

CBPF - CENTRO BRASILEIRO DE PESQUISAS FÍSICAS
Rio de Janeiro

Ciência e Sociedade

CBPF-CS-003/09

outubro 2009

**Educação superior e inclusão
social no Brasil**

Luiz Davidovich



Ministério da
Ciência e Tecnologia



Educação superior e inclusão social no Brasil¹

Luiz Davidovich

1 Introdução

A última grande reforma da educação superior no Brasil ocorreu em 1968, quando foram implantados o regime de créditos e a estrutura departamental, visando aumentar a flexibilidade dos cursos. Nas ruas, os estudantes exigiam mais vagas, opunham-se à proposta oficial de uma universidade voltada para o mercado e defendiam a idéia de uma educação transformadora, que incentivasse o espírito crítico. Após um período de 37 anos, cabe perguntar: como se desenvolveu nosso ensino superior? Houve ação transformadora? Foi possível ir além das necessidades imediatas do mercado e responder aos anseios maiores da sociedade brasileira? Conseguiu acomodar a aspiração de vários setores da população por uma educação superior de qualidade?

No momento em que vários segmentos da sociedade brasileira se envolvem em um intenso debate sobre a reforma da educação superior, devemos analisar o desenvolvimento da educação superior no Brasil nas últimas décadas, dentro da perspectiva associada àquelas perguntas, e, além disso, responder a duas questões básicas e preliminares a qualquer projeto de transformação: Que tipo de formação desejamos dar aos graduados de nosso ensino superior nas primeiras décadas do Século XXI? Que perfil devem ter nossas instituições de educação superior para que ajudem a alavancar o desenvolvimento do país? A discussão que ora se trava frequentemente ignora tais questões para centrar-se nas estruturas administrativas e de poder, quando de fato essas estruturas devem moldar-se para que a missão da educação superior seja cumprida eficazmente.

Já existe, no entanto, uma longa história de discussão de modelos acadêmicos em nosso país, que teve repercussões importantes na fundação da Universidade de São Paulo, da Universidade do Distrito Federal e, mais recentemente, na fundação da Universidade de Brasília.

Perguntas como as que formulamos nos parágrafos iniciais já permeavam os debates realizados na década de 1950 sob inspiração do educador Anísio Teixeira (1900-1971) e foram tema de um simpósio organizado pela SBPC em 1960. Propunha-se modificar os padrões de conhecimento do ensino superior brasileiro, aliando a formação humanística e a livre criação cultural à ciência e à tecnologia modernas. Segundo o antropólogo Darcy Ribeiro (1922-1997), um dos líderes daquele movimento, tratava-se de criar uma “universidade necessária” para o desenvolvimento do país, integrando ensino e pesquisa, e fugindo ao “modelo tradicional de ensinar e cultivar a erudição clássica”.

A Universidade de Brasília foi inaugurada a 21 de abril de 1962 e nela os estudantes recebiam formação ampla e crítica. Alunos de engenharia, por exemplo, eram incentivados a seguir cursos de cinema com Nelson Pereira dos Santos ou estudar música com Cláudio Santoro. Além desses dois, outros grandes mestres conduziam os programas: Os-

¹Originalmente publicado em *Parcerias Estratégicas*, n. 20, p. 213-234 (2005). Reproduzido em *Ciência & Sociedade* com a autorização do autor.

car Niemeyer, de arquitetura e urbanismo; Rocha Miranda, de artes; Roberto Salmeron e Jayme Tiomno, de física; Elon Lages Lima, de matemática; Carolina Bori, de psicologia; Victor Nunes Leal, de direito, administração e economia; Otto Gottlieb, de química; Cyro dos Anjos, de letras, entre outros cientistas e intelectuais ilustres. Anísio Teixeira, inicialmente vice-reitor de Darcy Ribeiro, tornou-se depois reitor. Uma experiência inovadora infelizmente abortada pela ditadura militar.

Darcy Ribeiro dizia que o modelo da UnB nada tinha de inovador, pois constituía a estrutura experimentada e comprovada em sua eficácia nos países desenvolvidos. Segundo ele, a renovação do ensino superior na Alemanha, na Inglaterra, nos Estados Unidos, na Rússia, fez-se ao integrar ciência moderna e tecnologia nos cursos universitários e se processou por um caminho ainda recomendável ao Brasil.

Como naquela época, ainda hoje se afirma que a missão essencial da educação superior é formar recursos humanos de qualidade e promover, por meio da pesquisa, o avanço do conhecimento e a formação crítica e criativa dos estudantes. Considera-se que a principal forma de intervenção social das instituições de educação superior é por meio da formação de recursos humanos qualificados, sendo a autonomia didático-científica essencial para o sucesso dessa missão. A estrutura dessas instituições nos países desenvolvidos ou com forte ímpeto desenvolvimentista resulta dessa convicção, atribuindo aos docentes a responsabilidade pelo sucesso desse programa e regulando, por meio de interfaces apropriadas que resguardam a autonomia didático-científica, a interação dessas instituições com o Estado e a sociedade.

Esses são os pressupostos básicos que regem este trabalho. Nele, é apontada uma série de obstáculos que têm inibido, ao longo dos últimos anos, o fortalecimento e a expansão da educação superior no Brasil, limitando a um patamar reduzido, mesmo se comparado com o de outros países da América Latina, o percentual de jovens que desfrutem de educação superior.

Após uma análise crítica do panorama atual da educação superior em nosso país, e de considerações sobre o cenário internacional, são apresentadas algumas propostas, muitas das quais baseadas no documento “Subsídios para a Reforma da educação Superior no Brasil”, elaborado pelo Grupo de Trabalho da Academia Brasileira de Ciências, e disponível no site <www.abc.org.br>.

Ações de inclusão social são consideradas sob dois pontos de vista:

I) formas de expandir com qualidade o número de matrículas nas instituições de educação superior;

II) formas de propiciar uma participação da sociedade na gestão das instituições de educação superior.

Na Seção II, traçamos um breve panorama da educação superior no Brasil, apontando obstáculos ao seu fortalecimento e expansão. Na Seção III, discutimos o panorama internacional, dando destaque a novas formas de organização acadêmica e às discussões sobre autonomia e gestão. Na Seção IV, apresentamos propostas no sentido de aumentar o contingente da população que venha a se beneficiar da educação superior. Na Seção V, apresentamos propostas de órgãos que permitem uma interface entre as instituições de educação superior e a sociedade, e um exame qualificado da proposta orçamentária das instituições federais. Finalmente, a Seção VI contém nossas conclusões.

2 O Panorama Atual da Educação Superior no Brasil: Obstáculos ao seu Fortalecimento e Expansão Qualificada

2.1 Graduação: Crescimento com Investimento Público Reduzido e sem Controle de Qualidade

Desde a criação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), em 1951, a pós-graduação e a pesquisa expandem-se quantitativa e qualitativamente no Brasil. Um desenvolvimento importante ocorreu especialmente a partir da década de 1970. Fortemente concentradas em instituições públicas e avaliadas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), têm permitido a criação de tecnologias pioneiras, atestadas pelo sucesso de empresas como a Petrobras, a Embrapa e a Embraer.

Já os cursos de graduação se desenvolveram de modo diferente. O clamor por mais vagas foi atendido por forte expansão do ensino privado, sem preocupação com qualidade (figura 1).

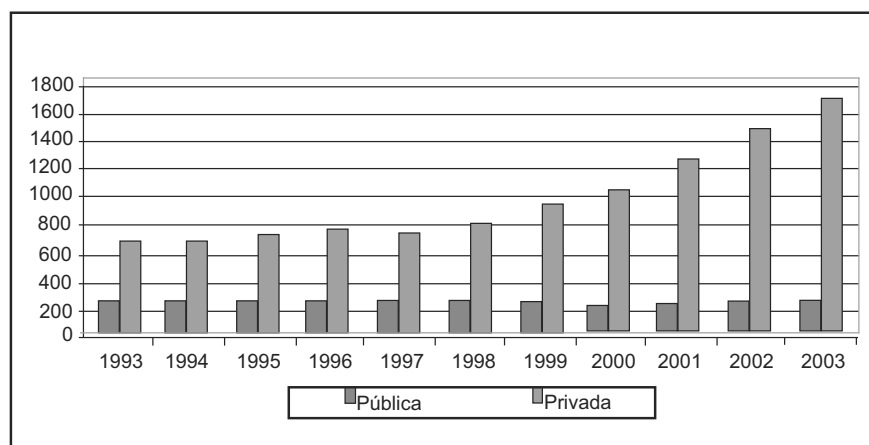


Figura 1: Número de instituições públicas e privadas no Brasil: evolução no período de 1993 a 2003. (Fonte: MEC/Inep.)

Hoje, mais de 70% dos alunos de ensino superior no Brasil estudam em instituições privadas. Nos Estados Unidos, o percentual correspondente é de 22%, sendo que, naquele país, é muito reduzido o número de instituições privadas com objetivo de lucro. De fato, apenas 1,4% dos estudantes de nível superior nos Estados Unidos estão matriculados em instituições que objetivam lucro.

A distribuição de matrículas por área de conhecimento nos cursos de graduação está ilustrada na figura 2. A forte concentração em ciências humanas e sociais contrasta com o que ocorre em países desenvolvidos ou com forte tendência desenvolvimentista, nos quais as áreas tecnológicas ocupam espaço bem maior. Não foi certamente por obra de um planejamento governamental que ocorreu a distribuição exibida na figura 2. As

instituições privadas preferem os cursos da área de ciências humanas e sociais pelo fato de serem mais baratos.

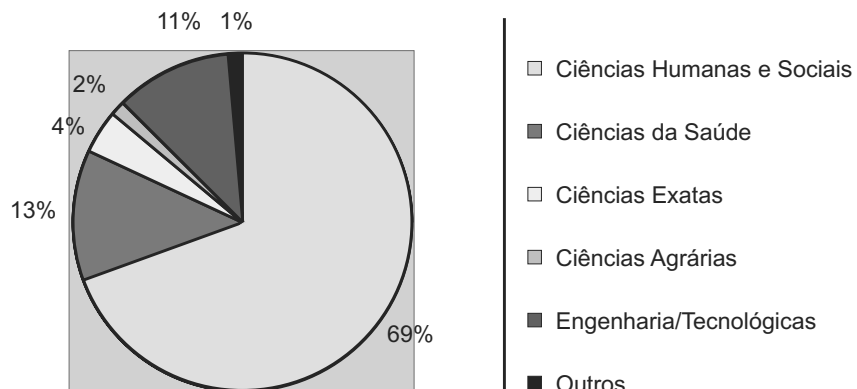


Figura 2: Distribuição de matrículas por área de conhecimento, em cursos de graduação no Brasil, em 2003. (Fonte: MEC/Inep.)

Apesar da expansão, apenas 10% dos brasileiros entre 18 e 24 anos estão matriculados em instituições de ensino superior, enquanto na Argentina e Estados Unidos os percentuais são de 35% e 60%, respectivamente.

A Tabela 1 exhibe o gasto público com educação, como percentagem do PIB, para vários países, no biênio 2000/2001. Os percentuais brasileiros são inferiores aos de vários países da América Latina.

A União entra com menos que 25% do gasto total, como mostra a Fig. 3 (note-se a discrepância entre a Tabela e a Figura 3 – devida talvez a serem os períodos de apuração diferentes).

Dos gastos totais públicos com a educação no Brasil, cerca de 21% do total são destinados à educação superior (excluindo-se as despesas com previdência). Nos países da OECD, o investimento em educação é, em média, cerca de 5,3% do PIB, sendo que cerca de 25% desse total são investidos em educação superior.

É falso, portanto, o argumento de que o Brasil já investe recursos suficientes na educação superior, e que esse montante é demasiadamente importante, comparado com o dispêndio total em educação. De fato, a contenção de investimentos nessa área, aliada à ineficiência da organização dos cursos e a ausência de uma diversidade de modelos acadêmicos e institucionais, que serão comentadas mais adiante, foram os principais fatores que determinaram a atual presença reduzida do sistema público no cenário da educação superior em nosso país.

2.2 Ensino fundamental e médio: o gargalo da inclusão social

Temos ainda um longo caminho a percorrer, que pressupõe um reforço substancial do ensino fundamental e médio. Dos brasileiros entre 15 e 17 anos, só 1/3 está no ensino médio, e as deficiências do ensino fundamental ajudam a marginalizar milhões de crianças.

ARGENTINA	4,6
BOLÍVIA	6,0
BRASIL	4,0
CANADÁ	5,5
CHILE	4,4
COLÔMBIA	4,4
CUBA	9,0
ESTADOS UNIDOS	5,6
FRANÇA	5,8
MÉXICO	4,5
PARAGUAI	4,7
PERU	3,5
ISRAEL	7,3
MALÁSIA	7,9

Fonte: Unesco, Global Education Digest 2004.

Tabela 1. Gasto público com educação (do PIB), ano fiscal 2001.

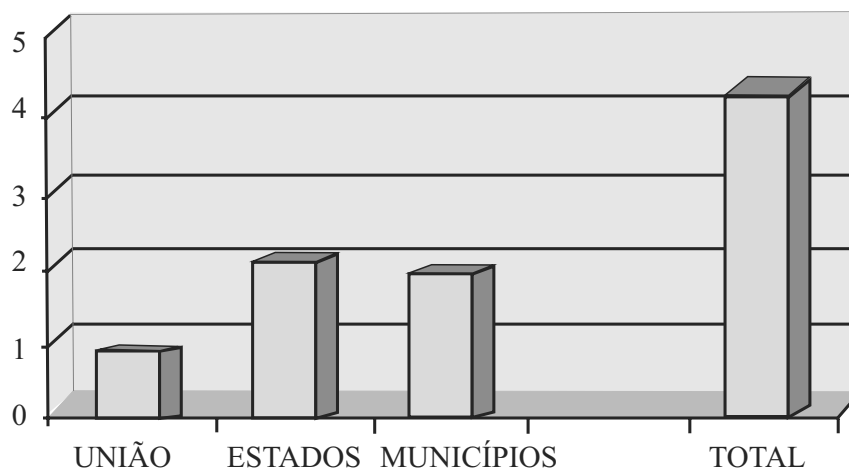


Figura 3: Gastos com educação no Brasil, como porcentagem do PIB em 1999. (Fonte: MEC/Inep.)

O forte desenvolvimento da pós-graduação ocorrido a partir dos anos 70 contrastou com a deterioração dos outros níveis de ensino. Em particular, sofreu a escola pública de ensino fundamental e médio, cuja qualidade foi vítima de um ciclo vicioso, com a desvalorização dos professores e o afastamento da classe média, que representava uma fonte de pressão para a sua melhoria.

Dada a situação familiar precária das crianças e adolescentes mais pobres, principalmente nos grandes centros urbanos, é importante que a escola pública tenha horário integral, de modo que os alunos possam desfrutar, além das aulas, de atividades formadoras, como esportes, oficinas de arte, literatura e ciência, laboratórios de informática.

A Tabela 2 mostra como é ainda extremamente reduzido o gasto público por aluno no Brasil, no ensino fundamental, quando comparado com outros países. É interessante observar que, enquanto nessa tabela o Brasil está em último lugar nos gastos por aluno no ensino fundamental, o mesmo não ocorre com o ensino superior, em que está a frente da Coreia do Sul e do Japão. A comparação dos gastos entre diversos países deve levar em consideração que em vários deles a estrutura de ensino superior é extremamente diversificada, incluindo cursos de curta duração em instituições que não realizam pesquisa, e que requerem por isso um gasto menor por aluno. Esse fato sugere, no entanto, que a educação superior no Brasil poderia ser muito mais eficiente, se aumentasse a diversificação das instituições públicas de ensino superior.

Gasto público 1998/1999		Gasto/Aluno	
Ajustado para R\$ pela PPP	(%)PIB	Fundamental	Superior
Austrália	5,0	4.178	10.084
Japão	3,5	4.506	8.839
México	4,4	943	4.119
Coreia do Sul	4,1	2.441	4.606
Portugal	5,7	5.661	4.130
Estados Unidos	5,2	3.637	16.529
Média OCDE	5,2	3.637	9.823
Argentina	4,5	1.401	4.821
Brasil	4,3	691	9.756
Chile	4,2	1.463	5.493
Paraguai	4,8	754	4.700

Tabela 2. Gastos públicos com a educação. Fonte: *Education at a glance*, 2002, OECD, citado por Ivan Castro de Almeida, *R. Bras. Est. Pedag.*, Brasília, v. 82, n. 200/201/202, p. 137-198, jan./dez. 2001.

2.3 Os Sonhos da Década de 1950 e a Realidade Atual: Especialização e Ineficiência

A exposição de motivos para justificar o projeto de lei que criava a Universidade de Brasília, assinada pelo então Ministro da Educação e Cultura, Clovis Salgado, mencionava que se propunha “uma estrutura nova do corpo universitário, para dar-lhe unidade

orgânica e eficiência maior. O aluno que vem do ensino médio não ingressará diretamente nos cursos superiores profissionais”.

Desde então, ocorreu uma verticalização crescente em nossas instituições de educação superior, de tal forma que logo no vestibular os jovens fazem opção de carreira profissional. Essa especialização prematura contrasta com a tendência mundial de uma formação ampla e sólida, que permita ao estudante transpor as fronteiras das disciplinas e adaptar-se mais facilmente às rápidas transformações do mundo atual.

O processo atual de seleção de estudantes para o ensino superior força uma especialização prematura, permite o ingresso na universidade – em carreiras nas quais a competição é menos acirrada – de candidatos com formação muito inferior à grande parte dos excluídos que disputaram carreiras mais procuradas e restringe ao exame vestibular a seleção de candidatos ao ciclo profissional.

A compartimentação dos primeiros anos na universidade, por outro lado, leva a uma profissionalização prematura, dificultando uma formação ampla e sólida e produzindo profissionais obsoletos. Além disso, impede uma seleção para cursos profissionais com base no desempenho nos primeiros anos de universidade, favorece a acomodação dos estudantes e provoca evasão profissional. O quadro é agravado pelo fato de as profissões de nível superior serem demasiadamente regulamentadas no país, o que imobiliza seu recorte e inibe a formação dos novos profissionais que o mundo contemporâneo requer. Trata-se de um quadro de ineficiência, cuja modificação acarretaria melhor aproveitamento dos estudantes e novas oportunidades de inclusão social.

Para isso, é preciso repensar os programas, estimular uma sólida formação interdisciplinar, promover o ingresso em grandes áreas da universidade, adiando-se a especialização, reduzir a carga horária de disciplinas obrigatórias (frequentemente encontramos estudantes cursando sete disciplinas em um semestre) e aumentar o leque de eletivas, e oferecer oficinas de trabalho sobre temas atuais. Assim, não só se estará incentivando a formação interdisciplinar, como também se dará mais oportunidade de tratamento especial a alunos excepcionais ou com dificuldade de aprendizagem.

A redução substancial da carga horária obrigatória permitiria não apenas incentivar a participação ativa dos estudantes no processo de aprendizagem. Possibilitaria também que o estudante tivesse uma formação mais abrangente, por meio de disciplinas eletivas e oficinas de trabalho. Estas reuniriam grupos de até 20 estudantes, durante uma ou duas horas por semana, versando sobre temas controvertidos da atualidade ou temas mais específicos na fronteira do conhecimento.

A crescente demanda pelo ensino superior deve ser atendida, mas é preciso diversificar as opções em instituições públicas de qualidade, com cursos de dois, três anos, que possibilitem aos alunos sair para o mercado de trabalho, aprofundar a profissionalização em ciclo posterior ou simplesmente educar-se para se situar melhor no mundo contemporâneo.

No Brasil, a implantação de instituições públicas com esse perfil ajudaria a estender uma educação de qualidade para um número maior de estudantes, promovendo sua formação científica e humanística e ocupando um espaço que tem sido frequentemente explorado por instituições privadas de baixa qualidade e restritas quanto às áreas de conhecimento.

A reestruturação, modernização e flexibilização dos cursos e programas não é um plano que possa ser implantado universalmente ou por decreto. Por sua profundidade, exige a

convicção de seus principais atores para ter sucesso. A implantação de mecanismos sérios de avaliação (uma Capes para a graduação) permitiria zelar pela eficiência dos cursos, incentivar propostas inovadoras e impedir a proliferação de empresas sem compromisso com a qualidade do ensino.

3 O Caminho Internacional

3.1 Novos Modelos Acadêmicos: EUA, Europa e China

Parece haver já uma visão consensual, tanto na Europa quanto nos EUA, sobre dois pontos:

a) Os cursos de nível superior devem ter uma estrutura sequencial composta de ciclos relativamente curtos.

b) A especialização, quando não precedida de uma formação científica bastante sólida e ampla, só é apropriada para profissionais com função estritamente operacional.

Nos EUA, o sistema de educação superior é muito amplo e diversificado. Ali temos desde os *community colleges*, que oferecem cursos com duração de dois anos, de caráter predominantemente profissionalizante, até as universidades de pesquisa (*research universities*) que formam do bacharel de quatro anos ao Ph.D ou MD. Em todas as universidades de pesquisa, o bacharelado contém um Ciclo Básico (CB) de pelo menos um ano durante o qual o estudante não tem de declarar qualquer intenção sobre sua opção de carreira. O CB é dedicado aos fundamentos das ciências e das artes. Nas melhores universidades daquele país, há atualmente uma tendência para o alongamento do CB, cuja duração será de um ano e meio a dois anos, dependendo da universidade.

Na Universidade de Harvard, Estados Unidos, está em andamento uma reforma curricular que adia a especialização para a metade do segundo ano do curso universitário e incentiva a participação dos estudantes em seminários, oficinas e grupos de trabalho já no primeiro semestre, de modo a torná-los mais críticos e criativos. Segundo o presidente de Harvard, Lawrence Summers, “uma cultura da educação em que é uma vergonha não saber o nome de cinco peças de Shakespeare, mas é aceitável desconhecer a diferença entre genoma e cromossomo, não é uma cultura funcional”. Indagado se essa revisão não significava um reconhecimento de que o currículo de Harvard estava cheio de defeitos, Summers respondeu: “Toda invenção humana deveria ser revista a cada 25 anos, especialmente à luz das transformações trazidas pela ciência e pela globalização”. O destaque que tais mudanças mereceram no jornal *The New York Times* explica-se facilmente: as reformas curriculares de Harvard são frequentemente seguidas por outras instituições de ensino superior nos Estados Unidos.

Cursos de nível superior com duração mais curta e de formação geral são comuns nos Estados Unidos (onde existem os chamados *community colleges*) e na Europa. Frequentemente eles se integram às universidades. Assim, por exemplo, a Universidade de Berkeley, na Califórnia, seleciona novos estudantes não apenas para o primeiro ano de seus cursos, mas também para o terceiro ano, com objetivo de profissionalização, caso os estudantes tenham se graduado em *community colleges* da Califórnia.

A participação de estudantes em oficinas de trabalho tem sido estimulada em universidades de outros países. Várias universidades norte-americanas oferecem, para os

alunos cursarem já no primeiro semestre, um amplo leque de temas de oficinas, com o objetivo explícito de ampliar a formação do estudante, desenvolver sua capacidade de expressão, sua criatividade e seu espírito crítico. Nos catálogos das principais universidades norte-americanas, podem ser encontrados temas de oficinas de trabalho, oferecidas já no primeiro semestre, como globalização; a biologia na era pós-genoma: decifrando o código da vida; mito, memória e história: entendendo os índios americanos; leitura e apreciação de poesia *etc.*

Na Europa, o esforço de tornar compatíveis os currículos e programas dos vários países europeus tem provocado discussões sobre a reestruturação dos programas em um ciclo de encontros e debates conhecido como “processo de Bolonha”. Procura-se estabelecer um modelo paradigmático, o 3-2-3, que corresponderia a três anos de graduação (no mínimo), dois anos de especialização, e três de doutorado.

Na China, o número de especializações em cursos de graduação caiu de 504 para 249 em 1998, para evitar especialização prematura e incentivar a interdisciplinaridade. Em 2002, a Universidade de Xangai implementou uma reforma que flexibilizou o currículo, permitindo ao estudante escolher cursos e percursos que conciliassem sua habilidade, interesse e talento com as necessidades sociais. No plano nacional, novas experiências estão sendo tentadas nos exames de seleção, enfatizando compreensão e habilidade para aplicar conhecimentos, em vez de memorização.

3.2 Formas de organização: universidade, sociedade e autonomia

A instituição universitária permeia todo o segundo milênio. A primeira universidade, a de Bolonha, Itália, foi fundada no Século XI. Seguem-se a Universidade de Paris, fundada entre 1150 e 1170, e a de Oxford, Inglaterra, no final do Século XII. O objetivo original da universidade era conservar e transmitir os ensinamentos da Igreja, preparando sacerdotes e profissionais que deveriam servir em áreas nas quais a Igreja tinha especial responsabilidade, como direito e medicina. A organização dessas instituições se manteve essencialmente inalterada durante muitos séculos.

No Século XIX inicia-se uma grande transformação, com a crescente secularização das universidades e as consequentes mudanças em sua missão, nas formas de financiamento e na estrutura de sua administração. Nessa época, surge a questão da autonomia, para estimular e proteger a produção de conhecimento independente da autorização e do controle eclesiásticos.

Desde então, a autonomia didático-científica tem sido considerada essencial para o bom funcionamento das universidades, não obstante as pressões crescentes, em tempos modernos, por um engajamento maior com interesses de grupos sociais. Ao mesmo tempo, as universidades passam a ter um papel central na estratégia de desenvolvimento de um grande número de países, como se depreende da declaração feita por John Doerr, um dos principais capitalistas de risco do Vale do Silício, nos Estados Unidos, quando indagado sobre a razão do sucesso desse parque científico e tecnológico: “Estamos construindo uma nova economia. Podemos fazer isso porque há muito tempo o povo americano decidiu investir na educação pública, financiar pesquisa no nível federal e encorajar a inovação com o sistema de patentes. Hoje colhemos os benefícios de um século de investimento

público na educação e na pesquisa.”.

As formas de financiamento e gestão variam bastante, sendo objeto de intenso debate em vários países atualmente. No centro das discussões está o conceito de autonomia de gestão. Um seminário realizado em Salzburgo, Áustria, em fevereiro de 2002, intitulado “Os significados da autonomia: o governo das universidades reconsiderado”, reuniu lideranças acadêmicas dos Estados Unidos e da Europa central e oriental. Constatou-se nesse seminário que tensões, compromissos e ajustes relacionados às expectativas da sociedade são parte inevitável da vida de universidades que pratiquem uma autonomia razoável. Os debates levaram à conclusão de que essa “autonomia razoável” deve ser tratada como um “princípio negociável”, a depender do estágio de desenvolvimento e das condições históricas de cada país.

Diferentes modelos são adotados em diversos países. Nos Estados Unidos, as universidades, públicas e privadas, têm um conselho gestor, o *Board of Trustees*, que está acima do presidente da instituição. Dele participam membros da sociedade em geral, escolhidos, nas universidades privadas, por ex-alunos ou pelo próprio conselho gestor, e nas públicas, em grande parte pelo governador do Estado nas quais se situam (as universidades públicas norte-americanas são estaduais). O conselho gestor da Universidade da Califórnia, por exemplo, que compreende 10 universidades, tem 26 membros, 18 dos quais são indicados pelo governador para um mandato de 12 anos. A escolha do reitor cabe a esses conselhos, após um processo de consulta, regulado por lei, que envolve professores e representantes dos estudantes.

Na Europa, os conselhos gestores vigoram em diversos países e estão em processo de implantação em outros. O método de escolha do reitor varia segundo o país: na Inglaterra e Áustria, este é escolhido pelo conselho gestor; na França, é eleito por três conselhos (de Administração, Científico e de Ensino e Vida Acadêmica) e nomeado pelo ministro da educação. A composição desses três conselhos é regulada por lei, que fixa margens de participação dos diversos segmentos. A participação dos docentes situa-se entre 40% e 45%; a dos estudantes e funcionários entre 30% e 40%; a externa (que inclui docentes de outras instituições e representantes do poder local e de categorias profissionais) entre 20% e 30%. Na Itália, o reitor é eleito pelo conjunto de professores permanentes, mais uma representação da ordem de 30% de funcionários e estudantes. Na Universidade Autônoma do México é escolhido por um conselho de 15 docentes; na Universidade Livre de Bruxelas, pelos professores do quadro permanente. A nomeação dos reitores, feita pelo poder executivo, nem sempre é um processo puramente formal: listas tríplices ou duplas são adotadas em alguns países europeus e, mesmo quando um único nome é indicado, este pode ser recusado. Em todos os casos, os docentes têm um peso importante, pois se considera que eles devem ser responsabilizados pelo sucesso da instituição.

O processo de avaliação, embora bastante diversificado, é regido por um princípio comum: deve ser de alto nível e estar protegido de pressões políticas. Na Inglaterra e França, por exemplo, a avaliação é feita por organismos independentes, que contam com a participação de acadêmicos ilustres de outros países. Nos Estados Unidos, é realizada por empresas de certificação que, embora independentes, são licenciadas e controladas pelo Estado. A avaliação, vale lembrar, tem forte influência sobre os recursos destinados às instituições.

4 Propostas de inclusão social para a educação superior no Brasil

Como vimos, o grande gargalo que limita o acesso ao ensino superior é a deficiência extrema de nosso ensino fundamental e médio. Para saná-la, é necessário um grande esforço do Estado brasileiro para formar, valorizar e reciclar professores para esses níveis de ensino. Mais ainda, é necessário dar condições para que os alunos permaneçam na escola o dia inteiro, envolvidos em atividades formadoras, como esportes, oficinas de arte, literatura e ciência, laboratórios de informática.

Por outro lado, as instituições públicas de ensino superior constituem um patrimônio cultural de grande importância para nosso país. Servem de referência como um padrão de qualidade para a educação superior e nelas se concentra a quase totalidade da pesquisa realizada no Brasil. Tem contribuído não só para a formação de profissionais qualificados, mas para a solução de problemas tecnológicos brasileiros. Projetos de inclusão que implicassem em uma redução da qualidade dessas instituições seriam extremamente prejudiciais para o país.

Além disso, não devemos enfrentar manifestações de discriminação racial existentes na sociedade brasileira com os mesmos critérios de inspiração racial, preconceituosos e sem base científica. Devido ao afortunado alto grau de miscigenação da população brasileira, a caracterização racial é destituída de objetividade e, portanto, sujeita a todo tipo de distorções.

Ações afirmativas de inclusão são sem dúvida necessárias, não apenas na universidade, mas em todo o sistema educacional brasileiro. Entretanto, a questão central a ser enfrentada, em um projeto de inclusão, é a da desigualdade social e de oportunidades, em geral, que afeta indivíduos provindos dos mais variados grupos étnicos e culturais.

É importante discutir o que pode ser feito, pelas instituições de ensino superior, para tentar remediar a exclusão social, ainda que o principal motivo da mesma resida em outros níveis de ensino. É necessário aumentar o contingente no ensino superior de estudantes de classes sociais menos favorecidas, o que deve ser feito sem prejudicar a qualidade da educação fornecida. Essa deve ser uma preocupação básica: maximizar a diversidade sem prejudicar a qualidade, de modo a preservar e aprimorar o patrimônio cultural construído ao longo de várias décadas.

A expansão com qualidade do número de matrículas nas instituições de educação superior, de modo a aumentar a inclusão social e contribuir eficazmente para o desenvolvimento do país pressupõe as seguintes ações:

1. A melhora dos ensinos médio e fundamental, por meio da formação de professores qualificados para esses níveis de ensino, da implantação de uma política de valorização desses profissionais, da melhoria das instalações e do equipamento didático das escolas públicas, e da implantação do horário integral.

2. A expansão do sistema público de educação superior, de forma diversificada, com cursos noturnos e cursos de dois, três anos, que possibilitem aos alunos sair para o mercado de trabalho, aprofundar a profissionalização em ciclo posterior ou simplesmente educar-se

para se situar melhor no mundo contemporâneo.

3. O auxílio das instituições de ensino superior (IES) à organização de atividades de reforço do ensino médio para comunidades carentes, com o fornecimento de material didático e a participação como professores dos melhores estudantes dessas IES, financiados por bolsas especiais e supervisionados por docentes das mesmas.

4. A ampliação do papel das instituições públicas de ensino superior na formação de professores bem qualificados para os níveis fundamental e médio.

5. A utilização de critérios de admissão que levem em conta o potencial de aprendizado e o rendimento escolar previsto para os estudantes, o que envolve uma reformulação do processo de seleção, de modo a enfatizar mais esses elementos e menos a informação previamente acumulada, e também um sistema de bônus, que beneficie estudantes oriundos de escolas públicas, sem prejuízo da qualidade do ensino.

6. A eliminação do desperdício de vagas e talentos provocado por exames de seleção já orientados para carreiras específicas, e por uma especialização prematura no início dos cursos universitários.

7. A assistência ao estudante carente, por meio de bolsas e auxílio para transporte, alimentação, e compra de material didático.

8. A implantação de um mecanismo de avaliação rigoroso e consequente, nos moldes do que é feito pela Capes para a pós-graduação, com implicações sobre o credenciamento e financiamento das instituições de educação superior.

5 Propostas de participação da sociedade na gestão das instituições de educação superior

5.1 Conselho de Desenvolvimento

O Grupo de Trabalho da ABC propõe a organização, pelas instituições públicas, de um Conselho de Desenvolvimento, presidido pelo Reitor, e composto por representantes altamente qualificados de professores titulares, professores eméritos, ex-alunos, academias e sociedades científicas, agendas e fundações de fomento a pesquisa, da sociedade civil e dos governos estaduais e municipais.

A experiência nacional e internacional mostra que a participação da sociedade civil em órgãos que estão envolvidos com os problemas quotidianos das universidades, como o Conselho Universitário, é pouco efetiva, resultando na ausência frequente desses representantes. Por isso mesmo, o Grupo de Trabalho da Academia Brasileira de Ciências propõe que essa participação se dê no Conselho de Desenvolvimento, cujas atribuições são definidas a seguir. Esse Conselho poderia ser estendido às privadas que se beneficiem de financiamento público, pois seria impossível prever representantes do poder público,

bem como das academias e sociedades científicas, para todas as universidades do país. Eventualmente, poderia ser considerada a obrigatoriedade desse Conselho somente para as instituições federais, de modo a viabilizar a participação externa qualificada.

Em vários países do mundo, adota-se o sistema de ter um Conselho que aprova o orçamento e o plano de desenvolvimento da universidade. É nesse Conselho que se dá a participação da comunidade, importante a nosso ver, para garantir uma participação da sociedade e impedir que as universidades sejam limitadas em suas ações por interesses corporativos. Como vimos, nos Estados Unidos todas as universidades, públicas ou privadas, tem um “*Board of Trustees*” que desempenha esse papel. Na Europa, vários países têm adotado esse sistema.

Caberia ao Conselho de Desenvolvimento da Universidade:

I. criar e manter um Fundo de Desenvolvimento da universidade por meio de mecanismos de captação de recursos;

II. aprovar orçamento anual de forma a garantir o alto padrão de ensino, pesquisa e extensão;

III. supervisionar a gestão financeira;

IV. supervisionar os programas de auxílio ao estudante;

V. supervisionar o repasse de percentuais de projetos e de taxas de serviço das fundações para a universidade;

VI. aprovar planos de captação financeira e de gestão patrimonial a cada ano;

VII. aprovar o Plano Plurianual de Desenvolvimento Institucional da universidade, que será revisto anualmente, com base nos resultados alcançados;

VIII. apresentar anualmente à sociedade os resultados e as realizações da universidade, nos seus vários segmentos de atividade.

Os membros do Conselho de Desenvolvimento, exceto os *ex-officio*, seriam indicados pelo órgão colegiado máximo da instituição e nomeados pelo Reitor.

5.2 Comissão de Acompanhamento do Desenvolvimento Institucional

O Grupo de Trabalho da ABC propõe a criação de um órgão decisório especial, a Comissão de Acompanhamento do Desenvolvimento Institucional (Cadi), para o exame, concessão e acompanhamento permanente da autonomia de gestão financeira e definição dos critérios de alocação de recursos nas universidades federais.

Os membros da Cadi seriam nomeados pelo Presidente da República. Comporiam a Cadi:

- I. O Secretário Executivo do MEC, que a presidiria;
- II. Os Presidentes da Capes, do CNPq e da Finep;
- III. Quatro representantes da comunidade científica e tecnológica, cobrindo as áreas de Ciências Exatas e da Terra, Ciências da Vida, Ciências Humanas e Sociais e Tecnologia.
- IV. Duas personalidades de notório saber escolhidas pelo Presidente da República.

Para a escolha dos representantes da comunidade, cada um dos três conselhos das agendas referidas no item II submeteria à Presidência da República uma lista composta de um nome para cada uma das quatro áreas cobertas. Das três listas formadas, o Presidente da República designaria um titular e um suplente para integrar cada área. O mandato dos membros referidos no item III seria de três anos, permitida uma única recondução.

A Cadi deveria organizar o sistema de avaliação dos planos de desenvolvimento institucional das universidades para a atribuição de conceitos, por meio de avaliações externas e de visitas da Comissão de Avaliação. Além disso, deveria compor Comissão de Avaliação para visita a cada universidade, integrada por professores e pesquisadores do mais alto nível, do país ou do exterior, sem vínculo institucional com a instituição visitada.

Seriam mantidas as sistemáticas de:

- I. avaliação universal de cursos (Enade) do Inep, com a divulgação pública dos resultados, sem prejuízo de seu aperfeiçoamento e de modalidades adicionais de avaliação;
- II. avaliação dos cursos de graduação pela Conaes;
- III. avaliação dos cursos de pós-graduação pela Capes;
- IV. avaliação das atividades de extensão e assistenciais pela Sesu.

A Cadi, com base na sua avaliação e nas avaliações referidas anteriormente, fará proposta de divisão do orçamento federal entre as universidades públicas, levando em conta os resultados relativos ao ensino, pesquisa e extensão e a eficiência da gestão financeira.

É importante que exista uma instância que avalie a matriz de financiamento das instituições federais, incluindo as demandas de expansão e qualificação institucional. Essa instância impediria um congelamento daquela matriz de financiamento. Além disso, é importante que a distribuição de recursos seja feita por uma Comissão de alto nível, com a participação de agendas envolvidas no financiamento e na avaliação das instituições federais.

Em abril de 2004, o Congresso Nacional aprovou a lei do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), instituindo um processo de avaliação e criando a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), que coordena e supervisiona o Sinaes. A avaliação proposta é análoga à da Capes, prevendo visitas de comissões de pares, atribuição de notas e punição para a instituição que apresentar um perfil persistente de baixa qualidade, incluindo, no caso de instituições públicas, a demissão do dirigente. Esse

sistema poderá ser uma importante fonte de progresso na educação superior, como o foi a Capes para a pós-graduação. Mas preocupa o fato de oito dos treze membros do Conaes serem indicados pelo Ministro da Educação, o que pode tornar a comissão suscetível a pressões políticas.

6 Laboratórios associados para o desenvolvimento regional e transdisciplinaridade

A implantação de laboratórios associados, em um programa conjunto do MEC e do MCT, financiados por um período de quatro anos, poderia ser um importante instrumento de desenvolvimento regional e de incentivo ao rompimento das barreiras departamentais, que frequentemente engessam os cursos e programas das instituições de educação superior.

Esse programa poderia ter duas vertentes. Laboratórios associados sediados em regiões menos desenvolvidas do país, mas envolvendo obrigatoriamente a participação de instituições de excelência de centros mais favorecidos, estimulariam a colaboração entre grupos de pesquisa e o desenvolvimento científico e tecnológico naquelas regiões.

Por outro lado, mesmo em centros mais desenvolvidos, laboratórios associados de natureza transdisciplinar poderiam incentivar novos paradigmas curriculares, ajudando a formar profissionais com perfis menos especializados.

7 Conclusões

O processo de reforma da educação superior iniciado pelo Governo Federal abre uma oportunidade para a discussão de questões fundamentais para o desenvolvimento de nosso país.

O reduzido número de jovens matriculados em instituições de educação superior, a baixa qualidade das mesmas, o estado precário do ensino fundamental e médio, são fatores que impedem uma política mais consequente de inclusão social.

A reversão desse quadro exige medidas profundas tanto nos ciclos fundamental e médio, como no ensino superior. Nos dois primeiros, no sentido de qualificar e valorizar os professores e dar condições melhores de formação aos alunos. No nível superior, é necessário expandir e diversificar as instituições públicas, incluindo cursos de curta duração, flexibilizar os programas, incentivar cursos noturnos, de formação de professores e preparatórios para comunidades carentes, apoiar materialmente o estudante carente e estabelecer um sistema de avaliação que garanta a qualidade das instituições e de seus quadros.

A ampliação do contingente de jovens que recebem formação após completar o ensino secundário somente será possível com a diferenciação do sistema de ensino superior, que deve incluir universidades, centros e faculdades, mas não se limitar a estas.

Não se fará essa transformação sem recursos, ou isolada do desenvolvimento científico, tecnológico e industrial do país. Em particular, uma conexão com a política industrial é essencial, pois é ainda reduzida a demanda por quadros profissionais qualificados no Brasil: ao mesmo tempo que programas modernos de educação superior podem ajudar a indústria, incentivos à realização de pesquisa e desenvolvimento em indústrias podem ter

repercussões importantes nos currículos e programas das instituições de educação superior. Por isso mesmo, um envolvimento de vários setores do governo e da sociedade é fundamental: Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério da Fazenda, governos estaduais e municipais.

O anteprojeto de reforma da educação superior apresentado pelo MEC em dezembro de 2004 prevê um processo de habilitação para a autonomia que depende da avaliação. Além disso, explicita e quantifica o comprometimento do poder público com o financiamento das instituições federais de educação superior e prevê ciclos de formação geral, que poderiam incentivar a interdisciplinaridade e a formação crítica dos estudantes. Esses são certamente pontos positivos do anteprojeto. Propõe, no entanto, eleição direta dos dirigentes e requer das instituições ações que interferem na desejável autonomia didático-científica, como atendimento a demandas específicas de grupos sociais e implementação de políticas de Estado. Mais ainda, estabelece um sistema de cotas raciais, e não prevê um órgão independente para a distribuição de recursos às instituições federais, com base em processos de avaliação. A segunda versão do anteprojeto, apresentada em abril de 2005, elimina as exigências espúrias sobre as atividades das instituições de educação superior, mas insiste nas cotas “étnico-raciais”, nas eleições diretas dos dirigentes das instituições públicas federais, e prevê um órgão para a distribuição de recursos às instituições federais com uma composição paritária de reitores e indicados pelo MEC, que não satisfaz ao importante requisito de independência.

Se o quadro atual da educação superior no Brasil reclama medidas urgentes para melhorar a qualidade de ensino, incentivar a interdisciplinaridade e a produção de novos conhecimentos, e ampliar a formação de recursos humanos em áreas essenciais para o desenvolvimento do país, é preciso cuidar para que as instituições públicas não sejam prejudicadas, pois têm funcionado como padrão de qualidade na história da educação superior e da pesquisa no país. Sua administração responsável é essencial para que esse papel seja mantido e ampliado.

Referências

- ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS. *Subsídios para a reforma da educação superior*. Rio de Janeiro, [2004]. (Documento preparado pelo Grupo de Trabalho da ABC). Disponível em: <www.abc.org.br>.
- MORHY, L. (Org.). *Universidade no mundo*. Brasília: Editora da UnB, 2004.
- RIBEIRO, D. *A universidade necessária*. 4. ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- SALMERON, R. A. *A universidade interrompida*. Brasília 1964-1965. Brasília: Editora da UnB, 1999.
- TIERNEY, W G. *Competing conceptions of academic governance*. Baltimore: Johns Hopkins University, 2004.
- UNESCO. *Global education digest*. [S. 1.], 2004. Disponível em: <www.uis.unesco.org>.