

23

ISSN 1414-0640

Série Documental
TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Políticas de Acesso e Expansão da Educação Superior: concepções e desafios

João Ferreira de Oliveira
Luiz Fernandes Dourado
Nelson Cardoso Amaral
Sabrina Moehlecke
Afrânio Mendes Catani

MEC

Ministério da Educação

INEP

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

Políticas de Acesso e Expansão da Educação Superior: concepções e desafios

João Ferreira de Oliveira *
Luiz Fernandes Dourado **
Nelson Cardoso Amaral ***
Sabrina Moehlecke ****
Afrânio Mendes Catani *****

* Doutor em educação pela Universidade de São Paulo (USP); professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG) e diretor da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), Seção Goiás.

** Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); professor titular da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (FE/UFG); coordenador do Projeto Integrado de Pesquisa "Políticas de Expansão e Interiorização da Educação Superior em Goiás nos Anos 90"; pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); ex-coordenador geral de Estatísticas Especiais do Inep e ex-diretor de Projetos Educacionais da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC).

*** Doutor em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep); professor da Universidade Federal de Goiás (UFGO).

**** Doutoranda da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP).

***** Doutor em Sociologia pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH/USP); professor doutor dessa Faculdade e do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (Prolam) da USP.

COORDENADORA-GERAL DE LINHA EDITORIAL E PUBLICAÇÕES (CGLEP)
Lia Scholze

COORDENADORA DE PRODUÇÃO EDITORIAL
Rosa dos Anjos Oliveira

COORDENADORA DE PROGRAMAÇÃO VISUAL
Márcia Terezinha dos Reis

EDITOR EXECUTIVO
Jair Santana Moraes

REVISÃO
Antonio Bezerra Filho
Eveline de Assis
Marluce Moreira Salgado
Rosa dos Anjos Oliveira

NORMALIZAÇÃO BIBLIOGRÁFICA
Regina Helena Azevedo de Mello

DIAGRAMAÇÃO E ARTE-FINAL
Luana da Silva Corrêa

TIRAGEM
1.000 exemplares

EDITORIA
Inep/MEC – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Anexo I, 4º Andar, Sala 418
CEP 70047-900 – Brasília-DF – Brasil
Fones: (61) 2104-8438, (61) 2104-8042
Fax: (61) 2104-9812
editoria@inep.gov.br

DISTRIBUIÇÃO
Inep/MEC – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Anexo II, 4º Andar, Sala 414
CEP 70047-900 – Brasília-DF – Brasil
Fone: (61) 2104-9509
publicacoes@inep.gov.br
<http://www.inep.gov.br/publicacoes>

A exatidão das informações e os conceitos e opiniões emitidos são de exclusiva responsabilidade dos autores.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

Políticas de acesso e expansão da educação superior : concepções e desafios / João Ferreira de Oliveira ... [et al.]. – Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.
71 p. : il. – (Série Documental. Textos para Discussão, ISSN 1414-0640 ; 23)

1. Educação superior. 2. Financiamento da educação. 3. Expansão do ensino. I. Oliveira, João Ferreira de. II. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira III. Série.

CDU 378

SUMÁRIO

Políticas de Acesso e Expansão da Educação Superior: concepções e desafios

APRESENTAÇÃO	5
1. DESAFIOS E PERSPECTIVAS DE UMA POLÍTICA PARA AS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (Ifes)	
Introdução	7
Parte 1 – O papel, o financiamento e a autonomia das Ifes: tensões, condicionantes e desafios	9
1.1 Tensões históricas e contemporâneas na constituição da natureza e na definição do papel das Ifes	9
1.2 Metamorfose e identidades institucionais em construção	14
1.3 A expansão do ensino superior e os limites impostos pela desigualdade social	16
1.4 O desafio do financiamento das Ifes	20
1.5 A função do Estado na educação superior e a autonomia universitária	21
1.6 O financiamento das Ifes no período 1989-2002	28
Parte 2 – Bases para a definição de diretrizes e ações	37
2.1 Questões e definições fundamentais	37
2.2 Um programa emergencial	37
2.3 A autonomia universitária e a definição de um sistema de financiamento estável e permanente	38
2.3.1 Parâmetros para a distribuição de recursos entre as Ifes	39
2.4 O financiamento e a expansão das atividades	41
2.4.1 A ampliação e a consolidação da universidade pública noturna	41
2.4.2 A expansão da interiorização	42
2.4.3 O ensino a distância e a formação de professores	42
2.4.4 A ampliação da base de produção do conhecimento no País	43
2.4.5 A colaboração interativa por meio da extensão universitária	43
2.4.6 A interação universidade-empresa	44
2.5 Os compromissos governamentais e o papel das universidades federais	44
Referências bibliográficas	46

2. REFORMA E EXPANSÃO DO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR: BALANÇO E PROPOSIÇÕES	49
Introdução	49
Demografia do ensino superior brasileiro	50
Propostas de reforma do ensino superior brasileiro	53
Experiências e alternativas: avanços e limites	55
Cursinhos	55
Novos sistemas de ingresso	56
Interiorização	57
Diversificação dos cursos	57
Ensino noturno	58
Licenciaturas	59
Novas formas de financiamento	59
Rumos e proposições	60
Referências bibliográficas	63
Anexo: Tabelas	65

APRESENTAÇÃO

O tema deste número traz para o debate dois artigos relacionados à reforma universitária de conceituados autores.

No primeiro, “Desafios e perspectivas de uma política para as Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes)”, João Ferreira de Oliveira, Luiz Fernandes Dourado e Nelson Cardoso Amaral ressaltam as distintas concepções sobre o papel e o financiamento da educação superior no Brasil. O objetivo dos autores é

[...] contribuir com o debate acerca de temas extremamente pertinentes à reforma da educação superior, a partir da análise de alguns dos condicionantes e das tensões presentes na definição do papel, do financiamento e da autonomia das Ifes; [...] [e] apresentar as bases, diretrizes e ações de uma política para elas, considerando o atual estado dessas instituições, os desafios contemporâneos da sociedade brasileira e as perspectivas existentes em termos de definições e tomada de posição político-acadêmica.

Os autores consideram que a implementação de perspectivas promissoras para as Ifes, entendidas como instituição social, passam por mudanças no padrão de financiamento atual, pela efetiva autonomia, pela desmercantilização institucional e pelo estabelecimento de processos de gestão institucionais.

Sabrina Moehlecke e Afrânio Mendes Catani, com o artigo “Reforma e expansão do acesso ao ensino superior: balanço e proposições”, analisam as políticas de expansão para a educação superior no País. Para os autores, o processo de privatização, diversificação e diferenciação desse nível de ensino e a conseqüente “desresponsabilização do Estado” pelo financiamento das instituições públicas dentro do “projeto de expansão do ensino superior, ainda que permeado por confrontos e movimentos de resistência [...], foi bem-sucedido”, resultando em crise financeira nas instituições públicas e proliferação descontrolada de cursos e instituições privadas.

Orosllinda Maria Taranto Goulart
Diretora de Tratamento e Disseminação de Informações Educacionais

Desafios e Perspectivas de uma Política para as Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes)

João Ferreira de Oliveira
Luiz Fernandes Dourado
Nelson Cardoso Amaral

INTRODUÇÃO

O Grupo Assessor em Educação, do diretor geral da Unesco, integrado por especialistas das diversas regiões do mundo, identificou, em 1995, grandes temas de debate sobre a educação superior, no final do século 20. Os tópicos levantados pelo Grupo Assessor foram os seguintes: o papel das ciências humanas na discussão dos rumos da sociedade; integração entre o ensino e a pesquisa; democratização; qualidade; diversificação; relações com o setor produtivo; educação continuada; independência intelectual e liberdade acadêmica; impactos da “globalização”; financiamento e a necessidade de abordá-lo com profundidade, devido ao fato de ele estar cada vez mais comprimido em muitos países etc. (Bernheim, 1995, p. 124-125).

Estudos que analisaram a situação do ensino superior no mundo fizeram críticas e apresentaram as perspectivas para o futuro desse nível de ensino.¹ As principais críticas e/ou preocupações presentes nesses e em outros textos internacionais (Udual, 1995) relacionam-se aos seguintes aspectos das instituições de ensino superior: baixa relação aluno/professor nas universidades públicas; subutilização das instalações físicas e das habilidades dos docentes; duplicações desnecessárias de programas e carreiras; altas taxas de evasão; altas taxas de repetência; excessiva soma de

recursos destinados à residência estudantil, restaurantes, bolsas, subsídios, etc.; objetivos que não concordam com as expectativas da sociedade; formação de profissionais nem sempre requeridos pelo mercado de trabalho; desenvolvimento de ações restritas a uma só parte da população; orientação basicamente intelectualizada e superespecializada; ênfase no acadêmico e não na redução do isolamento com relação à sociedade e à vida; atuação que legitima a estratificação social existente; ação burocrática, autoritária e repressiva; passividade do estudante e ação unidirecional por parte dos professores, que centram o ensino na informação, na memorização, no conformismo e na homogeneidade, e não na crítica, na inovação e na criatividade; uso de tecnologia atrasada em comparação com a indústria; custos financeiros elevados e crescentes; ações escassas para desenvolver a consciência social e o espírito de solidariedade humana.

Muitos desses temas apresentados pelo Grupo Assessor da Unesco quanto às críticas/preocupações presentes em diversos textos foram objeto de estudos e debates no interior das instituições universitárias e na sociedade brasileira, na última década. Debateu-se sobre as normas que devem reger a autonomia universitária, refletiu-se sobre a estrutura organizacional das instituições e sua interação com a sociedade, especulou-se a respeito das fontes que podem financiar as suas atividades e

¹ Entre os documentos destacam-se: *La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia*, do Banco Mundial (Bird, 1995); *Documento de Política para a Mudança e o Desenvolvimento na Educação Superior*, da Unesco (1995) e *Anais da Conferência Mundial sobre o Ensino Superior* – Paris, 5 a 9 de outubro de 1998. (Unesco, Crub, 1999).

apurou-se custos, discutiu-se sobre a cobrança de mensalidades escolares e sobre formas e instrumentos de gestão, incluindo aí um processo de avaliação que viesse a contribuir para redefinir as funções das instituições, além de estabelecer parâmetros para aumentar a qualidade das atividades institucionais, entre outros.

A discussão de muitos desses temas, no Brasil, tem envolvido os núcleos e grupos de pesquisa sobre educação superior das universidades, os conselhos superiores das instituições e seus dirigentes, os sindicatos, os governantes e o Parlamento. Em diversos momentos há uma grande participação da imprensa, promovendo um debate aberto à sociedade, principalmente quando o tema se relaciona ao custo do aluno, cobrança de mensalidades, autonomia universitária, democratização do acesso, qualidade de ensino e avaliação institucional, notadamente quando se fala dos resultados do Exame Nacional de

Cursos, o Provão. Em geral, as discussões e análises dessas e outras temáticas tem produzido concepções distintas do papel da educação superior, especialmente do financiamento desse nível de ensino.

É nesse contexto de discussões, de tensões e desafios sobre os rumos da educação superior e, particularmente, das universidades federais no Brasil, que se coloca esse documento, cujos objetivos principais são: a) contribuir com o debate acerca de temas extremamente pertinentes à reforma da educação superior, a partir da análise de alguns dos condicionantes e das tensões presentes na definição do papel, do financiamento e da autonomia das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes); b) apresentar bases, diretrizes e ações de uma política para as Ifes, considerando o atual estado dessas instituições, os desafios contemporâneos da sociedade brasileira e as perspectivas existentes em termos de definições e tomada de posição político-acadêmica.

PARTE I

O PAPEL, O FINANCIAMENTO E AUTONOMIA DAS IFES: TENSÕES, CONDICIONANTES E DESAFIOS

1.1 Tensões históricas e contemporâneas na constituição da natureza e na definição do papel das Ifes

Ao longo da história, as instituições de ensino superior têm se mostrado, em grande parte, refratárias às pressões externas e resistem às transformações radicais que as façam sofrer mudanças bruscas. É natural que elas se comportem dessa maneira pela perenidade de suas atividades, pelo importante papel de promotoras do conhecimento novo, pela diversidade e pluralidade de pensamento existente em seu interior e pelo imprescindível ambiente de liberdade intelectual que deve permear o processo de produção do trabalho acadêmico. Entretanto, as atividades que a sociedade exige que as universidades desenvolvam vêm sendo alteradas ao longo do tempo, significando, quase sempre, a expansão das funções e a modificação do jeito de ser e de agir dessas instituições.

Assim, as funções perenes das universidades, até a década de 1960, seriam: “transmissão da cultura; ensino de profissões; investigação científica e educação dos novos homens de ciência”. A partir do final da década de 60, os “três fins principais da universidade passaram a ser a investigação, o ensino e a prestação de serviços”. Em 1987, a OCDE detectou uma grande explosão de atividades nas universidades (Santos, 1999, p. 188-189):

[...] educação geral pós-secundária; investigação; fornecimento de mão-de-obra qualificada; educação e treinamento altamente especializados; fortalecimento da competitividade da economia; mecanismo de seleção para empregos de alto nível através da credencialização; mobilidade social para os filhos e filhas das famílias operárias; prestação de serviços à região e à comunidade local; paradigmas de aplicação de políticas nacionais (ex.

igualdade de oportunidades para mulheres e minorias raciais); preparação para os papéis de liderança social.

Essa explosão de atividades provocou uma maior interação das instituições com os mais diversos organismos presentes na sociedade, propiciando uma oportunidade de intervenção direta nos problemas sociais, científicos, econômicos e culturais dos países. Por outro lado, gerenciar os muitos e intensos conflitos que advêm do desenvolvimento simultâneo de todas essas funções e envolvimento passaram a ser um desafio institucional, por gerar dúvidas, angústias e indefinições quanto ao papel das instituições em cada um de seus aspectos e possibilidades. Esse espectro tão amplo de atividades provocou ainda a imputação às instituições de ensino superior de um papel e responsabilidade perante as nações que vão além de suas condições de intervenção. Exemplificamos essa extrapolação, no caso do Brasil, com a constante cobrança feita por alguns setores da sociedade de que cabe à universidade brasileira apresentar soluções para os mais diversos problemas sociais existentes no Brasil.

Como as atividades das instituições estatais são financiadas com recursos do fundo público,² há uma pressão de setores da sociedade no sentido de verificar se os investimentos são economicamente viáveis. Instala-se, então, o debate entre a função utilitarista (Chauí, 1999, p. 6) das instituições e a sua função cultural (Conceição et al., 1998, p. iii).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/96) em seu artigo 43 estabelece as finalidades da educação superior brasileira para todas as instituições, seja pública ou privada, seja universidade ou faculdade isolada, o que evidencia a amplitude do papel das Instituições de Ensino Superior (IES):

² O fundo público de um país reúne os recursos financeiros colocados à disposição dos seus dirigentes – Poderes Executivo e Legislativo – para implantarem políticas públicas.

- a) estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;
- b) formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;
- c) incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;
- d) promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;
- e) suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;
- f) estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;
- g) promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e dos benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.

A tensão entre aqueles setores da sociedade que valorizam mais a função utilitarista da universidade e os que reivindicam a forte presença da função cultural resulta, ao longo do tempo, em ações concretas que levam as instituições a afastarem-se de seu objetivo maior de ser um lugar de “preservação do saber humano”; um lugar de “transmissão do saber à geração jovem”; um lugar de “acréscimo e de enriquecimento do saber” e um lugar de “assimilação

espiritual e da digestão intelectual do saber” (Berchem, 1990, p. 15-17), que encontram forte abrigo nas finalidades estabelecidas pela LDB para a educação superior.

Para cumprirem suas tarefas com êxito, ou seja, cumprirem suas finalidades culturais e conseguirem amenizar as pressões imediatistas, as IES precisam gozar de ampla “autonomia intelectual, isto é, o direito de determinar os temas e os conteúdos da pesquisa e do ensino, de forma independente, sem pressão exterior” (Berchem, 1990, p. 28). Entretanto, o exercício dessa autonomia não pode se desvincular do fato da instituição estar inserida em um país com carências de toda ordem e nem de ter que prestar contas de suas ações e prioridades aos órgãos oficiais, aos poderes instituídos constitucionalmente e nem aos mais diversos organismos constituintes da sociedade. Entretanto há que se perceber a estreita vinculação entre a autonomia intelectual e a autonomia de gestão financeira das instituições.

A dependência do financiamento é responsável pela existência de amarras à liberdade acadêmica das instituições. O que se nota, nas instituições públicas e, portanto, financiadas com recursos do fundo público, é a “tentativa ou a tentação do controle estatal, a fim de obrigar a universidade a cumprir seus deveres com a sociedade” (Berchem, 1990, p. 28-29). Nas instituições privadas, a dependência financeira revela-se no “quase-mercado”³ educacional, por meio das mensalidades dos estudantes e dos contratos com a iniciativa privada. Nesse caso, o *mercado* é que tende a fazer o controle dos rumos das atividades acadêmicas da universidade.

Quando o financiamento com recursos do fundo público revela-se insuficiente e as instituições públicas dirigem-se fortemente às atividades de prestações de serviços, oferecendo cursos, assessorias e consultorias remuneradas, elas passam, então, a enfrentar dois pólos de controle: o estatal e o do mercado; cada um deles, a seu modo, influencia fortemente na produção do trabalho acadêmico, o que acaba por tolher boa parte da liberdade acadêmica.

³ “*Quase-mercados* são *mercados* porque substituem o monopólio dos fornecedores do Estado por uma diversidade de fornecedores independentes e competitivos. São *quase* porque diferem dos mercados convencionais em aspectos importantes” (Afonso, 2000, p. 115). Em outros termos, ocorrem diferenças no “quase-mercado” em relação ao mercado livre tanto do lado da demanda como da oferta. As características dos “serviços educacionais” ou da “mercadoria educacional” são diferentes das dos serviços e mercadorias típicas. Os maiores controle e regulação do poder público sobre os “fornecedores” e os próprios “serviços” educacionais são muito mais estritos e normatizados.

As Ifes vivem todas essas tensões, por desenvolverem um conjunto de atividades que as caracteriza como uma *multiversidade*, que é “muito sucintamente, uma universidade funcionalizada, disponível para o desempenho de serviços públicos e a satisfação de necessidades sociais conforme as solicitações das agências financiadoras, estatais e não estatais” (Santos, 1999, p. 206).

As Ifes, na definição de seu papel perante o País, seguiram esse caminho, talvez, por se encontrarem, dentre outros motivos, pressionadas por crises de hegemonia, de legitimidade e institucionais, que se abateram sobre as instituições de ensino superior, em diversos países, a partir dos anos de 1960. Segundo Sousa Santos (1999, p. 190):

A universidade sofre uma *crise de hegemonia* na medida em que a sua incapacidade para desempenhar cabalmente funções contraditórias leva os grupos sociais mais atingidos pelo seu déficit funcional ou o Estado em nome deles a procurar meios alternativos de atingir os seus objetivos [...]

A universidade sofre uma *crise de legitimidade* na medida em que se torna socialmente visível à falência dos objetivos coletivamente assumidos [...]

A universidade sofre uma *crise institucional* na medida em que a sua especificidade organizativa é posta em causa e se lhe pretende impor modelos organizativos vigentes noutras instituições tidas por mais eficientes (grifos nossos).

Essas crises se apresentaram nas instituições mais pela ausência de um planejamento e direção estabelecidos entre governos e instituições que pela omissão, ineficiência e ineficácia dessas últimas. A criação e expansão das Ifes ocorreram mais fortemente durante o regime militar que se iniciou em 31 de março de 1964 e desde então se impôs a elas um regime em constante estado de desequilíbrio e instabilidade, o que gerou desconfiança e o abandono de projetos institucionais ousados que, se implementados, poderiam ter contribuído para alterar o perfil cultural e científico de muitos setores da sociedade brasileira. Cabe ressaltar, no entanto, a formulação e implementação

de um sistema de pós-graduação e de pesquisa no País que contribuiu fortemente para o desenvolvimento nacional.

A crise de hegemonia expressa-se, por exemplo, pela incapacidade – pelo não incremento de seus recursos financeiros – de as instituições públicas expandirem consideravelmente suas atividades para atender à enorme demanda pelo ensino superior, havendo então uma grande expansão do sistema privado. A crise de legitimidade apresenta-se quando as instituições não conseguem dar respostas rápidas às demandas que lhes são dirigidas pelos diversos segmentos da sociedade, sobretudo do setor produtivo. A crise institucional instala-se quando surgem críticas em relação à eficiência, custos e competitividade, no contexto do “quase-mercado”. Como solução para esses problemas, as propostas são de que lhes seja “imposta” uma gestão empresarial, nos moldes de uma empresa privada, o que, em tese, as tornaria mais eficientes e produtivas.

Como resposta a essa situação de pressão, as Ifes abraçaram, ao longo do tempo, o maior número possível de atividades, procurando, com isso, justificar os recursos financeiros do fundo público que lhes foram e são atribuídos. A constante cobrança de eficiência dessas instituições e as muitas acusações que lhes são feitas levaram-nas a dispersar sua atuação em um espectro muito grande de atividades. Em todas elas, há méritos, reconhecidos publicamente, quanto à eficácia e qualidade das ações. Entretanto, parece faltar a definição de um rumo de atuação que aglutine forças e concentre energias para grandes ações que provoquem mudanças concretas na sociedade e suportem um conjunto original de idéias, posturas e conhecimento, de modo a contribuir com a construção de um País com menor desigualdade social e melhor inserção no cenário internacional dominado pela mundialização do capital e pela tendência à uniformidade cultural (Santos, 2000; Batista Jr., 1998).

Na origem das Ifes⁴ verifica-se uma indefinição sobre as regras de seu financiamento, ou seja, não houve a vinculação de patrimônio, nem a constituição de fundos que garantissem a

⁴ A origem das Ifes, com a estruturação estabelecida hoje, está na Universidade do Rio de Janeiro, criada em 1920, transformada na Universidade do Brasil, em 5 de julho de 1937, e na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a partir de 1965. A Universidade do Brasil era “entendida como o ‘grande projeto universitário do Governo’, a partir de 1931, e implantada, em 1937, como modelo para as demais instituições de ensino superior do País...” (Fávero, 2000, p.12).

continuidade de recursos financeiros para a manutenção e desenvolvimento das instituições. A obrigatoriedade do financiamento público ficou estabelecida em instrumentos legais da época, sem, entretanto, definir-se concretamente como seria o cumprimento dessa norma em termos de autonomia universitária, o que as tornou, desde de a sua origem, bastante dependentes do Estado.

A situação hoje não é muito diferente; as instituições não possuem patrimônio e fundos que gerem recursos financeiros relevantes, quando comparados com os seus orçamentos. A LDB também estabeleceu, em seu artigo 55, que “Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas”, embora não tenha definido concretamente a forma de se estabelecer o montante de recursos que assegurem a manutenção e o desenvolvimento dessas instituições.

A garantia da autonomia de gestão financeira, isso é, o financiamento das atividades do meio universitário, é vital para as definições das suas políticas de ensino, pesquisa e de interação com a sociedade. A Comissão Parlamentar de Inquérito, instituída em 1967 pelo Congresso Nacional para discutir a forma de organização jurídica das universidades públicas, colheu depoimento de Zeferino Vaz sobre a opção entre as formas de autarquias ou fundações. O então reitor da Unicamp posicionou-se dizendo que a questão mais séria não era a forma de organização jurídica, mas sim, o “*quantum* que o governo põe à disposição” da universidade:

O problema não é ser autarquia ou fundação, mas é o *quantum* que o Governo põe à disposição [da universidade]. A função da universidade é produzir cultura e não dinheiro. O dinheiro deve ser suprido pelo Governo e hoje é suprido pelo Governo mesmo nas mais ricas universidades do mundo. As universidades de Harvard, de Columbia, da Califórnia, que são consideradas universidades riquíssimas e que têm patrimônio imenso, acumulado por séculos, hoje vivem sobretudo das subvenções do Governo Federal dos Estados Unidos e crescem cada vez mais. Portanto, é indiferente a estrutura de fundação ou autarquia. Não adianta ser

fundação, se da dotação orçamentária de NCr\$ 15 milhões o Governo entende de dar NCr\$ 10 milhões (CPI, apud Sguissardi, 1993, p. 62).

A discussão a respeito da autonomia universitária sempre teve como um dos pontos fundamentais o financiamento das atividades institucionais, tanto de manutenção como de desenvolvimento. Ao longo do tempo esse foi um ponto de disputa entre vários agentes do campo acadêmico (Andifes, Andes-SN, Fasubra, UNE) e governantes.

Com a determinação constitucional de 1988 que em seu artigo 207 estabeleceu a autonomia universitária, esperava-se que houvesse, efetivamente, a discussão de vários problemas das IES públicas, tais como a falta de autonomia para as mais simples ações administrativas e orçamentárias; a crônica escassez de recursos para o financiamento de suas ações e expansão do sistema; e a inexistência de ações colaborativas entre elas. Entretanto, a partir de 1990, os presidentes eleitos iniciaram, no Brasil, a implantação das políticas presentes em orientações que foram elaboradas após a crise do Estado de Bem-Estar Social europeu. Na economia, foram implantadas reformas que privatizaram empresas estatais, congelaram salários, protegeram o sistema financeiro e abriram o mercado nacional para produtos estrangeiros. No ensino superior, o que se viu foi, no contexto do “quase-mercado” educacional, uma pregação em favor do eficientismo, da competição entre as instituições, da implantação de um gerenciamento administrativo/acadêmico que seguisse padrões de empresas privadas, e da procura por fontes alternativas de financiamento junto ao mercado que complementassem as do fundo público.

Nesse cenário, a Unesco, em sua Conferência Mundial sobre o Ensino Superior, realizada em Paris, de 5 a 9 de outubro de 1998, elaborou os documentos “Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século 21” (Unesco, Crub, 1999) e “Marco referencial de ação prioritária para a mudança e o desenvolvimento do ensino superior”, em que se faz uma análise dos compromissos e funções da educação superior. Sobre o aporte de recursos financeiros para a manutenção e o desenvolvimento do ensino superior, a Conferência concluiu que

“o financiamento da educação superior requer recursos públicos e privados” (p. 29):

O Estado mantém seu papel essencial nesse financiamento. O financiamento público da educação superior reflete o apoio que a sociedade presta a esta educação e deve, portanto, continuar sendo reforçado, a fim de garantir o desenvolvimento da educação superior, aumentar a sua eficácia e manter sua qualidade e relevância. Não obstante, o apoio público à educação superior e à pesquisa permanece essencial, sobretudo como forma de assegurar um equilíbrio na realização de missões educativas e sociais.

No caso brasileiro, o Estado tem um papel muito significativo, dado o conjunto das instituições por ele mantidas. As Ifes, em 2003, se constituíam em um conjunto de 40 universidades, oito faculdades e cinco centros federais de educação tecnológica, localizadas em 25 Estados da Federação e no Distrito Federal.

A abrangência nacional das Ifes constitui-se importante fator de redistribuição da riqueza nacional, por permitir a formação de profissionais altamente qualificados em todo o território nacional, além de desenvolver atividades de pesquisa e de extensão locais, o que contribui para a redução da desigualdade tecnológica entre as regiões do País e a dependência dos Estados que se encontram em um estágio de formação de pesquisadores, em relação àqueles que já conseguiram consolidar as atividades que possibilitam a geração e absorção de conhecimento. O fato de as instituições públicas de ensino superior brasileiras serem responsáveis pela maior parte da produção científica do País mostra a sua importância no conjunto de ações a serem realizadas visando ao desenvolvimento econômico e social brasileiro.

O número de alunos das Ifes, publicado pela Andifes em *Indicadores de desempenho das Ifes (1995-2000)*, é o da Tabela 1.

Ocorreram expansões no número de alunos da graduação (26%) e no número de alunos de pós-graduação: *stricto sensu*, 125% e *lato sensu*, 201%. O número de alunos dos colégios técnicos diminuiu 8,8% e o número de alunos dos colégios de aplicação diminuiu 4,7%. O que levou as instituições a aumentarem o número de alunos mesmo sem a ampliação dos recursos financeiros? Devemos ressaltar ainda que essa expansão ocorreu, entretanto, com a redução no número de professores, uma vez que, pelos dados da Andifes, existiam 48.439 docentes, em 1990, e esse número caiu para 41.900, em 2000.

Outros fatores de pressão poderiam colaborar para explicar a série crescente no número de estudantes: 1) a implantação de fórmulas dependentes da produtividade individual que objetivam justificar a alocação dos recursos financeiros para as instituições, com forte dependência do número de alunos das Ifes; 2) a pressão existente pelo aumento na quantidade de alunos devido ao fato do baixo percentual brasileiro da população de jovens com idade entre 18 e 24 anos, matriculados no ensino superior; e 3) a implantação da Gratificação de Estímulo à Docência (GED) que incentivou a elevação da carga horária dos professores, sobretudo, em sala de aula.

Não se pode, entretanto, falar de um conjunto de instituições de ensino superior públicas de um país, sem antes falar do que se espera desse conjunto de instituições. Em geral, o mais comum, e o que ocorre em países que conseguem elevados índices de desenvolvimento, é esperar que essas instituições possam contribuir para o país enfrentar com êxito os desafios

Tabela 1 – Evolução do alunado das Ifes (1995-2000)

Ano	Alunos Graduação	Alunos <i>stricto sensu</i>	Alunos <i>lato sensu</i>	Alunos Colégios Técnicos	Alunos Colégios Aplicação	Total de alunos
1995	394.024	23.352	17.091	35.334	13.034	482.835
1996	408.684	34.477	21.097	36.768	13.124	514.150
1997	421.553	37.839	26.714	38.656	14.515	539.277
1998	426.295	41.101	32.258	35.146	13.269	548.069
1999	452.019	48.587	45.393	30.723	12.452	589.174
2000	497.657	52.506	51.433	31.040	12.418	645.054

Fonte: Adifes: Indicadores de desempenho das Ifes (1995-2000)

presentes na sociedade, no que diz respeito tanto ao desenvolvimento social, econômico e cultural, quanto à contribuição para assegurar a competitividade técnica da economia nacional, no contexto da integração econômica global (Berchem, 1990, p. 9; Conceição et al., 1998, p. iii).

1.2 Metamorfose e identidade institucionais em construção

As políticas de educação superior implementadas na década de 90, destacando-se as mudanças no padrão de gestão e financiamento, também acentuaram maior competição entre as IES, particularmente entre as universidades federais, a partir de elementos que marcavam a lógica identitária e a distinção institucional. No caso das Ifes, isso ocasionou:

- a) um *crescimento generalizado dos indicadores de produtividade*, especialmente a partir de 1997, mormente por meio da expansão de cursos de graduação, o que contribuiu, de alguma forma, com a política de expansão e *massificação* da educação superior;
- b) uma disputa em torno dos recursos federais por meio da *concorrência* estabelecida pela nova matriz de distribuição entre as Ifes, adotada pelo MEC em 1999 que, ao ampliar os recursos para uma instituição, os diminui, conseqüentemente, para outra.

Ganharam importância, também, os pleitos das universidades federais em torno dos aportes adicionais dos programas especiais, criados, em grande parte, pelo próprio MEC, fazendo com que os convênios se tornassem uma fonte fundamental para manutenção e desenvolvimento dessas instituições.

A lógica reformadora das universidades, pautada em grande parte na mercantilização da produção do trabalho acadêmico, passou a jogar com a idéia da *diferenciação* como inerente à natureza dessas instituições, uma vez que, em geral, a distinção, o prestígio e a legitimidade científica mobilizam e movimentam os agentes acadêmicos do campo científico-universitário.

Assim, além daquelas políticas, basearem-se na lógica da diversificação e diferenciação institucional, as universidades federais

começam a diferenciar-se, cada vez mais, devido em grande parte, às relações com os contextos local e regional, uma das formas de sobrevivência institucional, que pode alterar significativamente o ideário e o comprometimento com o *projeto de nação*, com o desenvolvimento estratégico do país e com a produção de conhecimento e de *alta cultura*.

As universidades vêm se diferenciando também em razão das alterações nos padrões de gestão e de produção acadêmica que ocorrem cotidianamente, dificultando sua identificação pelo conjunto dos agentes acadêmicos. Nesse contexto, as condições materiais de sobrevivência institucional e dos docentes evidenciam relações de subordinação e de precarização do trabalho acadêmico, implicando em uma maior concordância e indiferença ao processo de reorganização do sistema e de ajustamento das universidades federais, sem um projeto articulado do conjunto dessas instituições. Trata-se, conseqüentemente, da quebra de uma lógica de organicidade do sistema público, especialmente, o federal, o que pode ocasionar o rompimento com princípios que vinham constituindo esse sistema, a exemplo da gestão democrática, da indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão, do partilhamento dos recursos do fundo público, entre outros.

As mudanças nas universidades públicas, efetuadas nos últimos anos, indicam amplo processo de *modelação organizacional*, centrado em uma lógica cuja racionalização evidencia a adoção de um *paradigma contábil*, que objetivou torná-las mais ágeis, flexíveis e produtivas, sob a ótica do mercado, como evidencia os dados dos censos de educação superior publicados a partir de 1998. Nesse processo de ajustamento, de sobrevivência e de desenvolvimento institucional, as universidades foram assumindo um perfil mais funcional e pragmático, o que vem distanciando-as paulatinamente do *ideal de universidade* como *instituição social* que se pauta, sobretudo, pela natureza das suas atividades (pela cultura e história institucional e pelo papel que desempenham no processo de democratização e emancipação da sociedade), aproximando-se da lógica da universidade operacional, pragmática (Chauí, 1999).

Desde o início da reforma, a partir da segunda metade da década de 90, as universidades públicas, especialmente as federais,

foram sofrendo alterações significativas como evidenciam os seguintes dados:

- a) Ampliou-se a oferta de cursos de graduação, apesar da diminuição constante no número de professores e servidores técnico-administrativos. De acordo com dados da Andifes:

Entre os anos de 1995 e 2000, apesar da diminuição dos [...] recursos humanos e financeiros, o que até hoje [...] ocasiona problemas, como a redução do [...] quadro de técnicos e professores, como a dificuldade de manutenção de [...] prédios, bibliotecas e laboratórios, o Sistema Federal de Educação Superior aumentou a oferta de vagas em seus cursos de graduação (26%), em seus cursos de graduação noturnos (100%) e em seus programas de pós-graduação (154%) (Panizzi, 2003).

Se, por um lado, isso pode apresentar melhoria na relação custo-aluno e no acesso aos cursos de graduação, por outro, pode ter interferido negativamente nas identidades e nos projetos de desenvolvimento institucional;

- b) intensificaram-se os processos de flexibilização curricular dos cursos de graduação, objetivando dinamizar a formação acadêmica e ajustá-la, em grande parte, às exigências do mercado de trabalho, de acordo com cada área profissional;
- c) ampliaram-se as atividades de extensão, especialmente na forma da prestação de serviços remunerados, o que passou a redirecionar boa parte do custeio das instituições e do *pagamento complementar* de professores e funcionários, ocasionando também mudanças nas atividades acadêmicas para viabilizar a prestação desses serviços;
- d) deu-se maior relevância às múltiplas demandas locais e regionais, sobretudo por intermédio de convênios e contratos de prestação de serviços remunerados, permitindo suprir algumas das lacunas ocasionadas pelas constantes reduções orçamentárias ocorridas no período (Amaral, 2003);
- e) agilizou-se a prestação de serviços remunerados por meio de fundações

de apoio às atividades acadêmicas, redundando na criação de novas fundações dessa natureza e que, em grande parte, tem servido para um novo processo de privatização interna da universidade por meio deste ente jurídico de natureza privada;

- f) ampliou-se a oferta de cursos pagos de especialização, que *complementam* os salários dos professores, mas absorvem tempo e energia dos docentes, notadamente daqueles com maior titulação;
- g) expandiram-se os cursos de mestrado profissionais, que objetivam o autofinanciamento;
- h) procurou-se modernizar e modelar organizacionalmente as universidades, especialmente por meio do *enxugamento* de estruturas acadêmicas e da implantação de sistemas gerenciais de informação, que objetivam ampliar a eficiência na gestão e estimular a produtividade dos serviços e bens acadêmicos resultando, em alguns casos, na mera eliminação de departamentos e na instituição de políticas de fragmentação de unidades acadêmicas que as tornaram endógenas;
- i) desenvolveram-se mecanismos de avaliação e controle do trabalho acadêmico, enfatizando uma concepção produtivista docente e institucional com ênfase no ensino e secundarização das atividades de pesquisa, como evidencia a pontuação da GED e o aumento da carga horária de aulas, sobretudo, nos cursos de graduação.

As mudanças na organização do tempo-espaço do trabalho acadêmico consubstanciaram um processo de metamorfose na identidade institucional das universidades, na perspectiva de torná-las mais operacionais (Chauí, 1999). Essa lógica reformadora (contábil e produtivista), pautada na busca constante de uma dada eficiência administrativa e de produtividade, vem conseguindo alterar a configuração institucional existente e o *modus operandi* do trabalho acadêmico, ampliando paulatinamente a subordinação da gestão e da produção da universidade, o que se constitui em

risco efetivo para a universidade pública brasileira em termos de perda de autonomia e de liberdade acadêmica de produção, sobretudo se temos por base a constituição de uma universidade autônoma e democrática, ou seja, uma universidade comprometida com a resolução dos problemas que afetam o povo brasileiro.

1.3 A expansão do ensino superior e os limites impostos pela desigualdade social

No processo de metamorfose que atingiu a educação superior pública brasileira na última década, a diversificação das instituições e a expansão no número de matrículas foram duas conseqüências importantes desse processo.

O Brasil já possuía uma grande diversificação em seu sistema de ensino superior mesmo antes da Constituição de 1988. Essa diversificação se aprofundou a partir da aprovação da Lei nº 9.394, de 20/12/96 (LDB). Dados do MEC/Inep/Seec, do Censo das Instituições de Ensino Superior de 2002, mostram que o sistema possui 1.637 instituições; dessas, 162 (9,9%) são universidades, 77 (4,7%) são centros universitários, 105 (6,4%) são faculdades integradas, 1.240 (75,7%) são faculdades, escolas e institutos e 53 (3,2%) são centros de educação tecnológica (Inep, 2003). Predomina, portanto, nesse cenário, um conjunto de instituições que prioritariamente desenvolvem atividades relacionadas ao ensino de graduação.

Das 162 universidades, 43 (26,5%) são federais, 31 (19,1%) são estaduais, 4 (2,5%) são municipais e 84 (51,9%) são privadas. Da totalidade dos centros universitários, apenas um é federal e dois são municipais; os outros 74 são privados. Das 105 faculdades integradas, três são municipais e 102 são privadas. Das 1.240 faculdades, escolas e institutos, sete (0,6%) são federais, 25 (2,0%) são estaduais, 48 (3,9%) são municipais e 1.160 (93,5%) são privadas. Dos 53 centros de educação tecnológica, 22 são federais, nove são estaduais e 22 são privados (Inep, 2003).

O número de universidades particulares saltou de 39 para 84, de 1989 a 2002, um aumento de 115,4%; as municipais são apenas quatro, em 2002; um aumento de 88,% ocorreu entre as estaduais, e o número de universidades federais aumentou de 35 em 1989 para 43 em 2002 (MEC/Inep/Seec). Nota-se, então, dois importantes

movimentos com esses dados: primeiro, uma grande expansão do setor privado que atua no segmento das universidades e, segundo, um grande crescimento no número de universidades estaduais. Nesse quadro algumas instituições federais que se configuravam como faculdades transformaram-se em universidades, além da criação da Universidade Federal do Tocantins.

A legislação brasileira, após a aprovação da LDB e legislação complementar ampliou a heterogeneidade do sistema, facilitando ainda mais a diversificação e diferenciação da educação superior. A LDB, prevê, em seu art. 45, que: “A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com *variados graus de abrangência ou especialização*” (grifos nossos).

Para regulamentar este e outros artigos da LDB, o governo federal emitiu, em 19 de agosto de 1997, o Decreto nº 2.306, que estabeleceu, em seu art. 8º:

Quanto à sua organização acadêmica, as instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino classificam-se em: I – universidades; II – centros universitários; III – faculdades integradas; IV – faculdades; V – institutos superiores ou escolas superiores.

Esse mesmo decreto caracterizou apenas as universidades como instituições em que há a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Os centros universitários, que em 2002 já eram 77, foram caracterizados como “instituições de ensino superior pluricurriculares, abrangendo uma ou mais áreas do conhecimento, que *se caracterizam pela excelência do ensino oferecido*” (grifos nossos).

A naturalização da diversificação das instituições e a ampliação das instituições privadas foram os caminhos apresentados para solucionar um dos graves problemas da educação superior brasileira: o baixo percentual da população de jovens com idade entre 18 e 24 anos, que está matriculado na educação superior e a necessidade de, no mínimo, triplicá-lo em uma década.

Entretanto, se a diversificação e a ampliação das instituições privadas colaboram para oferecer à população uma maior oportunidade de acesso ao ensino universitário, por outro lado, deixam como resultados outros problemas a serem resolvidos:

- 1) o grande percentual de estudantes de graduação matriculados em instituições privadas: em 2002 foi de 69,8% do total, isto é, 2.428.258 de um total de 3.479.913 estudantes; e
- 2) a enorme quantidade de instituições isoladas atuando nesse nível de ensino – em 2002, das 1.637 instituições de ensino superior existentes no Brasil, 1.293 eram estabelecimentos isolados e apenas 62 eram universidades.

Algumas comparações internacionais mostram a realidade relacionada ao primeiro problema. No Brasil, em 2001, a população de jovens entre 18 e 24 anos era de 22.940.218 (IBGE, 2001), e o número de estudantes na educação superior era de 3.030.754 (Inep, 2002), resultando um percentual de 13,2%. No Chile, esse percentual era de 20,6%, na Venezuela, 26%, e na Bolívia, 20,6%. A situação da Argentina, com um percentual de 40%, é especial e precisa ser ressaltada: “configura um caso à parte, uma vez que adotou o ingresso irrestrito, o que se reflete em altos índices de repetência e evasão nos primeiros anos” (Brasil. PNE, 2001).⁵

Além disso, verifica-se uma explosão de demanda pelo ensino superior no Brasil, conseqüência do aumento no número de alunos matriculados e concluintes no ensino médio. Essa

elevação da demanda provoca uma violenta pressão da sociedade pelo aumento de vagas na educação superior.

Uma grande expansão do ensino superior brasileiro ocorreu entre 1989 e 2002. O número de estudantes saltou de 1.518.904 para 3.479.913, ou seja, um aumento percentual de 129,1%. Foram efetivadas 1.961.009 novas matrículas. Para esse total, as instituições federais contribuíram com 11,3%, isto é, com 216.351 matrículas novas; as instituições estaduais com 11,3%, isto é, com 221.872 matrículas novas; as instituições municipais chegaram a reduzir o número de matrículas e, no período, expandiram apenas 29.018 matrículas; e as instituições privadas contribuíram com 76,2% desse aumento, isto é, com 1.493.768 matrículas novas. A Tabela 2 mostra essa expansão e o grande desequilíbrio entre o número de estudantes nas instituições públicas e nas instituições privadas.

Nota-se, nos últimos anos, uma grande expansão na educação superior privada: de 1995 para 2002, o crescimento foi de 129,3%, contra 44,7% no setor público federal e 73,7% no setor público estadual.

Desse conjunto de informações, pode-se concluir então que: a) se quiséssemos alcançar a meta – prevista no PNE – de 30% dos jovens com idade entre 18 e 24 anos matriculados na educação

Tabela 2 – Evolução do alunado no ensino superior (1989-2002)

Ano	Federais	Estaduais	Municipais	Privadas	Total
1989	315.283	193.697	75.434	934.490	1.518.904
1990	308.867	194.417	75.341	961.455	1.540.080
1991	320.135	202.315	83.286	959.320	1.565.056
1992	325.884	210.133	93.645	906.126	1.535.788
1993	344.387	216.535	92.594	941.152	1.594.668
1994	363.543	231.936	94.971	970.584	1.661.034
1995	367.531	239.215	93.794	1.059.163	1.759.703
1996	388.987	243.101	103.339	1.133.102	1.868.529
1997	395.833	253.678	109.671	1.186.433	1.945.615
1998	408.640	274.934	121.155	1.321.229	2.125.958
1999	442.562	302.380	87.080	1.537.923	2.369.945
2000	482.750	332.104	72.172	1.807.219	2.694.245
2001	502.960	357.015	79.250	2.091.529	3.030.754
2002	531.634	415.569	104.452	2.428.258	3.479.913

Fonte: MEC/Inep/Sec.

⁵ Deve-se ressaltar que esse modelo, na Argentina, pode apenas ter transferido o processo seletivo para o interior nas instituições, uma vez que o número de formandos no país, passados seis anos após a implantação da reforma, sofreu um aumento muito pequeno (Sheehan, 1996, p. 28).

superior, precisaríamos ter matriculados nesse nível educacional, em 2002, no mínimo 6.882.065 estudantes (30% de 22.940.218); e b) ter 6.882.065 estudantes matriculados e, simultaneamente, fazer crescer o percentual de estudantes matriculados em instituições públicas que provoque, por exemplo, uma inversão de percentuais – 70% nas públicas e 30% nas privadas – exigiria uma substancial elevação dos recursos públicos aplicados nesse nível de ensino, pois o número de alunos nas instituições públicas passaria dos atuais 1.051.655 para 4.817.445, o que corresponderia a quase quintuplicar o número de estudantes; isso resultaria em um custo muito elevado para a atual riqueza nacional, expressa por seu PIB. Vê-se, portanto, que são objetivos a serem alcançados no longo prazo, o que deverá contar com decisivas opções de política pública e com a existência de longos períodos de desenvolvimento do País – crescimento contínuo do PIB e de sua renda *per capita*.

O conjunto de dados explicitados anteriormente parece levar-nos à conclusão que se atingiria a meta de 30% dos jovens, com idade entre 18 e 24 anos, matriculados no ensino superior, apenas ampliando o número de vagas nas escolas privadas, uma vez que o presidente Fernando Henrique Cardoso vetou a meta prevista no Plano Nacional de Educação (PNE), que planejava a expansão do ensino superior público: “Ampliar a oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total de vagas, prevendo, inclusive, a parceria da União com os

Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior.” Atingir essas metas significaria ter 6.882.065 estudantes nesse nível de ensino, desses, 40% (2.752.826) matriculados em instituições públicas – o que quase triplicaria a quantidade atual de alunos que é de 1.051.655 (Inep, 2003) – e 60% (4.129.239) matriculados nas instituições particulares. É preciso, entretanto, que essa meta seja retomada para que o País possa, ao procurar atingi-la, minimizar a desproporção entre o número de estudantes matriculados nas instituições públicas e nas instituições privadas; isso será possível se houver a derrubada aos vetos presidenciais impostos ao PNE.

A efetiva ampliação da educação superior pública justifica-se pela garantia do direito à educação e ainda pela limitação ao crescimento do número de alunos no setor privado, imposta pela renda per capita brasileira e pela enorme desigualdade social em nosso País – 10% mais ricos possuem 50% da riqueza e 50% mais pobres possuem 10% da riqueza (Neri, 2000, p. 22).

O setor privado sofreu uma grande expansão entre 1994 e 2002 – as vagas oferecidas passaram de 396.682 para 1.477.733, um aumento de 272,5%. Entretanto, o percentual de vagas do exame vestibular não-preenchidas nas escolas públicas não tem passado dos 7% nos últimos anos, enquanto que nas escolas privadas esse percentual que era estável, em torno de 20%, em 2002 foi de 37,4 %. A Tabela 3

Tabela 3 – Percentual de vagas não-preenchidas no vestibular (1989-2002)

Ano	Vagas oferecidas		Ingressos por vestibular		Vagas não-preenchidas (%)	
	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas
1989	148.630	318.164	125.003	257.218	15,9	19,2
1990	155.009	347.775	126.139	281.009	18,6	19,2
1991	162.506	354.157	142.857	283.701	12,1	19,9
1992	171.048	363.799	149.726	261.184	12,5	28,1
1993	171.627	377.051	153.689	286.112	10,5	24,1
1994	177.453	396.682	159.786	303.454	10	23,5
1995	178.145	432.210	158.012	352.365	11,3	18,5
1996	183.513	450.723	166.494	347.348	9,3	22,9
1997	193.821	505.377	181.859	392.041	6,2	22,4
1998	205.725	570.306	196.365	454.988	4,6	20,2
1999	218.589	675.801	210.473	533.551	3,7	21,1
2000	245.632	970.655	233.083	664.474	5,1	31,5
2001	230.496	1.034.679	221.017	723.140	4,3	30,1
2002	295.354	1.477.733	280.491	924.649	5	37,4

Fonte: MEC/Inep/Sec.

mostra o percentual de vagas nas instituições públicas e privadas, que não foram preenchidas pelos vestibulares nesse período.

Esse duplo movimento, um pequeno percentual de vagas não-preenchidas nas públicas e um elevado percentual de vagas não-preenchidas nas privadas estaria indicando que a sociedade não está conseguindo pagar as mensalidades nas instituições privadas? Estaria sendo atingido o limite para as famílias brasileiras pagarem mensalidades, em função da enorme desigualdade social brasileira? Ou seja, existiria uma exaustão no ensino superior privado? Há que se lembrar ainda do percentual elevado de inadimplência presente nas instituições privadas, o que preocupa os dirigentes desse setor e lhes impõe sérias dificuldades para planejar as atividades acadêmicas a serem desenvolvidas. A inadimplência seria, também, mais um

indicador de exaustão das famílias brasileiras em financiar os estudos universitários de seus filhos.

A desigualdade na distribuição de renda do Brasil mostra números alarmantes (IBGE, 2001): 17.223.794 de brasileiros residem em domicílios em que o rendimento mensal domiciliar é de até um salário mínimo; 29.823.684 moram em domicílio cuja renda é de um a dois salários mínimos. Um percentual elevado da população, 62,9%, mora em domicílio cuja renda domiciliar mensal é de até cinco salários mínimos. Apenas 4,9% das pessoas vivem em domicílios em que a renda domiciliar é maior do que 20 salários mínimos.

A Tabela 4 mostra esse perfil de desigualdade, onde vive um total de 168.438.539 pessoas (idem, 2001).

Os rendimentos médios mensais desses moradores estão na Tabela 5. É possível crer que

Tabela 4 – Moradores em domicílios particulares, por classe de rendimento mensal

Classe de rendimento mensal domiciliar de todas as fontes Salário mínimo (SM)¹	Moradores²	%
Até 1 SM	17.223.794	10,2
Mais de 1 a 2 SM	29.823.684	17,7
Mais de 2 a 3 SM	25.147.733	14,9
Mais de 3 a 5 SM	33.778.223	20,1
Mais de 5 a 10 SM	32.235.487	19,1
Mais de 10 a 20 SM	15.589.014	9,3
Mais de 20 S.M.	8.217.244	4,9
Sem rendimentos ³	2.574.794	1,5
Sem declaração	3.848.566	2,3
Total	168.438.539	100,0

Fonte: IBGE, 2001

1. Exclui os rendimentos dos moradores cuja condição no domicílio era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.
2. Exclui os moradores cuja condição no domicílio era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.
3. Inclui os domicílios cujos moradores receberam somente benefícios.

Tabela 5 – Rendimento médio mensal das famílias residentes em domicílios particulares (R\$)

Classes de rendimento mensal domiciliar em Salário mínimo (SM)¹	Valor em R\$ (1)²
Até 1 SM	137
Mais de 1 a 2 SM	281
Mais de 2 a 3 SM	450
Mais de 3 a 5 SM	707
Mais de 5 a 10 SM	1.266
Mais de 10 a 20 SM	2.503
Mais de 20 SM	6.629

Fonte: IBGE, 2001.

1. Exclui os rendimentos dos moradores cuja condição no domicílio era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.
2. Exclui os moradores cuja condição no domicílio era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.

somente aquelas famílias com renda a partir de 10 salários mínimos poderiam dirigir percentuais em torno de 20% a 25% para efetivarem o pagamento de mensalidades para seus filhos.

Examinando a Tabela 5 e supondo um valor médio de R\$ 400 para a mensalidade de um curso superior e que a família possa gastar, então, entre 20% e 25% de sua renda mensal para pagar uma mensalidade, podemos inferir que aqueles que ganham até 10 salários mínimos não poderiam pagá-la, pois gastariam, em média, 31,6% do seu rendimento com tal despesa. Isso poderia então justificar a premissa de que apenas a família com renda mensal superior a 10 salários mínimos estaria em condições de pagar mensalidades.

Para encontrar o número de jovens com idade entre 18 e 24 anos, que somam 22.940.218, capazes de pagar seus estudos, estimaremos quantos deles estão entre as classes de renda acima de 10 salários mínimos.

Consta da Tabela 4 que 23.806.258 pessoas residem em domicílios com renda na faixa de 10 a 20 salários mínimos, o que representa 14,2% da população total de 168.438.539.

Considerando essa mesma proporção, 14,2%, podemos encontrar, do total de jovens com idade entre 18 e 24 anos, quantos fazem parte dessas duas classes de renda mais elevadas.

Calculando 14,2% de 22.940.218, que é o número de jovens na faixa etária em estudo, encontramos 3.257.511 pessoas que poderiam pagar o ensino superior privado. Esse número de pessoas que poderiam pagar mensalidades foi obtido considerando-se como responsável pelo pagamento um esforço de toda a família, pois a renda considerada é a renda total domiciliar, o que certamente faz com que ele esteja superdimensionado.

O Censo Educacional do Ensino Superior apresentou, em 2002, um total de 3.479.913 estudantes; desses, 2.428.258 (69,8%) estudavam em instituições privadas e 1.051.655 (30,2%) em instituições públicas.

O número de estudantes que poderiam pagar estaria, portanto, se aproximando do limite. Para atingir a meta de termos 6.882.065 de

estudantes no ensino superior dependeria, então, fundamentalmente, da expansão de vagas no setor público.

Essa análise reforça ainda mais a necessidade da existência de ações governamentais para que ocorra uma vigorosa expansão do ensino superior público e, para isso, é fundamental que os vetos ao PNE sejam derubados. O restabelecimento das metas de expansão previstas no PNE movimentaria os governantes, os parlamentares e mobilizaria as IES e a sociedade para que elas fossem alcançadas.

1.4 O desafio do financiamento das Ifes

Um desafio existente no financiamento da educação superior pública federal é responder à seguinte pergunta: quais seriam os “recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento” das instituições mantidas pela União? Esta pergunta é feita em vista do que está contido no artigo 55 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que afirma: “Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos *suficientes para manutenção e desenvolvimento* das instituições de educação superior por ela mantidas” (grifo nosso).

Encontrar o mecanismo de financiamento que responderia satisfatoriamente a esse questionamento é uma das mais complexas tarefas a ser enfrentada na implantação da autonomia prevista no artigo 207 da Constituição Federal.

Diversos autores classificam em quatro os mecanismos que os Estados utilizam para financiar o ensino superior (Conceição et al., 1998; Velloso, 2000; Jongbloes, Maassen, 1999): 1) Financiamento Incremental ou Inercial; 2) Financiamento por Fórmulas; 3) Financiamento Contratual; 4) Financiamento por subsídios às mensalidades dos estudantes.

No *financiamento incremental ou inercial*, os recursos financeiros a serem estabelecidos num determinado ano baseiam-se nos recursos do ano anterior. A definição do novo valor que é estabelecido unilateralmente pelo governo, ou negociado entre o governo e a instituição ou, simplesmente, especificado um percentual de incremento ano a ano.

No *financiamento contratual* se estabelece, entre a instituição e o Estado, materializado num contrato, um acordo em que a IES se “compromete a concretizar um determinado programa ou a atingir determinados objetivos, recebendo para isso uma contrapartida do Estado” (Conceição et al., 1998).

No *financiamento por subsídios* às mensalidades dos estudantes, utilizam-se os cheques educacionais. Esse método consiste no seguinte (Conceição et al., 1998):

[...] a parcela de receitas que o Estado cobra em impostos e destina à educação é dividido em cheques, estes são repassados aos estudantes para freqüentarem as universidades que entenderem. Desta forma as universidades que têm que competir entre si, *sujeitando-se exclusivamente às regras de mercado*, dependentes apenas da escolha dos estudantes. Embora admitida freqüentemente como metodologia de financiamento, a dificuldade em prever as conseqüências da alteração da relação aluno/universidade resultantes da implementação do conceito tem limitado a sua concretização (grifo nosso).

O *financiamento por fórmulas* dá-se pelo estabelecimento de variáveis/indicadores institucionais que participam de uma expressão lógica que indica no final qual porcentual ou valor deve se direcionar para cada instituição que participa da distribuição. Velloso (2000, p. 49) exemplifica essa metodologia:

[...] podem envolver a combinação de um largo espectro de variáveis, relativas à manutenção da instituição, como o número de docentes e de alunos em cada instituição, até indicadores tidos como de desempenho, como a relação entre matrícula nova e o quantitativo de diplomados, passando por índices tidos como de eficiência, a exemplo das relações médias aluno/docente, por universidade ou área do conhecimento.

A programação financeira das Ifes dá-se por uma sistemática que mistura a do *financiamento incremental ou inercial* e a do *financiamento por fórmulas*. Os recursos financeiros a serem estabelecidos num determinado ano baseiam-se nos recursos do ano anterior; o volume de recursos é estabelecido pelo governo federal e aprovado pelo Congresso

Nacional, sem nenhuma consulta sobre as reais necessidades das instituições. O MEC determina, separadamente, o volume de recursos para o pagamento de pessoal e o volume para manutenção e investimentos. No caso da distribuição dos recursos de manutenção e investimentos entre as Ifes, elas já vêm, há alguns anos, exercitando um modelo de *financiamento por fórmulas*, implantado em um acordo entre o MEC e a Associação Nacional de Dirigentes das Ifes (Andifes). Esse modelo considera parâmetros que procuram medir necessidades e desempenho (Andifes, 1994). Apesar de todas as deficiências presentes inicialmente em tal modelo e na sua reformulação ocorrida em 1999, o que exige revisão e aprimoramentos, a sua implantação procurou deixar claras as “regras do jogo” para se obter recursos de manutenção e investimentos, abandonando-se regras desconhecidas que poderiam possibilitar negociações clientelistas.

1.5 A função do Estado na educação superior e a autonomia universitária

Com relação ao papel do Estado, na educação superior, a orientação predominante a partir de 1989 foi sempre a de que este deveria ser reformulado, transformando-se em normatizador, fiscalizador e avaliador, ao invés de executor. As instituições de ensino superior deveriam possuir maior autonomia, e esta estaria sujeita às ações de governo: credenciamento, reconhecimento, avaliação, fiscalização, etc.

O Plano Diretor da Reforma do Estado, apresentado no início do governo Fernando Henrique Cardoso, faz um diagnóstico que aponta para diminuição do Estado como agente econômico e planejador da economia e, também, para a necessidade de sua minimização no que tange à produção de bens econômicos e oferta de serviços, uma vez que estes poderiam ser oferecidos com mais eficiência pela iniciativa privada. Assim, o Estado assume uma perspectiva gerencialista no sentido de maior regulação e fiscalização das regras que garantam a competitividade estabelecida pelo mercado.

A chamada crise do Estado é definida, no Plano Diretor, como (Brasil. Mare, 1995a, p. 15):

- 1) uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda de crédito por parte do

Estado e pela poupança pública que se torna negativa;

- 2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do Bem-Estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no Terceiro Mundo, e o estatismo nos países comunistas; e
- 3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática.

Apresentam-se como inadiáveis políticas que promovam (Brasil. Mare, 1995a, p. 16): o ajuste fiscal; reformas econômicas que ressaltem o papel do mercado; condições para o País inserir-se na competição mundial; reforma previdenciária; a implantação eficiente de políticas públicas, etc.

Propõe-se, então, transferir para o setor privado todas as atividades produtivas, e para um chamado “setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle” (Brasil. Mare, 1995 a). Nessa definição, o Plano Diretor incluiu os serviços educacionais e, aí, as universidades.

O setor chamado de público não-estatal pelo Plano Diretor materializar-se-ia por meio das chamadas organizações sociais (Brasil. Mare, 1996):

Pessoas jurídicas de direito privado, constituídas sob a forma de fundações ou de sociedade civil sem fins lucrativos, às quais será atribuída a prestação de serviços sociais de natureza pública sob novas bases, compreendendo autonomia financeira e administrativa e novos instrumentos de controle e avaliação de desempenho, permitindo que o cumprimento de sua missão seja realizado com maior eficiência e eficácia.

A fundação ou sociedade civil, de direito privado, habilitar-se-ia a administrar os recursos humanos, as instalações e os equipamentos pertencentes ao poder público e a receber os recursos orçamentários para seu funcionamento. Seriam celebrados contratos de gestão com o Poder Executivo para a execução da parceria entre o privado e o público. Um Conselho de Administração definiria objetivos e diretrizes de atuação da entidade.

O contrato de gestão dar-se-ia após uma “convergência dos interesses mútuos” (Brasil. Mare, 1995b, p. 7) da instituição privada e do poder público. Seria efetivado um

[...] diagnóstico preciso do contexto em que a instituição atua, da sua capacidade de desempenhar o papel que a sociedade espera, do seu papel de instrumento de política governamental global e setorial, de seu desempenho histórico, de seus pontos fracos e fortes e, principalmente, dos fatores restritivos ao seu bom desempenho (Brasil. Mare, 1995b, p. 7).

A continuidade/rescisão do contrato de gestão se daria pela avaliação do ministério setorial envolvido na parceria,

da pertinência ou não da continuidade do Contrato de Gestão ou, através de negociações com a Organização Social, a definição das medidas necessárias à correção do andamento da execução do referido contrato, *em convergência com os interesses do governo federal* (Brasil. Mare, 1995b, p. 11, grifos nossos).

Vinculada à discussão sobre a função do Estado na educação superior está a polêmica sobre a normatização da autonomia universitária.

Em outubro de 1991, o governo Collor encaminhou ao Congresso Nacional uma proposta de emenda constitucional (PEC nº 56/91) que procurava alterar vários artigos da Constituição, incluindo-se o artigo 207, que estabeleceu a autonomia universitária. São alguns pontos dessa PEC: as universidades passariam a gozar, também, de autonomia para gerir seus recursos humanos; aqueles que trabalham nas universidades teriam regime jurídico especial, ficando, portanto, excluídos do Regime Jurídico Único (RJU), Lei nº 8.112, de 1990; as universidades seriam entidades de natureza jurídica própria; as universidades receberiam percentuais fixos dos recursos destinados constitucionalmente à educação e nos seus orçamentos, não poderiam ser destinados mais do que 80% dos recursos ao pagamento de pessoal.

O MEC explicitava suas propostas na imprensa, em reuniões com reitores e em discussões com uma Comissão da Andifes especialmente constituída para debater essa questão:

- 1) dos 18% dos recursos alocados para a educação no orçamento da União, 50% seriam dedicados ao ensino superior;
- 2) as universidades gerenciariam um orçamento global, com liberdade de transferir recursos de pessoal para custeio e capital e vice-versa;
- 3) para efetivar a distribuição de recursos entre as Ifes seria desenvolvido um modelo que consideraria número de formandos, número de mestres e doutores, conceito Capes para a pós-graduação, área física, etc.;
- 4) as dívidas trabalhistas deveriam ter tratamento especial; e
- 5) a implantação dar-se-ia a partir de 1993.

Em março de 1992, no documento para discussão na Andifes “Algumas observações sobre a autonomia universitária”, a comissão criada para negociar com o MEC apresentava sua desconfiança em relação às propostas governamentais e faziam as seguintes análises (Andifes, 1992):

Existe considerável desconfiança no seio da comunidade universitária sobre as reais vantagens de se efetivar, de imediato, a autonomia das Ifes. A desconfiança é plenamente justificada, considerando-se o nível de incerteza que tem caracterizado a vida financeira das Ifes nos últimos anos. *Orçamentos não são cumpridos, recursos são contingenciados, repasses de verbas são absolutamente irregulares e a própria execução orçamentária tem sofrido os prejuízos inevitáveis decorrentes dos grandes atrasos na aprovação e sanção do orçamento geral da União* (grifo nosso).

Com o *impeachment* do presidente Collor, em 1992, toda essa discussão foi interrompida.

Nessa época, elaborava-se a nova LDB em que também se abordava o tema da autonomia universitária. Entretanto, nenhuma das propostas contemplava objetivamente os assuntos relacionados a orçamento, finanças e pessoal. Ações políticas realizaram-se para tentar a viabilização de uma lei complementar que pudesse regulamentar pontos importantes para o real exercício da autonomia, nos termos da Constituição brasileira. Participaram do processo o deputado Ubiratan Aguiar, que apresentou o

Projeto de Lei Complementar nº 119, de 1992, e o deputado Florestan Fernandes, como relator.

Apresentavam-se os seguintes pontos na discussão (Crub, 1992):

- 1) a dotação global para as Ifes deveria ser definida a partir do percentual da receita de impostos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino;
- 2) a dotação global para cada instituição deveria assegurar recursos para pessoal e outros custeios e capital, de tal modo que estes equivalessem, no mínimo, a 25% daqueles;
- 3) uma parcela de 10% dos recursos totais de OCC seria alocada ao MEC, com a finalidade de fomentar o desenvolvimento institucional;
- 4) a repartição dos recursos entre as Ifes utilizaria critérios que considerariam dimensão e desempenho;
- 5) haveria isonomia de carreiras e pisos salariais, com a possibilidade de diferenciação de remuneração, financiada com recursos financeiros obtidos pela instituição, além daqueles do fundo público Federal;
- 6) seriam fixados quadros de pessoal, em articulação com o MEC, de acordo com critérios de áreas, habilitações e dimensão; seriam estabelecidas relações obrigatórias entre dimensão do corpo técnico-administrativo e corpo docente (no máximo igual a 1,5) e de despesas com ambos os corpos (no máximo igual a 1);
- 7) as contratações adicionais temporárias ou atribuições adicionais de regime de trabalho deveriam ser financiadas por outras fontes distintas da dotação global, etc.

A indefinição de percentuais de recursos para a manutenção e desenvolvimento das instituições; a utilização de critérios empresariais para a alocação de recursos; a objetividade matemática na determinação do quadro técnico-administrativo e docente; e a sinalização da ida ao mercado à procura de recursos complementares, entre outras, fizeram com que essas discussões

não prosperassem. Há que se lembrar ainda que o presidente Itamar Franco havia assumido a Presidência da República para um mandato de dois anos, tempo insuficiente para implantarem-se mudanças substanciais no que se refere às normas pertinentes ao quadro de pessoal.

Para evitar mudanças mais profundas, o MEC constituiu, pela Portaria 350/94, uma Comissão Nacional responsável pela Agenda Autonomia/94, que trabalhou com membros da Secretaria de Ensino Superior do MEC (SESu/MEC), Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup), Associação Brasileira das Universidades Estaduais e Municipais (Abruem), Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras (Fasubra) e Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), e que se encarregou de apresentar proposta de desregulamentação de instrumentos que dificultam o exercício da autonomia. Foram tratados temas relacionados à nomeação e contratação de pessoal; cessão, redistribuição e transferência de pessoal entre as Ifes; capacitação de pessoal; expansão de vagas; transformação de cargos; afastamentos para estudos ou missões no exterior; concursos públicos para níveis não iniciais da carreira de técnico-administrativos; Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape); registro de diplomas; estatuto e regimento; revalidação de estudos e mobilidade do aluno; administração de recursos próprios; licitação; empréstimos e aplicações financeiras; gestão financeira; pagamentos de pró-labore; fundações, etc.

Entretanto, mais uma vez, poucas ações de desregulamentação foram implementadas.

Com a posse de novo governo, no ano de 1995, tendo à frente o ex-senador Fernando Henrique Cardoso, foi apresentado o documento *A política para as Instituições Federais de Ensino Superior* (Brasil. MEC, 1995), contendo os seguintes pontos “essenciais da política a ser implantada”:

- 1) Promover a plena autonomia de gestão administrativa e financeira das universidades federais, preservando sua condição atual de entidades de direito público.
- 2) A autonomia de gestão administrativa deverá incluir o poder de cada universidade decidir autonomamente sobre sua política de pessoal, incluindo contratações e

remunerações, observando parâmetros mínimos comuns de carreira docente e de pessoal técnico-administrativo.

- 3) O governo federal definirá a cada ano um orçamento global para cada universidade, que será repassado em duodécimos e administrado autonomamente por cada uma delas.
- 4) O governo federal manterá pelo menos nos níveis reais atuais o gasto anual com as universidades e demais instituições de ensino superior.
- 5) O Ministério da Educação, ouvidos os reitores das Universidades Federais, fixará os critérios para a distribuição dos recursos entre as instituições, levando em consideração a avaliação de seu desempenho e buscando estimular o aumento da eficiência na aplicação dos recursos públicos e a ampliação do atendimento à população.
- 6) As universidades serão estimuladas a buscar fontes adicionais de recursos junto a outras esferas do poder público e à iniciativa privada para ampliar o atendimento a outras demandas sociais que não o ensino.
- 7) Nas instituições públicas federais os cursos de graduação, mestrado e doutorado serão gratuitos.
- 8) Os hospitais de ensino serão subordinados academicamente às universidades, mas gozarão de autonomia administrativa com gestão profissional.

As instituições deveriam decidir sobre pessoal – contratações e remunerações; os orçamentos seriam globais, ou seja, os recursos poderiam ser transferidos de pessoal para manutenção e investimentos e vice-versa; não haveria aumento dos recursos financeiros do FPF para as Ifes; os recursos seriam distribuídos utilizando-se critérios que buscassem a eficiência e ampliação de atividades; as instituições deveriam procurar fontes adicionais ao FPF; os cursos de especialização e extensão deixariam de ser gratuitos e os hospitais de ensino seriam, administrativamente, separados das instituições.

No início do governo Fernando Henrique Cardoso, com o firme propósito de transformar as Ifes em organizações sociais, sob a configuração apresentada até aqui, o Mare deus conhecimento à comunidade universitária de documento contendo 12 “etapas para viabilização

da aplicação da Lei de Organizações Sociais na recriação de Universidade Pública a ser administrada por Contrato de Gestão”.

Ocorreram muitos questionamentos a essa reestruturação das Ifes e, aparentemente, a idéia foi abandonada pelo governo federal. É preciso dizer aparentemente, pois, nas propostas apresentadas pelo MEC para estabelecer regras para o funcionamento da autonomia universitária, aparecerá recorrentemente a idéia de implantar-se um contrato de gestão, instrumento que serviria, como diz o próprio texto do Mare, para estabelecer uma convergência entre os interesses do governo federal e da organização social.

No documento *Propostas de reforma constitucional*, apresentado em outubro de 1995, o MEC propõe uma alteração para o artigo 207 da Constituição do Brasil, que acrescenta a expressão “na forma da lei” ao texto constitucional. Grande reação a essa desconstitucionalização da autonomia universitária fez com que a proposta não obtivesse êxito.

A partir da rejeição à proposta do governo, instala-se uma grande discussão nas diversas instâncias relacionadas à questão: MEC, Andifes, Crub, Anup, Abruem, Fasubra e UNE. O primeiro embate dá-se em torno da auto-aplicabilidade do artigo 207, e divergências de interpretação apresentam-se em toda a extensão da discussão.

O caminho seguido pela Andifes foi o proposto por José Alfredo de Oliveira Baracho (1996), em “Autonomia Universitária: questões constitucionais e legais à auto-aplicabilidade do artigo 207”, parecer fornecido à Andifes sobre aspectos da autonomia universitária:

Diante deste quadro, embora sendo desnecessária a regulamentação, é legítima a idéia de uma Lei Orgânica das Universidades, que venha melhor definir a autonomia, evitando que uma lei com conteúdo indesejável seja votada pelo Congresso diante da ausência de participação das Universidades neste processo, sendo que para sua elaboração não é necessária a alteração do texto constitucional.

Trabalhando nessa perspectiva, em 1996, a Andifes apresentou ao MEC a proposta de um anteprojeto de Lei: “Lei Orgânica das

Universidades”, aprovado em João Pessoa (PB), em 1º de outubro de 1996, contendo regulamentação sobre (Andifes, 1996):

- 1) a natureza jurídica das universidades;
- 2) em que consiste a autonomia didático-científica, a autonomia administrativa e a autonomia de gestão financeira e patrimonial;
- 3) a existência de um Sistema Federal de Ensino Superior;
- 4) o regime jurídico dos professores e técnico-administrativos;
- 5) as regras para o financiamento, etc.

Com relação ao item sobre o financiamento das Ifes, a Andifes conduziu-se com cautela. Nas estaduais paulistas, a implantação da autonomia deu-se com um aumento dos percentuais de recursos que se destinavam, historicamente, às universidades. Os valores totais, até 1986, ficavam em torno de 5% do ICMS paulista; o valor de 1987, foi de 7,73% e o valor de 1989, quando da implantação da autonomia, foi de 8,4%. Em 1992, ele passou para 9% e hoje ele é de 9,57%, sendo que, em 1998, discutia-se a elevação desse percentual para 11%. Esses diversos aumentos em apenas oito anos aconteceram depois de longas discussões que envolveram os dirigentes, a comunidade universitária, as entidades sindicais, os Poderes Executivo e Legislativo, e justificaram-se tanto pela necessidade da melhoria das condições salariais e de trabalho quanto pela expansão das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Um fato gravíssimo na implantação da autonomia das universidades paulistas foi a inclusão do pagamento dos aposentados nos recursos que se dirigiam a cada universidade. Na Unicamp, por exemplo, em 1989, 66% do orçamento destinava-se ao pagamento de salários – incluindo-se os dos aposentados – e, em 1998, esse percentual chegou a 95%. É claro que não só o pagamento de aposentados é responsável por essa situação; o aumento da qualificação dos professores, que elevou de 48% para 86% o quadro docente com o título de doutor, fez também aumentar as despesas com a folha de pagamento de pessoal (Tavares, 1998).

Admitindo-se que o orçamento das Ifes seja global, a experiência paulista nos indica que as

questões básicas a serem debatidas com relação ao financiamento são:

- 1) como definir o montante de recursos a ser distribuído?
- 2) como tratar os fundos, como o FEF, que faz uma desvinculação orçamentária dos recursos para a educação?
- 3) como garantir a suficiência dos recursos ao longo do tempo?
- 4) quais os critérios a serem utilizados para distribuir entre as Ifes o montante de recursos? e
- 5) como efetuar o pagamentos dos aposentados?

Nova postura do MEC, entretanto, mudou o rumo das discussões; de uma discussão sobre a autonomia das universidades brasileiras, como estava em debate, passou-se a regulamentar apenas a autonomia das Ifes, ou seja, somente das instituições públicas federais. A partir dessa decisão, o ponto central da definição do financiamento das Ifes passa a se situar no estabelecimento de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior como um percentual dos recursos vinculados à educação, e sob a gerência da União. Essa discussão deu-se por meio do Projeto de Emenda Constitucional

nº 370, apresentado pelo governo ao Congresso Nacional.

O próprio nome do Fundo gera polêmica, pois a manutenção e desenvolvimento do ensino superior deixam-no aberto ao financiamento de crédito educativo, repasse para as instituições estaduais, municipais, etc. Define-se que ele seria constituído de 75% dos recursos vinculados à educação e que fazem parte do FPF. Seria suficiente? Permitiria a expansão do sistema? Como incluir os recursos desvinculados pelos fundos como o FEF?

A série histórica dos recursos do FPF e dos recursos das Ifes, excluindo-se os recursos próprios, deixa um pouco mais clara a discussão. A Tabela 6 mostra como foi esse percentual ao longo do período de 1990 a 2002, simulando a existência do Fundo.

Vê-se que não seria possível manter o pagamento das despesas das Ifes utilizando-se 75% dos recursos do FPF para a educação; em geral os gastos das Ifes foram superiores aos que seriam os recursos do Fundo de recursos. Se retirarmos o pagamento de inativos, pensionistas e precatórios, encontramos os dados da Tabela 7.

Em todas as propostas do MEC estava presente a retirada do pagamento de inativos e pensionistas do cálculo do montante a ser destinado ao financiamento das instituições. Vê-se

Tabela 6 – Simulação do fundo de recursos para as Ifes*
Valores em R\$ milhões, com preços de janeiro de 2003 (IGP-DI/FGV)

Ano	75% dos recursos mínimos para a educação, sem a existência do FEF, que a União destinaria ao Fundo (B)	Gasto com as Ifes (A)	% (A)/(B)
1990	9.660	10.369	107,3
1991	7.240	8.058	111,3
1992	4.369	7.119	162,9
1993	8.067	9.049	112,2
1994	10.930	10.990	100,5
1995	9.349	12.325	131,8
1996	9.078	11.185	123,2
1997	9.443	11.088	117,4
1998	10.587	10.855	102,5
1999	10.848	11.024	101,6
2000	9.704	10.393	107,1
2001	10.141	9.488	93,6
2002	9.654	9.689	100,4

Fonte: Primeira Coluna: Cálculos deste estudo. Segunda Coluna: Execução Orçamentária da União – www.camara.gov.br.

*Considerando o retorno de recursos como os do FEF, incluindo-se os valores pagos a aposentados, pensionistas excluindo-se os recursos próprios.

na Tabela 7 que, a partir de 1997, passaria a existir uma certa folga em relação ao percentual de 75%.

Entretanto, um ponto decisivo para a interrupção da discussão sobre a subvinculação de recursos para um fundo que financiaria as Ifes ocorreu quando o governo apresentou a proposta de que o fundo composto de 75% dos recursos vinculados constitucionalmente à União deixaria de existir após dez anos. Imediatamente, os apoios à proposta de constituição do fundo esvaíram-se.

O MEC apresentaria, ainda em 1999, uma outra proposta que exigiria a aprovação de um Contrato de Desenvolvimento Institucional, a partir do qual se determinaria o montante de recursos a ser alocado em cada Ifes, e uma relativização da autonomia, existindo diversos graus de autonomia. Essa proposta nada mais é do que a implantação de uma espécie de contrato de gestão, como estava previsto na proposta das organizações sociais.

Essa nova proposta também recebeu forte reação contrária da comunidade universitária.

Portanto, no que se relaciona ao cumprimento do artigo 207 da Constituição Federal, que estabelece a autonomia universitária, não houve nenhum avanço de 1989 a 2003. Primeiro, a comunidade universitária, incluindo os seus dirigentes, é permanentemente temerosa e crítica em relação às propostas emanadas do Poder

Executivo e, depois, o próprio governo parece não querer abrir mão do poder que ele detém sobre as instituições, quando gerencia os seus orçamentos.

Nas diversas propostas apresentadas durante o governo FHC, aparece recorrentemente a idéia de implantar-se um contrato de gestão – às vezes “travestido” de Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) que deveria ser convergente “com os interesses do Governo Federal” (Brasil. Mare, 1995b, p. 11).

Os planos de desenvolvimento institucionais, quando elaborados com a participação e envolvimento daqueles que o executarão, sem imposição – principalmente sob a coação do financiamento – de metas a serem alcançadas, constitui-se um valioso instrumento da gestão universitária, por estabelecer princípios, diretrizes, metas a serem alcançadas e responsabilidades; o PDI, nessas condições, colabora para que os rumos estabelecidos para a instituição sejam “perseguidos” por todos os que possuem responsabilidade em sua execução. Seria um grande risco para o País que o seu maior sistema de ensino superior deixasse de ser público e passasse a ser governamental, e trabalhasse para atender aos interesses do partido político ou do grupo dirigente que assumisse o Poder Executivo, temporariamente. A importância que as instituições federais possuem para as suas

Tabela 7 – Simulação do fundo de recursos para as Ifes*
Valores em R\$ milhões, com preços de janeiro de 2003 (IGP-DI/FGV)

Ano	75% dos recursos mínimos para a educação, sem a existência do FEF, que a União destinaria ao fundo (B)	Gasto com as Ifes (A)	% (A)/(B)
1990	9.660	8.578	88,8
1991	7.240	6.032	83,3
1992	4.369	4.905	112,3
1993	8.067	5.755	71,3
1994	10.930	6.418	58,7
1995	9.349	7.792	83,3
1996	9.078	7.086	78,1
1997	9.443	6.672	70,7
1998	10.587	6.360	60,1
1999	10.848	7.057	65,1
2000	9.704	6.730	69,3
2001	10.141	6.114	60,3
2002	9.654	6.217	64,4

Fonte: Primeira Coluna: Cálculos deste estudo. Segundo Coluna: Execução Orçamentária da União – www.camara.gov.br.

*Considerando o retorno de recursos como os do FEF, excluindo-se os valores pagos a aposentados, pensionistas e precatórios e excluindo-se os recursos próprios.

regiões de atuação e a autonomia que elas precisam ter para estabelecerem metas prioritárias a serem executadas não permitem que definições importantes como um Plano de Desenvolvimento Institucional lhes sejam impostas pelo governo.

Dessa forma, a regulamentação da autonomia financeira das Ifes não se concretizou nesse período de governo, e elas continuam a depender integralmente das definições orçamentárias estabelecidas pelo Poder Executivo e aprovadas pelo Congresso Nacional.

1.6 O financiamento das Ifes no período 1989-2002

Os recursos do fundo público federal que financiam as atividades das Ifes são divididos em recursos diretamente arrecadados, chamados de recursos próprios; recursos provenientes de convênios/contratos com organismos públicos e/ou privados e recursos oriundos das outras fontes, como impostos, taxas, contribuições, etc., que são chamados de recursos do Tesouro Nacional. Os recursos próprios são provenientes de prestação de serviços pelas diversas unidades da instituição, prestação de serviços ao Sistema Único de Saúde (SUS) pelos Hospitais Universitários (HU's), taxas internas, aluguéis, doações, receitas resultantes de aplicações no mercado financeiro, etc.

A separação entre recursos próprios e recursos do Tesouro Nacional, tem o objetivo de deixar bem claro quais são os recursos que a própria instituição conseguiu diretamente pelas suas ações na sociedade – recursos próprios e convênios/contratos – e quais são aqueles que a instituição recebeu diretamente da arrecadação de tributos, chamados recursos do Tesouro.

Serão analisados, primeiro, os recursos das Ifes, excetuando-se os recursos próprios e, depois, os recursos próprios arrecadados e que foram executados via Orçamento Geral da União. Existe uma parcela de recursos das Ifes que é intermediada por fundações de direito privado que apóiam as atividades das instituições. Esses recursos não fluem por meio da execução orçamentária institucional e, além de pagarem a execução de convênios/contratos, assessorias e consultorias, permitem uma complementação salarial aos professores e servidores técnico-administrativos que participam da execução dos projetos.

Excluindo-se, portanto, os recursos próprios, os recursos gastos com as Ifes nos grandes blocos de despesa, como *Pessoal e Encargos Sociais, Encargos da Dívida, Outras Despesas Correntes, Investimentos, Inversões Financeiras e Amortização da Dívida*, estão na Tabela 8. O Gráfico 1 mostra o total de recursos das Ifes.

Tabela 8 – Recursos das Ifes, grandes blocos de despesa (1989-2002), excluindo-se os recursos próprios
Valores em R\$ milhões, com preços de janeiro de 2003 (IGP-DI/FGV)

Ano	Pessoal e encargos sociais	Encargos da dívida	Outras despesas correntes	Investimentos	Inversões financeiras	Amortização da dívida	Total
1989	12.019	0,49	704	192	-	0,45	12.917
1990	9.180	0,24	767	422	0,03	0,21	10.369
1991	7.010	0,48	732	314	0,08	0,51	8.058
1992	6.118	1,75	736	262	0,25	0,77	7.119
1993	7.739	0,25	1.055	255	0,28	0,44	9.049
1994	9.559	0,35	1.174	248	8,02	0,82	10.990
1995	10.867	0,29	1.294	164	0,22	0,68	12.325
1996	9.700	-	1.268	216	0,86	-	11.185
1997	9.658	-	1.311	119	0,17	-	11.088
1998	9.525	-	1.321	9	-	-	10.855
1999	9.869	-	1.133	22	-	-	11.024
2000	9.240	-	1.078	75	0,00	-	10.393
2001	8.409	-	1.036	43	-	-	9.488
2002	8.819	-	835	33	1,96	-	9.689

Fonte: Recursos das Ifes: 1989: (MEC, 1990, 21); 1990-1994:MF/STN/CGC; 1995-2002. Execução Orçamentária da União – <http://www.camara.gov.br>.

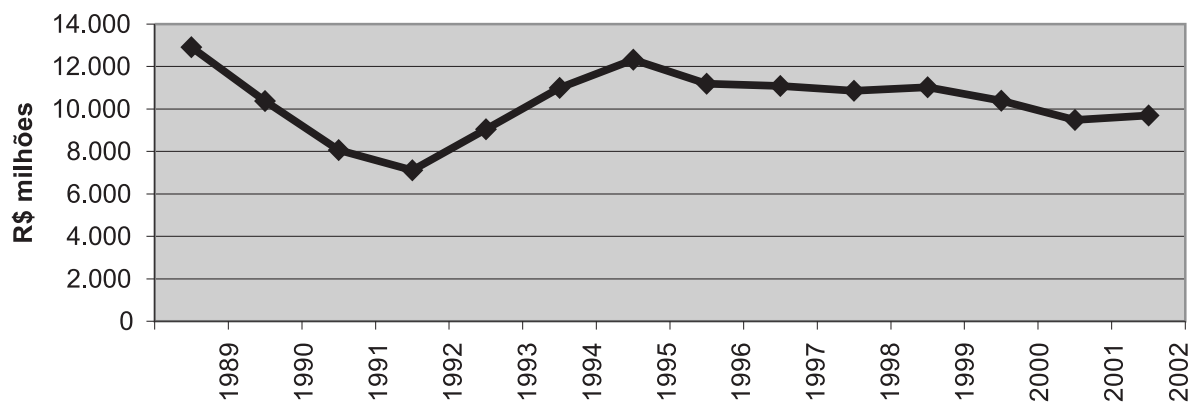


Gráfico 1 – Total de recursos das Ifes (1989-2002), excluindo-se os recursos próprios

Valores em R\$ milhões, com preços de janeiro de 2003(IGP-DI/FGV)

Fonte: 1989: gov. Sarney; 1990-1992: gov.collor; 1993-1994:gov.Itamar; 1995-2002: gov.FHC.

Os valores financeiros destinados aos encargos e amortização da dívida são pequenos, quando comparados com os recursos de pessoal, outras despesas correntes e investimentos, e, no período 1989-2002, cobriram dívidas de algumas instituições – Universidade de Brasília (UnB); Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). As inversões financeiras também são de pequena monta, com o maior valor ocorrendo em 1994, quando foram gastos R\$ 8,02 milhões nessas atividades. Os recursos das Ifes concentraram-se nos blocos que registram o pagamento de pessoal e encargos sociais, que realizam as outras despesas correntes e no que efetiva as despesas de investimento.

Os recursos alocados no fundo público das Ifes, excluindo-se os recursos próprios, tiveram o seu valor mais elevado em 1989, e, como resultado da pressão por redução dos gastos das Ifes – o que significaria a redução dos gastos fiscais do governo federal –, os valores foram sempre decrescentes, desde a posse até o *impeachment* do presidente Collor, em 1992. O ano de 1992 foi o que teve o pior resultado do período. Há, depois, de 1993 a 1994, no governo Itamar, uma certa recuperação no volume de recursos. O aumento dos recursos no ano de 1995 reflete aumentos salariais no ano de 1994. A queda da massa salarial dos trabalhadores das Ifes apresenta-se, a partir de 1995, como fruto de uma política salarial que não proporcionou reajustes lineares regulares, e impediu a abertura de concursos públicos para

as vagas de aposentadoria. A elevação dos recursos de pessoal em 1999 seria devido à implantação da Gratificação de Estímulo à Docência (GED), pela Lei nº 9.678, de 3 de julho de 1998.

É necessário dirigir um olhar mais atento para os recursos de pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes e investimentos. No montante dos recursos gastos com pagamento de pessoal e encargos sociais, estão incluídos os pagamentos de inativos, pensionistas e precatórios; é preciso examinar que volume de recursos destina-se ao pagamento daqueles que se encontram em atividade nas instituições. Incluídos nas outras despesas correntes, estão os pagamentos dos chamados “salários indiretos” como vale-transporte, auxílio-alimentação, vale-creche, etc. Que montante de recursos destina-se à efetiva manutenção das instituições? Num exame rápido da Tabela 8, a coluna relativa a investimentos, indica a gravidade da drástica redução dos valores que foram destinados à realização de obras, aquisição de equipamentos, material permanente, livros, etc. No montante de recursos de pessoal e encargos sociais estão incluídos os recursos para pagamento de inativos, pensionistas e precatórios. O percentual dos gastos com inativos e pensionistas, em relação ao total dos gastos com pessoal, é da ordem de 30%, o que distorce análises que são realizadas a respeito dos custos das atividades realizadas pelas Ifes. O valor gasto com o pagamento do pessoal em atividade, nas Ifes, é, portanto, substancialmente menor que aqueles da Tabela 8.

A Tabela 9 apresenta os gastos com pessoal quando se subtrai o pagamento de inativos, pensionistas e precatórios.

O Gráfico 2 apresenta a evolução dos gastos com o pessoal em atividade.

Explicita-se, portanto, um resultado claramente decrescente, de 1995 a 2002 – governo FHC –, para os recursos de pessoal e encargos sociais das lfes, quando se retiram os gastos com inativos, pensionistas e precatórios.

As outras despesas correntes são aquelas que se destinam à aquisição de material de consumo para os laboratórios, pagamento de

água, luz, telefone, fotocópias, pagamento de serviços de terceiros, pagamento de professores substitutos – a partir de 1997 –, etc. Nesse período, os gastos das lfes com esses itens foram os da Tabela 10.

Esses recursos caíram um pouco de 1990 a 1992; elevaram-se de 1993 a 1995 e permaneceram praticamente inalterados de 1995 a 1998, sofrendo quedas sucessivas de 1999 a 2002, o que provoca uma diminuição nas condições de as instituições elaborarem novos projetos e implementá-los sem a presença de recursos de fontes oriundas do setor privado, o que exige a presença do serviço das fundações

Tabela 9 – Recursos de pessoal e encargos sociais das lfes retirando-se inativos, pensionistas e precatórios, excluídos os recursos próprios (1990-2002)

Valores em R\$ milhões, com preços de janeiro de 2003(IGP-DI/FGV)

Ano	Rec. pessoal e encargos sociais	Inat., pens. e precatórios	Rec. pessoal Atividade
1990	9.180	1.027	8.153
1991	7.010	1.323	5.687
1992	6.118	1.412	4.705
1993	7.739	2.062	5.676
1994	9.559	3.059	6.500
1995	10.867	3.448	7.418
1996	9.700	3.201	6.499
1997	9.658	3.633	6.025
1998	9.525	3.687	5.838
1999	9.869	3.576	6.293
2000	9.240	3.297	5.943
2001	8.409	3.015	5.394
2002	8.819	3.148	5.671

Fonte: Execução Orçamentária apurada pela STN, de 1990 a 1994 e Execução Orçamentária da União de 1995 a 2002 – <http://www.camara.gov.br>.

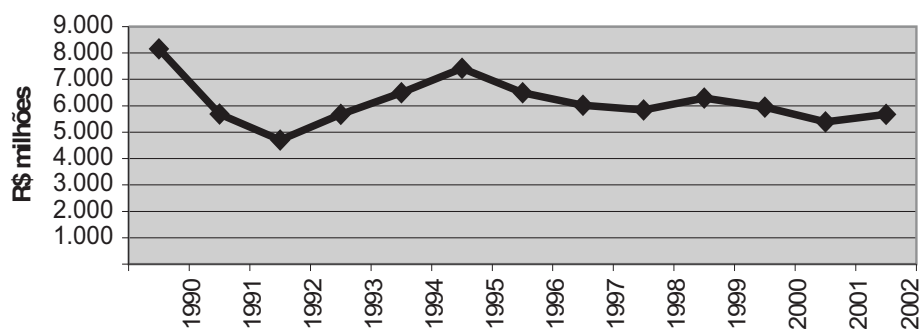


Gráfico 2 – Recursos de pessoal e encargos sociais das lfes retirando-se inativos, pensionistas e precatórios (1990-2002)

Fonte: 1990-1992: gov. Collor; 1993-1994: gov. Itamar; 1995-2002: gov. FHC.

de apoio na gerência desses recursos. É nesse contexto que vem crescendo o número de fundações de apoio, uma vez que falta autonomia às universidades para gerirem os seus recursos próprios dentro dos parâmetros da administração superior das instituições.

Quando comparamos os valores de outras despesas correntes do período de 1990 a 1994 – valores que flutuaram entre R\$ 767 milhões e R\$ 1.174 milhões –, com os valores do período de 1995 a 2002 – valores entre R\$ 1.294 milhões e R\$ 835 milhões –, poderíamos ser levados a concluir que houve, num determinado período, uma elevação substancial nos recursos que se

dirigiram para a modernização de laboratórios, aquisição de livros, construção de novas salas de aulas, aquisição de reagentes químicos para os laboratórios, etc., embora nada disso tenha ocorrido efetivamente.

No contexto dos gastos de outras despesas correntes e investimentos, encontram-se, além daqueles que se destinam diretamente às finalidades acadêmicas, os chamados “salários indiretos” que são: vale-transporte, auxílio-alimentação, assistência médica e odontológica a servidores e seus dependentes, apoio à educação das crianças de 0 a 6 anos – chamado de vale-creche –, e o Pasep, formação

Tabela 10 – Recursos de outras despesas correntes das Ifes, excluindo-se os recursos próprios (1990-2002)

Valores em R\$ milhões, com preços de janeiro de 2003 (IGP-DI/FGV)

Ano	Recursos de outras despesas correntes
1990	767
1991	732
1992	736
1993	1.055
1994	1.174
1995	1.294
1996	1.268
1997	1.311
1998	1.321
1999	1.133
2000	1.078
2001	1.036
2002	835

Fonte: Execução Orçamentária apurada pela STN, de 1990 a 1994 e Execução Orçamentária da União de 1995 a 2002 – <http://www.camara.gov.br>.

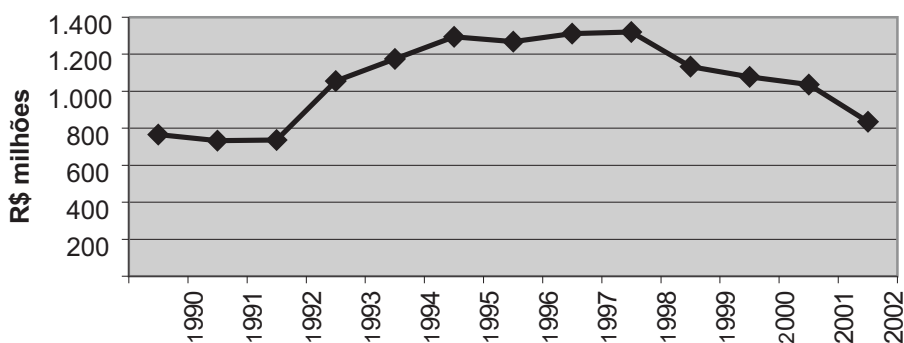


Gráfico 3 – Recursos de outras despesas correntes das Ifes, excluindo os recursos próprios (1990-2002)

Fonte: 1990-2002: gov. Collor; 1993-1994: gov. Itmar; 1995-2002: gov. FHC.

do Patrimônio do Servidor Público. São itens de despesas que se caracterizam como benefícios aos servidores, muito deles implantados para amenizar a falta de reajustes salariais lineares. Além desses, são considerados como recursos de outras despesas correntes o pagamento de professores substitutos e o pagamento de médicos residentes. Os professores substitutos deveriam ser pagos com recursos de pessoal, o que ocorreu até 1996, alterando-se, a partir de 1997, para recursos de outras despesas correntes. O pagamento dos médicos residente poderia ser caracterizado como bolsa-salário. A contratação de professores substitutos fez-se necessária pela proibição de abertura de novos

concursos públicos para a vaga dos professores que se aposentaram.

A efetiva manutenção das instituições é, portanto, realizada com os recursos resultantes da subtração de todos os valores associados a essas atividades. A Tabela 11 mostra os valores que resultaram para esse fim. O Gráfico 4 mostra o total de recursos para a efetiva manutenção das Ifes.

Os recursos para a efetiva manutenção das instituições reduziram-se, de 1990 para 2002, em 62%. Ressalta-se que no governo Itamar Franco, de 1993 a 1994, esses recursos atingiram seus maiores valores no período. De 1993 – ano

Tabela 11 – Recursos para efetiva manutenção das Ifes (1990-2002), excluindo-se recursos diretamente arrecadados

Valores em R\$ milhões, com preços de janeiro de 2003 (IGP-DI/FGV)

Ano	Rec. de outras desp. e investimentos	Benefícios a servidores*	Pasep	Prof. subst.	Res. méd.	Ass. méd., odon., ser.	Efetiva manuten.
1990	1.188	1	54	-	39	0,2	1.094
1991	1.047	10	44	-	43	0,2	950
1992	999	18	25	-	40	0,3	916
1993	1.310	53	15	-	-	0,5	1.241
1994	1.422	277	9	-	-	0,9	1.136
1995	1.458	509	27	-	95	1,7	826
1996	1.484	451	26	-	90	12,1	904
1997	1.430	410	13	116	93	8,8	789
1998	1.330	368	-	177	85	3,2	698
1999	1.155	326	0,1	122	70	-	636
2000	1.154	290	-	103	71	0,1	689
2001	1.079	300	-	115	-	0,3	663
2002	868	244	-	120	86	0,1	417

Fonte: Execução Orçamentária apurada pela STN, de 1990 a 1994 e Execução Orçamentária da União de 1995 a 2002 – <http://www.camara.gov.br>.

*Vale-transporte, auxílio-alimentação e vale-creche.

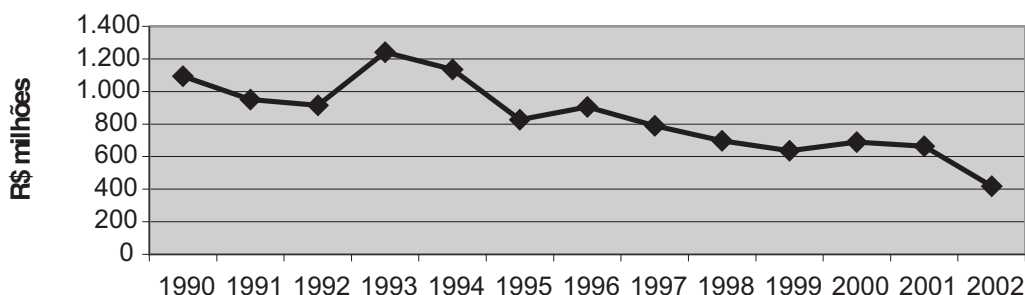


Gráfico 4 – Total de recursos para efetiva manutenção das Ifes (1990-2002), excluindo-se recursos diretamente arrecadados

Fonte: 1990-1992: gov.collor;1993-1994:gov.Itamr;1995-2002:gov.FHC.

com o maior recurso – para 2001 houve uma redução de 66%. A implantação dos diversos benefícios ocorreu a partir de 1994 e, a partir de 1995, os reajustes lineares dos servidores públicos foram desativados. Os benefícios, portanto, passaram a atuar como “salários indiretos”. A drástica redução nesses recursos pode ser aquilatada verificando-se que, em 1990, eles significavam 92,1% dos recursos de outras despesas correntes e investimentos e, em 2002, apenas 48% desses recursos.

Os recursos de investimentos aplicam-se à aquisição de equipamentos, mobiliário, material bibliográfico, obras físicas, etc. Esses

recursos, excluídos os diretamente arrecadados pelas instituições, consta da Tabela 12 e do Gráfico 5.

O Gráfico 5 explicita a drástica redução ocorrida no período. Comparando-se 1990 com 2002, pode-se afirmar que eles se reduziram a um 13 avos e, nos anos de 1998 e 1999, foram quase nulos, quando comparados com os de 1990.

Utilizando-se dos recursos próprios, aqueles arrecadados pela prestação de serviços, assessorias, consultorias, cursos, aplicação no mercado financeiro, etc., as seguintes despesas

Tabela 12 – Recursos de investimentos das Ifes, excluindo-se os recursos próprios (1990-2002)

Valores em R\$ milhões, com preços de janeiro de 2003 (IGP-DI/FGV)

Ano	Investimentos
1990	422
1991	314
1992	262
1993	255
1994	248
1995	164
1996	216
1997	119
1998	9
1999	22
2000	75
2001	43
2002	33

Fonte: Execução Orçamentária apurada pela STN, de 1990 a 1994 e Execução Orçamentária da União de 1995 a 2002 – <http://www.camara.gov.br>

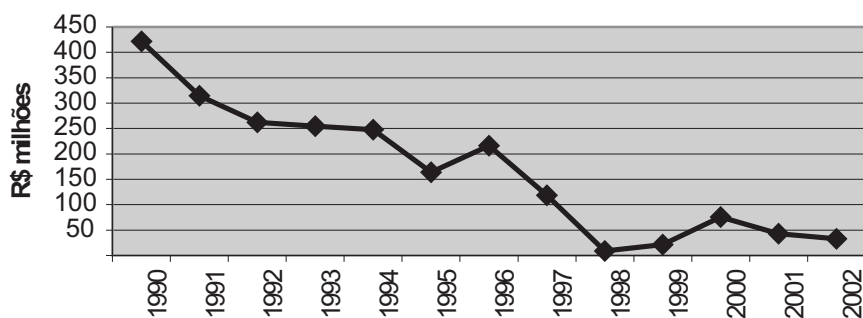


Gráfico 5 – Recursos de investimentos das Ifes, excluindo-se os recursos próprios (1990-2002)

Fonte: 1990-1992: gov. Collor; 1993-1994: gov. Itamar; 1995-2002: gov. FHC.

foram realizadas pelas Ifes, de 1989 a 2002 (Tabela 13 e Gráfico 6):

Os recursos próprios dirigiram-se, prioritariamente, para o pagamento de outras despesas correntes e investimentos. Algumas instituições aplicaram recursos próprios em pagamento de pessoal e encargos sociais, encargos das dívidas, inversões financeiras e amortização de dívidas – pequenos valores se comparados aos de outras despesas correntes e investimentos.

Sobre os recursos próprios temos ainda a observar que a partir de 1995 houve uma “corrida” das Ifes em direção às fundações de apoio, utilizando-as como veículo de “interlocução”

entre as instituições e o mercado e que, de alguma forma, acentuam sua inserção no chamado quase-mercado educacional. A evolução do número de fundações credenciadas pelo MEC e pelo MCT, para atuarem conjuntamente com as Ifes, credenciamento previsto na Lei nº 8.958, de 1994, nos dá uma idéia dessa “corrida” (Brasil. MEC, 2002): em 1995, estavam credenciadas 42 fundações de apoio; em 1996, 52 fundações; em 1997, 61 fundações; em 1998, 68 fundações; em 1999, 79 fundações; em 2000, 88 fundações; e em 2001, 96 fundações de apoio às Ifes. Houve, portanto, de 1995 para 2001, um crescimento de 129% no número de fundações de apoio credenciadas pelo MEC e MCT. São

Tabela 13 – Recursos das Ifes (1989-2002), originários da arrecadação própria

Valor em R\$ milhões, com preços de janeiro de 2003 (IGP-DI/FGV)

Ano	Pessoal e encargos sociais	Encargos da dívida	Outras despesas correntes	Investimentos	Inversões financeiras	Amortização da dívida	Total
1989	15,8	1,4	556	182	-	0,1	755
1990	17,5	2,4	617	121	2,7	3,4	764
1991	12,6	4,0	555	127	3,0	0,9	703
1992	11,7	2,5	635	149	1,9	0,8	802
1993	10,0	3,0	800	414	4,3	0,9	1.232
1994	14,0	3,0	996	493	6,2	1,2	1.514
1995	16,2	2,8	782	275	6,8	1,5	1.085
1996	-	3,7	842	51	0,9	1,5	899
1997	-	2,0	691	86	0,1	3,7	783
1998	5,5	1,2	721	79	0,1	1,3	808
1999	-	-	323	68	0,1	-	391
2000	-	-	313	54	0,2	-	367
2001	-	-	298	61	0,1	-	359
2002	-	-	287	37	0,1	-	324

Fonte: Recursos das Ifes: 1989:(MEC, 1990,21);1990-1994: MF/STN/CGC;1995-2002: Execução Orçamentária da União – <http://www.camara.gov.br>; Desp.Correntes do FPF: Execução Orçamentária do governo federal e Balanço Geral da União.

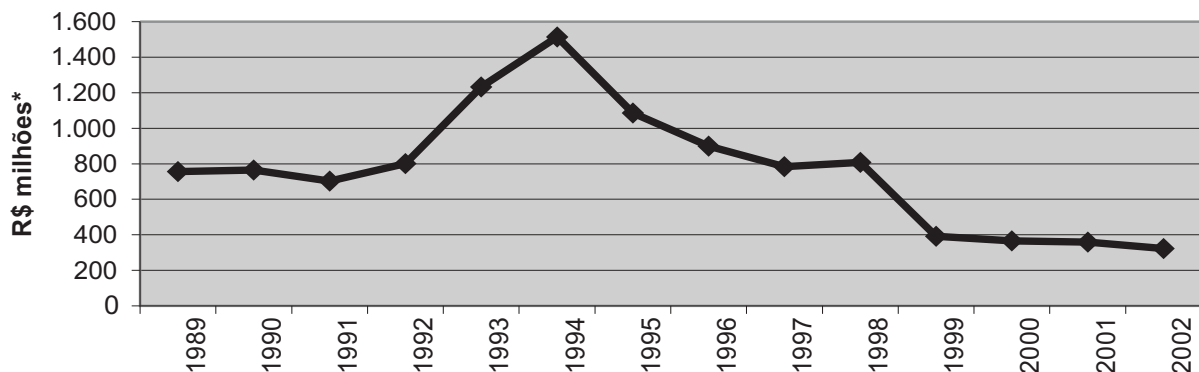


Gráfico 6 – Total de recursos das Ifes (1989-2002), originários de arrecadação própria

*Valores em R\$ milhões, com preços de janeiro de 2003 (IGP-DI/FGV)

Fonte:1989: gov. Sarney; 1990–1992: gov. Collor; 1993–1994: gov. Itmar; 1995– 2002: gov. FHC.

fundações de apoio com as mais variadas vinculações institucionais e que servem a objetivos os mais diversos, muitas vezes sem a devida transparência na realização de suas atividades e prestação de contas às universidades.

Três indicadores da riqueza nacional, o Produto Interno Bruto, as despesas correntes do fundo público federal e o total de arrecadação de impostos da União, permitem avaliar o que representou o financiamento das Ifes no contexto da riqueza brasileira. A Tabela 14 e os Gráficos 7, 8 e 9 apresentam os recursos das Ifes como porcentual desses indicadores.

Os recursos, em relação ao PIB, caíram de 0,97%, em 1989, para 0,64%, em 2002 (34% de

queda); em relação às despesas correntes do fundo público federal, caíram de 5,70%, em 1989, para 3,17%, em 2002 (44% de queda); em relação à arrecadação de impostos da União, caíram de 12,5%, em 1989, para 7,9%, em 2002 (37% de queda).

Há, portanto, em relação à riqueza nacional, uma crônica redução dos recursos financeiros aplicados nas Ifes, o que está comprometendo o desenvolvimento dessas instituições, bem como a capacidade que elas possuem de intervenção na realidade do País. Nesse cenário, torna-se difícil a geração de conhecimento básico e tecnológico. Ao que parece, portanto, não há uma preocupação efetiva dos Poderes Executivo e Legislativo com relação a essas instituições que são fundamentais para o desenvolvimento e para a soberania do País.

Tabela 14 – Recursos das Ifes como porcentual do PIB, das despesas correntes do fundo público federal (FPF) e da arrecadação de impostos da União
Valores em R\$ milhões, com preços de janeiro de 2003 (IGP-DI/FGV)

Ano	PIB	Despesas correntes do FPF	Impostos	Ifes			
				Recursos	%PIB	%FPF	% Impostos
1989	1.408.403	240.014	109.378	13.672	0,97	5,70	12,5
1990	1.409.181	229.929	119.886	11.133	0,79	4,84	9,3
1991	1.432.250	167.124	94.166	8.761	0,61	5,24	9,3
1992	1.395.684	184.753	56.889	7.921	0,57	4,29	13,9
1993	1.393.080	237.329	104.337	10.282	0,74	4,33	9,9
1994	1.376.560	229.352	139.352	12.504	0,91	5,45	9,0
1995	1.521.148	262.071	119.719	13.410	0,88	5,12	11,2
1996	1.650.403	270.722	119.806	12.084	0,73	4,46	10,1
1997	1.709.762	277.633	122.698	11.871	0,69	4,28	9,7
1998	1.727.901	305.880	136.897	11.662	0,67	3,81	8,5
1999	1.653.497	316.517	137.663	11.415	0,69	3,61	8,3
2000	1.643.493	296.127	125.560	10.760	0,65	3,63	8,6
2001	1.622.804	316.275	131.517	9.847	0,61	3,11	7,5
2002	1.574.396	316.320	126.473	10.012	0,64	3,17	7,9

Fonte: PIB: Banco Central do Brasil e Ipea – <http://www.ipeadata.gov.br>; Impostos: Arrecadação da Receita Administrada pela SRF. <http://www.receita.fazenda.gov.br>; Recursos das Ifes: 1990-1994: MF/STN/CGC; 1995-2002: Execução Orçamentária da União – <http://www.camara.gov.br>; Desp. Correntes do FPF: Execução Orçamentária do governo federal e Balanço Geral da União.

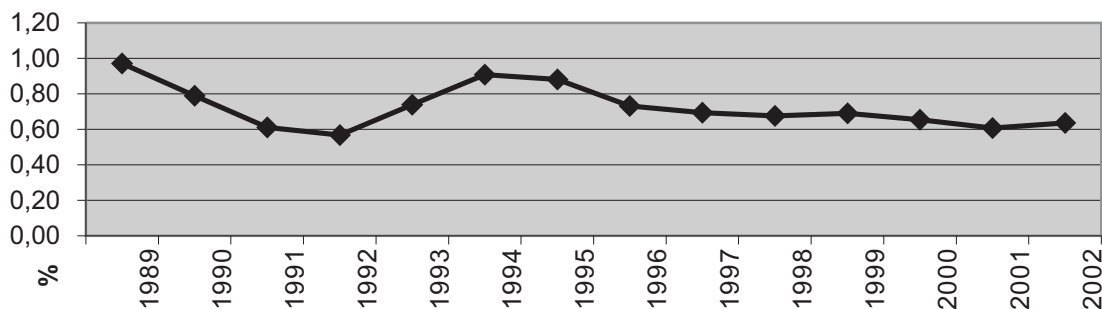


Gráfico 7 – Total de recursos das Ifes, todas as fontes, como porcentual do PIB

Fonte: 1989: gov. Sarney; 1990-1992: gov. Collor; 1993-1994: gov. Itamar; 1995-2002: gov. A40:A54FHC.

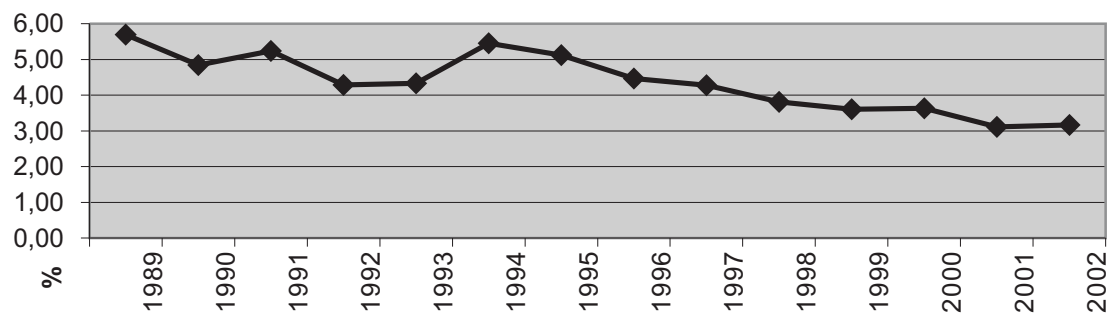


Gráfico 8 – Total de recursos das lfes, todas as fontes, como percentual das despesas correntes do fundo público federal

Fonte:1989:gov.Sarney;1992:gov.Collor;1993 – 1994: gov. Itmar; 1995 – 2002: gov. FHC

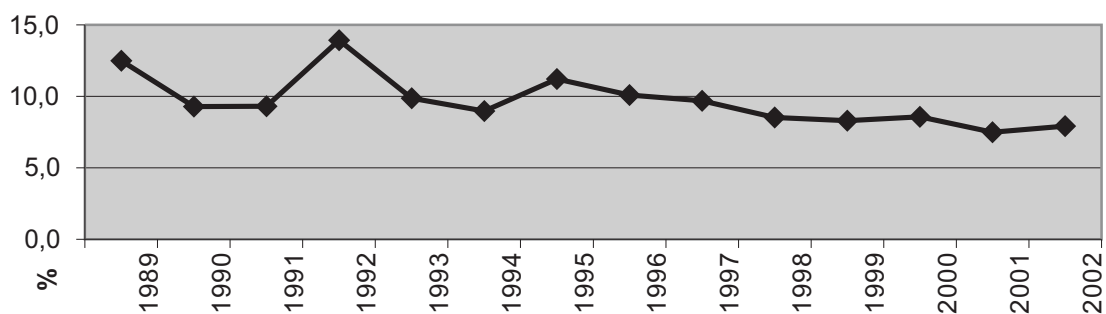


Gráfico 9 – Total de recursos das lfes, todas as fontes, como percentual dos impostos

Fonte:1989:gov.Sarney;1992:gov.Collor;1993 – 1994: gov. Itmar; 1995 – 2002: gov. FHC

PARTE II

BASES PARA A DEFINIÇÃO DE DIRETRIZES E AÇÕES

2.1 Questões e definições fundamentais

São grandes, portanto, os desafios para se compreender a situação das Ifes, bem como para definir diretrizes e ações para uma política que garanta a manutenção e o desenvolvimento dessas instituições, tendo por base as necessidades concretas do País, a natureza histórica da universidade e a efetivação da autonomia universitária, conforme estabelece a Constituição Federal de 1998.

O papel e as funções a serem desempenhadas, no contexto nacional, pelo conjunto das Ifes, precisam ser minimamente acordadas entre a sociedade, governantes e instituições, o que significa definir diretrizes e ações em consonância com um projeto de nação que possa gerar maior qualidade de vida e bem-estar para a população brasileira. Nessa formulação, é preciso responder às seguintes indagações:

- a) Como potencializar ainda mais a contribuição das Ifes, visando diminuir as desigualdades regionais?
- b) Como democratizar a gestão das universidades?
- c) Que colaboração mais direta poderia ser estabelecida entre as instituições para, também, diminuir a heterogeneidade existente entre elas sem, contudo, eliminar suas especificidades históricas e as perspectivas de constituição de identidades próprias?
- d) Como manter um controle sobre a chegada ao *quase-mercado* educacional, que poderia ocasionar uma mercantilização ampla da produção do trabalho acadêmico?
- e) Quais deveriam ser as bases para a existência e o funcionamento das fundações de apoio?

A implementação de uma verdadeira *autonomia exige a definição clara do montante de recursos* a ser garantido e sua distribuição entre as Ifes, de modo a garantir maior efetividade social na utilização dos recursos do fundo público. Nesse sentido, faz-se necessário discutir em profundidade:

- a) Quais fontes deveriam ser utilizadas para a obtenção desse montante de recursos? Um percentual dos impostos? Um percentual do PIB? Um percentual das despesas correntes do fundo público federal?
- b) Como dividir o montante de recursos entre as instituições? Deveriam ser utilizadas fórmulas contendo indicadores quantitativos e qualitativos? Como definir indicadores qualitativos?

Nesse momento, é preciso estabelecer, portanto, o melhor caminho para esse importante conjunto de instituições brasileiras e abandonarmos a idéia já latente em muitas instâncias, inclusive dentro da própria instituição, de que a trajetória atualmente seguida é inevitável e que elas tendem a sucumbir e a diminuir sua importância para a formação de profissionais, para a geração de conhecimento e para o desenvolvimento científico, tecnológico e cultural da Nação. Há, portanto, muitas indefinições e problemas a resolver.

2.2 Um programa emergencial

É preciso, em primeiro lugar, tratar assuntos emergenciais, muito claramente explicitados pela Andifes em 2003, como o pagamento de despesas básicas, tais como: água, luz, telefone, correio, etc., além da reposição dos quadros de docente e de técnicos administrativos.

As ações emergenciais devem prever, ainda, reformas de infra-estrutura física, que não envolvam novas edificações, mas reparos e adequação das instalações existentes, tais como:

- a) pequenas obras;
- b) obras emergenciais e reparos urgentes;
- c) conclusão de obras paralisadas;
- d) manutenção de edificações;
- e) reparos e adequação de infra-estrutura física para laboratórios de pesquisa já existentes.

É preciso estabelecer, em parceria com as Ifes, ações para a modernização e atualização de equipamentos, destacando-se os laboratórios de informática e de ensino de graduação, bem como a modernização e atualização de bibliotecas, notadamente as voltadas para o ensino de graduação.

Nesse cenário de ações emergenciais, é preciso abrir concursos, com urgência, para recompor os quadros docentes e técnico-administrativos, que sofreram diminuição na última década, devido em grande parte, às aposentadorias ocorridas. Deve-se ressaltar que as universidades federais, apesar da redução do quadro de trabalhadores propiciaram condições para o crescimento da oferta de vagas nos cursos de graduação e de pós-graduação. Portanto, o primeiro passo é recompor os quadros das Ifes, visando tirá-las da situação de asfixia em que se encontram. O segundo passo é estabelecer uma política de regularização de preenchimento de vagas abertas, em razão do crescimento que já ocorreu nos últimos anos e que deverá continuar ocorrendo nos próximos anos. O terceiro passo é estabelecer um plano de destinação de vagas para a realização de concursos públicos, em conformidade com os planos e projetos de desenvolvimento institucional, de médio e longo prazos, que as instituições deveriam elaborar. O quarto passo é definir uma política e um plano de carreira que torne o magistério superior federal mais atraente, sobretudo para os professores com maior qualificação e titulação.

No que tange aos recursos humanos, faz-se necessário uma parceria MEC-Ifes, envolvendo outras agências governamentais e de apoio à pesquisa, no sentido de definir políticas que incentivem a permanência de professores que tenham tempo para se aposentar, mas que são qualificados e considerados extremamente relevantes para o

trabalho na instituição. São muitos os docentes que, mesmo aposentados, querem manter um *vínculo de trabalho* com as universidades, sobretudo por meio de realização de pesquisas e atividades de ensino na pós-graduação. Para tanto, internamente, dever-se-ia estabelecer critérios para a efetivação desse vínculo.

2.3 A autonomia universitária e a definição de um sistema de financiamento estável e permanente

Os montantes de recursos aplicados nas Ifes após os ajustes emergenciais deveriam ser distribuídos entre elas por meio de regras claras acordadas entre o governo e as instituições, no contexto do estabelecimento de normas disciplinadoras da autonomia universitária, resgatando-se os termos da Lei Orgânica do Sistema de Instituições Federais de Ensino Superior, apresentada pela Andifes em 1996. Os principais pontos a serem discutidos no contexto da autonomia, segundo esse documento são:

- 1) a natureza jurídica das instituições;
- 2) a existência de um sistema das Ifes;
- 3) o regime jurídico dos professores e servidores técnico-administrativos;
- 4) em que consiste a autonomia didático-científica, a autonomia administrativa e a autonomia de gestão financeira e patrimonial;
- 5) as regras para o financiamento.

Uma das propostas constantes do programa de governo Lula, “Uma Escola do Tamanho do Brasil” é, exatamente,

[...] promover a autonomia universitária nos termos constitucionais, vinculando-a à democracia interna, baseada na tomada de decisões por órgãos colegiados representativos e no controle social mediante mecanismos abertos de prestação de contas e de avaliação institucional.

Tal proposição, corrobora com a meta cinco do PNE: “assegurar efetiva autonomia didática, científica, administrativa e de gestão financeira para as universidades públicas”.

A questão central, no entanto, é como prevê o PNE, “estabelecer um *sistema de financiamento para o setor público*, que considere, na distribuição de recursos para cada

instituição, além da pesquisa, o número de alunos atendidos, resguardada a qualidade dessa oferta”. Nessa direção, o PNE previa, em artigo vetado, que cabia à União

[...] assegurar [...] a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior, constituído, entre outras fontes, por, pelo menos 75% dos recursos da União vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, destinados à manutenção e expansão da rede de instituições federais.

Nesse sentido, faz-se necessário que os vetos presidenciais que ampliavam os recursos para a educação sejam derrubados, sob pena, inclusive, de que as metas e os objetivos do PNE tornem-se letra morta. Sem a ampliação desses recursos financeiros dificilmente poder-se-á estabelecer uma política de financiamento para as Ifes e para a educação superior, em geral. É o que mostra, também, o documento do grupo interministerial entregue à casa civil em janeiro de 2004, que “informa que o governo terá de aumentar gradativamente os investimentos nas universidades federais até chegar a um gasto de manutenção de R\$ 1,01 bilhão em 2007”, de modo a enfrentar os problemas emergenciais e as crises periódicas. “O gasto proposto corresponde a praticamente ao dobro do que foi despendido em 2003: R\$ 551,6 milhões. Para 2004, a previsão do documento é de R\$ 759 milhões”.⁶

A distribuição de recursos entre as Ifes implica, portanto, em uma reestruturação da matriz de alocação de recursos que otimize a capacidade instalada das Ifes e a sua expansão por meio do estabelecimento de prioridades. Essa matriz deverá ser elaborada a partir de indicadores acadêmicos, planos de expansão e linhas de ação prioritários acordados entre as Ifes e o MEC. Deverão ser efetuadas algumas simulações visando à elaboração dessa matriz de alocação de recursos.

Há, ainda, três formulações importantes na definição do projeto de autonomia e de financiamento das Ifes:

- a) Os parâmetros de gestão da instituição, incluindo a eleição de dirigentes, a organização acadêmico-administrativa;

- b) O papel das fundações de apoio e as relações das Ifes com as fundações;
- c) A definição de parâmetros de captação e de gestão de recursos relacionados com políticas nacionais de incentivo à pesquisa, desenvolvimento científico e tecnológico, bem como recursos provenientes de convênios, prestação de serviços, dentre outros.

De qualquer modo, não se pode perder de vista a necessidade de recuperar, emergencialmente, os recursos financeiros das Ifes em relação à riqueza nacional – seja esta representada pelo PIB, pelo fundo público federal ou pela arrecadação de impostos. O próprio PNE, em artigo vetado, estabelecia um aumento de recursos que chegaria a 7% do PIB, o que indicava uma consciência e uma tomada de posição política em relação ao crescimento da aplicação da riqueza do País em educação.

2.3.1 Parâmetros para a distribuição de recursos entre as Ifes

Para a distribuição dos recursos de manutenção e investimentos entre as Ifes, até 1994, não eram utilizados critérios conhecidos da comunidade universitária. O modelo para a distribuição de recursos, baseado em fórmulas, foi definido no Decreto nº 1.285, de 30 de agosto de 1994, considerando parâmetros que procuravam medir necessidades e desempenho (Andifes, 1994).

Conforme o modelo definido, mediriam necessidades os seguintes indicadores:

- a) o número total de alunos matriculados nos cursos de graduação, mestrado e doutorado, das seguintes áreas do conhecimento: Ciências Exatas e da Terra; Engenharias; Ciências da Saúde; Ciências Agrárias; Ciências Humanas; Linguística; e Artes;
- b) o número total de alunos matriculados nos cursos de 1º e 2º graus não técnicos;
- c) o número total de alunos matriculados nos cursos de 2º grau técnicos;
- d) a área construída;

⁶ A esse respeito ver *Folha de S. Paulo*, Cotidiano, p. C 1, de 20 jan. 2004.

- e) o valor total dos gastos de capital nos últimos cinco anos;
- f) o valor total dos gastos com OCC nos últimos cinco anos.

Essas variáveis eram tratadas por uma análise matemática que fornecia o percentual de alocação de recursos a cada uma das Ifes, referente a esses indicadores.

O desempenho seria medido pelos seguintes indicadores:

- a) o número de ingressantes nos diversos cursos da instituição;
- b) o número de diplomados nos cursos de graduação;
- c) o número de teses defendidas e aprovadas nos programas de mestrado e doutorado;
- d) o número de certificados em cursos de especialização;
- e) as avaliações promovidas pela Capes dos programas de mestrado e doutorado;
- f) a titulação do corpo docente;
- g) uma relação ideal aluno/docente;
- h) uma relação ideal docente/servidor técnico-administrativo.

A partir desses indicadores obtinha-se o número de estudantes em cada instituição, por meio de uma modelagem. A partir da informação do número de estudantes, obtinha-se o número de docentes em cada uma delas, pela definição de uma relação “ideal” do número de alunos/docentes e, finalmente, calculava-se o número de servidores técnico-administrativos em cada instituição, definindo-se uma relação “ideal” do número de servidores técnico-administrativos/docentes chegando-se, finalmente ao percentual que cada instituição obtém do “bolo orçamentário”.

Os argumentos para a edição do Decreto nº 1.285/94, que estabeleceu os critérios a serem utilizados para a distribuição dos recursos, mencionavam planejamento, previsibilidade, estabilidade, equilíbrio e fatores previamente definidos e divulgados. São de grande importância também os considerandos apresentados, uma vez que estabelecia uma concepção sobre

financiamento e um claro relacionamento entre o MEC e as Ifes:

[...] considerando que o *planejamento* Instituições Federais de Ensino Superior – Ifes pressupõe a *previsibilidade* de recursos orçamentários alocados a cada exercício;

considerando que deve ser assegurada a *estabilidade* do financiamento das Instituições Federais de ensino superior;

considerando que cabe ao MEC garantir o *equilíbrio* da alocação de recursos entre as instituições vinculadas;

considerando, finalmente, que a alocação de recursos deve ser efetuada a partir de *fatores previamente definidos e divulgados* (grifos nossos).

Faziam ainda parte do Decreto a proposta de revisão anual do modelo de distribuição e a instituição de uma Comissão de Verificação dos Dados. O crescimento institucional seria fomentado mediante projetos especiais, já que o modelo de distribuição referia-se aos recursos alocados para a manutenção das atuais atividades das instituições.

A partir do ano de 1999, passou-se a aplicar um outro modelo que se divide em duas fases: atividades de ensino e atividades de pesquisa. As atividades de ensino consideram os alunos da instituição – graduação, mestrado, doutorado e residência médica. A parcela relacionada à pesquisa considera os docentes envolvidos com a pós-graduação, nos programas avaliados pela Capes com nota igual ou superior a 3. Passou a ser, portanto, importante para as instituições o aumento no número de estudantes, por ser altamente valorizado nessa metodologia. O aumento no número de alunos significa, imediatamente, o aumento nos recursos de manutenção e investimentos. É preciso lembrar que o “bolo” financeiro é praticamente o mesmo de um ano para o outro, e quando uma instituição consegue aumentar a sua “fatia” é porque outras instituições, obrigatoriamente, ficaram com “fatias” menores.

Esses dois modelos de distribuição dos recursos entre as Ifes, implementados nas duas últimas décadas, evidenciam a necessidade de uma discussão aberta e transparente sobre os critérios que devem estar presentes na definição

de um sistema estável e permanente de financiamento dessas instituições.

2.4 O financiamento e a expansão das atividades

A expansão das atividades das Ifes deveria ser estabelecida pela alocação de novos recursos financeiros para o conjunto de instituições; uma parcela desses recursos seria de repercussão temporária nos orçamentos e uma outra parcela incorporar-se-ia permanentemente aos orçamentos das instituições e financiar-se-iam *ações estratégicas* estabelecidas pelas instituições, levando-se em conta as demandas governamentais.

Dentre as ações que poderiam constituir-se prioridade para uma política de expansão das Ifes, pode-se destacar:

- 1) A ampliação dos cursos noturnos nas Ifes, mediante a consolidação da “Universidade Pública Noturna”;
- 2) A expansão da interiorização de cursos;
- 3) O ensino a distância e a formação de professores;
- 4) A ampliação, quantitativa e qualitativamente, da base de produção do conhecimento no País, sobretudo nos Estados onde as Ifes desempenham papel central;
- 5) Relação universidade–sociedade: colaboração interativa por meio da extensão universitária;
- 6) A interação Ifes-empresas.

Além das ações indicadas para a expansão das atividades das Ifes, é preciso prever o crescimento da oferta de vagas nos cursos de graduação existentes, bem como a instalação de novos cursos. Nessa direção, a Andifes assumiu o compromisso de “promover as alterações que forem necessárias no ensino de graduação e de pós-graduação de modo a garantir aos estudantes a condição da formação cidadã, com ênfase nos valores éticos e cívicos que devem nortear a vida numa sociedade justa e democrática”.

O documento *Uma Escola do Tamanho do Brasil*, programa do governo Lula apresentado

durante a campanha eleitoral, caracteriza como uma das ações prioritárias do novo governo a criação de condições para que por meio do esforço conjunto da União, Estados, Distrito Federal e municípios, o percentual de gastos públicos em educação, em relação ao PIB, seja elevado para o mínimo de 7%, no período de dez anos. Portanto, os novos recursos para as Ifes estariam vinculados a essa elevação dos recursos para a educação pública brasileira. De fato, para triplicar o número de matrículas no ensino superior brasileiro, até o final da década da educação, conforme prevê o PNE, será necessário uma elevação substancial dos recursos do PIB aplicados em educação superior. Nesse sentido, reafirmamos que é necessário contar com decisivas opções de política pública e com a existência de longos períodos de desenvolvimento do País.

2.4.1 A ampliação e a consolidação da universidade pública noturna

Na primeira ação, seriam financiadas a instalação de infra-estrutura (recursos de repercussão temporária nos orçamentos) e a contratação de professores e servidores técnico-administrativos (recursos incorporados permanentemente aos orçamentos) para a efetiva implantação do ensino noturno nas Ifes; seria a implantação da chamada “Universidade Pública Noturna”. Cada instituição apresentaria o seu projeto de implantação de cursos noturnos a ser discutido e aprovado no âmbito governamental.

Nessa direção, a Andifes assumiu compromisso de “ofertar 25 mil novas vagas nos vestibulares em cursos noturnos” no período 2003-2006, bem como “ocupar 100% das vagas oferecidas em cada semestre (combater a evasão e a retenção, implementar políticas assistenciais e acadêmicas adequadas), elevando o índice de diplomação” (Andifes, 2003).

Esse esforço do conjunto das Ifes corrobora com alguns dos objetivos e metas do PNE. De acordo com o Plano, é preciso “diversificar a oferta de ensino, incentivando a criação de cursos noturnos com propostas inovadoras, de cursos seqüenciais e de cursos modulares, com a certificação, permitindo maior flexibilidade na formação e ampliação da oferta de ensino”. Essa oferta contribuiria de forma significativa para a expansão da educação

superior pública, consolidando a “Universidade Pública Noturna”, que atenderia, em geral, alunos trabalhadores oriundos de camadas menos favorecidas da sociedade. Vale lembrar, que seriam menores os custos para essa expansão, uma vez que seria otimizada a capacidade instalada de cada universidade.

Dentre os compromissos básicos do documento “Uma Escola do Tamanho do Brasil” que fundamentou o programa na área de educação do governo Lula encontra-se, a respeito da ampliação de vagas, o seguinte compromisso: “a expansão significativa da oferta de vagas no ensino superior, em especial no setor público e em cursos noturnos”.

Poder-se-ia incluir nessa discussão medidas de ampliação de acesso, voltadas para populações mais pobres ou carentes, ou melhor, como define o PNE,

[...] criar políticas que facilitem às minorias, vítimas de discriminação, o acesso à educação superior, através de programas de compensação de deficiências de sua formação escolar anterior, permitindo-lhes, dessa forma, competir em igualdade de condições nos processos de seleção e admissão a esse nível de ensino.

2.4.2 A expansão da interiorização

A expansão da interiorização exigiria o aporte de recursos para a instalação de infra-estrutura física e de laboratórios, que poderiam ser materializadas pelo estabelecimento de parceria com Estados e municípios, e recursos permanentes, que financiariam a contratação e/ou deslocamento de professores e técnicos. Essa expansão poderia ter uma coordenação geral, estabelecida estrategicamente entre as Ifes e o MEC. Nesse sentido, a Andifes entende que é preciso “estabelecer uma colaboração mais efetiva entre as instituições federais de ensino superior, os Estados, o Distrito Federal e os municípios”.

A Andifes afirma, ainda, que quer

[...] buscar formas de superar a desigualdade de oferta de vagas em cada Estado da Federação, estabelecendo políticas que definam taxas de referência do ensino público por número de habitantes, mediante a interiorização das [...] ações, projetos de educação a distância e a criação de instituições de ensino superior federais.

O programa na área de educação do governo Lula também previu ações nesse sentido: “Estabelecer e implantar medidas que visem diminuir a desigualdade de oferta de cursos e vagas de graduação e pós-graduação em termos regionais e de interiorização”.

2.4.3 O ensino a distância e a formação de professores

A implantação de uma extensa rede de educação a distância demandaria inicialmente um montante expressivo de recursos financeiros e o desenvolvimento de uma nova cultura de relacionamento professor-aluno. Exigiria também uma qualificação específica dos professores e a instalação de equipes operacionais que coordenariam as ações pós-execução das etapas relacionadas a um determinado tema a ser tratado a distância com os estudantes. Obrigatoriamente seria um projeto de longo prazo e que necessitaria de recursos financeiros permanentes, claramente em montantes muito inferiores àqueles necessários em sua etapa inicial.

O ensino a distância poderia contribuir com duas metas de formação de professores já definidas pela Andifes (2003):

- a) Formar 50.000 professores, particularmente nos campos disciplinares que apresentam maior déficit;
- b) Criar um programa para titular 250.000 professores [...] que atuem nas redes estadual e municipal para atender o estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB),

no que tange à formação de professores em nível superior.

Essas metas materializam, no âmbito das Ifes, um dos objetivos do PNE: “estabelecer um amplo sistema interativo de educação a distância, utilizando-o, inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais, regulares ou de educação continuada”. Pode também contribuir significativamente com a constituição da *rede nacional de formação continuada e desenvolvimento de tecnologia da educação*, um dos programas prioritários da Seinf/ MEC.

A educação a distância é uma ferramenta a ser usada, em larga medida, para ampliar o acesso aos cursos de especialização e de aperfeiçoamento que contribuam para o

estabelecimento de uma cultura de formação continuada e de acesso ao conhecimento e aos serviços acadêmicos das instituições.

Não se deve esquecer que essa modalidade de ensino, a distância, precisa ser implantada de forma progressiva para que a qualidade dos cursos seja assegurada; o programa de governo “Uma Escola do Tamanho do Brasil” contém proposta exatamente nesse sentido: “Implantar de forma progressiva uma rede universitária nacional de ensino superior a distância, com exigente padrão de qualidade”.

2.4.4 A ampliação da base de produção do conhecimento no País

As Ifes têm (e deve continuar tendo) papel destacado na oferta de cursos de pós-graduação (mestrado e doutorado), devendo indicar e acordar claramente o esforço de expansão na área. Esse investimento pode incluir convênios interuniversidades, aproveitamento de professor-pesquisador (sênior aposentando), bolsas-produtividade, etc.

Com vistas à ampliação da base de produção do conhecimento no País, a Andifes apresentou as seguintes metas:

- a) Duplicar o número de alunos na pós-graduação *stricto sensu* (essa ação deve levar em consideração a diminuição das desigualdades regionais, as vocações institucionais e o trabalho em rede);
- b) Dobrar o número de trabalhos científicos publicados em periódicos indexados;
- c) Quadruplicar o número de patentes licenciadas como forma de aumentar a interação com o setor produtivo nacional.

Essas metas estão, de alguma forma, explicitadas no programa de governo “Uma Escola do Tamanho do Brasil”, por meio das seguintes ações:

- a) Ampliar, em quatro anos, as vagas no ensino superior, em taxas compatíveis com o estabelecido no PNE (prover até o final da década, a oferta da educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos);
- b) Ampliar a oferta de ensino público universitário, de modo a projetar, no médio prazo, uma proporção de no mínimo 40% do total de vagas, prevendo inclusive a parceria da União com os Estados na

criação de novos estabelecimentos de educação superior (meta referenciada em dispositivo do PNE aprovada pelo Congresso Nacional e vetada pelo presidente da República);

- c) Promover o aumento anual do número de mestres e de doutores formados no sistema nacional de pós-graduação em pelo menos 5%, em conformidade com meta estabelecida pelo PNE;
- d) Planejar e incentivar, na graduação e pós-graduação, a oferta de cursos e vagas em áreas de conhecimento que melhor respondam às necessidades do projeto nacional de desenvolvimento.

A necessária ampliação da base de conhecimentos no País implica em um aumento significativo dos investimentos na área. Uma das fontes, como estabelece a meta 30 do PNE, é “utilizar parte dos recursos destinados à ciência e tecnologia, para consolidar o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa”, incluindo os fundos já existentes.

2.4.5 A colaboração interativa por meio da extensão universitária

A extensão universitária constitui-se função essencial da universidade. É por meio dela que a universidade implementa atividades acadêmicas que visam difundir os saberes e os conhecimentos produzidos, atender demandas socioeconômica-culturais, bem como induzir ações e estratégias que contribuam para a melhoria da qualidade de vida das pessoas. Para tanto, faz-se necessário ampliar a extensão universitária por meio de uma estratégia de colaboração interativa entre as Ifes e a sociedade. As Ifes precisam expandir os seus intercâmbios, buscando estabelecer parcerias que levem a programas, planos e ações que afetem de maneira mais efetiva os segmentos menos privilegiados da sociedade brasileira.

De certo modo, esse compromisso já foi assumido pela Andifes, quando afirma: “Queremos dobrar as atividades de extensão em áreas de grande pertinência social (alfabetização, nutrição, segurança pública, geração de emprego e renda, formação de agentes de políticas sociais)”. Destaca-se, ainda, nesse esforço de intervenção nos grandes problemas nacionais, a vontade de “valorizar academicamente, através da atribuição de créditos, as atividades extracurriculares

dirigidas ao esforço nacional em favor da *plena alfabetização* da população brasileira”.

No que tange à extensão, o PNE estabelece três metas de grande alcance social:

21. Garantir, nas instituições de educação superior, a oferta de cursos de extensão, para atender as necessidades da educação continuada de adultos, com ou sem formação superior, na perspectiva de integrar o necessário esforço nacional de resgate da dívida social e educacional.
22. Garantir a criação de conselhos com a participação da comunidade e de entidades da sociedade civil organizada, para acompanhamento e controle social das atividades universitárias, com o objetivo de assegurar o retorno à sociedade dos resultados das pesquisas, do ensino e da extensão.
23. Implantar o programa de desenvolvimento da Extensão Universitária em todas as Instituições Federais de ensino Superior no quadriênio 2001-2004 e assegurar que, no mínimo, 10% do total de créditos exigidos para a graduação no ensino superior no País será reservado para a atuação dos alunos em ações extensionistas (Brasil. PNE, 2001).

No programa do governo Lula, “Uma Escola do Tamanho do Brasil”, assumiu-se também o compromisso de “ampliar os programas de iniciação científica (PET e Pibic) e criar programas de iniciação à docência e à extensão”.

2.4.6 A interação universidade-empresa

A interação Ifes-empresas seria incentivada, num primeiro momento, pelo aporte de recursos financeiros especiais que financiariam a montagem de laboratórios – em parceria com as empresas –, a contratação de profissionais para atuarem em projetos específicos e o intercâmbio de pessoas entre as Ifes e as empresas.

Essa é, efetivamente, uma forma das Ifes envolverem-se na formação e qualificação dos trabalhadores de empresas e, também, na efetivação de programas de apoio e difusão tecnológica às micros, pequenas e médias empresas, como estabeleceu ações contidas no programa “Uma Escola do Tamanho do Brasil”:

- 1) Envolver as universidades nos programas de ampliação de emprego e renda, e de

formação e qualificação profissional dos trabalhadores.

- 2) Envolver as universidades nos programas de apoio e difusão tecnológica às micros, pequenas e médias empresas.

Há também um amplo espaço para a realização de pesquisa tecnológica que promova a inovação e eleve a competitividade do País. Para tanto, será necessário estabelecer parâmetros e critérios de financiamento e utilização dos produtos resultantes dos estudos e pesquisas que forem realizados.

Os recursos financeiros para a interação universidade-empresas poderiam advir, além dos recursos do fundo público, de diversos parceiros interessados nos serviços e produtos acadêmicos, envolvendo sobretudo as organizações que almejam a elevação da formação dos trabalhadores e a criação de processos e produtos tecnológicos.

2.5 Os compromissos governamentais e o papel das universidades federais

O financiamento dessas e outras ações a serem estabelecidas num diálogo entre governo e instituições deveria se dar até que a execução orçamentária anual, permanente, das Ifes ultrapassasse o limite histórico de 1% do PIB o que, em relação a 2002, significaria um aumento de 56% no montante de recursos das instituições.

Ressalta-se, ainda, que as diretrizes e ações apresentadas nesse documento estão em perfeita sintonia com os compromissos básicos com a educação superior assumidos pelo governo Lula no programa “Uma Escola do Tamanho do Brasil”:

- a) A promoção da autonomia universitária e da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão nos termos constitucionais (artigo 207 da CF);
- b) O reconhecimento do papel estratégico das Universidades, em especial as do setor público, para o desenvolvimento econômico e social do país;
- c) A consolidação das instituições públicas como referência para o conjunto das IES do país;
- d) A expansão significativa da oferta de vagas no ensino superior, em especial no setor público e em cursos noturnos;
- e) A ampliação do financiamento público ao setor público, revisão e ampliação do

crédito educativo e criação do programa de bolsas universitárias, com recursos não vinculados à educação;

- f) A defesa dos princípios constitucionais da gratuidade do ensino superior público (artigo 206, IV, da CF);
- g) O envolvimento das IES, em especial as do setor público, com a qualificação profissional dos professores para a educação básica, em cursos que garantam formação de alta qualidade acadêmico-científica e pedagógica e associem ensino, pesquisa e extensão.

Nesse contexto, os planos de desenvolvimento institucionais (PDI) quando elaborados com a participação e o envolvimento daqueles que o executarão, sem imposição – principalmente sob a coação do financiamento – de metas a serem alcançadas, constitui-se um valioso instrumento da gestão universitária, por estabelecer princípios, diretrizes, metas e responsabilidades a serem alcançadas, colaborando para que os rumos estabelecidos, em cada instituição, sejam *perseguidos* por todos os que possuem responsabilidade em sua execução.

A *autonomia* das Ifes não se efetivou na última década, uma vez que elas continuam a depender integralmente das definições orçamentárias estabelecidas pelo Poder Executivo e aprovadas pelo Congresso Nacional na formulação do financiamento incremental ou inercial. Tal situação impõe a necessidade de garantir uma efetiva autonomia, o que implica em mudanças significativas no padrão de financiamento. Nesse cenário, a desmercantilização das IES públicas e das Ifes, em particular, constitui-se imperativo nas opções a serem estabelecidas para a utilização do fundo público. Faz-se necessário, também, demarcar, de maneira mais clara, como o País vai utilizar e distribuir a riqueza pública produzida e como vai estabelecer as formas de controle institucionais desses recursos.

Essa compreensão acerca da utilização do fundo público é de fundamental importância,

sobretudo se compreendemos a universidade como uma instituição social, científica e educativa, cuja identidade está fundada em princípios, valores, regras e formas de organização que lhe são inerentes. Segundo Chauí (1999), o reconhecimento e legitimidade social da universidade vinculam-se, historicamente, à sua capacidade autônoma de lidar com as idéias, buscar o saber, descobrir e inventar o conhecimento. Nesse processo, ela interroga, reflete, critica, cria e forma, exercendo papel fundamental no avanço e na consolidação da democracia, que implica compromisso com a luta pela democratização dos meios de produção da vida humana.

A concepção histórica de universidade não se separa, portanto, da idéia de uma comunidade de intelectuais-pesquisadores que produz conhecimento e que, nesse processo, forma, compartilha e difunde o saber, desenvolve processos de organização e inovação tecnológica e possibilita o progresso e o desenvolvimento social e econômico. A *atualização* da universidade faz-se por meio dessa capacidade histórica de estar imersa em condições objetivas dadas, em cada tempo-espaço, mantendo-se fiel à sua natureza e motivada pela sua vocação primeira: ser um campo de reflexão, crítica descoberta e invenção do conhecimento novo, comprometido com a humanização do homem e com a construção da sociedade democrática (Chauí, 1999).

Quando a universidade abre mão dessa identidade histórica ela corre o risco de servir a propósitos de reprodução do poder e das estruturas existentes e não à sua transformação. Nesse sentido, pode tornar-se mais funcional e operacional diante do instituído, participando da estrutura de poder social e contribuindo com as estratégias de conservação da ordem e da realidade social. Com isso, ela nega e compromete sua existência, na medida em que *perde sua autonomia*, ganha uniformidade e subordina-se aos interesses do Estado e/ou do mercado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, A. J. *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez, 2000.
- AMARAL, Nelson Cardoso. *Financiamento da educação superior: Estado x Mercado*. São Paulo: Cortez; Piracicaba: Ed. Unimep, 2003.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (Andifes). *Algumas observações sobre a autonomia universitária*. Brasília, 1992. (Documento para discussão pela Andifes). Mimeografado.
- _____. *Matriz de alocação de recursos para as Ifes*. Brasília, 1994.
- _____. *Lei Orgânica das Universidades*. Brasília, 1996.
- _____. *Proposta de Expansão e Modernização do Sistema Público Federal de Ensino Superior*. Brasília, 5 de agosto de 2003.
- BANCO INTERAMERICANO PARA O DESENVOLVIMENTO (BID). *La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. 1. ed. em Espanhol. Washington-DC: Banco Mundial, jun. 1995.
- BARACHO, J. A. O. *Autonomia universitária: questões constitucionais e legais à auto-aplicabilidade*. Parecer fornecido à Andifes. Brasília, 1996. Não publicado.
- BATISTA JR., P. N. Mitos da “globalização”. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 12, n. 32, 1998.
- BERCHEM, T. A missão das universidades na formação e no desenvolvimento culturais: a diversidade dentro da universalidade. In: _____. *A missão da universidade hoje*. Rio de Janeiro: Gráfica da Uerj, 1990. (Cadernos Plurais, 5, Série Universidade-I).
- BERNHEIM, C. T. Una nueva visión de la educación superior. *Revista Educación Superior y Sociedad*, Caracas, v. 6, n. 1, p. 123-136, 1995.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília, 1995a.
- _____. *Contrato de Gestão – Organizações Sociais, um poderoso instrumento de gestão institucional*. Brasília, 1995b.
- _____. *Projeto Organizações Sociais – Exposição de Motivos Ministerial*. Brasília, 1996.
- BRASIL. Ministério da Educação. *A política para as Instituições Federais de Ensino Superior*. Brasília, 1995. Não publicado.
- _____. *Enfrentar e vencer desafios*. Brasília, 2000.
- _____. *Plano Nacional de Educação*. Lei nº 10.172/2001 (PNE). Brasília: Congresso Nacional, 2001.
- CARDOSO, F. H. Ensino superior pago? *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 21 mar. 1991.
- CATANI, Afrânio M.; OLIVEIRA, João F. *Educação superior no Brasil: reestruturação e metamorfose das universidades públicas*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- CHAUÍ, M. A universidade operacional. *Revista Avaliação*, Campinas, v. 4, n. 3 (13), set. 1999. Separata Cipedes – Centro Interdisciplinar de Pesquisa para o Desenvolvimento da Educação Superior.
- CONCEIÇÃO, P. et al. *Novas Idéias para a Universidade*. Lisboa: Ed. IST Press, 1998.
- CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS (Crub). *Universidade, autonomia, qualidade e compromisso social*. In: REUNIÃO PLENÁRIA DO CRUB, 55., 1992, Salvador. [*Trabalhos apresentados...*]. Salvador, 16 a 18 de set. 1992. Não publicado.
- DOURADO, Luiz F.; CATANI, Afrânio M.; OLIVEIRA, João F. *Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais*. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003.

- FÁVERO, M. L. A. *Universidade do Brasil: das origens à construção*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2000.
- IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD*. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 2001.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (Ipea). *Políticas Sociais 2: acompanhamento e análise*. Brasília, 2001.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). *Sinopse Estatística do Ensino Superior 2001*. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 19 mar. 2003.
- _____. *Sinopse Estatística do Ensino Superior 2001*. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 1 dez. 2003.
- JONGBLOES, B.; MAASSEN, P. *Funding of Higher Education in Developing Countries*. Cidade do México, 1999. Trabalho apresentado na 3ª Conferência Internacional do Programa ALFA-BRACARA, na Unam, Cidade do México, 8-10 de fevereiro de 1999. Não publicado.
- NEGRI, B. *Financiamento da Educação no Brasil*. Brasília: Inep, 1997. (Série Documental. Textos para Discussão ; 1).
- NERI, M. Real não diminuiu desigualdades. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, jul. 2000.
- OLIVEIRA, F. Universitários, uni-vos. *Universidade e Sociedade*, Brasília, v. 1, n. 2, p. 7-9, nov. 1991.
- PANIZZI, Wraza Maria. *Pronunciamento da Andifes*. Brasília: Andifes, 2003.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Programa de Governo 2002*. Brasília, 2002.
- _____. *Uma Escola do Tamanho do Brasil*. Brasília, 2002.
- RAMOS, L.; VIEIRA, M. L. *Desigualdade de rendimentos no Brasil nas décadas de 80 e 90: evolução e principais determinantes*. Rio de Janeiro: Ipea, 2001. (Texto para Discussão ; n. 803).
- SHEEHAN, John. Modelos para la asignación de los fondos públicos entre las universidades. In: DELFINO José A.; GERTEL, Héctor R. *Nuevas direcciones en el financiamiento de la educación superior*. Buenos Ayres: Ministério de Cultura y Educación, 1996.
- SGUISSARDI, V. *Universidade, fundação e autoritarismo: o caso da UFSCar*. São Carlos: Ed. UFSCar; São Paulo: Estação Liberdade, 1993. Relatório da CPI do Ensino Superior, *Diário do Congresso Nacional*, 29 nov. 1969, Suplemento 2º 26m, p.1-406.
- SANTOS, B. *Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1999.
- UDUAL. *La Universidad Latinoamericana en el fin de siglo: realidades y futuro*. 1. ed. México-DF, 1995. (Coleção Udual).
- UNESCO. Documento de política para a mudança e o desenvolvimento na educação superior. *Revista Educação Brasileira*, Brasília, v. 17, n. 34, p. 153-221, 1. sem. 1995.
- UNESCO & CRUB. Tendências da Educação Superior para o Século XXI. Brasília-DF. In: CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE O ENSINO SUPERIOR, 1998, Paris. [*Anais...*]. Brasília, 1999.
- VELLOSO, J. Universidade na América Latina: rumos do financiamento. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 110, p. 39-66, jul. 2000.

Reforma e Expansão do Acesso ao Ensino Superior: balanço e proposições

*Sabrina Moehlecke
Afrânio Mendes Catani*

INTRODUÇÃO

As instituições de educação superior públicas brasileiras enfrentaram nos anos 90 extensas greves, não apenas de professores e funcionários, mas também de alunos, que procuraram denunciar as precárias condições de organização e funcionamento a que foram submetidas as universidades do País. Endividamento, ameaças de cortes em serviços básicos como energia elétrica e fornecimento de água, salas de aula superlotadas têm sido uma constante em muitas das instituições públicas federais e estaduais. O lugar que as universidades públicas ocupavam nas políticas e projetos nacionais foi aos poucos perdendo importância, à medida que sua imagem era associada à ineficiência, ao excesso de burocratização, ao desperdício de dinheiro público e à reprodução das desigualdades educacionais e sociais. Especialmente influenciada por estudos internacionais e nacionais, como o relatório do Banco Mundial sobre as universidades públicas da América Latina e do Caribe, essa visão da educação superior pública difundiu-se ao longo da última década e serviu como justificativa para a desresponsabilização do Estado pelo seu financiamento.

Propôs-se concentrar os recursos públicos na educação de nível básico e incentivar o setor privado a investir na expansão do nível superior, mesmo que rompendo com o modelo histórico de universidade, centrado na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Foi essa a direção assumida pelas decisões do Ministério da Educação e do Conselho Nacional da Educação e pelas mudanças aprovadas na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), ao enfatizar a flexibilização e a diversificação do

sistema de ensino superior. A LDB de 1996 criou a possibilidade de um novo tipo de instituição, os Centros Universitários, que não necessitam dedicar-se à pesquisa e dispensam a autorização prévia para a criação de novos cursos; e um novo modelo de curso, distinto dos antigos programas de graduação, pós-graduação e extensão, o chamado “curso seqüencial por campo do saber”, de menor duração.

Na realidade, as políticas de educação superior implementadas no Brasil nos últimos anos consubstanciam uma expansão acelerada do sistema por intermédio da diversificação da oferta, crescimento das matrículas no setor privado e da racionalização dos recursos nas instituições federais de ensino superior, de modo a permitir a ampliação de vagas a custo zero, sobretudo nas universidades federais. Objetivava-se também maior articulação dos currículos de formação com as demandas do mercado e maior controle da educação superior, por meio de amplo e diversificado sistema de avaliação, que ordene as tomadas de decisão em termos de gestão e do estabelecimento de políticas governamentais.

Tal projeto de expansão do ensino superior, ainda que permeado por confrontos e movimentos de resistência por parte das universidades públicas, foi bem-sucedido na instauração de uma crise financeira que atinge índices alarmantes nessas instituições e na proliferação descontrolada de cursos e instituições privadas cada vez mais distantes da idéia de universidade e de padrões mínimos de qualidade. Contudo, esse modelo também parece ter se esgotado. A situação existente nesse início de século é de uma dupla crise financeira, que atinge não só as instituições públicas superiores, mas também as privadas, aspecto ainda pouco discutido nas proporções que merece. As instituições de ensino superior privadas já não têm condições de manterem-se de forma

autônoma; possuíam em 2003 quase 500 mil vagas ociosas, 37% do total oferecido, e 30% de seus alunos inadimplentes. A idéia de expansão do ensino superior através do setor privado, como proposta desde a reforma de 68, enfrenta hoje uma série de problemas.

Por conta das transformações ocorridas na sociedade e diante da quase universalização do ensino fundamental e da progressiva extensão do ensino médio brasileiro, existe atualmente uma demanda e pressão crescente pela ampliação do ensino superior no país. Em 2002, 3.779.269 candidatos não conseguiram uma vaga nesse nível de ensino, ou seja, 76% daqueles que buscaram um curso superior tiveram seu projeto frustrado. Essa situação reflete-se na criação do Movimento dos Sem Universidade, na proliferação de cursinhos pré-vestibulares comunitários voltados para a população de baixa renda, negros, minorias, em propostas de alteração do sistema de ingresso para uma maior inclusão. Porém, esses novos aspirantes à educação superior não têm condições financeiras de arcar com os custos de um ensino privado, mesmo os mais baratos, pois provêm de estratos sociais muito mais desfavorecidos do que a classe média anteriormente absorvida pelo setor. As propostas apresentadas para uma reforma do ensino superior são indicativas desse novo cenário e perfil de candidatos: a ampliação do Programa de Financiamento Estudantil (Fies); a criação de um sistema misto de financiamento; a criação de “vagas públicas” em instituições privadas. Ou seja, todas as alternativas voltadas para o financiamento público, parcial ou integral, indicando que dificilmente conseguiremos expandir o ensino superior brasileiro sem um investimento do governo.

O Plano Nacional da Educação, aprovado em 2001, propõe o crescimento da oferta de educação superior dos atuais 9% (ou 13%, numa visão otimista) para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos até o final de 2010; a manutenção da proporção de alunos em instituições públicas superiores num patamar mínimo de 40%; e a criação de políticas de acesso à educação superior que facilitem o ingresso de minorias vítimas de discriminação.

Parece evidente que a perspectiva de democratização do acesso à educação superior

no Brasil não poderá se efetivar sem uma ampliação dos investimentos da União e dos Estados na oferta desse nível de ensino, bem como sem um aumento dos gastos públicos na educação básica e nas diferentes modalidades de educação e ensino. Sem esses recursos, dificilmente será possível cumprir, também, o estabelecido no art. 47, § 4º da LDB, que obriga as instituições de ensino superior públicas a oferecerem, “no período noturno, cursos de graduação nos mesmos padrões de qualidade mantidos no período diurno.”

Nossa intenção, neste artigo, é analisar com mais detalhes as principais tendências e experiências voltadas para a ampliação de vagas, políticas compensatórias de inclusão e novas formas de financiamento, observando até que ponto elas respondem aos problemas a serem enfrentados pelo ensino superior. Ao final desse balanço, faremos algumas considerações que venham a contribuir para o debate sobre uma nova reforma e expansão do ensino superior brasileiro que valorize a educação pública, gratuita e de qualidade.

Demografia do ensino superior brasileiro

Se analisarmos os dados educacionais de 1980 e 1990, perceberemos uma importante expansão do ensino fundamental, que em 2002 atingia 97% das crianças nas faixas etárias correspondentes, totalizando 35.150.362 matrículas e garantindo uma quase universalização. Já o ensino médio contabilizou 8.710.584 matrículas nesse mesmo ano e cresceu 53% de 1996 a 2002. Em 2000, os concluintes no ensino fundamental eram 2.648.638 e no ensino médio 1.836.130, sendo que destes, 49% teriam 20 anos ou mais (Censo da Educação Básica – 2000 e 2002). A pressão exercida por esses estudantes sobre a educação superior já é sentida desde a segunda metade da década de 90 e tem aumentado a cada ano.

O processo de ampliação do ensino superior intensificou-se no final da década passada, concentrando-se majoritariamente no setor privado. De 1.540.080 alunos matriculados em 1990 passamos para 3.479.913 em 2002, com um crescimento mais acentuado a partir de 1995.

O número de vagas subiu de 502.784 em 1990 para 1.773.087 em 2002, representando um

crescimento de 253%, onde o setor privado aumentou 282% e o público 70% em relação à oferta de vagas. As instituições privadas possuíam 83% do total de vagas oferecidas em 2002. No entanto, eram responsáveis por 70% do total de alunos matriculados em instituições de ensino superior, já indicando uma taxa significativa de ociosidade.

O número de candidatos também aumentou significativamente: de 1.905.498, em 1990, chegamos a 4.984.409, em 2002, representando um crescimento de 162%. Ainda que a grande maioria das vagas esteja concentrada nas instituições privadas, a maior parte dos alunos candidata-se a uma instituição pública, federal ou estadual, onde a procura tem aumentado consideravelmente a cada ano (Tabela 1). Do total de candidatos inscritos, 3.779.269 não conseguiram uma vaga em instituição de ensino superior; nas instituições públicas, o número de candidatos deixados de fora do sistema foi 2.346.709 e nas privadas, 1.432.560.

A relação candidato/vaga, em geral, variou de 3,8 em 1990 a 2,8 em 2002, diminuindo consideravelmente; no entanto, essa queda concentrou-se basicamente nas instituições privadas, que baixaram a relação para 1,6, enquanto que nas públicas ela só tem aumentado, sendo de 8,9, em média, em 2002 (Tabela 3). No que diz respeito aos sistemas de acesso, os ingressantes por processos distintos do vestibular representavam 9% do total em 2002 (Tabela 2).

O número de matrículas cresceu 126%, passando de 1.540.080, em 1990, para 3.479.913, em 2002. Outro dado interessante é a concentração de matrículas das instituições de ensino superior estaduais no interior (73%), quando comparadas às instituições federais (34%) ou particulares (51%), fato relacionado a algumas políticas de estímulo à interiorização (Tabela 4).

Podemos observar por esses dados que, embora o número de vagas oferecidas tenha aumentado em proporções maiores do que a procura, ela não tem sido suficiente para atender ao crescente número de alunos excluídos do sistema. Façamos um pequeno exercício de projeção da demanda por educação superior para

entendermos melhor que público é esse e quais os desafios que nos tem colocado. Com a regularização do fluxo no ensino fundamental, os concluintes do ensino médio têm aumentado a cada ano, fazendo crescer a procura por educação superior. Se tomarmos os dados de 2000 e considerarmos que por volta de 30% daqueles com diploma do ensino médio queiram continuar seus estudos no nível superior, teremos um novo contingente de 600 mil alunos a cada ano! No entanto, esse número representa apenas metade dos ingressos atuais e um terço das vagas oferecidas na educação superior. Num cenário ideal, se considerarmos que todos os alunos que terminarem o ensino fundamental concluíam também o ensino médio, teremos um total de 2.648.638 alunos por ano. Levando em conta a proposta do PNE, a qual sugere que pelo menos 30% dessa população tenha acesso ao ensino superior, teremos cerca de 800 mil novos alunos/ano, número também inferior aos ingressos e vagas oferecidas atualmente. Contudo, devemos somar a esses novos alunos os candidatos que nos anos passados ficaram de fora do sistema, número este que em 2002 chegou a 3.779.269 estudantes. Ou seja, o grande desafio em termos de acesso ao ensino superior está em atender à demanda reprimida dos anos anteriores. Resolvida esta questão, os concluintes do ensino médio já estariam, ao menos em termos de vagas disponíveis, atendidos pelo sistema hoje existente.

Tais ponderações podem contribuir para o planejamento a médio e longo prazo, entretanto o debate sobre como expandir o sistema e que modelo de instituição e de curso utilizaremos para atender à atual demanda continua em aberto.

Na última década, houve uma abertura indiscriminada de novos cursos, sem controle, por exemplo, da necessidade e demandas específicas de cada região. Os locais de maior expansão foram nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, onde o número de cursos oferecidos era relativamente baixo. No geral, a ampliação do ensino superior foi mais acentuada no setor privado, mas nas Regiões Norte e Nordeste o setor público ainda é majoritário, tanto em relação ao número de cursos quanto de matrículas (Tabela 11).

Uma característica significativa em relação aos cursos oferecidos são as mudanças em

relação à concepção de universidade e à necessária articulação entre ensino e conhecimento produzido. Uma rápida olhada no Quadro 1, que relaciona as maiores instituições públicas e privadas, por número de alunos e seu envolvimento com a pesquisa científica, permite vislumbrar um pouco melhor as transformações ocorridas.

Das vinte maiores instituições de ensino superior em termos de número de alunos, apenas seis são públicas. E pela observação da classificação das duas maiores universidades privadas no *ranking* do CNPq vemos que a ênfase na pesquisa não faz parte de suas prioridades, sendo instituições voltadas essencialmente para o ensino.

A própria expansão de cursos de pós-graduação, que em 2003 chegavam a 1.877

registrados na Capes, e que até recentemente poderiam indicar um investimento e interesse na produção científica e na pesquisa, hoje se constituem, nas instituições privadas, basicamente como cursos voltados à formação de quadros para seus próprios cursos de graduação que, como vimos, pouca relação estabelecem com a pesquisa.

Em que pese o ritmo acelerado de expansão, sobretudo no setor privado, e através da flexibilização dos modelos de curso superior, a situação da educação superior no Brasil, se comparada a vários outros países quanto ao percentual de matrículas em relação à população de 18 a 24 anos, continua extremamente preocupante: cerca de 9%¹ dos jovens brasileiros freqüenta esse nível de ensino. Nossa defasagem é constrangedora se comparada à

Quadro 1 – As 20 maiores instituições de ensino superior em alunos de graduação

Instituição	Nº de alunos	Ranking CNPq (nº grupos de Pesquisa)
1 – Universidade Paulista (Unip)	81.459	156
2 – Universidade Estácio de Sá (Unesa)	60.067	141
3 – Universidade de São Paulo (USP)	42.554	1
4 – Universidade Luterana do Brasil (Ulbra)	33.126	29
5 – Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos)	31.088	35
6 – Pontifícia Universidade Católica de MG (PUC-MG)	30.884	78
7 – Universidade Federal do Pará (UFPA)	27.630	28
8 – Universidade do Vale do Itajaí (Univali)	26.432	48
9 – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)	25.379	2
10 – Pontifícia Universidade Católica do RS (PUC-RS)	24.762	15
11 – Universidade Bandeirante de São Paulo (Uniban)	24.258	*
12 – Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM)	24.075	69
13 – Univ. Est. Paulista Júlio de Mesquita Fº (Unesp)	23.209	4
14 – Universidade de Caxias do Sul (UCS)	22.900	56
15 – Universidade Salgado de Oliveira (Universo)	21.990	194
16 – Centro Universitário da Cidade (UniverCidade)	21.841	*
17 – Universidade Católica de Goiás (UCG)	21.529	83
18 – Universidade Federal Fluminense (UFF)	20.933	12
19 – Universidade Federal da Paraíba (UFPB)	20.724	9
20 – Pontifícia Univ. Católica de Campinas (Puccamp)	19.560	58

Fonte: MEC Inep e CNPq (Sinopse Folha de S. Paulo, 25 de Fevereiro de 2003); Anuário USP, 2003.

*Nada Consta

¹ Esse percentual aproxima-se dos 13% quando são contabilizadas as matrículas de alunos de faixas etárias superiores.

situação de outros países latino-americanos, como Argentina, Venezuela, Uruguai e Costa Rica, que apresentam percentual maior do que 30% nas matrículas, e Peru e Chile, que se aproximam desse patamar.

Outro dado alarmante é a permanência da elitização e seletividade social e racial/étnica no acesso ao ensino superior. Ao contrário do que o senso comum e até mesmo muitas autoridades têm divulgado, recentes estudos mostram que a composição social e étnica do setor privado é mais elitista que o público. Em pesquisa sobre a equidade e heterogeneidade do ensino superior brasileiro, Helena Sampaio, Fernando Limongi e Haroldo Torres (2000, p. 75), ao compararem alunos do setor público e privado, observaram uma maior presença de estudantes com menor renda e negros no primeiro, contradizendo o mito de o ensino público ser voltado à elite enquanto o privado seria destinado aos pobres:

As universidades públicas, conforme os dados mostram, apresentam maiores proporções, comparativamente às universidades e estabelecimentos não universitários privados, de formandos com baixa renda familiar. Uma vez que esta sobre-representação das camadas de renda mais baixa nas universidades públicas ocorre em todos os cursos, tal fato não pode ser atribuído somente às características dos cursos oferecidos. Vale observar ainda que no outro extremo da escala social, o fenômeno se inverte e assume contornos ainda mais fortes. Isto é, dos formandos com renda familiar mensal igual a 50 salários mínimos ou maior, constata-se que cerca de setenta e cinco por cento cursaram instituições de ensino superior privadas.

As características socioeconômicas dos estudantes permanecem atreladas a uma hierarquização de cursos. Contudo, a possibilidade de estudantes desfavorecidos socialmente ingressarem em carreiras de alto prestígio e elitização, como Medicina, só ocorre em cursos oferecidos em instituições públicas (Sampaio, Limongi, Torres, 2000, p. 79). Dados divulgados pelo Inep apresentam resultados semelhantes para o conjunto de instituições que participaram do Exame Nacional de Cursos em 2000 e 2003 (Informativo Inep 24, 20/1/2004) (Tabela 13).

Propostas de reforma do ensino superior brasileiro

Ao final de 2003, foram elaborados dois documentos que se propuseram pensar possíveis alternativas para a expansão e reforma do ensino superior no Brasil:

- a) *Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a reforma universitária brasileira*, formulado pelo Grupo de Trabalho Interministerial, criado em outubro de 2003 no âmbito do governo federal;
- b) *Propostas para a Revitalização da Rede Pública das Universidades Brasileiras*, do Fórum de Políticas Públicas, vinculado ao Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo.

Ambos oferecem um panorama e síntese das principais idéias em discussão, mas em termos de soluções ainda são bastante limitados.

A partir de um diagnóstico da situação das universidades públicas federais, o documento governamental apresenta ações emergenciais para a superação da crise que atinge essas instituições:

- a) equacionar o endividamento junto a fornecedores e elevar os recursos para gastos operacionais;
- b) outorgar autonomia financeira;
- c) abertura de novos concursos para professores e funcionários;
- d) ampliação do quadro docente através de
 - concessão de bolsas de aproveitamento para doutores que queiram se dedicar às licenciaturas;
 - critérios de regionalização e interiorização para a abertura de concursos;
 - criação de bolsas de excelência para reintegrar aposentados à docência.

Num segundo momento, o relatório volta-se para a situação do ensino superior no seu conjunto, onde identifica-se a existência de uma

crise em sua própria essência; porém não se consegue esclarecer qual seria essa essência. São resumidos em três tônicas os problemas específicos a serem enfrentados no caso brasileiro:

- a) ampliar as vagas no ensino superior, preferencialmente em instituições públicas, com qualidade, mas diante de uma escassez de recursos;
- b) incluir jovens que não conseguem ingressar em universidades públicas, devido ao processo seletivo, e em privadas, por dificuldades financeiras;
- c) desenvolver a responsabilidade social nas universidades.

Projeta-se uma ampliação de vagas para o corpo discente que passaria de um total de 600 mil alunos atendidos no setor público, em 2003, para 1 milhão e 200 mil, em 2007. Essa expansão das vagas seria realizada basicamente pelo desenvolvimento do ensino a distância, onde seriam oferecidas 500 mil novas vagas; pela ampliação do número de alunos por sala de aula; e pela flexibilização do trabalho docente, com bolsas para recém-doutores, aposentados e outras formas de contrato. Em relação à autonomia financeira das instituições federais, procura-se valorizá-la como um meio para facilitar a captação de recursos externos à universidade, através do sistema de fundações, pela prestação de serviços e outras atividades, reforçando um processo gradual de privatização ou sistema misto de financiamento já em curso em várias instituições estaduais. Mas vale ressaltar como aspecto positivo do documento a preocupação e os estudos realizados sobre custos e investimentos necessários à revitalização das universidades federais e a previsão de uma correção e acréscimo anual de 10% do orçamento a partir de 2005.

O grupo propõe ainda um Pacto de Educação para o Desenvolvimento Inclusivo, onde reforça a função social do ensino superior, valorizando o investimento em certas profissões e regiões consideradas estratégicas para o País e a ampliação de vagas nos cursos noturnos, abrindo a possibilidade do governo federal financiar alunos carentes em instituições privadas através da concessão de bolsas e cobrar de ex-alunos formados nas universidades públicas uma restituição de acordo com seu rendimento.

Em termos de uma proposta mais ampla de reforma do ensino superior que venha responder aos seus principais dilemas, o documento avança pouco. No entanto, deixa claro o modelo de instituição e cursos superiores que defende ao indicar algumas das ações que lhes são prioritárias como, por exemplo, a redução de custos do curso superior através do ensino a distância; a concessão de bolsas para alunos carentes em instituições privadas; a autonomia financeira das instituições públicas federais criando um sistema misto; a ênfase na ampliação das licenciaturas, interiorização e regionalização; a abertura de cursos noturnos.

Seguindo uma direção distinta, o documento elaborado pelo Fórum de Políticas Públicas/USP apresenta medidas no intuito de revitalizar o modelo tradicional de universidade e preservá-lo do processo de massificação, mercantilização e perda de qualidade que envolve o ensino superior brasileiro hoje.

Apresenta-se um diagnóstico da perda da capacidade de iniciativa acadêmica das universidades públicas em relação ao acesso, ensino, pesquisa e extensão, o que assinalaria a perda ou inexistência de sua autonomia. Diante dessa situação, são elaboradas medidas que reforçariam aquilo que entendem ser os traços fundamentais das universidades, concebidas como instituições sociais de interesse público, ou seja, baseadas no comprometimento com o desenvolvimento humano, cultural, sociopolítico e econômico da sociedade, seu funcionamento democrático e a autonomia.

As propostas formuladas visam reforçar uma concepção histórica de universidade e estão organizadas em quatro partes – gestão, pesquisa, ensino e extensão –, que têm como eixo a idéia de autonomia. Defende-se que as próprias universidades sejam encarregadas da gestão da totalidade de subsídios públicos destinados ao sistema federal de ensino superior, de acordo com Planos de Atuação periódicos a serem elaborados pelos Conselhos Universitários de cada instituição, apreciados por um Fórum Público e supervisionados pelo governo federal. Propõe-se, também, devolver às universidades a iniciativa e a responsabilidade sobre os programas, projetos e demais atividades ligadas à pesquisa, através da transferência paulatina do financiamento estatal às próprias instituições, mediante a análise

dos projetos desenvolvidos e sua relevância. Tais medidas potencializariam a revitalização da universidade e seu poder diretivo em termos de iniciativas científicas.

Entre as ações direcionadas ao acesso e ao ensino, propõe:

- a) investir na articulação entre ensino básico e superior;
- b) aumentar o número de vagas oferecidas e o corpo docente;
- c) ampliar a oferta de cursos noturnos;
- d) considerar a utilização do sistema de cotas étnicas e para alunos das escolas públicas no ingresso, no caso da inadequação de outros mecanismos;
- e) discutir um limite de alunos por sala de aula;
- f) defender um corpo docente com regime de tempo integral e dedicação exclusiva;
- g) redefinir as estruturas curriculares e de créditos.

Esse segundo documento, ao contrário do primeiro, enfatiza a concepção de universidade e sua indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, como modelo a ser adotado nas instituições públicas e apresenta quais as linhas e princípios que deveriam nortear a reforma do ensino superior. Contudo, não se analisa nem se faz projeções sobre o aparato e condições necessárias à efetivação de suas propostas, quer em termos de tempo exigido ou de recursos. E tampouco são discutidos os desequilíbrios atuais entre os sistemas público e privado de ensino superior, seja a subvenção governamental a instituições privadas ou a significativa diferença na qualidade dos cursos oferecida em cada um.

Ao final do texto, apenas são tecidas algumas considerações genéricas sobre o ensino privado, onde estranhamente são reconhecidos seu papel e função suplementar no sistema de educação superior e sua garantia de um pluralismo de concepções e formação. Propõe-se que o governo

- a) exerça uma fiscalização eficaz sobre essas instituições;

- b) crie um sistema de credenciamento das instituições privadas para que recebam bolsistas financiados pelo governo;
- c) as financie apenas indiretamente;
- d) que essas instituições contribuam para um fundo público destinado a apoiar os cursos de pós-graduação do País.

No intuito de preservar a universidade em sua versão tradicional, abstiveram-se de uma reflexão e crítica mais ousadas, assim como do desafio de pensar propostas para o conjunto das instituições existentes no País.

Experiências e alternativas: avanços e limites

A seguir, analisamos mais detalhadamente algumas das soluções apresentadas e até que ponto as experiências implementadas no ensino superior têm conseguido responder tanto à questão da expansão das vagas quanto ao problema da inclusão de determinados grupos historicamente deixados de fora do sistema. Dentre as principais alternativas temos: os cursinhos pré-vestibulares alternativos; novos sistemas de ingresso, em especial as políticas de cotas; programas de interiorização, como o ocorrido no Estado de São Paulo; a expansão dos cursos noturnos; os novos modelos de instituições e cursos superiores, como os cursos seqüenciais e o ensino à distância; as novas formas de financiamento do ensino público e privado.

Cursinhos

Cursos preparatórios para o vestibular organizados por estudantes e sem fins lucrativos, chamados de populares ou alternativos, já existiam desde os anos 60 (Abreu, 1964). A novidade alcançada nos anos 90 foi sua extensa disseminação por diversos Estados e o público abrangido, como estudantes negros, carentes, indígenas, dentre outros que até pouco tempo atrás nem ao menos completavam o ensino médio. Só na cidade de São Paulo foram identificadas 16 organizações que atuam como cursinhos alternativos, algumas com até 16 núcleos, abrangendo um total de 13.600 alunos em 2000 (Bacchetto, 2003). Em geral, esses cursinhos trazem, além de preocupações com a complementação e a revisão de estudos que visam aos exames vestibulares, também objetivos políticos relacionados à democratização

do acesso ao ensino superior. Exemplo disso foram as manifestações e processos abertos contra as universidades exigindo a isenção na taxa de inscrição ao vestibular para alunos carentes, hoje prática corrente em diversas universidades públicas, e o acorrentamento de estudantes junto à reitoria da USP, ocorrido a pouco tempo, para pressioná-la a implantar um programa de ações afirmativas.

Em 2002, num momento de debate sobre alternativas de acesso ao ensino superior, o Ministério da Educação, através de um convênio firmado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), lançou o projeto "Diversidade na Universidade", incorporando a experiência dos cursinhos às políticas do governo federal. Na fase inicial do projeto, foram escolhidos seis cursinhos populares coordenados por entidades não-governamentais dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Bahia, que seriam responsáveis por preparar alunos para o ingresso no ensino superior. Ao todo, os cursinhos abrangiam 900 estudantes, sendo pelo menos 51% dos alunos de cada curso afro-descendentes ou indígenas, e ofereciam uma bolsa mensal de manutenção que variava de R\$ 40 a R\$ 50.

A experiência dos cursinhos alternativos, mais do que potencializar a aprovação de alguns alunos no vestibular, tem sido um espaço importante para a transição entre o ensino médio e o superior, geralmente acidentada e distante do horizonte e planos desses novos alunos. Por outro lado, como forma de complementação aos estudos é ainda muito limitada, pois prepara o aluno basicamente para a realização de provas vestibulares. E mesmo suas taxas de aprovação são, aparentemente, baixas.

Novos sistemas de ingresso

A partir de uma crítica ao caráter excludente dos exames vestibulares e ao ínfimo impacto de outras formas de testes, como o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e o sistema de avaliação seriada, na equalização das oportunidades de acesso ao ensino superior, começou-se a discutir e utilizar políticas de ações afirmativas e, em especial, o sistema de cotas em algumas universidades públicas. Em 2002, foram implementadas cotas nas universidades estaduais do Rio de Janeiro, do Paraná e do Rio Grande do Sul.

Por meio de lei estadual, foi estabelecido que 50% das vagas dos cursos de graduação das universidades estaduais cariocas seriam destinadas a alunos oriundos de escolas públicas selecionados por meio do Sistema de Acompanhamento do Desempenho dos Estudantes do Ensino Médio (Sade). Essa medida seria aplicada em conjunto com outra, a qual estabeleceu que as mesmas universidades destinem 40% de suas vagas a candidatos negros e pardos. No Paraná, o governo estadual regulamentou lei que garante três vagas nos cursos de graduação em cada uma das cinco universidades estaduais a membros da comunidade indígena da região. Na Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (Uergs), foi estabelecido quando de sua criação, em 2001, que 50% de suas vagas nos cursos de graduação seriam destinadas aos candidatos que se declarassem carentes e 10% aos deficientes físicos, proporcionalmente distribuídos por todos os cursos, turnos e locais (Moehlecke, 2002).

Em 2003, aderiram ao sistema também as universidades estaduais da Bahia e do Mato Grosso do Sul e a Universidade de Brasília. Nesses dois anos, só entre a população negra, ingressaram no ensino superior mais de 7 mil alunos. E, no começo de 2004, foi aprovada a lei federal que garante 50% das vagas nas instituições de ensino superior públicas para alunos oriundos das escolas públicas.

Políticas como as ações afirmativas são interessantes por contribuírem para desmistificar a imagem elitista que foi sendo associada às universidades públicas ao longo do tempo e reforçar seu caráter democrático e inclusivo, como parte da própria idéia de excelência acadêmica que caracteriza essas instituições, ao incorporar grupos historicamente distantes do ensino superior. Entretanto, tal medida, ainda que positiva, está limitada basicamente às universidades públicas e instituições e cursos onde a alta concorrência por uma vaga torna seu acesso extremamente desigual. Mesmo nos Estados Unidos, país onde ações afirmativas já existem há mais de quarenta anos, elas foram utilizadas em apenas 30% das instituições (Bowen, Bok, 1998). Além disso, como incidem prioritariamente sobre o ingresso, precisam ser pensadas e adotadas em conjunto com ações mais amplas de expansão do sistema de

educação superior para que tenham um impacto mais significativo em termos de inclusão. O contexto de ampliação do ensino superior em que vivemos hoje pode ser extremamente positivo para a implantação de ações afirmativas, pois permitirá a incorporação de grupos sem a necessária exclusão de outros, já que haveria um aumento geral das vagas oferecidas.

Os projetos e ações de expansão atualmente têm incluído uma preocupação com esse novo perfil de estudantes que procuram hoje uma instituição de ensino superior, como são exemplos as propostas de ampliação do ensino noturno e licenciaturas, interiorização, diversificação dos cursos e novas formas de financiamento. São essas propostas viáveis, eficientes e adequadas para esse público? Analisamos a seguir algumas dessas experiências, observando seus aspectos positivos, mas também suas limitações.

Interiorização

A expansão pela interiorização vem sendo valorizada enquanto política pública de educação superior tanto em nível federal quanto estadual, ainda que as situações de cada sistema sejam razoavelmente distintas nesse sentido. Em 2002, a concentração de matrículas já era maior no interior do que nas capitais, seja no setor público ou privado, mas distinto em relação ao tipo de instituição (Tabela 4). Entre as públicas, as estaduais e municipais estavam em sua grande maioria no interior; nas federais a situação era inversa. No setor privado, a relação capital-interior é praticamente a mesma, valendo ressaltar o fato das instituições comunitárias estarem um pouco mais presentes no interior. Em termos de região geográfica, aquelas com maior defasagem de

instituições no interior são as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, tanto no setor público quanto privado (Tabela 5).

Uma política de interiorização pode trazer as vantagens de reduzir alguns custos indiretos do ensino superior, em termos de manutenção e adaptação dos alunos, além de menores custos diretos no caso de instalações e serviços. No entanto, a criação de novos cursos exige estudo cuidadoso das necessidades e demandas de cada região e investimentos em transporte, pois normalmente atraem estudantes oriundos de cidades vizinhas.

Diversificação dos cursos

A massificação do ensino superior, para além do modelo dos cursos tradicionais de graduação em universidades que investem em ensino, pesquisa e extensão, tem se apoiado basicamente na idéia de cursos seqüenciais e no ensino a distância.

No Estado de São Paulo, diante de manifestações e pressões por expansão de vagas, o Conselho de Reitores das Universidades do Estado de São Paulo (Cruesp) apresentou, em 2001, o Projeto de Expansão do Sistema Estadual Público de Ensino Superior, onde introduzia novas modalidades de ensino, ampliava cursos e propunha um programa emergencial de formação de professores do ensino fundamental. O Quadro 2 resume a proposta e como seria a distribuição das 10.700 novas vagas.

Mas foi o Projeto de Expansão da Universidade Estadual Paulista (Unesp) o que mais avançou na direção da ampliação e diversificação de cursos. Para o vestibular de 2002 foram

Quadro 2 – Expansão do sistema estadual público de ensino superior – 2001

Abertura de novas vagas	Formato	Instituição responsável		
3.000	Cursos regulares de graduação	Unesp 735	USP 1578	Unicamp 687
1.500	Cursos seqüenciais	Unesp, USP, Unicamp, Ceeteps		
1.200	Cursos de tecnologias	Ceeteps		
5.000	Programa Emergencial de Formação de Professores (PEC – formação universitária e pedagogia cidadã)	USP, Unesp, Unicamp		

Fonte: Cruesp. Documento *Expansão do Sistema Estadual Público de Ensino Superior*.

abertas cerca de 650 novas vagas, através da criação de 12 novos cursos em seis *campi* (Bauru, Franca, Guaratinguetá, Ilha Solteira, Jaboticabal e Presidente Prudente); cursos tradicionais nos *campi* de Araraquara, Bauru e Ilha Solteira e a consolidação do campus de São Vicente. Seguindo também a idéia de interiorização, propuseram a criação de outros cursos em sete novos *campi* nas regiões Sudeste, Sudoeste e Noroeste do Estado de São Paulo, em cidades onde ainda não existiam universidades públicas (Dracena, Itapeva, Ourinhos, Registro, Rosana, Sorocaba/Iperó e Tupã). Os novos *campi* constituiriam-se em unidades *universitárias diferenciadas e provisórias* que, gradativamente, se transformariam em unidades definitivas. Nos seus primeiros anos, grande parte da carga horária dos cursos seria ministrada por professores de cursos já existentes na Unesp, como forma de “racionalização e economia de recursos”, conforme pode ser lido no documento “Ciclos de Expansão da Unesp” (2002). Ou seja, não implicaria a contratação de novos docentes.

A vantagem trazida pelos cursos seqüenciais propostos pelas universidades estaduais paulistas é seu custo reduzido, R\$ 3.600 por ano (Quadro 3), praticamente metade do que é investido nos cursos regulares, e a duração dos mesmos, geralmente de dois anos. Ainda que essa seja uma proposta muito discutida, em termos nacionais ainda não conseguimos vislumbrar uma difusão significativa (Tabelas 9 e 10).

O ensino à distância segue um padrão semelhante, ainda que pouco difundido se comparado aos cursos regulares e às experiências existentes em outros países. Em 2002, por exemplo, existiam 46 cursos de educação a distância, que receberam 20.685 novos ingressantes e possuíam 40.714 matriculados (Tabela 14). Se fosse implementada a proposta do Grupo de Trabalho Interministerial

do governo federal, com a abertura de 500 mil vagas, essa modalidade de ensino passaria a ser responsável por quase um quarto do total de vagas oferecidas no país. Experiências desse tipo estão sendo utilizadas nas chamadas Universidades Corporativas, ligadas a empresas. Mas, enquanto política pública, não teríamos capacidade de ampliar o ensino superior através da oferta de cursos regulares e utilizar o ensino a distância apenas nos casos de locais de difícil acesso ou como curso de complementação de estudos?

Ensino noturno

Historicamente, o ensino noturno surgiu como uma forma de permitir ao aluno trabalhador a continuidade de seus estudos e é hoje identificada como uma medida de democratização do ensino superior. Em 2002, no Brasil, já contávamos com mais matrículas no período noturno que no diurno, respectivamente, 57,6% e 42,4% (Tabelas 6 e 7). Contudo, estas estão concentradas prioritariamente no setor privado, responsável por 81,2% das matrículas no noturno. No setor público, as instituições federais possuem 24,7% de suas matrículas no período noturno, e as estaduais 40%. Uma das vantagens da expansão do ensino noturno é a possibilidade de utilizar a infra-estrutura física já existente nas universidades. Em estudo realizado pelo Cruesp sobre a disponibilidade de espaço nas três universidades estaduais paulistas, concluiu-se existirem 15.820 lugares disponíveis, principalmente no noturno, número equivalente ao total de vagas oferecidas anualmente pelas instituições.

Entretanto, os cursos noturnos apresentam certas especificidades que devem ser levadas em consideração quando optamos por políticas de expansão centradas nos mesmos. Os cursos noturnos, por exemplo, têm se caracterizado por apresentarem maiores taxas de evasão e baixos índices de conclusão (Tempo Zero, 1993). Uma das dificuldades existentes para a população que

Quadro 3 – Custos para a implantação de cursos seqüenciais

Descrição	Ano de implantação	Anos seguintes
Matrículas	15.000	30.000
Custo total	R\$ 54.000.000,00	R\$ 90.000.000,00
Custo aluno/ano	R\$ 3.600,00	R\$ 3.000,00
Custo aluno/mês	R\$ 300,00	R\$ 250,00

Fonte: Cruesp. Documento *Expansão do Sistema Estadual Público de Ensino Superior*.

trabalha e estuda é a questão do transporte e a proximidade entre o local de trabalho e a universidade. Investir nessa forma de expansão provavelmente exigiria, em muitos casos, formular também uma política de transportes para garantir a frequência aos cursos.

Outra questão são os cursos integrais. Transformá-los todos em cursos noturnos poderia se tornar uma alternativa ineficiente, pois iria prolongá-los demasiadamente, além de ser pouco atrativa aos alunos. Nesses casos, uma possibilidade menos onerosa e mais eficaz talvez seja a concessão de bolsas de estudos aos alunos trabalhadores para que possam frequentar os cursos integrais (Catani, Oliveira, 2001).

Licenciaturas

A falta de professores com diploma superior na educação básica e a ampliação desse nível de ensino indicam a importância das licenciaturas e justificam a ênfase que têm sido dada às mesmas. Do total de recursos do Fies, por exemplo, 15% é destinado às licenciaturas. Contudo, é importante ressaltar que mais da metade das vagas ociosas nas universidades públicas e 20% das existentes nas instituições privadas correspondem à área da educação (Tabela 15). São quase 105 mil vagas não preenchidas. Essa situação indica a necessidade, para além da concessão de bolsas de estudo, de pensarmos no sistema educacional como um todo, ao invés de fragmentá-lo em ensino básico e superior. A questão das licenciaturas e a formação de professores abrangem políticas mais amplas de valorização da carreira do magistério.

Novas formas de financiamento

Discutir a expansão do ensino superior, hoje, implica necessariamente enfrentar a questão sobre as formas de financiamento e as relações entre os sistemas públicos e privados. A privatização, parcial ou direta, do ensino superior público, e/ou a extinção de sua gratuidade vêm sendo recorrentemente apresentada como solução para a crise financeira enfrentada por essas instituições e como uma forma de desonerar o próprio governo federal. Mas se analisarmos as propostas e medidas adotadas recentemente pelo poder público, veremos que esse discurso está muito longe de responder aos problemas existentes, além de ir contra as diretrizes aprovadas no PNE de 2001.

Os projetos de cobrança de mensalidades nas instituições públicas, por exemplo, dificilmente conseguiriam garantir autonomia financeira às universidades, que continuariam dependentes dos recursos públicos. O mesmo problema teria o projeto de restituição posterior à conclusão dos estudos, apresentado em 2003. Mesmo o sistema norte-americano, principal referência quando se discute o fim da gratuidade, não conseguiu manter-se de forma autônoma apenas com os recursos cobrados dos alunos, responsáveis apenas por uma parcela do total de custos das instituições. A expansão do ensino superior nos Estados Unidos viabilizou-se através da diversificação do sistema, com a criação dos chamados “*community colleges*” e a criação de cursos de baixo custo. E mesmo assim, a cobrança de mensalidades só foi possível por existir uma classe média significativa capaz de custear seus estudos superiores. Hoje, as instituições de ensino superior norte-americanas também estão diante de um novo perfil de candidato à educação superior, incapaz de financiar seus cursos, muito semelhante ao público que busca um curso superior atualmente no Brasil. Essa situação têm feito o governo voltar a oferecer cursos gratuitos e ampliar a distribuição de bolsas de estudo, nem todas restituíveis, como vem ocorrendo maciçamente no Estado da Califórnia.

Parece remota a possibilidade de utilizarmos no Brasil a cobrança de mensalidades ou mesmo a expansão de cursos privados de baixo custo no intuito de incluir esses novos candidatos numa vaga no ensino superior. Prova disso é o esgotamento do modelo de reforma da educação superior de 68, voltada para a expansão do setor privado, que hoje se vê diante de uma crise e com poucas possibilidades de ampliação de forma autônoma.

Na tentativa de reverter as dificuldades que vêm enfrentando, algumas grandes instituições privadas têm baixado ainda mais os custos de seus cursos superiores, que passaram de um valor médio de R\$ 400/mês para R\$ 200/mês. Obviamente a medida implica uma perda da qualidade, já que tal diminuição nos custos só é viável através do aumento do número de alunos em sala de aula e da contratação de docentes menos qualificados. Outras soluções encontradas foram a distribuição de bolsas de estudo pelas próprias faculdades, de acordo com o

desempenho do aluno, sua carência econômica ou mediante trabalhos prestados à comunidade, além de estar recentemente em discussão a vinculação das instituições de ensino superior privadas ao mercado de ações e investimentos, onde captariam recursos.

As ações de maior impacto, contudo, seguem no sentido da criação de um sistema misto de financiamento e/ou administração dessas instituições. A ampliação do Fies, por exemplo, é defendida tanto pela iniciativa privada quanto pelo governo federal. Em 2003, o governo aumentou o valor do financiamento de R\$ 673,8 milhões para R\$ 829,2 milhões, destinados a 70 mil alunos. Ao final de 2002, a Carta elaborada pelo IV Fórum Nacional do Ensino Superior Particular Brasileiro e endereçada aos candidatos à presidência do Brasil propunha, por sua vez, que o Fies aumentasse seus investimentos anuais para R\$ 2 bilhões e abrangesse 400 mil alunos. Esse valor representaria quase um terço do que hoje é destinado a todas as instituições de ensino superior públicas do país (R\$ 5,5 milhões). Além disso, da forma como está organizado o Fies, continua baixo o atendimento aos estudantes de menor poder aquisitivo.

Outra proposta recente de financiamento público foi a “estatização” de vagas em instituições privadas, sugerida pelo ministro da Educação Tarso Genro no Programa Universidade para Todos. De acordo com a idéia, já em 2004 seriam destinadas 100 mil vagas a alunos de baixa renda, negros, índios e ex-detentos, através da isenção de tributos para as instituições privadas que optassem pela medida e obrigatória às filantrópicas. Calcula-se que o governo estaria investindo, de forma indireta, já que a medida não implica em gastos adicionais, R\$ 50 milhões (Notícias, 18/2/2004, MEC). Façamos uma breve reflexão. Por mais que a proposta pareça sedutora em termos de seu forte apelo popular, se fizermos um rápido cálculo do custo-aluno embutido na mesma, chegaremos a um valor próximo dos R\$ 500/aluno por ano! O que é possível esperar em termos de ensino com uma projeção como essa? Para efeito comparativo, mesmo as estimativas mais econômicas das instituições privadas trabalham com um custo-aluno do ensino superior de mais ou menos R\$ 2.400 (R\$ 200/mês, valor inferior a um salário mínimo). Ou seja, muito provavelmente esse valor inicial estipulado em R\$ 50 milhões teria de ser aumentado consideravelmente,

implicando uma participação direta do governo nesses investimentos.

Em termos administrativos, uma experiência de sistema misto funciona em Minas Gerais, onde a Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG), criada em 1989 e mantida e administrada pelo governo estadual, agregou a si nove instituições privadas distribuídas pelo interior. Esses *campi*, até 2004, eram unidades autônomas que tomavam suas próprias decisões acerca da criação de cursos e políticas pedagógicas. Mantinham-se através da cobrança de mensalidade dos alunos e usavam a “grife” da universidade para atrair mais público e financiamento. Esperava-se que fossem aos poucos sendo estatizadas e incorporadas pela universidade mas, diante da escassez de recursos públicos, ao invés disso o governo propôs a criação de um sistema de financiamento dos seus estudantes, mediante o recebimento de bolsas, a serem utilizados naqueles *campi* que se submeterem às regras e diretrizes administrativas e políticas da UEMG e do Estado.

Rumos e proposições

Diante dos caminhos e temas em debate na reforma do ensino superior brasileiro, freqüentemente polarizado entre a diversificação do sistema e a questão da qualidade do ensino, cabe perguntar inicialmente se o modelo tradicional de cursos de graduação e de universidade chegou ao seu limite em termos de expansão, restando apenas fortalecer as instituições existentes, deixando a ampliação futura do sistema a formas alternativas. Essa indagação nos remete à discussão e redefinição dos objetivos e fins que almejamos para o ensino superior. Para que oferecer educação superior? A questão está em aberto, mas as propostas que vêm sendo apresentadas já dão algumas pistas dos contornos que esta possivelmente assumirá. Vejamos então algumas contribuições para a democratização e ampliação do acesso ao ensino superior.

A associação entre ensino e produção de conhecimento, presente quase que exclusivamente nas universidades públicas, tem sido a principal característica do que se entendeu até então como um curso superior de qualidade. Este é um dos pilares essenciais dessas instituições e deve ser preservado e aperfeiçoado. No entanto, com a crescente expansão de modelos

de cursos distintos daqueles voltados à formação de pesquisadores, torna-se necessário refletir sobre que padrões de qualidade podem ser exigidos dos mesmos. Seria o caso de iniciarmos um debate, por exemplo, sobre um custo-aluno qualidade para a educação superior.

Se compararmos o gasto hipotético por aluno da proposta de estatização de vagas privadas do programa Universidade para Todos, de R\$ 500/ano, com os valores anuais do Fundef para 2004, respectivamente R\$ 537,71 e R\$ 564,60, para a 1ª a 4ª séries e 5ª a 8ª séries, veremos o quanto ela é irreal. Que educação superior é possível garantir com estes valores? Certamente a questão da qualidade foi deixada de fora dessa conta.

Se utilizarmos o cálculo das instituições privadas do valor médio das mensalidades próximo de um salário mínimo, chegamos a um custo-aluno de R\$ 2.400/ano (R\$ 200/mês). Valor aproximado propõe o Cruesp no plano de expansão das universidades estaduais paulistas (R\$ 3 mil/ano), que reduz em mais da metade o custo-aluno, calculado em R\$ 7 mil/ano, no caso dos cursos tradicionais de graduação. Nesse projeto foi realizado um estudo acerca da disponibilidade física já existente nas universidades, faculdades e escolas técnicas do Estado que mostrou existir a possibilidade de criação de mais de 50 mil novas vagas. Pesquisas semelhantes poderiam ser feitas nos demais estados para estimar a capacidade de expansão do sistema público de ensino superior. Priorizar as instituições de ensino superior públicas garantiria o cumprimento do PNE em termos de equilíbrio do setor público e privado e preservaria, de certa forma, a qualidade dos cursos oferecidos, mesmo que diferentes dos tradicionais.

Em termos de políticas de inclusão, tanto de alunos de baixa renda quanto de negros e indígenas, ainda que as instituições públicas sejam menos elitistas que as privadas, seria necessário aperfeiçoar a democratização não somente no acesso como também na permanência, analisando possíveis formas de ações afirmativas para as universidades públicas. Ao invés do poder público investir em

cursos preparatórios para o vestibular, por exemplo, poderia criar cursos de estudo superior nas universidades, com caráter de formação geral, que preparassem os estudantes para a transição aos cursos de graduação. Os antigos *community colleges* do Estado da Califórnia, nos Estados Unidos, hoje funcionam como cursos de complementação de estudo que facilitam o ingresso de estudantes em situação de desvantagem aos cursos de graduação da Universidade da Califórnia (UC). A Universidade firmou um convênio com os *colleges* onde os seus melhores alunos teriam uma vaga garantida em um dos *campi* da UC. Em 1999, na UC em Berkeley, seu campus mais concorrido, 31% dos novos ingressantes vinham de um *college* do Estado (UCB, Community College Transfer Center, 1999). A vantagem de uma experiência como essa seria evitar o desperdício de tempo e dinheiro gastos na preparação de alunos simplesmente para a realização de provas vestibulares, como ocorre hoje no Brasil, quando os alunos poderiam estar aperfeiçoando seus estudos, fortalecendo-se em algumas áreas que estivessem em defasagem e tomando contado com o ensino superior.

Pesquisa realizada pela Universidade de São Paulo² sobre a evasão de alunos dessa instituição observou que, do total de alunos evadidos (20% da totalidade dos ingressantes), metade, ou seja, 10% dos alunos ingressantes, já possuíam um diploma de ensino superior. O que estariam procurando na instituição? Muitos, dependendo do curso, alegaram interesses diversos de complementação de estudos, seja para formação geral ou aperfeiçoamento cultural. A evasão nem sempre pode ser completamente solucionada, mas procurar alternativas de cursos que atendam estes estudantes em particular, que não buscam na instituição uma profissionalização, poderia ampliar consideravelmente o número de vagas disponíveis. Estudos e ações semelhantes poderiam ser realizadas nas demais universidades públicas, inclusive acompanhando também a trajetória dos alunos no curso na tentativa de melhorar as taxas de conclusão, hoje idênticas àquelas das instituições privadas.

² Pesquisa Trajetória escolar dos alunos da Universidade de São Paulo, ingressantes em 1995-1998, da Pró-Reitoria de Graduação da USP, coordenada pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas de Educação (CEPPPE), da Faculdade de Educação da USP.

A ampliação do sistema de ensino superior poderia ainda destinar certa quantidade de vagas para os professores e alunos da rede pública de ensino, medida que potencializaria a qualidade da educação básica. Em 2002, apenas 30% dos professores de 1ª a 4ª série no Brasil possuíam um diploma de ensino superior, o que nos deixa com um total de 564.327 possíveis candidatos a uma vaga.

Em suma, os desafios não são negligenciáveis. E em termos da ampliação do acesso ao ensino superior, passam pela redefinição das funções do sistema público e privado de educação superior, por sua articulação com os demais níveis de ensino, pelo atendimento aos novos estudantes que procuram dar continuidade aos seus estudos e pela garantia de padrões mínimos de qualidade dos cursos oferecidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Jayme. A preparação de candidatos a cursos superiores na Guanabara. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 93, p. 31-48, jan./mar. 1964.
- BACCHETTO, João Galvão. *Cursinhos pré-vestibulares alternativos no município de São Paulo (1991-2000): a luta pela igualdade no acesso ao ensino superior*. 2003. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- BOWEN, William G.; BOK, Derek. *The shape of the river: long-term consequences of considering race in college and university admissions*. Princeton: Princeton University Press, 1998.
- CATANI, Afrânio Mendes. A universidade brasileira, a USP e a aliança entre o pessimismo da inteligência e o otimismo da vontade. *Revista USP*, São Paulo, n. 60, p. 52-67, dez./fev. 2003-2004.
- CATANI, Afrânio Mendes; DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. La política de evaluación de la educación superior brasileña en cuestión. *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, Buenos Aires, n. 20, p. 57-64, 2002.
- CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de. As políticas de educação superior no Plano Nacional de Educação (PNE). *Pro-posições*, Campinas, v. 14, n. 1(40), p. 143-148, jan./abr. 2003.
- _____. *Educação superior no Brasil: reestruturação e metamorfose das universidades públicas*. Petrópolis: Vozes, 2002a.
- _____. Les politiques d'enseignement supérieur au Brésil: orientation, principes et actions. In: NASCONCELLOS, M.; VIDAL, D. (Org.). *L'enseignement supérieur au Brésil: enjeux et débats*. Paris: IHEAL/COFECUB, 2002b. p. 101-113.
- CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de; AMARAL, Nelson Cardoso do. O financiamento público da educação superior brasileira: mudanças e desafios. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Piracicaba, v. 19, n. 2, p. 221-222, jul./dez. 2003.
- CHAUÍ, Marilena. A universidade em ruínas. In: TRINDADE, H. (Org.). *Universidade em ruínas na República dos Professores*. Petrópolis: Vozes; Porto Alegre: Cipedes, 1998. p. 211-222.
- _____. A universidade pública sob nova perspectiva. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 24, p. 5-15, set./dez. 2003.
- _____. *Escritos sobre universidade*. São Paulo: Ed. Unesp, 2001.
- CUNHA, Luis Antonio. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior: Estado e Mercado. In: FÓRUM BRASIL DE EDUCAÇÃO. ENCONTRO NACIONAL CNE, 4., Brasília. [Anais...]. Brasília, 2003.
- DOURADO, Luiz Fernandes. As políticas de expansão e interiorização da educação superior pública em Goiás. In: DOMINGUES, J. L.; MACHADO, M. C. T. (Org.). *UFG: desafiando o futuro*. Goiânia: Cegraf, 2003.
- DOURADO, Luiz Fernandes; CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de. Transformações recentes e debates atuais no campo da educação superior no Brasil. In: DOURADO, L. F.; CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. (Org.). *Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais*. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003. p. 17-30.
- MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 117, p. 197-217, nov. 2002.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; CATANI, Afrânio Mendes. Avaliação do impacto da Constituição Paulista de 1989 na expansão do ensino superior público noturno. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. (Org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

OLIVEIRA, João Ferreira de; MOEHLECKE, Sabrina; CATANI, Afrânio Mendes. *A educação como direito social: perspectivas de universalização do acesso ao ensino superior gratuito*. São Paulo, 2003. Não publicado.

SAMPAIO, Helena; LIMONGI, Fernando; TORRES, Haroldo. *Equidade e heterogeneidade no ensino superior brasileiro*. São Paulo: Nupes, 2000. (Documento de Trabalho).

SGUISSARDI, Valdemar; SILVA JR., João dos Reis. *Novas faces da educação superior no Brasil – reforma do Estado e mudanças na produção*. 2. ed. Bragança Paulista: Edusf, Cortez, 2001.

TRINDADE, Hégio (Org.). *Universidade em ruínas na República dos Professores*. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Cipedes, 1998.

Documentos

Anuário da Universidade de São Paulo – USP. 2003.

“Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a reforma universitária brasileira”. Grupo de Trabalho Interministerial. 2003.

Censo da Educação Básica. Inep. 2000.

Censo da Educação Básica. Inep. 2002.

“Ciclos de Expansão da Unesp”. Unesp. 2002.

Informativo Inep, n. 24, 20/1/2004.

Notícias – Assessoria de Comunicação Social, MEC. 18/2/2004.

“Propostas para a Revitalização da rede pública das universidades brasileiras”. Fórum de Políticas Públicas, Universidade de São Paulo, nov. 2003.

“Projeto de Expansão do Sistema Estadual Público de Ensino Superior”. Conselho de Reitores das Universidades do Estado de São Paulo (Cruesp). 2001.

Tempo Zero. Núcleo de Estudos da Graduação – Naeg. 1993.

UCB – University of California at Berkeley. Community College Transfer Center, 1999.

ANEXO: Tabelas

Tabela 1 – Número de vagas oferecidas, candidatos inscritos e ingressos, nos cursos de graduação presenciais, segundo a unidade da Federação e a categoria administrativas IES – 2002

Unidade da Federação / Categoria Administrativa	Total Geral		
	Vagas Oferecidas	Candidatos Inscritos	Ingressos
Brasil	1.773.087	4.984.409	1.205.140
Pública	295.354	2.627.200	280.491
Federal	124.196	1.233.606	122.491
Estadual	132.270	1.315.720	125.499
Municipal	38.888	77.874	32.501
Privada	1.477.733	2.357.209	924.649
Particular	897.206	1.313.942	536.448
Comun/Confes			
/Filant	580.527	1.043.267	388.201

Fonte: MEC/Inep.

Tabela 2 – Número de vagas oferecidas, candidatos inscritos e ingressos, por outros processos seletivos, nos cursos de graduação presenciais, segundo a unidade da Federação e a categoria administrativa das IES – 2002

Unidade da Federação / Categoria Administrativa	Total Geral		
	Vagas Oferecidas	Candidatos Inscritos	Ingressos
Brasil	182.388	343.801	109.454
Pública	31.782	136.184	29.425
Federal	17.876	101.432	17.265
Estadual	12.848	33.152	11.653
Municipal	1.058	1.600	507
Privada	150.606	207.617	80.029
Particular	73.818	99.687	35.683
Comun/Confes			
/Filant	76.788	107.930	44.346

Fonte: MEC/Inep.

Tabela 3 – Relação candidatos inscritos/vaga oferecida, por vestibular e outros processos seletivos, nos cursos de graduação presenciais, segundo a unidade da Federação e a categoria administrativa das IES – 2002

Unidade da Federação / Categoria Administrativa	Total Geral		
	Vestibular e Outros Processos Seletivos	Vestibular	Outros Processos Seletivos
Brasil	2,8	2,9	1,9
Pública	8,9	9,5	4,3
Federal	9,9	10,6	5,7
Estadual	9,9	10,7	2,6
Municipal	2	2	1,5
Privada	1,6	1,6	1,4
Particular Comun/Confes /Filant	1,5	1,5	1,4
	1,8	1,9	1,4

Fonte: MEC/Inep.

Tabela 4 – Matrícula em cursos de graduação presenciais, em 30/06, por localização (capital e interior), segundo a categoria administrativa das IES – 2002

Categoria Administrativa	Total Geral				
	Total	Capital		Interior	
Brasil	3.479.913	1.585.553	46%	1.894.360	54%
Pública	1.051.655	460.483	44%	591.172	56%
Federal	531.634	349.345	66%	182.289	34%
Estadual	415.569	111.138	27%	304.431	73%
Municipal	104.452	-	0%	104.452	100%
Privada	2.428.258	1.125.070	46%	1.303.188	54%
Particular Comun/ Confes/ Filant	1.261.901	614.716	49%	647.185	51%
	1.166.357	510.354	44%	656.003	56%

Fonte: MEC/Inep.

Tabela 5 – Matrícula em cursos de graduação presenciais, por localização (capital e interior), segundo a categoria administrativa das IES e a região geográfica – 2002

Região Geográfica	Total			Pública			Privada		
	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior
Brasil	3.479.913	1.585.553	1.894.360	1.051.655	460.483	591.172	2.428.258	1.125.070	1.303.188
Norte	190.111	122.540	67.571	115.943	62.043	53.900	74.168	60.497	13.671
Nordeste	542.409	345.991	196.418	316.645	162.618	154.027	225.764	183.373	42.391
Sudeste	1.746.277	734.969	1.011.308	333.631	126.952	206.679	1.412.646	608.017	804.629
Sul	677.655	168.857	508.798	177.472	60.408	117.064	500.183	108.449	391.734
Centro-Oeste	323.461	213.196	110.265	107.964	48.462	59.502	215.497	164.734	50.763

Fonte: MEC/Inep.

Tabela 6 – Matrícula em cursos de graduação presenciais, em 30/06, por turno (diurno e noturno), segundo a categoria administrativa das IES – 2002

Categoria Administrativa	Total Geral		
	Total	Diurno	Noturno
Brasil	3.479.913	1.476.158	2.003.755
Pública	1.051.655	674.916	376.739
Federal	531.634	400.256	131.378
Estadual	415.569	249.174	166.395
Municipal	104.452	25.486	78.966
Privada	2.428.258	801.242	1.627.016
Particular	1.261.901	343.510	918.391
Comun/Confes /Filant	1.166.357	457.732	708.625

Fonte: MEC/Inep.

Tabela 7 – Matrícula em cursos de graduação presenciais, por turno (diurno e noturno), segundo a região geográfica e a categoria administrativa das IES – 2002

Região Geográfica	Total			Pública			Privada		
	Total	Diurno	Noturno	Total	Diurno	Noturno	Total	Diurno	Noturno
Brasil	3.479.913	1.476.158	2.003.755	1.051.655	674.916	376.739	2.428.258	801.242	1.627.016
Norte	190.111	113.657	76.454	115.943	89.562	26.381	74.168	24.095	50.073
Nordeste	542.409	302.928	239.481	316.645	212.813	103.832	225.764	90.115	135.649
Sudeste	1.746.277	656.711	1.089.566	333.631	205.588	128.043	1.412.646	451.123	961.523
Sul	677.655	264.006	413.649	177.472	101.040	76.432	500.183	162.966	337.217
Centro-Oeste	323.461	138.856	184.605	107.964	65.913	42.051	215.497	72.943	142.554

Fonte: MEC/Inep.

Tabela 8 – Número de concluintes em cursos de graduação presenciais, segundo a unidade da Federação e a categoria administrativa das IES – 2002

Unidade da Federação / Categoria Administrativa	Total
Brasil	466.260
Pública	151.101
Federal	71.285
Estadual	63.917
Municipal	15.899
Privada	315.159
Particular	171.241
Comun/Confes/ Filant	143.918

Fonte: MEC/Inep.

Tabela 9 – Cursos seqüenciais presenciais – Complementação de estudos – 1999-2002

Ano	Total	Pública				Privada		
		Total	Federal	Estadual	Municipal	Total	Particular	Comun/ Confes/ Filant
Matrícula								
1999	1.965	646	-	646	-	1.319	660	659
2000	4.812	618	73	339	206	4.194	1.862	2.332
2001	2.484	391	36	263	92	2.093	333	1.760
2002	3.578	147	13	-	134	3.431	1.671	1.760
Número de Cursos								
1999	110	7	1	6	-	103	30	73
2000	243	30	17	7	6	213	25	188
2001	239	25	9	10	6	214	36	178
2002	245	24	5	11	8	221	41	180

Fonte: MEC/Inep.

Tabela 10 – Cursos seqüenciais presenciais – Formação específica – 1999-2002

Ano	Total	Pública				Privada		
		Total	Federal	Estadual	Municipal	Total	Particular	Comun/ Confes/ Filant
Matrícula								
1999	5.805	425	273	152	-	5.380	245	5.135
2000	13.430	2.850	377	2.473	-	10.580	2.856	7.724
2001	23.987	4.489	157	4.332	-	19.498	6.323	13.175
2002	41.552	9.420	159	9.200	61	32.132	16.239	15.893
Número de Cursos								
1999	166	7	5	1	1	159	22	137
2000	178	52	12	40	-	126	45	81
2001	328	91	7	84	-	237	97	140
2002	551	137	10	125	2	414	182	232

Fonte: MEC/Inep.

Tabela 11 – Número de cursos de graduação e matrícula em 30/06, segundo as regiões geográficas e a categoria administrativa das IES – 1990/2002

Unidade da Federação / Anos		Número de Cursos			Matrículas em 2004		
		Total	Público	Particular	Total	Público	Particular
Brasil	1990	4.712	2.001	2.711	1.540.080	578.652	961.455
	2002	14.399	5.252	9.147	3.479.913	1.051.655	2.428.258
	%crescimento	306	262	337	226	182	253
Norte	1990	179	143	36	44.388	32.081	12.307
	2002	1.200	869	331	190.111	115.943	74.168
	%crescimento	670	608	919	428	361	603
Nordeste	1990	750	538	182	247.198	164.852	82.346
	2002	2.514	1.701	813	542.409	316.645	225.764
	%crescimento	335	316	447	219	192	274
Sudeste	1990	2.428	636	1.792	869.478	210.175	659.303
	2002	6.341	1.239	5.102	1.746.267	333.621	1.412.646
	%crescimento	261	195	285	201	159	214
Sul	1990	977	436	541	286.350	134.931	151.419
	2002	2.949	803	2.146	677.655	177.472	500.183
	%crescimento	302	185	397	237	131	330
Centro-Oeste	1990	378	218	160	92.666	36.586	56.080
	2002	1.395	640	755	323.461	107.964	215.497
	%crescimento	369	294	472	349	295	384

Fonte: MEC/Inep/Daes

Tabela 12 – Instituições Federais – Número de vagas oferecidas, candidatos inscritos, relação candidatos inscritos/vaga oferecida e ingressos, nos cursos de graduação presenciais, segundo as regiões geográficas – 2002

Região/ Instituições Federais	Total de vagas oferecidas	Total candidatos inscritos	Relação cand/vaga	Total ingressos
Brasil	124.196	1.233.606	9,9	122.491
Nordeste	36.327	306.099	8,4	35.821
Norte	17.430	125.846	7,2	16.830
Sudeste	35.923	434.418	12,1	35.358
Sul	20.266	208.041	10,3	20.125
Centro- Oeste	14.250	159.202	11,2	14.357

Fonte: MEC/Inep.

Tabela 13 – Percentual de resposta do questionário-pesquisa ENC/2003, considerando as 18 áreas avaliadas em 2000

Em qual das faixas abaixo você calcula estar a soma da renda mensal dos membros da sua família que moram em sua casa?						
Alternativas	ENC/2000			ENC/2003		
	Brasil	Pública	Privada	Brasil	Pública	Privada
Até 3 salários mínimos	7,1	11,5	5	12,9	20	9,8
De 3 a 10 salários mínimos	32,9	37,1	30,8	41,7	42	41,5
De 10 a 20 salários mínimos	30,5	27,4	32	24,1	20,9	25,5
Acima de 20 salários mínimos	28,9	23,4	31,6	20,1	15,8	21,9
Sem informação	0,5	0,6	0,5	1,3	1,4	1,2

Fonte: MEC/Inep.

Tabela 14 – Cursos de graduação a distância – 2000-2002

Ano	Total	Pública				Privada		
		Total	Federal	Estadual	Municipal	Total	Particular	Comum/ Confes/ Filant
Matrícula								
2000	1.682	1.682	300	1.382	-	-	-	-
2001	5.359	5.359	1.837	3.522	-	-	-	-
2002	40.714	34.322	11.964	22.358	-	6.392	4.240	2.152
Número de Cursos								
2000	10	10	5	5	-	-	-	-
2001	16	16	10	6	-	-	-	-
2002	46	37	25	12	-	9	7	2

Fonte: MEC/Inep.

Tabela 15 – Vagas não ocupadas por meio de vestibular – Brasil – 2002

Área	Sistema Público	Sistema Privado
Educação	6.641	98.123
Humanidades e Artes	793	18.151
Ciências Sociais, Negócios e Direito	2.642	216.236
Ciências, Matemática e Computação	957	45.069
Engenharia, Produção e Construção	572	31.643
Agricultura e Veterinária	117	5.735
Saúde e Bem-Estar Social	650	42.355
Serviços	128	25.104
Total	12.506	482.507

Fonte: Inep/MEC

