdência social. Com isto, as universidades precisam enfrentar uma competição cada vez mais acirrada por recursos cada vez mais escassos. Além da competição com outras áreas sociais, o ensino superior e o

sistema de C&T precisam também disputar recursos face às demandas crescentes da pré-escola, do ensino fundamental e do ensino médio, os quais precisam se expandir e melhorar sua infra-estrutura. Finalmente, a expansão absoluta e relativa do sistema, de modo a incorporar percentual crescente da população, significa aumentos importantes nos recursos destinados ao ensino superior, no conjunto das verbas destinadas à Educação.

Como a criação do novo depende desse incremento orçamentário, sem ele as universidades tendem a se fossilizar, embora as demandas sociais em relação a elas, face às profundas transformações sócio-econômicas, se alterem rapidamente e se expandam.

No Brasil, a existência de um sistema paralelo de financiamento da pesquisa, do qual dependem os pesquisadores das universidades públicas, tem feito com que a atenção dos cientistas e dos órgãos que os representam (ABC, SBPC, associações científicas), neste período de crise, tenha se dirigido basicamente para os órgãos de financiamento direto ou indireto da investigação (CAPES, CNPq, FAPESP e outras FAPs), dos quais passaram a depender quase que inteiramente para complementação salarial (bolsas para pesquisadores), formação de pessoal (bolsas de mestrado e doutorado), infra-estrutura de laboratórios e equipamentos, além dos custos da pesquisa propriamente dita. Desta forma, os cientistas não têm dedicado atenção suficiente à crise que afeta as instituições que os abrigam, nem tem se organizado para defendê-la, propondo as mudanças internas e a política educacional que se fazem necessárias. A universidade viu-se assim privada da liderança que, no passado, promoveu sua renovação, propôs as reformas e influenciou o poder público no sentido de implementá-las. Talvez por isto, a crise não encontra hoje análises aprofundadas e propostas inovadoras que, partindo das próprias universidades influenciem e orientem a política educacional.

7. Uma visão comparativa

Uma proposta realista para a solução dos problemas do ensino superior pode se beneficiar muito de uma comparação com o que está ocorrendo nos demais países, tanto os desenvolvidos quanto os subdesenvolvidos. Em todos os lugares, a crise é muito semelhante, incide diretamente sobre a questão do custo crescente do sistema de ensino superior e vem dando origem a soluções similares.

A questão do custo da educação superior, que passa a competir em termos absolutos e relativos com os recursos reclamados para os demais níveis de ensino, afeta principalmente o ensino público e se prende a dois processos.

O primeiro reside na modificação do mercado de trabalho decorrente do progresso tecnológico o qual, simultaneamente, diminui o percentual de trabalhadores nos setores primário e secundário da economia, aumenta o peso do setor terciário e favorece a população mais escolarizada. O resultado dessas transformações, que se torna particularmente visível a partir da recuperação econômica posterior à Segunda Guerra Mundial, é a enorme pressão pela expansão das matrículas no ensino superior, com a conseqüente transformação de uma educação para as elites em educação de massa. O grande movimento estudantil de 1968 foi a explicitação dessa transformação. Esta pressão redundou no aumento tanto absoluto como relativo dos custos do ensino superior

O segundo processo associado ao primeiro, está na multiplicação de funções do sistema de ensino superior. À função tradicional de formar profissionais liberais e os quadros para as burocracias do Estado e da Igreja, somaram-se muitas outras.

1. O desenvolvimento da pesquisa científica e a de cunho humanístico.
2. A formação de pesquisadores.
3. A preparação de recursos humanos altamente (ou mesmo, razoavelmente) qualificados para uma miríade de profissões e ocupações, inclusive a de pesquisador.
4. A contribuição, através da pesquisa, tanto para o desenvolvimento tecnológico como para a própria formulação e implementação das políticas públicas.
5. A atualização permanente dos profissionais que atuam nas mais diversas áreas do mercado de trabalho e, especialmente, dos professores dos demais níveis de ensino.
6. A ação cultural, no seu sentido mais amplo, incluindo todas as formas de divulgação que permitam o acesso de parcelas crescentes da população ao saber acumulado e em produção.

A multiplicação das funções exige uma diversificação tanto inter como intra-institucional². Nem mesmo as melhores universidades podem atender satisfatoriamente demandas tão diversificadas e, em parte, até conflitantes. Uma instituição voltada para a pesquisa de ponta, com pesquisadores altamente qualificados em campos muito específicos e diferenciados, dificilmente será adequada para ministrar ensino de boa qualidade a um grande número de estudantes que deverão encontrar emprego no mercado de trabalho e necessitam, muitas vezes, de um ensino mais prático.

As instituições mais caras de todo o sistema são exatamente essas que abrigam a pesquisa inovadora³. No mundo todo, elas representam uma pequena parcela do ensino superior e isso por duas razões. Em primeiro lugar, porque exigem um grau de competência e qualificação que são escassos. Em segundo lugar, porque seu custo é de tal forma elevado que seria impossível, além de desnecessário, satisfazer às demandas do ensino de massa, da atualização de profissionais (a não ser dos próprios pesquisadores) e das atividades de extensão através de instituições desse tipo.

Isso é muito claro, por exemplo, no caso das universidades estaduais paulistas. A opção por desenvolver universidades de pesquisa implicou em destinar entre 20% a 25% das verbas de educação para três instituições que abrigam apenas 16% dos jovens matriculados no ensino superior - os demais (com exceção da pequena minoria matriculada nas duas instituições federais existentes no Estado) são atendidos pelo ensino privado. A este custo, é matematicamente impossível aumentar a participação relativa do setor público no ensino de 3º grau.

No caso do ensino federal, a situação é pouco diferente. A opção pelas universidades de pesquisa não logrou estabelecer, em todas as instituições, capacidade para desenvolver investigações científicas, embora tenha aumentado enormemente o custo do ensino superior público. Como consequência, as instituições federais têm consumido, nos últimos anos entre 75% a 85% das verbas do Ministério da Educação, mas atendem a apenas 20% da população matriculada no 3º grau.

No caso das instituições federais, não só a defesa da isonomia por parte das corporações (a qual consiste em tratar igualmente aos que são diferentes) mas o próprio centralismo

² Durham (1993); Cerych e Sabatier (1985).

³ A questão da pesquisa nas universidades tem sido das mais estudadas. Uma referência mínima pode ser obtida em Ben-David (1974); Geiger (1985); Clark (1983).

burocrático conspiram no sentido de impedir uma diversificação institucional que reconheça as diferenças existentes de fato. Em nome da defesa de uma pesquisa que nem sempre existe, impede-se um tratamento adequado das questões referentes à ampliação do acesso ao ensino público. Por outro lado, o cipoal de normas legais e a dependência direta e estreita em relação ao Ministério impede uma gestão eficiente e flexível.

Como vimos, a maior distorção de todo o sistema reside no financiamento⁴. O financiamento do sistema público, tanto federal como estadual, ao contrário do que ocorre nos países desenvolvidos, não é feito a partir do número de alunos que a instituição atende, nem da pesquisa que desenvolve, nem dos demais serviços que presta, mas tão somente em função do número de professores e funcionários que logrou acumular. Recursos adicionais têm sido fornecidos esporadicamente em grande volume para a construção dos *campi*. Mas também neste caso, não há relação direta com as necessidades reais do ensino efetivamente ministrado e da produção científica apresentada. Não é de admirar, portanto, que cerca de 90% das despesas com as instituições públicas

se concentre na folha de pagamento e que não haja nenhum mecanismo, interno ou externo, de racionalização do uso dos recursos humanos, dos prédios, dos laboratórios e dos equipamentos disponíveis.

Por outro lado, como os incentivos salariais (sob a forma de tempo integral e de bolsas de pesquisa) estão associados ao desempenho da função de investigação científica, a pressão corporativa se orienta no sentido de fortalecer a indissociabilidade formal entre ensino e pesquisa, de forma a ampliar o acesso a esse regime de trabalho. Isto impede qualquer séria consideração da diferenciação do sistema e generaliza a concepção de que há apenas um único modelo de ensino superior a ser defendido: o das universidades de pesquisa. Todas as demais alternativas são consideradas de segunda categoria e a tentativa de implantação de outros modelos é acusada de contribuir para a perda da qualidade do ensino.

Não só a defesa desse modelo único está em completo desacordo com a realidade brasileira (pois na imensa maioria das IES, a pesquisa é incipiente ou inexistente), mas é inteiramente antiquada face à diversificação que vem ocorrendo nos países desenvolvidos, como decorrência necessária da democratização do acesso ao ensino superior.

A segunda distorção que permeia o sistema reside no sistema de gestão e, especialmente, no processo de escolha dos dirigentes. É compreensível que, em instituições nas quais os recursos recebidos não estão associados à quantidade e à qualidade dos serviços que prestam, a concepção de gestão tenha se divorciado quase que inteiramente da exigência de competência acadêmica ou mesmo administrativa. Na versão de eleição direta tripartida, que vem dominando as universidades públicas, nem sempre o que está em jogo na escolha dos reitores é sua capacidade de liderar o desenvolvimento das atividades de pesquisa, ou sua credibilidade para atrair investimentos não orçamentários para a universidade e nem mesmo sua competência na área do ensino ou uma visão ampla do papel da universidade na sociedade. Mais comumente, vencer a eleição depende da credibilidade do candidato para representar os interesses corporativos e defender a manutenção e extensão de benefícios e vantagens de que gozam docentes, funcionários e alunos: é a defesa da isonomia, a qual garante que todos ganhem a mesma coisa, independentemente da qualidade e da quantidade de trabalho que executam; é a redução do horário de trabalho dos funcionários; é a oposição a qualquer esforço para obter

⁴ Sobre as questões referentes à forma de financiamento e ao custo das instituições federais, consulte-se, além de Brunner (1995), também: Paul e Wolinec (1990); Durham (1993); Gaetani e Schwartzman (1991); Mattos (1990).

recursos de outras fontes, através de serviços, porque isso significaria a "privatização" da universidade (além do que, recursos externos poderiam beneficiar setores mais dinâmicos, em detrimento dos demais); é a defesa da estabilidade no emprego, independente do desempenho, que assegura a perpetuação da mediocridade; é a oposição ao jubramento de estudantes que não tenham nem condições de aproveitar o curso nem interesse em fazê-lo.

O peso de 1/3 dado ao voto dos funcionários reforça enormemente esse viés corporativo, pois a grande maioria deles cumpre funções burocráticas e não possui nem podem possuir, uma visão dos objetivos acadêmicos da instituição. Aliás, a inclusão dos funcionários no modelo de co-gestão que vem sendo defendido nas universidades públicas, é único no mundo. Em todos os lugares onde a co-gestão foi defendida, ela implicava a participação de alunos e ex-alunos, mas não de funcionários, exatamente pelo fato deles não estarem identificados com as atividades-fim das universidades. No caso dos funcionários, cabe a representação sindical e não a co-gestão.

Em virtude dessas distorções, temos visto eleições universitárias realizadas através de campanhas que se assemelham a uma eleição de prefeito, as quais têm sido amplamente financiadas com recursos provenientes de entidades sindicais e sustentadas pela ação de minorias de militantes políticos, que muito pouco têm a ver com interesses acadêmicos. Temos presenciado um processo através do qual a liderança científica é afastada da competição e se isola cada vez mais dentro da instituição, refugiada em núcleos nos quais sobrevive graças às verbas das agências de apoio à pesquisa.

É em virtude desse processo que muitas instituições públicas parecem estar cada vez mais voltadas para si mesmas na defesa dos interesses estritamente corporativos e são incapazes de tomar consciência, analisar e satisfazer as demandas sociais que incidem sobre ela. É como se elas existissem em função de si próprias e não para prestar serviços à sociedade; revelando-se incapazes de liderar um movimento de reforma cujo sentido deve estar no novo papel que devem desempenhar nesta nova sociedade na qual vivemos⁵.

8. Uma nova política

Uma nova política para o ensino superior requer, em primeiro lugar, uma alteração da arena política dentro da qual ela é formulada. Sem isso, será impossível sair do círculo vicioso criado pelo centralismo burocrático e pelo centralismo sindical, o qual tem como consequência o fortalecimento do clientelismo e do corporativismo.

Isso implica uma mudança de postura tanto na formulação das políticas quanto na relação entre as instituições e o governo. A nova política deve partir do estabelecimento de prioridades através de critérios que valorizem as necessidades dos consumidores, às quais as dos "produtores" devem estar subordinadas. Um elemento central na formulação da política e, especialmente, na alocação de recursos, consiste no cálculo da relação entre custo econômico e benefício social, que hoje parece ser inteiramente ignorada nas negociações entre o governo e os atores políticos.

Uma orientação que priorize as necessidades dos consumidores implica no abandono da prática atual que consiste na negociação parcelada de diferentes demandas dos produtores. Os reitores reivindicam aumento do quadro de pessoal e aumento das verbas de Custeio e Capital; os sindicatos demandam aumentos salariais isonômicos; os estudantes exigem gratuidade plena e

⁵ Giannotti (1988).

refeições subsidiadas; todos defendem que a escolha dos dirigentes é assunto estritamente interno, na qual o que vale é a decisão da maioria. O interesse dos consumidores se expressa apenas indiretamente nas reivindicações particularistas de congressistas, que desejam a criação de instituições federais em suas áreas de influência política.

O desmonte deste sistema é fundamental para a modernização do ensino superior e para sua adequação às exigências do mercado e do processo de desenvolvimento econômico.

Este desmonte depende, basicamente, de uma alteração na forma de relacionamento entre Estado e instituições que inclui os seguintes aspectos:

1. substituição do sistema de normas legais pelo estabelecimento de metas de desempenho e de processo de avaliação;
2. descentralização da execução com efetiva autonomia das instituições;
3. distribuição de recursos de acordo com avaliação de projetos futuros e de desempenho passado, conforme critérios objetivos, transparentes e de domínio público⁶.

No que diz respeito ao ensino superior federal, a transformação da arena política das negociações pode ser efetivada através de medidas muito concretas que destroem o centralismo burocrático.

A primeira delas é a concessão de autonomia plena às universidades e a algumas instituições isoladas.

Há entretanto, algumas medidas corretivas, que devem anteceder a autonomia plena. A primeira delas consiste na imediata elaboração de um novo modelo de carreira, que elimine as distorções atuais, e estabeleça uma clara associação entre, de um lado aumento da qualificação, dedicação ao ensino, produção científica e, de outro progressão na hierarquia acadêmica e melhoria salarial.

O desmonte da atual carreira viciada e a introdução de um modelo racional, baseado no mérito, dificilmente poderá ser feito após a autonomia, quando as pressões internas para a manutenção do *status quo* Não encontrarão apoio político suficiente para uma transformação profunda.

A nova carreira deve oferecer, para a grande maioria dos docentes, a perspectiva de um efetivo aumento salarial, associado a responsabilidades e obrigações claramente definidas. Só assim, garantindo-se os direitos adquiridos, será possível atrair para a nova carreira os melhores docentes e pesquisadores.

A segunda medida, que também deve anteceder a autonomia, reside numa solução para o problema dos aposentados. A reforma da Previdência deve facilitar a solução, mas não resolverá definitivamente o problema se não houver um acordo entre universidades e governo sobre a criação de um fundo especial de aposentadoria, contabilmente equilibrado, que assegure a viabilidade de uma aposentadoria condigna.

⁶ Sobre a questão da alteração das relações entre o Estado e as instituições, é interessante consultar Neave (1988).

Para evitar a evasão dos docentes ainda jovens e altamente qualificados, promovida pela aposentadoria precoce, é essencial que se crie um sistema de bolsas, acrescida mas não incorporável aos salários, a qual motivará os docentes a continuarem na ativa por mais tempo.

Ao mesmo tempo em que se efetuam essas correções das distorções atuais, é preciso encaminhar a legislação que assegure autonomia plena às IFES, a qual depende de tramitação mais lenta, pois envolve uma reforma da Constituição afim de garantir uma sub-vinculação das verbas da educação para a manutenção do sistema público.

Autonomia plena significa, autonomia administrativa e de gestão financeira, tal como ocorre hoje com as universidades estaduais paulistas. Assim, garantindo-se como mínimo o nível atual de financiamento, o total dos recursos deve ser repassado para as universidades as quais ficarão responsáveis pela sua alocação interna, inclusive no que diz respeito ao montante que deverá ser destinado à folha de pagamento. Estabelecido um piso salarial, isonômico, na nova carreira os vencimentos do pessoal docente e administrativo, em cada instituição, deverão ser decididos internamente, dentro dos limites do orçamento global. Isto significa que o nível salarial passará a depender da eficácia da administração na utilização dos recursos orçamentários provenientes do governo, da sua política de pessoal e de sua capacidade de diversificar as fontes de recursos. O fundamental dessa transformação reside no fato do estímulo que ela representa para a racionalização do uso de recursos. É essencial que as universidades tenham, por exemplo, a liberdade de optar entre contratar mais pessoal, com salários menores, ou aumentar a produtividade do pessoal existente, pagando salários mais elevados. A autonomia romperá com a subordinação dos reitores ao Ministro e à burocracia governamental, aliviando enormemente o custo da gestão do sistema. Rompendo com o centralismo burocrático, a autonomia enfraquece também o centralismo sindical, pois o nível de salários dependerá muito menos da força de pressão política unificada dos sindicatos e muito mais da gestão interna eficiente dos recursos disponíveis.

A segunda medida consiste em romper com a outra face do centralismo burocrático, que consiste numa forma de controle público baseado no detalhismo das normas e regulamentos. Liberadas as universidades das amarras burocráticas, o controle público necessário deve ser feito através da avaliação do desempenho e não da correção na observância das normas legais.

A forma através da qual este objetivo pode ser atingido é mediante a vinculação de um percentual do orçamento das instituições de ensino a indicadores de desempenho, que sejam transparentes, flexíveis e exijam um mínimo de informações confiáveis.

Estudos efetuados no MEC e amplamente discutidos, privilegiaram os seguintes indicadores:

1. O número de alunos atendidos, calculado em função da relação entre número de vagas preenchidas no vestibular e número de alunos efetivamente graduados. Este é um indicador central, pois privilegia a eficiência do ensino, penalizando o inchaço de matrículas que decorre da permanência indefinida dos alunos nos cursos, ao mesmo tempo em que incentiva o aumento do número de estudantes.

2. A relação entre o número de alunos e o número de docentes, calculado em função da natureza da área de conhecimento, conforme padrões internacionais há muito estabelecidos. Este indicador deve penalizar tanto índices extremamente elevados, que indicam sobrecarga excessiva do trabalho docente, como índices demasiado reduzidos, que sinalizam a existência de

ociosidade no sistema. Este tipo de indicador promove a racionalização do uso de recursos humanos, especialmente quando combinado com o indicador seguinte.

3. A relação entre o número de alunos e o número de servidores. A este índice se aplicam as mesmas observações feitas no item anterior.

4. O resultado de diferentes mecanismos de avaliação da qualidade da graduação (como o Exame de Final de Curso e as avaliações de Comissões de Especialistas).

5. A qualidade e a quantidade da produção científica, indicada pelo número de cursos de Pós-Graduação, levando-se em consideração a avaliação de sua qualidade efetuada pela CAPES.

6. A qualificação do corpo docente, medida através do percentual de Mestres e Doutores.

Todos esses indicadores são de fácil obtenção⁷. Sua combinação permitirá às IFES definir estratégias próprias e diferentes para aumentar os recursos. As instituições podem optar por ampliar a graduação, desenvolver a pós-graduação (e a pesquisa), elevar a qualificação do corpo docente, em combinações variáveis conforme sua vocação e os recursos humanos disponíveis. Qualquer dessas opções implica em uma ampliação dos serviços que presta à sociedade.

Por outro lado, os recursos orçamentários regulares devem ser complementados através de um fundo para projetos de desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão. Neste caso, a alocação se faria através de um processo competitivo, que implicaria na avaliação, por pares, da qualidade dos projetos apresentados e do acompanhamento dos resultados alcançados.

9. Conclusão

O custo do ensino superior público no Brasil hoje, é demasiado elevado para a qualidade que possui e o atendimento que fornece. É absolutamente essencial tornar o mais eficiente e de melhor qualidade, democratizando o acesso da população jovem ao ensino superior pela ampliação das matrículas nas instituições públicas, diversificação dos cursos oferecidos e pela introdução de cursos noturnos. Uma ação neste sentido é essencial para legitimar e prestigiar a universidade perante a opinião pública, justificando o investimento de recursos públicos na educação superior.

A mesma política de desregulamentação burocrática, autonomia de gestão e controle da qualidade do desempenho deve orientar a ação do Estado face às instituições privadas. Neste caso, o mecanismo de credenciamento periódico através de avaliações deve ser estabelecido. Avaliações desse tipo, quando tornadas públicas, orientam os consumidores e favorecem decididamente as melhores instituições em detrimento das piores.

⁷ Para uma visão mais detalhada dessa proposta, consulte-se Durham (1993), especialmente o anexo.

Quanto às instituições comunitárias, municipais e estaduais, devem ser consideradas como parceiras do sistema público federal, recebendo auxílios financeiros através dos mesmos critérios propostos para as IFES.

Uma política nesse sentido é possível e viável. Boa parte dos instrumentos que ela necessita já existem, de forma fragmentada, no conjunto do sistema de Ensino Superior, Ciência e Tecnologia. A novidade dessa política reside na integração desses instrumentos e na efetiva associação entre autonomia de gestão e controle de resultados, tendo em vista o aumento da eficiência, da qualidade e da equidade do sistema no seu conjunto, as quais são todas indispensáveis para que o Ensino Superior satisfaça as demandas de uma sociedade que se desenvolve economicamente, se moderniza e se democratiza.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ben-David, Joseph (1974). *O Papel do Cientista na Sociedade - um estudo comparativo*. São Paulo: Pioneira.
- Ben-David, Joseph (1977). *Centers of Learning, Britain, France, Germany, United States. Carnegie Commission on Higher Education*. New York: Mcgrow Hill.
- Brunner, José Joaquin (1995). “La economía política de la educación superior”. Em: *Los Temas Críticos de la Educación Superior en América Latina: Análisis Comparativos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cerych, Ladislav e Sabatier, P. (1985). “Great Expectations and Mixed Performance”. Em: *The Implantation of Higher Education Reforms in Europe*. Trenthan : Trenthan Books.
- Clark, Burton R. (1983). *The Higher Education System - Academic Organization in Cross National Perspective*. California: California Press.
- Clark, Burton R. (1987). *The Academic Profession: national, disciplinary and institutional settings*. Berkeley: University of California Press.
- Collins, Randall (1979). *The Credential Society - an Historical Sociology of Education and Stratification*. New York: Academic Press.
- Durham, Eunice Ribeiro (1993). Uma Política para o Ensino Superior. *Documento de Trabalho NUPES 2/93*.
- Durham, Eunice Ribeiro (1990). Avaliação e relações com o setor produtivo: novas tendências no ensino superior europeu. *Educação Brasileira 12 (24)*.
- Durham, Eunice Ribeiro e Sampaio, Helena (1998). O setor privado na América Latina: uma análise comparativa. *Documento de Trabalho NUPES 3/98*.
- Education at a Glance (1995). *OECD Indicators*. Organization for Economic Co-operation and Development.
- Gaetani, Francisco e Schwartzman, Jacques (1991). Indicadores de produtividade nas Universidades Federais, *Documento de Trabalho Nupes, 1/91*.
- Geiger, Roger L (1985). The home of scientists: a perspective on university research. Em: Wittrock, Bjorn e Elzinga, Aant; *The University Research System*. Stockolm: Almqvist & Witenel International.
- Giannotti, José Arthur (1988). *A Universidade em Ritmo de Barbárie*. São Paulo: Brasiliense.
- Lévy, Daniel (1986). *Higher Education and the State in Latin America*. Chicago, Illinois: University of Chicago Press.

Mattos, Pedro Lincoln (1990). Avaliação e alocação de recursos no Ensino Superior Federal. *Documento de Trabalho NUPES, 7/90*.

Neave, Guy (1988). On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe. *European Journal of Education, 23* (1/2).

Paul, Jean-Jacques e Wolyneq, Elisa (1990). O Custeio do Ensino Superior nas Universidades Federais. *Documento de Trabalho NUPES, 11/90*.