



UMA AGENDA PARA O ENSINO SUPERIOR DO BRASIL

À guisa de apresentação

Geraldo de F. Forbes
(membro do Conselho Diretor da Prospectiva)

Desde o início das atividades de nossa companhia, vimos editando cadernos de análise de economia política, que é a razão mesma de ser da PROSPECTIVA.

Nunca pretendemos dar notícias ou opinar sobre acontecimentos em nossos boletins, preparados sob três títulos - Economia Política Internacional, Diplomacia Econômica e Dossiê Internacional - de freqüência indeterminada. Nosso objetivo é inferir do presente, possíveis consequências e tendências, riscos e as oportunidades à frente, sempre de uma ótica brasileira, sempre com a preocupação de tentar enxergar os efeitos dos movimentos da política interna e da política externa sobre o futuro de nosso país.

Temos como nossa missão empresarial assessor os clientes, privados e institucionais, que nos consultam, para navegar nas rotas nem sempre mapeadas do mar de dificuldades e interesses antagônicos, com que se defrontam ou possam vir a se defrontar em seus negócios e em seus projetos. Mas, mais do que isso, temos ainda a pretensão de contribuir para a discussão de políticas públicas e o orgulho de dizer que nosso norte magnético é e sempre será o INTERESSE NACIONAL.

Além dos temas de tratados de comércio e finanças internacionais, sempre na ordem do dia de nossa empresa, temos procurado também trazer à discussão outras questões que se nos afiguram capitais para o Brasil. A problemática da dívida externa é assunto diário de todos os jornais; mas temos a vaidade de pensar que foi aqui, bem antes da presente crise e evidência, que primeiro se apontou para a mais do que provável impossibilidade de se rolar seus vencimentos, ao contrário do que assegurava o Ministro Malan.



Publicamos ainda uma série de artigos, sobre a gravíssima ameaça à nossa segurança externa e interna que é a questão das guerras civis num tráfico de drogas e possível intervenção americana ao longo de nossas fronteiras da Amazônia. Muito embora objeto de ensurdecedor silêncio de todos os candidatos à Presidência, estamos certos que essa nossa preocupação é, infelizmente, mais do que fundamentada.

Nesse caso, tivemos a honra de contar com as opiniões concorrentes de dois dos mais influentes pensadores estratégicos do país: o almirante Mário César Flores e o jornalista prof. Oliveira Ferreira.

Essa é outra característica de nosso boletim. Procuramos melhorá-lo, com as contribuições de convidados da expressão do bem. Luiz Felipe Lampreia, do jornalista e ensaísta Carlos Eduardo Lins da Silva, entre outros, que se somam à expertise particular de nossos sócios, o professor e ex-reitor José Goldemberg, especialista em meio ambiente, e o professor Roberto Rodrigues, especialista em agricultura e agronegócio.

Neste número que passamos às suas mãos, trazemos ao debate daquele que é por todos apontado como o problema central de nosso desenvolvimento social e econômico: a ampliação e melhora do nossos sistema educacional. Sim, apontado por todos, mas discutido, de verdade, com base em informação e conhecimento e não em palpites e suposições, por pouquíssimos.

Pois bem, nessa época de concurso eleitoral (ou será de fantasias?), temos a oportunidade de apresentar, a inestimável contribuição de um ilustre membro de nosso "Senado Virtual", o professor (de física), ex-reitor da USP e um dos maiores experts em educação do país, Roberto Lobo.

Com sua reconhecida coragem, sua enorme experiência e seu extraordinário bom senso, o prof. Lobo não hesita em discutir dogmas ideológicos à luz da realidade do presente e, sobretudo, das necessidades incontornáveis do futuro. Temos certeza que a visão do prof. Lobo causará grande celeuma nas hostes das múmias paralíticas aprisionadas em categorias intelectuais, que os livram dos trabalhos do livre arbítrio e do ônus do pensamento original. E que os candidatos se manifestem.



UMA AGENDA PARA O ENSINO SUPERIOR DO BRASIL

Prof. Dr. Roberto Leal Lobo e Silva Filho

Em 1987, Clark Kerr, ex-Chanceler da Universidade da Califórnia, observava que o contexto com que a educação superior se depararia, dali para frente, não seria um contexto evolutivo sobre caminhos bem conhecidos, mas um com características revolucionárias, em função de novas e vigorosas forças econômicas que dominariam o mundo.

O Capitalismo Global, que já tinha efeitos bem conhecidos na natureza do trabalho e na política industrial, também estendia as mudanças econômicas globais para os setores de serviços públicos, como saúde, bem estar social e educação.

Do ponto de vista da profissão acadêmica, as políticas governamentais voltadas à educação superior têm sido um alvo fácil para ataques que criticam os aparentes erros cometidos em sua formulação. É, no entanto, muito importante para esclarecer os debates que não permitamos que o medo ou a raiva domine nossos sentimentos a ponto de obscurecer nossa visão e não nos permita identificar as forças que estão modelando as ações governamentais e, consequentemente, o setor de ensino superior.

É preciso observar que este novo contexto é mundial e sem precedentes. Uma característica fundamental das novas forças que afetam a educação superior é a competição. Os próprios governos são fontes de incentivo à competição, porque eles adotaram políticas de incentivo à iniciativa privada na educação superior que antes era quase um monopólio estatal, introduziram a competição na alocação de recursos de auxílio à pesquisa, à criação de vagas no ensino e disseminaram informações sobre a qualidade acadêmica para que os estudantes pudessem melhor escolher onde se formar.

Essas ações governamentais são, por seu lado, motivadas pela competição crescente dos mercados, que está comprometendo o padrão de vida dos países, pelas mudanças demográficas, que aumentam os gastos com o bem estar social, saúde e educação básica e pela demanda crescente pelo acesso à educação superior como forma de aumentar as chances de se adquirir um bom padrão de vida na nova economia mundial.



A economia internacionalizada introduz forte pressão nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, e como o capital humano tornou-se um fator essencial para o crescimento econômico, os governos procuram inovar para aumentar a eficiência de seus sistemas de educação superior.

A consequência inevitável da nova ordem mundial é o declínio dos recursos unitários para a educação superior e uma competição internacional acirrada por professores, estudantes, recursos e prestígio acadêmico.

Clark introduziu um triângulo de coordenação e controle da educação superior, cujas forças eram a oligarquia acadêmica, a autoridade do estado e a demanda do mercado que interagem e dirigem o trabalho acadêmico e os sistemas nacionais de educação superior.

O equilíbrio entre estas forças está mudando em quase todos os países, onde os governos estão tentando, por meio de regulamentações mais específicas ou desregulamentações sistemáticas, utilizar o mercado como forma de reformar o sistema educacional. É a política de mercado do ensino superior.

Para se ter uma noção do que está ocorrendo, é preciso afastar velhos paradigmas e analisar, com cuidado, como os governos vêm procedendo nesta nova visão mercadológica e, mais importante, quais são os resultados visíveis e previsíveis destas políticas.

Já em 1981, Breneman criticava o sistema americano de ensino superior guiado pela ambição do status mais do que pela eficiência, pelos preços da mensalidade que não tinham uma base racional de custos e, por isso, cheio de subsídios obscuros, sem informação adequada aos estudantes que procuravam este nível de ensino e com uma tremenda assimetria entre os subsídios abundantes para as instituições públicas e as privadas, o que fazia com que custos e preços fossem diferentes para as mesmas atividades.

Outro triângulo de tendências, cujo equilíbrio é objeto de acalorados debates em muitos países, é formado pela demanda social crescente, regulamentação governamental e autonomia universitária.

A tendência de se introduzir uma dinâmica de mercado na educação superior baseia-se na crença de que a mão invisível da economia de mercado equilibra os vértices do triângulo, reduzindo o risco de se investir de mais ou de menos nesta área em relação ao que ela



efetivamente produz de benefícios, comparada com outras áreas de igual ou maior importância social. O incentivo à competição deveria, também, disciplinar, num mercado com muitos vendedores e compradores, os custos, os preços e a qualidade dos serviços oferecidos.

Outro fator importante que esta política favorece é a desregulamentação que estimularia a presença do setor particular e a competição com o setor público, fazendo com que a ampliação da oferta de vagas trouxesse a democratização do ensino superior nos países em desenvolvimento.

Estas observações importantes, que poderiam ter sido feitas por algum representante do Governo Brasileiro, são retiradas de um artigo da Revista Higher Education Policy de 1997, escrito por um professor da Universidade da Carolina do Norte, o professor David Dill, ao analisar as tendências do ensino superior na década de 90 e as estratégias para a expansão deste nível de ensino no final do século XX.

Identificamos imediatamente, não por coincidência, um grande conjunto de temas em debate no Brasil de hoje. Nossas políticas públicas ligadas à educação superior não podem ser dissociadas do cenário internacional. O Brasil não vive isolado do mundo, mas cada vez mais se integra a ele, tanto por pressões externas quanto por seu desejo de ocupar um lugar de destaque no cenário internacional.

Por isso, na conjuntura atual, como faz ver Clark Kerr, é impossível voltar atrás, mas não se pode ir, cegamente, para frente.

A expansão do ensino superior é o próximo grande desafio que o governo brasileiro deverá enfrentar na área de educação.

Sabemos que o ensino fundamental está quantitativamente próximo de uma solução, embora qualitativamente ainda haja muito a ser feito. O mesmo acontece no ensino médio, numa escala um pouco menor. No ensino superior a situação é bem diferente.

Nos dois primeiros níveis de ensino, o Estado Brasileiro foi capaz de atender, através da rede pública, à maior parte da demanda, cabendo ao setor privado apenas complementá-la, em muitos casos (mas não em todos) com vantagens de qualidade. Tanto é assim que o setor privado se caracteriza, no ensino fundamental, como um mercado já consolidado, tendo superado, em parte, a crise da concorrência entre si e com o setor público.



O ensino médio privado encontra-se em fase de amadurecimento, isto é, ainda com a ocorrência de reajustes, mas já sem apresentar um crescimento real.

No ensino superior, a tendência é, ainda, de grande crescimento da demanda por causa de muitos fatores superpostos, como o aumento do número de formados no ensino médio público, a necessidade de reciclagem de profissionais já formados e, finalmente, a procura por cursos superiores por trabalhadores que não tiveram essa oportunidade por questões financeiras e que, agora, buscam complementar os estudos para se habilitarem melhor no mercado de empregos, cada vez mais competitivo e exigente, como acontece no mundo inteiro.

Diante da pressão para o aumento da oferta de vagas no ensino superior, tanto por parte de estudantes, quanto de políticos e empresários, o governo brasileiro compreendeu que era incapaz de suprir minimamente esta demanda por meio de um aumento da oferta de vagas das universidades públicas. Elas têm um importante papel no atendimento a regiões onde o ensino privado não tem interesse em instalar-se, no equilíbrio regional, na garantia da liberdade de pensamento e, pela tradição de algumas delas, na produção da pesquisa fundamental.

No entanto, além da falta de recursos de investimento do Estado para o crescimento do sistema público, este setor, principalmente na área federal, sofre de um profundo infantilismo gerencial, decorrente da absoluta ausência de autonomia e da consequente responsabilidade por ela imposta a seus gestores, o que torna ainda mais difícil sua expansão a custos viáveis.

Não conseguindo dar conta da demanda existente para o aumento de vagas e contando com as perspectivas de um mercado comprador de serviços de educação superior de cerca de R\$ 9 bilhões, o Governo decidiu liberar, como muitos outros países vêm fazendo, a expansão do ensino superior privado, via desregulamentação, que cresceu assustadoramente nos últimos anos, tanto em número de instituições, como em cursos e vagas oferecidas (há cerca de 650 instituições de ensino superior com menos de 1000 estudantes). O novo ensino privado, diga-se de passagem, não é pior do que o que já existia antes, como foi demonstrado em estudos recentes dos resultados do Provão.

No entanto, diferentemente do que ocorre em outros países, o aluno brasileiro de faculdade privada paga uma anuidade média que não chega a R\$ 5.000,00 que cobre, sozinha, todos os custos da instituição, que vão desde os custos próprios do ensino, aos salários executivos, à manutenção, aos programas de atendimento social, aos investimentos e lucros, etc.



Só no Brasil o estudante paga por tudo isso. Nos EUA e na Inglaterra, por exemplo, eles não pagam mais do que os custos ligados diretamente ao ensino, cerca de 40% dos gastos totais da instituição, sendo o restante coberto por outro tipo de captação de receitas de origem governamental ou privada.

Esse problema é mais grave se considerarmos o fato de que o aumento da demanda se dará exatamente no setor mais pobre de nossa sociedade. Pela saudável ascensão das classes C e D ao ensino médio, acredita-se que o perfil do candidato ao ensino superior tenha sua renda familiar média reduzida em cerca de 25% nos próximos oito anos. No entanto, este estudante não terá condições de financiar sozinho um ensino de qualidade. O que fazer para atender à necessidade de qualificar nossa mão de obra com o terceiro grau? Afinal, o Brasil tem uma das menores relações estudante do terceiro grau / população dentre todos os países em sua faixa de renda per capita (seria covardia comparar com a América do Norte ou a OECD).

Dentro deste cenário, algumas decisões seriam, então, fundamentais para dar conta destes desafios:

- Implantar a verdadeira autonomia universitária para o sistema público federal, com orçamentos baseados na missão de cada instituição (de onde decorra uma proposta de atuação, a ser aprovada entre governo e instituição) e nos resultados conseguidos. Seria fundamental garantir algum tipo de vínculo orçamentário com indicadores econômicos para evitar descontinuidades que comprometem profundamente o trabalho acadêmico (o sucesso do sistema paulista de ensino superior chama-se continuidade).
- Criar um forte programa de crédito educativo, restituível em longo prazo, de preferência direto para os estudantes, por meio de um "voucher", e não para as instituições. Com isto, uma concorrência saudável entre as instituições e um senso de responsabilidade nos estudantes seriam estimulados. O desafio é evitar inadimplências que, ao serem protegidas pela visão ingênuas de se estar fazendo justiça social ao não se punir maus pagadores, inviabilizam, na verdade, programas que, não fossem por isso, poderiam estar ajudando a milhões de necessitados. Estes créditos poderiam, também, levar em conta a capacidade de pagamento dos formados e a profissão escolhida, privilegiando áreas importantes para o desenvolvimento estratégico do país (hoje em dia, se diferencia somente a formação de professores).



É de importância fundamental estabelecer prazos viáveis de carência, já que os egressos não se empregam bem imediatamente após se formarem. Há boas experiências na Europa, América do Norte e Austrália que poderiam ser adaptadas ao Brasil.

- Um dos sucessos da atual política governamental foi a implantação da avaliação do ensino superior. Também esta faz parte da análise política de mercado descrita neste texto e não é invenção brasileira. No entanto, ela deve ser preservada, aperfeiçoada e ampliada com o estímulo de sua disseminação, também, em organizações não governamentais sérias, para evitar que o governo domine todas as etapas dos processos de autorização, reconhecimento, credenciamento e recredenciamento, e das avaliações e punições deles decorrentes, o que gera pressões indevidas e poder excessivo para burocratas e corporações. Os resultados das avaliações deveriam ser divulgados, em todos os níveis, para informar aos usuários da situação de cursos e instituições.

- O sistema poderia ser ainda mais liberado se fosse adotada a política de definir os cursos onde um controle rígido precisa ser exercido em benefício do cidadão. Isto porque somente em áreas onde o cidadão comum precisa utilizar os serviços dos profissionais nelas formados, não dispondo de informações fidedignas para escolhê-los, como Direito, Medicina, Engenharia Civil, entre outros, são necessários o controle e a orientação estatais. No Chile, que adota esta prática, são pouco mais de dez os cursos assim definidos. Nos demais, o recomendável é desregularmentar ao máximo, já que, no caso das instituições privadas, o usuário pagará por sua formação e um eventual erro de escolha não põe em risco a sociedade, passando a ser um problema restrito ao âmbito do estudante, da IES e, em certas áreas, do futuro empregador.

- Em muitos países, estimulou-se a política de diversificação do ensino superior, priorizando instituições com cursos de menor duração, podendo ter um foco mais vocacional ou de cultura geral. A tendência atual no Brasil é a mesma, criando as condições para que mais brasileiros possam participar do ensino pós-secundário, mesmo sem fazer uma graduação plena, qualificando-se melhor para a vida profissional. Isso deve ser cada vez mais incentivado.

- Finalmente, se não temos outro remédio senão implantar a política de mercado, é preciso criar mecanismos de proteção ao seu bom funcionamento. Qual o direito do estudante ser resarcido por um mau curso? Como combater oligopólios e monopólios? Como proteger, por meio de uma regulamentação antitruste, as pequenas instituições de qualidade contra o assédio das grandes empresas de educação que usam a autonomia de forma predatória? Como proteger as instituições das inadimplências sem motivo?



Se vamos evoluir dentro deste cenário internacional, precisamos encontrar respostas próprias para estas questões, sem preconceito ou saudosismos elitistas.

Artigo elaborado especialmente para o periódico Dossiê Internacional (31 de julho de 2002), da Prospectiva Consultoria Brasileira de Assuntos Internacionais, e publicado, também, no Jornal Valor Econômico - encarte Valor EU& (9, 10 e 11 de agosto de 2002 - Ano III - nº 109), com o título "O grande desafio da expansão do ensino superior". Inserido no site em agosto de 2002