

Eleições 98

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

OS DESAFIOS DO ENSINO SUPERIOR



Divulgação

A definição clara da prioridade na educação fundamental não impediu o governo Fernando Henrique de dedicar enorme esforço e atenção ao ensino superior. Sem dúvida, os problemas nesta área são bastante mais complexos do que nos demais níveis de ensino e, por isso mesmo, os resultados tendem a aparecer a mais longo prazo. Além disso, são notórias as dificuldades em organizar consensos sobre estes temas, devido à multiplicidade de agentes sociais e de visões distintas sobre o papel das universidades.

Tais dificuldades podem ser ilustradas pelos problemas que apareceram na implementação de dois elementos da política do governo: a avaliação dos cursos de graduação e a redefinição do marco legal para a plena autonomia financeira e administrativa das universidades federais. No primeiro caso, foi possível superar todas as resistências e completar com êxito a implementação da política de avaliação. No segundo, os avanços ainda vão depender da plena conscientização da sociedade e da própria universidade, quanto à importância da reforma, vital para a sobrevivência e aprimoramento do sistema.

Não obstante essas dificuldades, o governo Fernando Henrique formulou e implementou um conjunto articulado de medidas, que terão impacto decisivo na melhoria do sistema de ensino superior do país. Essas políticas podem ser agrupadas em algumas linhas básicas de atuação que guardam total coerência com o diagnóstico e com as propostas formuladas, há quatro anos, no Programa de Governo Mãos à Obra, Brasil:

Em relação ao conjunto do sistema de ensino superior: redefinição dos mecanismos de credenciamento e expansão; criação da avaliação dos cursos na graduação e aprimoramento da avaliação na pós-graduação; e expansão e seletividade da pós-graduação.

Em relação ao sistema público federal: transparência e eficiência no uso de recursos públicos; fortalecimento e melhoria da graduação; ênfase no papel do corpo docente na gestão das instituições; melhoria da qualificação do corpo docente; e definição de políticas de remuneração associadas ao mérito, à dedicação e à avaliação dos professores.

Expansão do sistema

O Brasil possuía, em 1994, um sistema de ensino superior mais ou menos adequado, em termos de tamanho, às dimensões do nosso sistema educacional. O número de vagas existentes correspondia a apenas 1,2 vezes o número de concluintes do ensino médio. Entretanto, em relação à população, o sistema era e continua pequeno, se comparado a outros países latino-americanos.

O problema não estava na falta de vagas, mas na escassez de alunos habilitados, face à baixa eficiência do ensino fundamental, que se traduzia em um número limitado de alunos concluintes do ensino médio. Não é de estranhar que a matrícula no ensino superior tenha se mantido, por muitos anos, praticamente inalterada. Entre 1983 e 1993, o total de alunos no sistema passou de 1,4 milhão para 1,5 milhão.

A situação da demanda já está mudando e tudo indica que continuará se acentuando em consequência das políticas de melhoria da qualidade da educação básica. A matrícula do ensino médio apresentou uma expansão significativa e deverá acelerar-se ainda

mais, o que impunha a necessidade de preparar a expansão do sistema.

Por outro lado, o credenciamento, baseado apenas na análise das condições prévias ao funcionamento da instituição e no reconhecimento de cursos sem prazo determinado, aliado à falta de avaliação posterior, levou a um modelo rígido, sem competição e de baixa qualidade.

A primeira providência do governo foi a aprovação da Lei 9.131/95, que criou o Conselho Nacional de Educação e redefiniu as bases do credenciamento de novas instituições, com o objetivo de promover a expansão com qualidade para fazer frente à nova demanda por ensino superior.

O novo sistema está baseado na flexibilidade, competitividade e avaliação. O aspecto mais importante da Lei 9.131/95 foi estabelecer a necessidade do credenciamento periódico das instituições, baseada na avaliação do desempenho dos cursos e das instituições de ensino superior.

Além disso, a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, foi publicado o Decreto 2.306/97, que ampliou a diversificação institucional do sistema e sua organização, criando as novas figuras jurídicas dos Centros Universitários e das Faculdades Integradas.

O novo decreto possibilitou a expansão do sistema, conferindo mais liberdade para a criação de novos cursos por instituições não universitárias que se destaquem pela qualidade do ensino, sem a obrigação de investir em pesquisa e pós-graduação, pré-requisitos indispensáveis apenas para se transformarem em universidades. Estabeleceu, também, a possibilidade do setor privado organizar-se em formas jurídicas alternativas, integrando às instituições direitos e obrigações sociais adequados à sua natureza jurídica, sem prejuízo da qualidade do ensino e de outras atribuições.

Além disso, o decreto garante aos alunos o direito de se informarem sobre as condições e o desempenho das instituições de ensino superior, agora obrigadas a publicar anualmente um catálogo geral com as informações pertinentes à qualidade do ensino, situação dos cursos, composição e regime de trabalho do corpo docente e as condições detalhadas de sua infra-estrutura, como laboratórios, bibliotecas, salas de aula etc.

Devemos atingir neste ano de 1998 a cifra de, aproximadamente, 2,1 milhões de alunos no ensino superior, registrando-se um aumento de 424 mil matrículas em relação a 1994, das quais 63 mil do sistema público federal, sem aumento no quadro de professores e funcionários. Portanto, a matrícula no ensino superior cresceu em termos absolutos, nestes últimos quatro anos, mais do que nos 14 anos anteriores (1980 a 1994), quando havia se expandido em apenas 284 mil alunos.

Avaliação

A avaliação tradicional da pós-graduação no Brasil é um dos principais fatores explicativos do êxito que tem tido este nível de ensino. A graduação, contudo, carecia de um sistema objetivo e abrangente de avaliação, que proporcionasse tanto critérios a serem incorporados no processo de reconhecimento de cursos e recredenciamento das instituições, quanto informações transparentes e objetivas para o conjunto da sociedade.

Implantado em 1996, o Exame Nacional de Cursos já avaliou 10 áreas de graduação (Direito, Administração, Engenharia Civil, Engenharia Química, Engenharia Mecânica, Medicina Veterinária, Odontologia, Letras, Matemática e Jornalismo) e tem mostrado resultados muito favoráveis quanto à qualidade das universidades públicas. O sistema de avaliação da graduação tem no Exame sua parte mais visível, mas, hoje, já contempla um complexo sistema de indicadores, à semelhança do que acontece na pós-graduação.

Além disso, o MEC vem promovendo uma avaliação *in loco* das condições de oferta dos cursos de graduação pelas instituições (especialmente das mal avaliadas no Exame), por comitês de especialistas que já visitaram mais de 700 cursos.

A avaliação institucional foi convertida em uma modalidade integrada ao sistema de avaliação do MEC, que vem incentivando sua implantação nas instituições de ensino superior, adequando seu procedimento e acompanhando sua implementação com o apoio de especialistas nesta modalidade. A avaliação compõe o conjunto de indicadores a ser considerado no processo de recredenciamento das instituições.

Apesar de tradicional e respeitado, o sistema de avaliação da pós-graduação havia perdido, com o tempo, seu poder de discriminação. Uma proporção muito elevada dos cursos detinha conceitos A e B e não era possível identificar quais os programas que realmente possuíam nível de excelência comparável internacionalmente. Todo o sistema de avaliação da pós-graduação foi objeto de um exame por especialistas internacionais, o que serviu de estímulo para uma importante reformulação, com a participação ativa da comunidade acadêmica brasileira.

Recursos públicos

Não há dúvida que as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) constituem o núcleo do sistema universitário brasileiro, juntamente com algumas universidades estaduais. Nelas concentra-se a pesquisa, a pós-graduação, o desenvolvimento de tecnologias importantes para o país e o ensino de graduação de melhor qualidade. Por essas razões, a sociedade brasileira não pode prescindir do sistema universitário público para o seu desenvolvimento e quer ver ampliada a sua contribuição para o progresso econômico e social do país.

Entretanto, são conhecidos também os problemas de eficiência e custos desse sistema. As relações aluno/professor e aluno/funcionário precisam ser ampliadas, até atingirem os padrões dos melhores sistemas internacionais, sem que isso acarrete perda de qualidade: esta deve ser a resposta do ensino superior às demandas que se anunciam para os próximos anos.

A origem desses problemas pode ser encontrada tanto em fatores externos quanto internos às universidades, dentre os quais destaca-se o fato de estarem professores e funcionários submetidos ao Regime Jurídico Único. Ademais, as taxas de evasão nas universidades públicas também são muito elevadas, o que resulta em turmas muito reduzidas, especialmente nos anos finais dos cursos.

Para reverter este quadro, será necessário um esforço de parte das universidades públicas para absorver um número maior de alunos oriundos de outras instituições para preencher essas vagas e ampliar, assim, sua contribuição à sociedade. Além do mais, será

necessário aumentar a oferta de vagas e o número de turmas, especialmente nos cursos noturnos. Estes são exemplos de fatores internos às universidades que contribuem para os indicadores mencionados.

Na busca de maior eficiência, transparência e responsabilidade social por parte das instituições federais de ensino superior, os avanços alcançados nos últimos três anos e meio foram muito significativos, ainda que muitos deles tenham provocado natural reação ao alterar práticas administrativas tradicionais.

Deixaram de ser importantes as práticas de gerar saldos financeiros que podiam ser aplicados no mercado, criando uma receita inflacionária para as instituições, o que era, inclusive, estimulado pelo próprio MEC. O enquadramento de todas as instituições do Ministério da Educação no SIAPE (Sistema Integrado de Administração de Pessoal), desde outubro de 1997, tornou mais transparente a administração de pessoal, antes totalmente fora de controle. Basta assinalar que a despesa mensal do MEC com pessoal reduziu-se de R\$ 410 milhões para R\$ 390 milhões apenas pelo enquadramento de todas as entidades nesse sistema que abrange toda a administração federal.

Como consequência, reduziram-se drasticamente os chamados recursos próprios das instituições federais. Em contrapartida, o governo aumentou significativamente a contribuição de recursos oriundos do Tesouro para o custeio das universidades federais, compensando a perda de recursos de aplicações financeiras, comuns no período de alta inflação. Em valores constantes, a preços de 1997, o volume de recursos orçamentários cresceu de R\$ 419 milhões em 1994 para R\$ 641 milhões em 1997.

Estes dados demonstram claramente o compromisso do governo com seu sistema de ensino superior. Compromisso que também leva em conta um maior controle dos gastos e uma maior transparência na distribuição dos recursos entre as instituições, segundo uma matriz discutida e aprovada pelos reitores. Este maior controle, junto com a estabilidade da economia, cria as condições para estimar precisamente os custos de cada instituição, elemento indispensável para definir a autonomia administrativa e financeira.

Melhoria da graduação

É inegável que, na evolução das universidades federais nas últimas décadas, nem sempre a graduação recebeu a prioridade necessária, contando com baixos investimentos em laboratórios e poucos estímulos para que os professores mais qualificados dedicassem parte de seu tempo aos cursos de graduação. Tratava-se de uma grave distorção, que comprometia uma das funções mais nobres da universidade pública, ou seja, a formação básica dos futuros profissionais do país.

Desde o início do governo Fernando Henrique, o Ministério da Educação tem procurado enfrentar essa difícil questão, outorgando prioridade à graduação. Além dos recursos para custeio, o governo assegurou investimentos em recursos didáticos para os programas de graduação.

Foram investidas somas importantes em bibliotecas e na construção de infra-estrutura de redes de informação. Em 1997, foram aplicados R\$ 77,4 milhões de recursos do MEC em programas de investimentos nas universidades federais, sendo R\$ 8,7 em livros para bibliotecas de graduação e R\$ 26,7 em informatização. Para 1998, estão previstos R\$ 49 milhões apenas nestes dois itens.

Desde 1995, o MEC vem trabalhando junto com as universidades na montagem do maior programa, até hoje, de investimento em laboratórios de graduação. Encontra-se em fase final o processo de licitação internacional para a aquisição de US\$ 300 milhões em equipamentos para laboratórios de graduação e hospitais universitários. Estão sendo adquiridos cerca de 70 mil equipamentos de 1.700 itens diversos.

Ainda na área da graduação, o MEC realizou um enorme esforço no sentido de tornar realidade o estipulado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que prevê a definição das Diretrizes Gerais dos Currículos de Graduação. Um amplo programa de debates foi desenvolvido durante o primeiro semestre de 1998, envolvendo universidades e entidades acadêmicas e profissionais. Foram recebidas mais de 800 sugestões, que estão sendo analisadas para posterior envio ao Conselho Nacional de Educação.

Os objetivos são a melhoria na oferta de cursos, a ampliação e a integração entre as várias áreas do co-

nhecimento, a flexibilização curricular, o combate à evasão escolar e a ampliação do espaço de decisão dos alunos na definição de seu currículo acadêmico.

O corpo docente na gestão das IFES

A necessidade de avançar na democratização e na valorização dos princípios acadêmicos de gestão das universidades levou o Ministério da Educação a ressaltar o papel do corpo docente na condução dos destinos da universidade pública.

Para tanto, o governo Fernando Henrique reviu a legislação herdada do período autoritário, aprovando novos mecanismos legais, como a Lei 9.192, que define o processo de escolha dos dirigentes universitários e a composição dos órgãos colegiados. Ao reduzir-se as listas a três nomes, em vez de seis, aumentou-se o poder de indicação por parte da universidade, reservando aos docentes um peso não inferior a 70% em qualquer das etapas do processo de elaboração das listas.

Dessa forma, introduziu-se a prática da votação uninominal, evitando-se a votação em chapas, que excluía a maioria da comunidade acadêmica, tornando o processo mais transparente e democrático. Por outro lado, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, princípios semelhantes foram introduzidos na composição dos órgãos colegiados.

Nos últimos anos, acentuou-se a tendência da aposentadoria dos professores. O receio de que a reforma da Previdência afetasse direitos adquiridos levou muitos docentes, ainda na faixa dos 45 a 55 anos, a solicitar sua aposentadoria. Isto significou uma perda importante para as universidades federais pois, em muitos casos, o Estado havia investido pesadamente na formação desses professores e o sistema público se viu, assim, privado de sua contribuição, justamente no momento da plenitude de sua maturidade intelectual.

É certo que, em grande parte, o sistema de ensino superior não foi prejudicado, pois muitos professores foram contratados por instituições privadas, o que contribuiu para a melhoria do perfil de qualificação do seu corpo docente.

Na área das instituições federais, de outro lado, es-

se processo foi em grande parte compensado ao induzir uma renovação que apresenta também aspectos positivos: em quase todos os concursos novos, tem prevalecido a exigência, como titulação mínima, do nível de doutorado.

Nos três anos e quatro meses – que vão de janeiro de 1995 a abril de 1998 – foi autorizada a realização de 8.871 concursos para preenchimento de cargos de docentes nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), o que significou uma renovação de 21% sobre o total de professores efetivos.

Por outro lado, observa-se, no quadro Evolução percentual da titulação dos Docentes efetivos das IFES, que a proporção de doutores no total do quadro de docentes efetivos das IFES cresceu de 22% para 29% em apenas 3 anos – de 1994 a 1997 – mantendo-se inalterada a proporção de mestres.





Gratificação de estímulo à docência

Como parte da filosofia de priorizar o ensino de graduação e de corrigir distorções salariais, o Ministério da Educação propôs a criação de um Programa de Incentivo à Docência, que consistia na concessão de bolsas para os professores dedicados ao ensino da graduação. Esta proposta acabou sendo rejeitada, no contexto do movimento de paralisação que afetou as universidades federais. Impôs-se, assim, encontrar outra solução para corrigir a defasagem salarial, especialmente dos professores titulares em início de carreira, e que também sinalizasse a prioridade conferida ao ensino de graduação e à avaliação de desempenho.

A solução da questão salarial, entretanto, não é simples. Os professores das instituições federais de

ensino se enquadram no Regime Jurídico Único que prevê, entre outras coisas, o princípio da isonomia salarial, independentemente da instituição, da área do conhecimento e da região onde atuam.

Ocorre que, apesar da isonomia, são grandes as diferenças salariais que hoje existem dentro do sistema. A remuneração média de um professor doutor em regime de dedicação exclusiva, em algumas universidades, chega a ser duas vezes maior que em outras. Estas diferenças não estão relacionadas à qualidade da instituição ou à sua relevância social.

A solução encontrada foi propor a Gratificação de Estímulo à Docência, já aprovada pelo Congresso, que pode significar reajustes entre 20% e 50% nos salários, e que beneficia sobretudo os professores em início de carreira. O reajuste será maior para os professores mais titulados, os que se dedicam mais à universidade e os que forem mais bem avaliados em sua produção acadêmica e seu desempenho docente. Trata-se de um projeto inovador que haverá de melhorar a qualidade da universidade pública e estimulá-la a aumentar sua atividade docente.

Autonomia universitária

A solução definitiva dos mais importantes problemas que afetam hoje as universidades federais depende da ampliação da autonomia universitária, tanto do ponto de vista orçamentário quanto de pessoal. Com a autonomia, as universidades passariam a receber verbas globais em função dos serviços que prestam à sociedade (número de alunos, relevância das pesquisas e da extensão). Desta forma, poderiam definir seu próprio orçamento, suas carreiras e seus salários, bem como remanejar seu pessoal de acordo com suas necessidades. Em relação à aposentadoria, seria proposta a criação de um fundo de pensão de forma a não onerar o orçamento das IFES com o pagamento desses benefícios.

Encontra-se em discussão no Congresso Nacional proposta de Emenda Constitucional, encaminhada pelo governo acerca desses pontos.