

---

**UNIVERSIDADE:  
PANORAMA  
E PERSPECTIVAS**



Cadernos Adenauer

2000  
Nº 6

ALFREDO BOSI

MOZART NEVES RAMOS

ALBERTO CARVALHO DA SILVA

RAUL ALLARD NEUMANN

JÖRG-DIETER GAUGER

---

UNIVERSIDADE:  
PANORAMA  
E PERSPECTIVAS



Konrad  
Adenauer-  
Stiftung

*Editor responsável*  
Wilhelm Hofmeister

*Coordenação editorial*  
Maria Alexandra André Borba

*Tradução*  
Pedro Maia Soares (p. 59-81)  
Patrícia Galizia (p. 83-103)

*Capa*  
Isabel Carballo

*Diagramação e impressão*  
Edições Loyola

---

Cadernos Adenauer 6: *Universidade: panorama e perspectivas* —  
São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, agosto 2000.

ISBN 85-7504-002-2

---

Todos os direitos desta edição reservados à  
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER  
Centro de Estudos  
Rua Dr. Eduardo de Souza Aranha, 99 — 2º andar  
04543-120 — São Paulo/SP  
Brasil  
Telefone: 0055-11-3045-9974  
Telefax: 0055-11-3044-4902

Impresso no Brasil

---

# Índice

---

OS AUTORES .....	6
APRESENTAÇÃO .....	7
A UNIVERSIDADE PÚBLICA BRASILEIRA: PERFIL E ACESSO <i>Alfredo Bosi</i> .....	9
ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: EXPANSÃO E AVALIAÇÃO DO SISTEMA UNIVERSITÁRIO <i>Mozart Neves Ramos</i> .....	27
A REGIONALIZAÇÃO DO ENSINO E DA PESQUISA NO BRASIL <i>Alberto Carvalho da Silva</i> .....	45
O PAPEL DO ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR DO CHILE <i>Raul Allard Neumann</i> .....	59
ENTRE HUMBOLDT E “HIGH TECH”: SISTEMA E REFORMA DO ENSINO SUPERIOR NA ALEMANHA <i>Jörg-Dieter Gauger</i> .....	83

---

## Os autores

---

**Alfredo Bosi** é titular de literatura brasileira na Universidade de São Paulo (USP), diretor do Instituto de Estudos Avançados (IEA) da USP e editor da revista *Estudos Avançados*.

**Mozart Neves Ramos** é engenheiro químico, com pós-doutorado em química, e atual reitor da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

**Alberto Carvalho da Silva** é médico e professor honorário do IEA/USP. Foi diretor científico e diretor-presidente do conselho técnico-administrativo da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp).

**Raul Allard Neumann** foi subsecretário e chefe da divisão de educação superior do Ministério da Educação do Chile. É, desde 2000, governador da província de Valparaíso, naquele país.

**Jörg-Dieter Gauger**, professor de ciência política na Universidade de Bonn, é diretor das áreas de educação, pesquisa e política cultural da Fundação Konrad Adenauer, na Alemanha.

---

## Apresentação

---

O porvir de um país depende do valor que se dá à educação e à formação. Nos Estados de hoje, a posição ocupada na comunidade internacional já não tem relação imediata com a extensão geográfica ou o número de habitantes, e tampouco depende dos recursos naturais ou do poderio militar. O fator-chave é o conhecimento e, portanto, a educação. As sociedades modernas são sociedades do saber. Por isso, a melhor prática de qualquer país, com vistas ao futuro, é o investimento na educação e na formação do seu povo, sobretudo das crianças e dos jovens.

Na universidade se acumula o saber. Ela é a base não só para a formação dos estudantes, mas também para estender os limites do conhecimento, intensificar a criatividade e, por fim, moldar a identidade de um país e de uma nação. A universidade, por isso, merece atenção especial por parte dos governos, assim como de toda a sociedade.

O empenho da universidade e o desenvolvimento de toda a educação superior têm repercussão direta na evolução econômica e social. Os países que mais investem na educação geralmente são aqueles com os mais altos níveis de renda e de seguridade social — e, por outro lado, com os menores índices de violência e criminalidade. Deveria-se supor, portanto, que os Estados e os governos estivessem permanentemente dispostos a investir, o quanto possível, em formação e educação. Surpreende que não seja assim.

Refletir e debater sobre o papel da universidade é uma tarefa permanente, acima de tudo para uma maior conscientização do seu valor junto à sociedade, e para que se estimulem reformas, quantas delas forem necessárias. No presente número dos *Cadernos Adenauer*, Alfredo Bosi, diretor do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, analisa a situação da universidade pública no Brasil, e rebate as afirmações de que ela seria ineficiente, cara e elitista, sustentando que as instituições públicas de ensino superior ainda apresentam melhor desempenho que outras entidades do setor. Mozart Neves Ramos, reitor da Universidade Federal de Pernambuco, atesta que a expansão do ensino de graduação superior, no Brasil, ocorreu sem um aparato efetivo de avaliação — o que só se deu recentemente, com a adoção do “Provão”. Os dados das primeiras análises dos cursos, no entanto, mostram uma qualidade não satisfatória das instituições privadas, exatamente aquelas com maior peso no processo de expansão. Com o foco na pesquisa e na pós-graduação, Alberto Carvalho da Silva, ex-diretor da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), defende que o apoio do Estado às universidades e à pós-graduação, bem como às fundações e aos fundos de amparo à pesquisa, assegurando-lhes autonomia e recursos, é componente fundamental de uma política de ciência para o desenvolvimento no Brasil. Raul Allard Neumann faz uma radiografia do atual sistema de ensino superior chileno, chamando atenção para o papel privilegiado do Estado nesse aspecto, que não pode ficar sujeito ao sabor único das demandas do mercado. Por fim, Jörg-Dieter Gauger, responsável pelas áreas de educação, pesquisa e política cultural da Fundação Konrad Adenauer na Alemanha, faz uma descrição do sistema universitário alemão, por princípio financiado pelo Estado, apresentando as principais propostas de reforma do ensino superior hoje debatidas naquele país.

WILHELM HOFMEISTER

Diretor do Centro de Estudos  
da Fundação Konrad Adenauer no Brasil



---

# A universidade pública brasileira: perfil e acesso

---

ALFREDO BOSI

Falar sobre a situação atual da universidade pública brasileira implica enfrentar duas ordens de problemas, que, *mutatis mutandis*, se dão em todos os serviços sociais de amplo espectro:

- 1) problemas relativos à qualidade do ensino superior oferecido;
- 2) problemas quantitativos, referentes ao número de vagas, de candidatos, de ingressantes e de concluintes e, naturalmente, à disponibilidade de recursos a serem alocados para a manutenção do sistema.

## A qualidade do ensino superior

Até 1934, o ensino superior estava concentrado nas chamadas “grandes escolas”, voltadas para a formação de advogados, médicos, engenheiros e agrônomos: as faculdades de direito, as faculdades de medicina, as politécnicas ou faculdades de engenharia e as escolas superiores de agronomia. Eram instituições públicas, gratuitas e bem-estruturadas, que cumpriam satisfatoriamente o seu propósito de formar as elites regionais, de onde saíam os profissionais e os grupos di-

rigentes do Império e da República Velha. Portadoras de uma tradição humanística e científica de filiação europeia, particularmente francesa e alemã, representaram, em geral, a ponta-de-lança da cultura letrada em uma nação periférica cujas elites desejavam integrar-se nos modelos ocidentais hegemônicos. Essas escolas superiores viviam isoladas, pois não se criara nenhuma universidade desde o período colonial, à diferença do que ocorrera no Peru, no México e nas colônias da Nova Inglaterra.

Com o desenvolvimento da vida urbana, a partir dos anos 1920, graças à industrialização e, nas décadas seguintes, às políticas públicas de planejamento, começou um período em que não só se multiplicaram pelos estados as faculdades profissionais oficiais como também foram criadas as faculdades de filosofia, ciências e letras, com o intuito de pesquisar e lecionar as disciplinas básicas: filosofia, sociologia, antropologia, filologia e língua portuguesa, letras clássicas, neolatinas e anglo-germânicas, história, geografia, matemática, física, química, biologia etc.

Data desses mesmos anos a preocupação com a pesquisa pura, como forma de *renovar por dentro* todo o ensino superior e médio, e oferecer uma alternativa de alta qualidade ao quadro convencional da formação de profissionais.

Para quem conhece o que significou, em relação ao ensino superior e médio das disciplinas básicas, a instituição das faculdades de filosofia a partir dos anos 30 e 40, salta aos olhos o papel insubstituível que exerceram pesquisadores-docentes europeus, do porte de Roger Bastide, para o ensino básico de sociologia; de Lévi-Strauss, para o ensino de antropologia; de Braudel, para o de história; de Monbeig, para o de geografia; de Dreyfus, para o de biologia; de Fantappiè e Albanese, para a matemática; de Rheinboldt, para a química; de Rawitscher, para a botânica; de Ernst Marcus, para a zoologia; de Wataghin,

para a física, entre outros — todos convidados pela Universidade de São Paulo (USP).

Por mais de 30 anos, *pesquisador e professor de graduação* formaram, na USP, uma unidade: uma figura acadêmica central que, mais tarde, a pós-graduação só fez consolidar. Lembro, a propósito, o depoimento que o Prof. Marcelo Damy deu à revista *Estudos Avançados*, nº 22 (dezembro de 1994), sobre a revolução que o ensino da física teórica conheceu quando um pesquisador da envergadura de Wataghin começou a ensinar, em 1935, as teorias da física moderna, desconhecidas até então pelos repetidores dos manuais do século XIX. Diz Damy: “O próprio conceito de átomo e de sua constituição com núcleo e com elétrons circulando em órbitas, que é a concepção de Bohr, de 1913, não era ensinada no Brasil. Conhecíamos apenas a concepção de átomo de Leucipo”. O mesmo vale para as outras disciplinas básicas, que deram saltos de gigante quando passaram a ser lecionadas *por docentes-pesquisadores em tempo integral*.

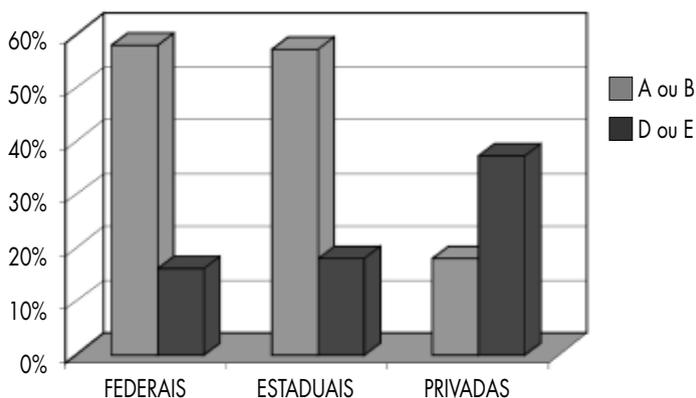
A importância atribuída à pesquisa, como fonte de um ensino de graduação de alta qualidade, está também na raiz das agências de fomento que tanto o governo federal quanto o governo do estado de São Paulo estabeleceram entre os anos 50 e 60: CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), Finep (Financiadora de Estudos e Projetos), Fapesp (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo) e, mais recentemente, as suas congêneres nos vários estados da federação.

Este breve histórico abre a questão da qualidade de nossa universidade pública. Em termos de avaliação geral, pode-se dizer que a pós-graduação (quando firmemente sustentada pelo tempo integral e pelo financiamento das agências mencionadas) é o ponto alto do sistema: forma pesquisadores de bom nível e alimenta os cursos de graduação, fornecendo-lhes mes-

tres e doutores qualificados que, não raro, estagiaram em centros universitários europeus (sobretudo para as humanidades, o direito, as letras e as artes) ou norte-americanos (para as ciências da natureza e da saúde, para a economia e as várias subáreas da engenharia). Tanto o ensino universitário quanto o ensino secundário são beneficiados, a médio e a longo prazo, por uma pós-graduação de qualidade. Quanto à qualidade dos cursos de graduação, os mais recentes mecanismos de avaliação, como o “Provão” federal, atestam a superioridade das universidades públicas sobre as particulares (Quadros 1, 2 e 3). Estas últimas, com honrosas exceções, situam-se em posição mediana ou modesta nas classificações do Ministério da Educação. Esse medíocre desempenho se deve, em grande parte, à ausência de tempo integral e de pesquisa sustentada a longo prazo, carência que só algumas raras dentre essas instituições privadas estão procurando suprir.

### Quadro 1

*Alunos das universidades públicas dominam o “Provão”.*



**Fonte:** BRASIL. Ministério da Educação (MEC)/ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep)/ Diretoria de Avaliação e Acesso ao Ensino Superior (Daes). Exame Nacional de Cursos. Relatório Síntese 97.

## Quadro 2

- O *Guia do Estudante*, da Editora Abril, em sua edição de 1998, analisou 5.186 cursos, recolhendo informações sobre desempenho no “Provão”, infraestrutura das escolas, instalações, recursos didáticos, equipamentos e laboratórios, titulação e regime de trabalho, além de entrevistar 486 consultores, entre professores, cientistas e profissionais.
- Na classificação das 12 melhores universidades, englobando 425 cursos, em primeiro lugar aparecem a USP, a Unicamp e a Unifesp. Dentre as 12 melhores, apenas duas (PUC-RJ e PUC-SP) pertencem ao setor privado.

## Quadro 3

*Evolução de alguns indicadores na USP entre 1989-1999.*

- A titulação dos docentes com grau mínimo de doutor subiu de 66% para 90%.
- Os trabalhos em publicações indexadas, que eram de 988 em 1989, chegam hoje a 2.588.
- O total da produção científica por docente ativo elevou-se em 36%.
- Houve um crescimento de 44,3% e 112,8% do número de alunos de mestrado e doutorado, respectivamente.
- Em contrapartida, seu quadro docente, que chegara a 5.609 professores, hoje é de 4.752, e o de funcionários caiu de 17.379 para 14.846.

Embora nem todas as universidades públicas possam classificar-se como ótimas ou boas, a maioria vem-se desempe-

nhando satisfatoriamente. A razão dessa *performance* deve, em parte, ser identificada no cumprimento das exigências de ensino e pesquisa que as próprias universidades federais e estaduais e as agências de apoio têm feito a seus docentes e pós-graduandos nos últimos 30 anos.

Convém, entretanto, observar que o excesso de burocratização e certos critérios toscamente quantitativos têm atrapalhado o cumprimento dessas exigências, em nada concorrendo para aperfeiçoar quer o ensino, quer a pesquisa, especialmente nas áreas de humanidades. Ao contrário, tais critérios têm servido apenas para preencher quadros estatísticos opacos ou estimular a “cogumelação” de projetos semi-improvisados e, em última análise, supérfluos.

De todo modo, há hoje uma consciência difusa de que os cursos de graduação ainda podem ser melhorados, embora nem todos os seus críticos tenham percebido que esse aperfeiçoamento envolve intensa interação com a pesquisa e a pós-graduação, e não (o que seria um regresso) o divórcio entre os dois níveis.

Curiosamente, essa idéia de sancionar “graduações sem pesquisa” surge em nome da “modernidade” (Modernidade! Quantos dislates se cometem em teu nome!); e tem, de fato, a ver com o recente modelo armado por desavisados conselheiros do ministério: “cogumelar” escolas onde se passe uma “cultura de receituário”, e estancar ou reduzir os centros de excelência que são, afinal, os únicos capazes de formar sistematicamente profissionais de boa qualidade, e injetar uma verdadeira modernidade cultural em um projeto nacional que, não por acaso, os mesmos conselheiros consideram ou obsoleto ou utópico.

Quer dizer: preconiza-se uma “universidade”-para-massas sem pesquisa, mas a pagamento. Um produto supostamente barato, mas sem lastro e falso como tudo o que é feito só com vistas ao lucro imediato do empresário de ensino e à satisfação

ilusória do aluno-consumidor. Um modelo de mercado *prêt-à-porter*.

Pergunto: por que essas escolas treinadoras de mão-de-obra a curto prazo pleiteiam e recebem o nome e as prerrogativas de faculdade? O que tem a ver o ensino superior com o objetivo profissionalizante dessas empresas? Não seria o caso de o governo empreender uma política enérgica de *expansão do ensino secundário diferenciado*, quer investindo em colégios técnicos federais, estaduais e municipais, quer estabelecendo parcerias com escolas técnicas particulares de reconhecida idoneidade? Este me parece um caminho mais seguro e sensato do que drenar a corrente dos egressos do curso secundário para pseudo-faculdades de tipo empresarial. O fato de o ensino médio ter inchado nos últimos anos (pois a repetência vem sendo maquiada no curso primário) não justifica a criação açodada de um ensino “superior” precário que, provavelmente, se situa abaixo do nível da universidade pública. Mais uma vez, o falso moderno é sinal de atraso.

## **O acesso à universidade pública**

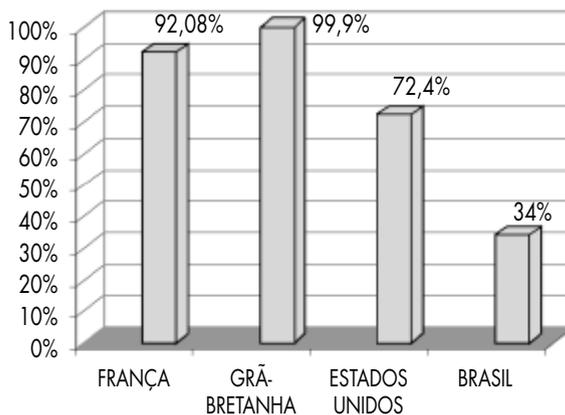
Outra ordem de questões, que está a exigir uma resposta articulada e urgente (mas não precipitada), é a que trata do acesso ao ensino superior.

A partir dos anos 70, a demanda cresceu significativamente, o que propiciou a expansão das redes federais e estaduais de ensino superior. À medida que essas redes se saturavam, ou que as exigências dos seus vestibulares superavam o desempenho dos egressos de uma escola média deficiente, multiplicaram-se também as universidades ou simples faculdades privadas autorizadas pelo Ministério da Educação. Hoje, a clientela dessas empresas representa cerca de 65% de todo o alunado universitário. Convém lembrar que, nos Estados Uni-

dos, a tendência é oposta à do nosso capitalismo selvagem: lá, 72,4% dos estudantes freqüentam universidades públicas; e os 28,6% restantes estudam em estabelecimentos pertencentes a fundações que, embora de direito privado, são subsidiadas, em muitas de suas pesquisas, pela isenção de impostos, a tal ponto que é de se perguntar a qual categoria realmente pertencem (Quadro 4).

#### Quadro 4

*Percentagem de matrículas em universidades públicas.*



**Fonte:** SERPA, Luiz Felipe Perret. "Quem financia universidades aqui e no exterior".

Alguns dados: em 1980, havia no Brasil 34 universidades federais e 20 particulares. Hoje temos 39 universidades federais (o acréscimo não passou de 1,5%) e 76 particulares (mais de 250% de acréscimo), não incluídas as faculdades isoladas. Em 1980, as universidades federais ofereciam em seus vestibulares 62.891 vagas; as estaduais ofereciam 22.731; e as particulares, 66.954. Em 1998, as federais passaram a oferecer 86.864 vagas (40% a mais); as estaduais, 61.260 (180% a mais); e as particulares, 329.763 (cerca de 400% a mais).



A enorme propaganda que as empresas estão fazendo nas capitais dos estados e até nas cidades médias e menores atesta o grau de concorrência do respectivo mercado. Curiosamente, essa luta competitiva, ao contrário do que pretende o pensamento neoliberal, não concorre para melhorar a qualidade do produto oferecido à praça (o ensino), mas só faz degradá-lo no afã de torná-lo mais acessível ao consumidor-cliente (o aluno). Estranhos e díspares são os caminhos da competitividade quando o bem a ser alcançado se chama educação ou cultura.

A situação presente demanda escolhas maduras de política de ensino e pesquisa, com vistas tanto à retomada de um projeto de desenvolvimento, quanto ao ideal de equidade que deve nortear os responsáveis pelas políticas públicas.

Há consenso em torno da necessidade de apoiar prioritariamente pesquisas universitárias que visem à criação e ao uso amplo de tecnologias limpas, eficazes e de custo módico para humanizar a vida cotidiana (saúde, educação, habitação, transporte, ambiente) de um país como o nosso, onde permanecem agudas as disparidades de renda e de estilos de vida.

Para tanto, a universidade pública deve ser acionada inteligentemente pela sociedade que a sustenta. Cabe ao Estado avaliá-la, não para escarmentá-la ou engessá-la, mas para dinamizá-la, aperfeiçoá-la e torná-la cada vez mais aberta à sua região e ao povo que a sustenta. É preciso ter em mente que a universidade pública constitui, nos estados mais pobres, o único *locus* onde se dá o encontro de jovens que aspiram generosamente a receber e a viver uma cultura científica e humanística voltada para o progresso e para a democratização do seu ambiente.

Separar *a priori* centros que pesquisam e escolas destinadas apenas a repetir informações, tantas vezes logo ultrapassadas, não é o melhor caminho para estimular *um projeto de desenvolvimento enraizado e compartilhado por toda a nossa população docente e discente*. É preciso alavancar todas as universidades públicas, em vez de pô-las na defensiva perante

críticas indiscriminadas, quando não suspeitas de *parti-pris* ideológico.

### **Ineficiente, cara e elitista?**

Examinemos de perto três dessas críticas à universidade pública, que merecem respostas cabais:

A primeira diz respeito à *qualidade* do ensino superior público. Nesse campo — como se verifica pela leitura dos quadros anexos —, mesmo os seus mais encarniçados detratores tiveram que se render à evidência de uma prova que se alardeou como revolucionária, o “Provão” federal, mas que, ao cabo, apenas comprovou que as universidades públicas gratuitas, na sua maioria, ou são melhores do que as particulares (10 públicas estão entre as 12 do topo), ou se acham no mesmo nível destas. Singular “revolução” essa, que acabou provando, com muita despesa e propaganda, o que todos já viam a olho nu...

O Provão terá servido como arma de argumentação para que certas agências de crédito cortassem verbas, quando o justo seria encontrar fórmulas capazes de induzir faculdades ou departamentos “fracos” a se aplicarem em um ensino de melhor nível e a promoverem pesquisas úteis à vida das regiões onde funcionam. De todo modo, o atual desempenho da universidade pública situa-se entre os pólos mediano e excelente, e hoje qualquer denúncia de sua ineficiência precisa ser pontualizada, sob pena de cair em um discurso depreciativo sem matizes.

A segunda crítica endereçada à universidade pública brasileira diz respeito ao seu *custo*. Nossas faculdades, por serem gratuitas, se teriam tornado onerosas para os cofres do Estado. Nesse ponto, mais do que em qualquer outro, a generalização e o uso de médias aritméticas simples distorcem a realidade.

Há cursos que exigem equipamentos sofisticados e um número adequado de assistentes e técnicos de laboratório: *são dispendiosos em toda parte do mundo*, e não é raro que os seus departamentos recorram a auxílios extra-orçamentários, provindos de fundações nacionais e internacionais, ou de serviços de consultoria prestados a empresas de vários tipos, para poderem arcar com as suas despesas. E há, ao lado desses, cursos de menor custo operacional, particularmente nas áreas de ciências humanas, letras e pedagogia. Logo, a média aritmética geral seria inadequada como base de uma política de contenção financeira.

Um dado importante, porém, deve ser levado em conta, no caso de algumas universidades que mantêm serviços hospitalares gratuitos para seus docentes, alunos e funcionários, além de atenderem às comunidades vizinhas. É o caso da USP. Se, no cálculo, são acrescentados indevidamente esses custos hospitalares ao montante constituído de salários e do custeio, o total será forçosamente elevado; ao dividir-se essa soma pelo número de alunos (dos quais alguns acusadores subtraem inexplicavelmente milhares de pós-graduandos!), é evidente que o resultado da conta dará um quociente-aluno muito superior ao seu custo real. É preciso refazer honestamente os cálculos: separar criteriosamente o que é a *despesa efetiva do ensino* do que é gasto com serviço médico-hospitalar e (outro agravante) do que é pagamento a inativos, cuja folha deveria constar dos respectivos institutos previdenciários. No caso da USP, desde 1967 o Iamspe não arca com os salários dos aposentados.

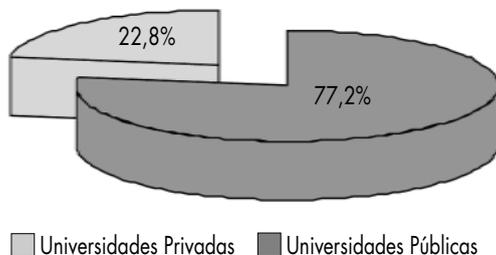
Uma contabilidade justa invalidaria críticas improcedentes e evitaria comparações descabidas com o custo-aluno de empresas particulares de ensino, as quais (com as honrosas exceções de praxe) pagam os professores *por aula*, não contratam em regime de tempo integral, não sustentam pesquisas

de mestrado e doutorado de longo prazo, não prestam serviços médicos gratuitos à comunidade, nem estão oneradas com salários de aposentados e, menos ainda, com pagamentos de precatórios... (Quadros 5, 6, 7 e 8).

De todo modo, *tomado em seu conjunto*, o investimento em educação no Brasil, em termos de porcentagem do Produto Nacional Bruto, não chega a ser alto. Comparem-se os nossos modestos 4,6% com os percentuais das nações desenvolvidas (Quadro 9).

### Quadro 5

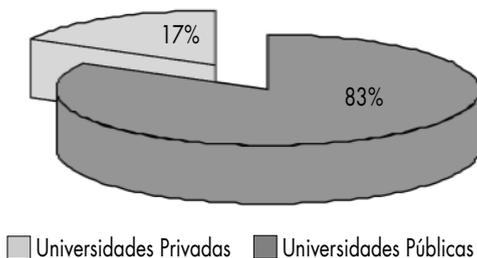
*Onde estão os professores com doutorado.*



**Fonte:** CARVALHO DA SILVA, Alberto. "Universidades públicas: méritos, problemas, soluções".

### Quadro 6

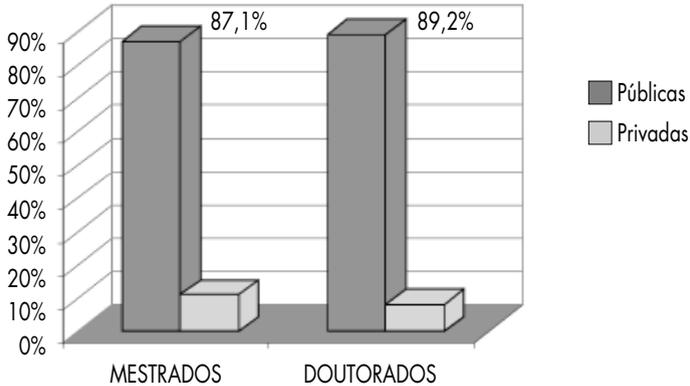
*Onde estão os professores com dedicação integral.*



**Fonte:** CARVALHO DA SILVA, Alberto. "Universidades públicas: méritos, problemas, soluções".

### Quadro 7

Oferta de cursos de mestrado e doutorado.



Fonte: CARVALHO DA SILVA, Alberto. "Universidades públicas: méritos, problemas, soluções".

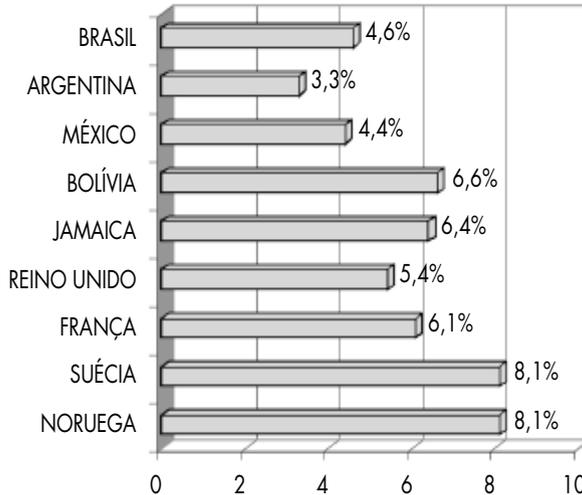
### Quadro 8

- Das 45.781 publicações por docentes de pós-graduação, 91,5% provêm de instituições públicas. Em publicações no exterior, 94,7% correspondem a instituições públicas.
- Dos 3.918 Grupos de Excelência I e II identificados pelo CNPq, 78,3% são de universidades públicas.
- Em 162 auxílios aprovados no Programa de Apoio aos Núcleos de Excelência (Pronex), 82,1% foram para grupos de universidades públicas e 13% para institutos públicos isolados.
- Dos 144 projetos financiados pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) em que se identificam impactos de natureza científica social e econômica, 97,2% foram desenvolvidos em universidades e institutos de pesquisa públicas.

Fonte: CARVALHO DA SILVA, Alberto. Universidades públicas: méritos, problemas, soluções. DEBATES SOBRE UNIVERSIDADES PÚBLICAS. São Paulo: Escola de Comunicações e Artes (ECA)/USP, fev. 2000.

### Quadro 9

Investimento em educação como porcentagem do PNB.



Fonte: OECD — Organization for Economic Cooperation and Development — 1995.

Enfim, terceira crítica: espalhou-se na mídia e em setores mal-informados da opinião pública a pecha de *elitismo* lançada à universidade gratuita. Esta estaria servindo aos alunos de alta renda e fechando suas portas aos alunos de origem modesta que, no entanto, deveriam ser os primeiros a beneficiar-se da escola superior pública.

Há um equívoco nessa interpretação e no julgamento do que vem, de fato, acontecendo. Sabe-se que só 21% dos ingressantes na USP provêm de escolas secundárias oficiais e, portanto, 79% provêm de escolas secundárias particulares. Quem responsabiliza a universidade pública por esse fato comete um duplo equívoco. Primeiro, porque desconsidera a dimensão histórica do processo: há duas décadas atrás, a proporção dos ingressantes na USP que tinham cursado colégios estaduais era de 57%, logo, quase três vezes mais alta do que a

proporção atual. Isso quer dizer que não foi a USP que se “elitizou”, discriminando os alunos pobres; foi o ensino secundário estadual que se deteriorou, a ponto de vir perdendo pontos para o ensino particular.

Em segundo lugar, não há nenhuma “elitização” nos exames vestibulares, pois estes se pautam por normas acadêmicas de avaliação estáveis, que obviamente não têm a ver com a renda familiar do vestibulando. A elitização, isto é, a diferença de tratamento dado às classes de baixa renda, já foi operada pela escola secundária pública, *que não manteve o grau de qualidade necessário ao jovem para enfrentar o vestibular da universidade pública*.

Foi a sociedade brasileira — e, com ela, o Estado — que descumpriu a sua função de preparar o estudante de baixa classe média com o mesmo empenho que caracteriza as escolas particulares de bom padrão. Culpar a universidade pública pelo fraco aproveitamento dos candidatos de origem modesta é culpar os efeitos em vez de atacar as causas desse desequilíbrio crescente do ensino médio.

Recomendo ao leitor interessado dois documentos: *Presença da universidade pública no Brasil*, editado pela Reitoria da USP; e *Equidade e heterogeneidade no ensino superior brasileiro*, publicado pelo Nupes — Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior, da USP.

Deste último trabalho, baseado em estatísticas recentes, destaco a conclusão:

“As instituições públicas de ensino superior, de modo geral, parecem estar desempenhando de forma mais satisfatória o papel da educação — minorando e até mesmo revertendo desigualdades iniciais do alunado.”

Uma prova evidente do desempenho realmente democrático das universidades gratuitas figura no mesmo documento,

ao constatar-se “que são as universidades públicas que mais formam estudantes negros ou pardos (20,1%). Já nas universidades privadas, o percentual de formandos negros e pardos é da ordem de 12%”. Quanto à classe social, “são as universidades públicas que apresentam maiores proporções, comparativamente às universidades privadas, de formandos com baixa renda familiar”. O que desmente o mito da elitização econômica da universidade gratuita.

### **Bibliografia consultada**

CHAUÍ, Marilena. USP 94: a terceira fundação. *Estudos Avançados*, São Paulo: IEA/USP, n. 22, p. 49-68, set.-dez. 1994.

DAMY, Marcelo. Revolução no ensino da física. *Estudos Avançados*, São Paulo: IEA/USP, n. 22, p. 79-95, set.-dez. 1994.

MARCOVITCH, Jacques. *A universidade (im)possível*. São Paulo: Futura, 1998.

MENEZES, Luís Carlos de. *Universidade sitiada*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

SAMPAIO, Helena, LIMONGI, Fernando, TORRES, Haroldo. *Equidade e heterogeneidade no ensino superior brasileiro*. São Paulo: Nupes/USP, 2000.

TRINDADE, Hélió. *Universidade em ruínas: na república dos professores*. Petrópolis: Vozes, 1999.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Instituto de Estudos Avançados (IEA). *A presença da universidade pública*. São Paulo: Reitoria da USP, 2000.



## **Resumo**

*O artigo ressalta a importância da pesquisa e a função social da universidade pública, rebatendo as críticas de que ela seria ineficiente, cara e elitista.*

*Cabe ao Estado proceder à sua avaliação, não para engessá-la, e sim para dinamizá-la e aperfeiçoá-la.*

*É necessário ter em mente que a universidade pública representa, nos estados mais pobres, o único locus para onde convergem jovens que aspiram a receber e a viver uma cultura científica e humanística voltada para o progresso e para a democratização do seu ambiente.*



---

# **Ensino superior no Brasil: expansão e avaliação do sistema universitário**

---

MOZART NEVES RAMOS

## **1. Introdução**

Transformações importantes estão em curso na universidade brasileira, em decorrência das mudanças nas políticas governamentais que, de certa forma, procuram acompanhar aquelas que estão ocorrendo no cenário mundial, profundamente marcadas por uma forte globalização, impondo-se novas regras para os países nos campos político, econômico e social. As últimas décadas, em particular, foram também marcadas por avanços tecnológicos importantes, em especial nos setores da informática e das telecomunicações, incluindo-se aqui as novas tecnologias de satélites. Essas transformações vêm impondo, por sua vez, um novo modelo de sociedade, tendo por base o conhecimento. As inovações no campo tecnológico ocorrem em velocidades quase que imensuráveis. A dualidade interativa “conhecimento e inovação” começa a ser cada vez mais importante para a inserção competitiva dos países nesse novo cenário. Isso tem forçado as instituições produtoras de conhecimento a repensarem o seu papel social no âmbito dessa nova sociedade. A transição — e não a crise — por que passam essas instituições coincide com posturas governamentais, sobretudo de países em desenvolvimento, que não se coadunam com a direção reclamada por estes no-

vos tempos, que exigem investimentos cada vez maiores em educação, ciência e tecnologia. Além disso, também coincide com essa transição, por força desse novo modelo de sociedade, um rápido crescimento da demanda por ensino superior, o que Magalhães (1998) chamou de “assalto em massa à torre de marfim”.

No Brasil, essa demanda vem crescendo de forma bastante expressiva, enquanto os investimentos públicos permanecem estáveis. Estimula-se um crescimento do setor privado, sem ainda ter-se um aparato consolidado de avaliação de qualidade do ensino superior. Ao mesmo tempo, tenta-se, supostamente, dar uma maior autonomia às universidades, sem antes definir-se uma base de financiamento apropriada, o que pode comprometer o caráter público e agravar, ainda mais, as grandes desigualdades sociais e econômicas. Além disso, as reformas acadêmicas, tão necessárias no ensino superior brasileiro, tendo por base a diversificação e a flexibilização do ensino — que podem ser instrumentos importantes no processo de expansão —, esbarram, muitas vezes, no espírito corporativo; na necessidade de mudança cultural, sobretudo na forma de pensar e agir, já que os atores desse processo foram formados em um outro tipo de sociedade, demonstrando pouca capacidade de ousar e de inovar; e, finalmente, na rígida legislação, baseada numa tradição de “dirigismo centralizado”.

Neste artigo, trataremos de analisar a macropolítica da educação superior no Brasil, tendo como eixos de referência a expansão do ensino e a experiência de avaliação do sistema universitário.

## **2. Expansão e avaliação**

### *2.1 Ensino de graduação.*

O sistema universitário brasileiro vem apresentando uma grande expansão nos últimos 40 anos, passando de 95.691

matrículas, em 1960, para 2.377.715 em 1999. Só nos últimos cinco anos, o Brasil conseguiu aumentar em 43,1% o número de matrículas no ensino de graduação (Tabela 1). A taxa de variação da matrícula, nesse período, por dependência administrativa, foi de 21,8% no sistema federal, 30,7% no estadual, -8,3% no municipal e 59,1% no setor privado.

O último censo da educação brasileira revelou também o notável esforço que as instituições federais de ensino superior estão fazendo para cumprir o seu papel social. Nestes últimos cinco anos, o crescimento de matrículas, nessas instituições, praticamente duplicou; foram criadas quase 80 mil novas vagas (CASTRO, 2000), sem que houvesse uma injeção de novos investimentos no setor. Dessas vagas, quase 25 mil foram destinadas ao período noturno, demonstrando-se a preocupação com o aluno-trabalhador e reafirmando-se o compromisso com a democratização do acesso às universidades públicas para o aluno de baixa renda. O setor público federal responde hoje por 19% das matrículas do ensino de graduação (Tabela 2). Além disso, esse setor, juntamente com as universidades públicas paulistas, é responsável pela maior parte da produção científica e tecnológica do país.

Entre 1996 e 1999, o número de alunos matriculados na rede privada cresceu quase três vezes mais do que na rede pública, conforme mostra a Tabela 1. O crescimento foi de 36,3%, de forma que esse setor já responde por 64% do total das matrículas (Tabela 2).

Os dados do censo também revelam que, em 2002, três milhões de alunos estarão matriculados em cursos de graduação. Diz o texto: “(...) caso se mantenha a tendência de crescimento verificada nos últimos dois anos (9% em 98 e 11,8% em 99), o ensino superior terá aproximadamente três milhões de alunos matriculados em cursos de graduação em 2002 — dois anos antes do que previa o Ministério da Educação. Espera-se uma expansão de 200 mil novas vagas só nas instituições públicas (federais, estaduais e municipais)”.

**Tabela 1**

*Evolução das matrículas no Brasil nas instituições públicas e privadas de ensino superior. \**

<b>Ano</b>	<b>Instituições Públicas</b>	<b>Instituições Privadas</b>	<b>Total Geral</b>
1960	53.624	42.067 (44%)	95.691
1965	88.986	66.795 (43%)	155.781
1970	210.613	214.865 (50%)	425.478
1975	410.225	662.323 (62%)	1.072.548
1980	492.232	885.054 (64%)	1.377.286
1985	556.680	810.929 (59%)	1.367.609
1990	578.625	961.455 (62%)	1.540.080
1994	690.450	970.584 (58%)	1.661.034
1995	700.540	1.059.163 (60%)	1.759.703
1996	735.427	1.133.102 (61%)	1.868.529
1997	761.071	1.186.433 (61%)	1.947.504
1998	804.729	1.321.229 (62%)	2.125.958
1999	833.093	1.544.622 (64%)	2.377.715

**\*Fonte:** Ministério da Educação (MEC)/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep).

Apesar do notável crescimento de matrículas nos cursos de graduação, sobretudo nestes últimos cinco anos, apenas 14% da população brasileira entre 18 e 24 anos está no ensino superior. A taxa de escolarização é ainda muito baixa no Brasil, mesmo quando comparada àquela de países da América Latina. O Plano Nacional de Educação (PNE) propõe a elevação da taxa de escolarização da população, dessa faixa etária, para 30% nos próximos 10 anos. De acordo com Sá Barreto e Schwartzman (2000), isso implicará um pouco mais de cinco milhões de matrículas no ensino superior em 2008, quando, então, esse percentual de 30% deverá ser alcançado. Para que isso ocorra, o número de vagas oferecidas no ensino superior

deverá passar das atuais 904.634 para 1.728.598 em 2008, sendo o setor privado, segundo o PNE, o grande responsável por esse crescimento — o que de fato começa a ocorrer, observando-se os dados do último censo.

**Tabela 2**

*Percentual da evolução das matrículas no Brasil por dependência administrativa das instituições de ensino superior (1980-1999).\**

<b>Ano</b>	<b>Total de matrículas</b>	<b>Federal</b>	<b>Estadual</b>	<b>Municipal</b>	<b>Particular</b>
1980	1.377.286	23%	8%	5%	64%
1986	1.418.196	23%	11%	7%	59%
1990	1.540.080	20%	13%	5%	62%
1996	1.868.529	21%	13%	6%	61%
1997	1.947.504	21%	13%	6%	61%
1998	2.125.958	19%	13%	6%	62%
1999	2.377.715	19%	13%	4%	64%

**\*Fonte:** MEC/Inep.

**Nota:** Os dados de 1999 incluem os cursos seqüenciais.

Por outro lado, se levarmos em conta o empobrecimento da classe média ocorrido nos últimos anos, e o alto custo das mensalidades nas instituições privadas, a seguinte constatação fica no ar: não adiantará expandir, ampliar o ingresso, se o aluno não tiver condições formais de se manter! Ainda de acordo com o censo, quase 40% dos alunos matriculados no ensino superior brasileiro não realizam o sonho de conquistar o diploma, e isso ocorre principalmente nas instituições privadas.<sup>1</sup> Há um acentuado desnível entre o número de matriculados e o número

1. ARCE, Tacyana. Alunos desistem do diploma. *Estado de Minas*, 28 jun. 2000.

ro de concluintes do terceiro grau. Assim, o processo de expansão deve ser acompanhado de uma nova política de financiamento para os alunos de baixa renda, tanto das universidades privadas como das públicas. Um estudo realizado pelo Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis,<sup>2</sup> das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), revelou que 44,3% de seus alunos encontram-se nas categorias C, D e E da escala da Abipeme (Associação Brasileira de Institutos de Pesquisa de Mercado), compondo a demanda potencial da assistência ao estudante. A região Norte é a de maior demanda, com 60,7%, e a de menor é a região Sul, com 34,6%. Na verdade, apenas 12,6% dos estudantes das Ifes estão na categoria A. O atual Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), que deverá progressivamente substituir o atual crédito educativo, traz algumas inovações, como a participação conjunta das faculdades, do agente financeiro e do governo federal no risco futuro de inadimplência por parte dos estudantes. O crédito educativo ainda atende a cerca de 40 mil estudantes, com uma taxa de inadimplência que beira os 70%.<sup>3</sup> De acordo com o MEC, em 2000 o Fies estará financiando 180 mil estudantes, a um custo de R\$ 500 milhões por ano. Apesar desse expressivo número, o Fies é ainda limitado, pois cobre apenas parte do valor das mensalidades nas faculdades e universidades privadas, e não inclui o estudante de baixa renda das universidades públicas. Para essa última situação, o atendimento seria naturalmente diferenciado, considerando-se o caráter público da instituição, mas poderia ser importante no contexto

---

2. FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS — FONAPRACE/ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR — ANDIFES. *Perfil sócio-econômico e cultural dos estudantes de graduação das Ifes brasileiras*. Brasília, ago. 1997.

3. BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. *Enfrentar e vencer desafios*. Brasília, abr. 2000.



social, ajudando, em muito, a reduzir a evasão nas universidades. O ministro da Educação, Paulo Renato Souza, reconhece a necessidade de se ampliar o programa, o que pode ser alcançado por meio da elevação de 5 a 7% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro aplicado em educação, cujo projeto tramita atualmente no Congresso Nacional.<sup>4</sup>

Naturalmente, o problema da evasão discente não está apenas associado ao aspecto assistencial do aluno de baixa renda, mas também a outros fatores, como a inadequação dos currículos e a baixa valorização da profissão no mercado do trabalho. As diretrizes curriculares em curso podem representar um avanço importante na reestruturação do ensino e na melhoria da produtividade dos cursos de graduação. Isso dependerá da capacidade de inovação a ser introduzida, tornando-se os currículos mais interdisciplinares, mais “enxutos”, valorizando-se as habilidades específicas do aluno, incorporando-se as atividades de pesquisa e de extensão na grade curricular, e integrando-se os conteúdos e melhor organizando-se a oferta de disciplinas de cursos de uma mesma área do conhecimento. Nesse contexto, é necessário que os atores envolvidos saibam como qualificar conteúdos, entendendo que o ensino de graduação não é mais fim, e que a nova sociedade impõe ao profissional uma educação permanente.

Um outro desafio decorre dessa disparidade no crescimento do setor privado frente ao público, considerando-se que, até 2008, de acordo com o PNE, 40% desse crescimento do ensino superior deve ocorrer no setor público. Isso exigiria, de imediato, uma retomada na política de reposição de pessoal nas instituições federais, que hoje estão com um déficit de 6 mil professores e 9 mil funcionários, sem falar na institucionalização de uma política de investimentos em infra-estrutura de salas de aula e de laboratórios.

---

4. LEALI, Francisco. MEC espera aumento de procura por crédito educativo. *O Globo*, 29 jun. 2000.

Além disso, a expansão do setor privado vem ocorrendo apenas em algumas áreas específicas do conhecimento. Ela se dá principalmente nos cursos das ciências sociais aplicadas e das licenciaturas, que geralmente requerem poucos investimentos, diferentemente do que ocorre nos cursos das áreas tecnológicas. Os cursos de administração, ciências contábeis e direito, por exemplo, estão se multiplicando de maneira desordenada, sem nenhum planejamento de demandas e de crescimento de mercado. Isso talvez pudesse ser corrigido através de uma ação integrada envolvendo o Conselho Nacional de Educação, os Conselhos Estaduais de Educação e os Conselhos Regionais de Classe (a Ordem dos Advogados do Brasil/OAB e o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia/Crea, por exemplo).

Esse melhor planejamento no processo de expansão poderia estar associado ao processo de diversificação do ensino, por meio da implantação dos centros universitários, pela oferta dos cursos sequenciais e pelo uso das novas tecnologias de ensino, valorizando-se o ensino à distância. Esses instrumentos, além de representar um alento para que o país alcance o percentual de 30% de alunos na faixa etária de 18 a 24 anos no ensino superior em 2008, mostram-se também adequados para o atual mercado de trabalho, extremamente competitivo e dinâmico. A recente criação da universidade virtual, por um grupo de universidades públicas, a chamada UniRede, pretende oferecer, em 2001, 100 mil vagas em cursos de graduação para professores da educação básica, de forma que, até 2007, todos os professores desse setor estejam graduados, conforme prevê a LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação). Em um país de tamanho continental como o Brasil, a educação à distância é uma necessidade e um instrumento valioso no processo de expansão das matrículas no ensino superior.

Fica ainda uma grande questão: todo esse crescimento do ensino de graduação ocorreu na ausência de um aparato real de

avaliação (RAMOS e SAMPAIO, 1998). Uma política de expansão sem um instrumento adequado de avaliação, que possa mensurar a qualidade de oferta de cursos, poderá comprometê-la junto à sociedade. E, nesse contexto, vale ressaltar o grande esforço que o Ministério da Educação vem desenvolvendo nesse setor, por meio da implantação do Exame Nacional de Cursos, o chamado “Provão”, e da criação das Comissões de Especialistas, que avaliam as condições de oferta dos cursos. Ambos os instrumentos estão demonstrando sua eficácia no processo de avaliação de cursos, e conseguiram dar à sociedade transparência dos seus resultados, que levam em conta indicadores como a qualidade do corpo docente e o resultado do próprio exame. Contudo, esses instrumentos precisam ser otimizados, de forma a restringir os custos envolvidos. A renovação automática do reconhecimento dos cursos é concedida para aqueles que obtiveram conceitos “A” ou “B”, após três avaliações sucessivas do Provão, e que não tiveram nenhuma classificação “CI” (condições insuficientes) na avaliação das Condições de Oferta.<sup>5</sup> Esses cursos poderiam, por exemplo, receber um selo de qualidade, por um prazo definido, pelo número de conceitos “A”, e não precisariam, portanto, sofrer avaliações anuais, reduzindo-se o custo do processo.

Os últimos resultados revelaram, por outro lado, um aspecto preocupante, já que 56% das universidades não obtiveram nenhum conceito “A” na avaliação de seus cursos, e 15% delas não tiveram também nenhum conceito “B”. A maior parte dessas instituições são privadas, ou seja, aquelas com maior peso no processo de expansão. Assim, crescer com qualidade é um desafio ainda não equacionado.

A combinação desses dois instrumentos, os relatórios das Comissões de Especialistas e os resultados do Provão, deve constituir a base para o reconhecimento dos cursos de gradua-

---

5. BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Op. cit.

ção. Adicionalmente, devem ser incorporados os resultados do Paiub — Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras, instituído em 1994 —, decorrentes das avaliações internas, que perderam em importância governamental após a edição do decreto 2.026/96. Considerando-se que a LDB consagra a avaliação como instrumento de decisão e de ações para a melhoria da qualidade do ensino, associando-a aos processos de reconhecimento de cursos e credenciamento de instituições, o Paiub poderia ser o recurso adequado de auto-avaliação institucional, enquanto o Provão e as Condições de Oferta funcionariam como instrumentos externos da apreciação, formando o arcabouço da avaliação do ensino de graduação, inclusive para a definição dos prazos autorizados de funcionamento de cursos. É importante ressaltar que a LDB introduz uma alteração importante, ao dispor que o credenciamento das instituições, assim como o reconhecimento dos cursos, passam a ter prazos de validade limitados, estando sujeitos a renovação, o que implica a periodicidade das avaliações.

## *2.2 Ensino de pós-graduação.*

O crescimento da pós-graduação, nos últimos cinco anos, tem sido significativo. O número de doutores no país aumentou 130%. Passou de 2.107, em 1994, para 4.852 em 1999.<sup>6</sup> Na região Nordeste, por exemplo, esse crescimento foi particularmente expressivo: em 1994, foram formados 23 doutores na região, e, em 1999, esse número passou para 147. E o sistema federal foi o grande responsável por esse crescimento — dos 147 titulados em 1999, 142 foram egressos desse sistema. Só a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), instituição de maior peso na pós-graduação nessa região, formou 50 doutores em 1999, e 134 doutores nos últimos quatro anos. Nesse

---

6. PAÍS ganha mais de 2 mil doutores em 5 anos. *O Globo*, 28 jun. 2000.

mesmo período, o número de alunos em programa de doutorado, na UFPE, dobrou, e hoje conta com cerca de 550 alunos de doutorado matriculados nos seus 24 cursos.<sup>7</sup> Na verdade, o sistema federal de ensino superior é o grande formador de doutores e mestres em todo o território nacional, conforme mostra a Tabela 3. O setor estadual apenas se iguala, em importância ao setor federal, na região Sudeste, principalmente devido à presença das estaduais paulistas. Aqui está um exemplo importante para a redução dos desequilíbrios regionais tão gritantes em nosso país, a partir do papel desempenhado pelo sistema federal de ensino superior.

**Tabela 3**

*Títulos de doutorado e mestrado (entre parênteses) obtidos em 99, por dependência administrativa. \**

<b>Brasil e Regiões</b>	<b>Total</b>	<b>Federal</b>	<b>Estadual</b>	<b>Municipal</b>	<b>Privada</b>
Brasil	4.852	1.913	2.542	—	397
	(15.171)	(8.607)	(4.602)	(—)	(1.962)
Norte	31	31	—	—	—
	(213)	(213)	(—)	(—)	(—)
Nordeste	147	142	5	—	—
	(1.709)	(1.634)	(65)	(—)	(10)
Sudeste	4.109	1.244	2.528	—	337
	(9.714)	(3.878)	(4.310)	(—)	(1.526)
Sul	486	417	9	—	60
	(2.832)	(2.206)	(227)	(—)	(399)
Centro-Oeste	79	79	—	—	—
	(703)	(676)	(—)	(—)	(27)

\*Fonte: MEC/Capes.

7. UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. *Relatório de gestão 1996/1999*. Recife, 2000.

Segundo o censo do Ministério da Educação, o número de mestres, no período entre 1994 e 1999, passou de 7.766 para 15.171.<sup>8</sup> Em termos de taxa de variação, a região Norte foi a que registrou o maior crescimento nesse período, passando de 70 para 213 (204,3%).

Apesar dessa presença do sistema federal de pós-graduação, em todas as grandes regiões da federação, as disparidades regionais são ainda bastante expressivas. Isso significa que o atual esforço precisa ser mais intensificado, de forma que se obtenha uma maior descentralização de massa crítica qualificada para as regiões menos desenvolvidas. Nesse contexto, a Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) vem desenvolvendo ações específicas e direcionadas por região, por meio dos programas interinstitucionais de caráter regional, numa ação conjunta com os fóruns regionais de pró-reitores de pesquisa e pós-graduação. Essa disparidade pode ser observada considerando-se o número de matrículas nos cursos de mestrado e doutorado por região. Por exemplo, na região Norte existem apenas 166 alunos matriculados em cursos de doutorado, enquanto que na região Sudeste existem 24.060! Essa disparidade se mantém inalterada quanto às matrículas no mestrado, nessas duas regiões. Na região Norte, são 742 alunos matriculados, enquanto no Sudeste são 37.178 alunos. Esse perfil fica também evidenciado observando-se as relações da população (excluindo-se aqui a população na faixa etária pré-universitária) por matrículas nas diferentes regiões (RAMOS e SAMPAIO, 2000).

Um aspecto que ainda preocupa a Capes se refere ao elevado tempo de titulação para a obtenção dos títulos de mestrado e doutorado, sendo esse fator uma das causas da evasão discente na pós-graduação. Essa deficiência do sistema pode ser aferida considerando-se o número de concluintes em 1999 e o de

---

8. Cf. Castro (2000); e: PAÍS ganha mais de 2 mil doutores em 5 anos. Op. cit.

**Tabela 4**

*Número de matrículas nos cursos de doutorado e mestrado (entre parênteses) obtidos em 99, por dependência administrativa.\**

<b>Brasil e Regiões</b>	<b>Total</b>	<b>Federal</b>	<b>Estadual</b>	<b>Municipal</b>	<b>Privada</b>
Brasil	29.940	13.027	14.176	—	2.737
	(56.911)	(29.337)	(18.802)	(—)	(8.772)
Norte	166	166	—	—	—
	(742)	(742)	(—)	(—)	(—)
Nordeste	1.462	1.438	24	—	—
	(6.193)	(5.879)	(252)	(—)	(62)
Sudeste	24.060	7.594	14.063	—	2.403
	(37.178)	(12.425)	(17.833)	(—)	(6.920)
Sul	3.614	3.191	89	—	334
	(10.388)	(8.007)	(717)	(—)	(1.664)
Centro-Oeste	638	638	—	—	—
	(2.410)	(2.284)	(—)	(—)	(126)

\*Fonte: MEC/Capes.

ingressantes em 1994 para o doutorado (C<sub>99</sub>/I<sub>94</sub>), ou em 1996 para o mestrado (C<sub>99</sub>/I<sub>96</sub>), o que significa um tempo médio de seis e quatro anos, respectivamente, para o doutorado e mestrado, conforme mostram os dados da Tabela 5. Assim, as taxas de conclusão no doutorado e no mestrado, para esse tempo médio de término, são de apenas 26% e 33%, respectivamente. Para os dois níveis, a menor eficiência de tempo de conclusão é observada para a região Sudeste, isto é, 25% para o doutorado e 31% para o mestrado.

Ao contrário do ensino de graduação, a expansão da pós-graduação ocorreu na presença de um aparato real de avaliação (RAMOS e SAMPAIO, 2000). A experiência da Capes, órgão responsável pelo processo de crescimento e de avalia-

ção da pós-graduação no Brasil, está consolidada, inclusive incorporando indicadores internacionais, tomando por base o relatório do curso e a avaliação por área, por meio do consagrado sistema de pares.

**Tabela 5**

*Taxa de conclusão nos cursos de doutorado e mestrado.*

<b>Brasil e Regiões</b>	<b>Doutorado (C<sub>99</sub>/I<sub>94</sub>)</b>	<b>Mestrado (C<sub>99</sub>/I<sub>96</sub>)</b>
Brasil	26%	33%
Norte	38%	29%
Nordeste	29%	37%
Sudeste	25%	31%
Sul	30%	38%
Centro-Oeste	26%	38%

O sistema foi, recentemente, alterado, adotando-se uma escala de notas que varia de 1 a 7, atribuindo-se os seguintes conceitos: 1 — deficiente, 2 — fraco, 3 — regular, 4 — bom, 5 — muito bom, 6 — excelente, 7 — excelente com padrão internacional. Com essa mudança, a Capes aponta quatro novas prioridades: a) a valorização das pós-graduações que oferecem doutorado (só estas recebem notas 6 e 7); b) a concepção de um programa de pós-graduação, eliminando-se, assim, a avaliação diferenciada para mestrado e doutorado; c) o rompimento com o modelo seqüencial, que praticamente obrigava os alunos a fazerem o mestrado e, depois, o doutorado; e d) a indicação de que o padrão de excelência deve ter referenciais em padrões internacionais.

Um então ponto frágil na seqüência de avaliações da Capes dizia respeito à política decorrente de fomento. Se a avaliação era procedida com bastante eficácia, dela decorria princi-



palmente a premiação com bolsas e auxílios aos melhores. Os cursos julgados com potencial e em áreas prioritárias não eram objeto de uma política específica de apoio. Assim, era reforçado o *status quo*, omitindo-se o governo da sua posição privilegiada de indutor na área de ciência e tecnologia. Essa situação está sendo modificada por meio da implantação do recente Programa de Cooperação Acadêmica (Procad) 2000, de reforço aos cursos em consolidação, estimulando a sua integração com cursos consolidados, e servindo estes de âncora para o desenvolvimento dos primeiros.

Considerando-se a necessidade de uma melhor distribuição de jovens doutores nas diferentes regiões do país, torna-se essencial a criação de mecanismos que valorizem a sua fixação nas regiões menos desenvolvidas. Isso, naturalmente, não depende apenas da Capes, mas de outras políticas governamentais na esfera federal, por intermédio do Ministério da Ciência e Tecnologia e de seus órgãos, como o CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) e a Finep (Financiadora de Estudos e Projetos), e de políticas na esfera estadual, induzidas pelas suas fundações de amparo à ciência e à tecnologia. É o que ocorre com a Fapesp (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo), que injeta mais de 350 milhões de reais em pesquisa e desenvolvimento, incluída a concessão de apoios financeiros substanciais a recém-doutores. Algumas universidades, como a UFPE, vêm procurando atrair jovens doutores por meio de iniciativas próprias, mediante programas indutores, e, mais recentemente, vêm buscando parcerias com órgãos de fomento à pesquisa, para incrementá-los e torná-los mais atraentes. Isso pode ser um instrumento importante de descentralização de massa crítica qualificada para regiões mais pobres do país.

Outro aspecto importante para esse processo de descentralização foi a criação dos recentes fundos setoriais para o ensino superior e a pesquisa brasileira. Esperam-se para 2001

recursos globais da ordem de R\$ 600 milhões, incluindo-se aqui o assim chamado “fundo verde e amarelo”, que trata da interação universidade-empresa para o apoio à inovação tecnológica. Só desse último fundo estão previstos R\$ 240 milhões para 2001, sendo que 30% serão aplicados em programas de fomento à capacitação tecnológica e ao amparo à pesquisa científica nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, incluindo o financiamento de novas bolsas de mestrado e doutorado, e visando a redução das desigualdades regionais. Esses fundos poderão, portanto, representar, em breve, um importante instrumento de descentralização de massa crítica qualificada para aquelas regiões. No total, quando todos os fundos estiverem implantados, espera-se um investimento da ordem de R\$ 1,2 bilhão. Sem dúvida, não deixa de ser isso um novo alento para a pesquisa brasileira e para as universidades públicas, que terão recursos adicionais da ordem de R\$ 200 milhões para aplicar em sua infra-estrutura. Assim, esses novos recursos desempenharão, nos próximos anos, um importante papel, não só na descentralização de recursos humanos qualificados, mas também no processo de expansão do próprio ensino de pós-graduação.

## Referências bibliográficas

- BARRETO, Francisco César de S., SCHWARTZMAN, Jacques. Ensino superior no Brasil: crescimento e alternativas. *Educação Brasileira*, Brasília: Crub (Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras), 2000. (no prelo)
- CASTRO, Maria Helena G.. Resultados e tendências da educação superior no Brasil. MEC/Inep (<http://www.inep.gov.br/noticias/news>), jun. 2000.
- MAGALHÃES, Antonio M. Changing relationships between governments and higher education institutions: the portuguese case. 1998. (não publicado)

- RAMOS, Mozart N., SAMPAIO, Yony. O ensino superior e a experiência de avaliação institucional no Brasil. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior (Nupes)/USP, 2000. (no prelo)
- RAMOS, Mozart N., SAMPAIO, Yony. Ensino superior: credenciamento e avaliação. *Educação Brasileira*, Brasília: Crub, v. 20, n. 41, p. 119, 1998.

## **Resumo**

*Nos últimos anos, observa-se uma grande expansão do ensino de graduação no Brasil, o que ocorreu, no entanto, sem um aparato real de avaliação. Essa experiência vem sendo implantada apenas mais recentemente, por meio do “Provão”, por exemplo.*

*Os dados das primeiras análises dos cursos mostram uma qualidade não satisfatória das instituições privadas, exatamente aquelas com maior peso no processo de expansão.*

*Ao contrário do ensino de graduação, a pós-graduação (predominantemente pública) vem crescendo mediante um processo consolidado de avaliação de qualidade.*

---

# A regionalização do ensino e da pesquisa no Brasil

---

ALBERTO CARVALHO DA SILVA

A República Federativa do Brasil é composta por 26 estados e um distrito federal, e dividida em cinco grandes regiões: Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste. A população, 160 milhões de habitantes em 1998, distribui-se entre 7,3% no Norte, 28,4% no Nordeste, 42,6% no Sudeste, 14,9% no Sul e 6,8% no Centro-Oeste. O PIB — 864.112 milhões de reais em 1997 — acompanha essa distribuição, mas com desvantagem para Norte (4,4%) e Nordeste (13,0%), em contraste com Sudeste (58,5%) e Sul (17,7%). O PIB *per capita* em reais/ano reflete essas diferenças: Norte, 3.293; Nordeste, 2.494; Sudeste, 7.436; Sul, 5.402. O Centro-Oeste detém 6,2% do PIB, com um *per capita* de 5.008; mas, sem o distrito federal, os valores baixam respectivamente para 4,0% e 3.884 reais.

A distribuição do Sistema de Ciência e Tecnologia acompanha a repartição da população e do PIB, mas com considerável vantagem para a região Sudeste. De acordo com os dados para 1998,<sup>1</sup> o país conta com 973 instituições de ensino superior, 31% delas públicas e 69% comunitárias e particulares; 153 são universidades e 820 são estabelecimentos e faculdades isola-

---

1. BRASIL. Ministério da Educação/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Evolução do ensino superior — graduação, 1980-1998*. Brasília, 2000. 71 p. (mimeo)

dos, e centros universitários integrados (Quadro 1). Enquanto a distribuição das universidades públicas favorece as regiões Norte, Nordeste, Sul e Centro-Oeste em relação aos índices demográficos e econômicos, as instituições particulares, principalmente as universidades, concentram-se na região Sudeste. Os estados de São Paulo e Rio de Janeiro, com 11 universidades públicas — seis federais, quatro estaduais e uma municipal —, somam 42 das 72 universidades particulares e comunitárias vinculadas ao Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras.<sup>2</sup>

### Quadro 1

*Distribuição regional das instituições de ensino superior (1998).*

Região	Universidades		Estabelecimentos e faculdades isoladas; Centros Universitários	
	Públicas	Particulares e comunitárias	Públicos	Particulares e comunitários
Norte	08	01	04	27
Nordeste	22	06	22	74
Sudeste	21	49	62	438
Sul	19	15	19	78
Centro-Oeste	07	05	25	71
BRASIL	77	76	132	688

Apesar de serem em número igual ao das universidades particulares e comunitárias, as universidades públicas contam com 75.485 docentes — 30,8% com mestrado e 30,1% com doutorado, enquanto as outras empregam 44.528 docentes, sendo 27,9% mestres e 12,0% doutores. O total de 2.125.958 matrículas

2. CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS/CRUB. *IES — Dados de universidades filiadas ao Crub*. Brasília, atualização jun. 2000, 38 p.

las em cursos de graduação em 1998 distribuiu-se entre Norte (4,0%), Nordeste (14,6%), Sudeste (54,0%), Sul (19,7%) e Centro-Oeste (7,7%). As matrículas nas instituições particulares e comunitárias somaram 62,1%, mas com considerável variação regional: Norte, 33,5%; Nordeste, 32,3%; Sudeste, 75,1%; Sul, 55,0%; Centro-Oeste, 61,1%. Entre 1988 e 1999, o número de matrículas aumentou em 41,4%; esse aumento foi maior nas regiões Norte (115,9%) e Centro-Oeste (93,2%), o que pode ser atribuído à instalação de três novas universidades no Norte entre 1989 e 1993, e de cinco no Centro-Oeste entre 1987 e 1996.

A concentração da pós-graduação na região Sudeste é bem maior do que a da graduação, tanto em número de programas como de alunos, como se mostra no Quadro 2, para cursos de doutorado.

## Quadro 2

*Cursos de doutorado — distribuição percentual por região.*

	<b>Total</b>	<b>Norte</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Sul</b>	<b>Centro-Oeste</b>
Número de cursos	671	1,2%	6,6%	77,3%	12,1%	2,8%
Alunos matriculados	24.250	0,5%	3,4%	84,2%	10,0%	1,9%
Alunos novos	6.150	0,4%	4,3%	82,6%	10,4%	2,3%
Alunos titulados	3.604	0,5%	3,0%	87,4%	7,9%	1,2%

Embora em menor grau, as mesmas tendências ocorrem em cursos de mestrado. Essas tendências são mais acentuadas nas áreas de engenharias, saúde e agrárias, em que respectivamente 78,9%, 86,9% e 80,9% dos programas de mestrado, e 95,3%, 94,7% e 97,0% dos de doutorado, se concentram nas regiões Sudeste e Sul.

Em contraste com a graduação, a pós-graduação está fortemente concentrada nas instituições públicas, que oferecem 89,7% dos programas de mestrado e 90,8% dos de doutorado (Quadro 3).

### Quadro 3

*Distribuição percentual de programas de mestrado e doutorado por região, entre instituições públicas, comunitárias e particulares.*

Região	Instituições públicas		Instituições comunitárias e particulares	
	Mestrado	Doutorado	Mestrado	Doutorado
Norte	2,1%	1,3%	—	—
Nordeste	13,6%	5,4%	0,5%	0,5%
Sudeste	56,0%	72,8%	7,0%	7,2%
Sul	13,3%	8,9%	2,0%	1,5%
Centro-Oeste	4,7%	2,4%	0,8%	—
BRASIL	89,7%	90,8%	10,3%	9,2%

Das universidades públicas, 95% das federais foram instituídas até 1982 e 81% das estaduais e municipais até 1977. Já 47% das comunitárias e 77% das particulares vieram depois de 1985, sendo que 18 das particulares — quase a metade — foram implantadas entre 1992 e 1998. Essa desaceleração na oferta de ensino superior público tem particular significado no Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia, porque, além de contribuírem com 89,7% dos programas de mestrado e 90,8% dos de doutorado, as instituições públicas são, de longe, as principais responsáveis pela atividade em pesquisa científica e tecnológica no país. Na esfera federal, os programas das instituições públicas respondem por 86,5% de 4.069 auxílios a



pesquisa; 97,1% de 208 projetos aprovados no Pronex (Programa de Apoio a Núcleos de Excelência); 91,5% do total de bolsas aprovadas pelo CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico); 91,8% das bolsas da Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) no exterior; 89,1% de 284 ações aprovadas nos programas de desenvolvimento industrial (PDTI) e agrário (PDTA) amparados pela lei 8.661/93 (incentivos fiscais); 70% dos recursos investidos pelas empresas com base na lei 8.248/91 (informática). No estado de São Paulo, com seis universidades públicas, 10 comunitárias e 19 particulares, os pesquisadores das instituições públicas respondem, no período de 1995 a 1999, por 94,9% do investimento da Fapesp (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo) em auxílios e bolsas, sendo 84,5% nas quatro universidades e nos 17 institutos de pesquisa do estado, e 10,4% nas duas universidades federais e institutos federais de pesquisa; desenvolveram 485 dos 502 projetos temáticos interdisciplinares e 47 dos 48 projetos no Programa Inovação Tecnológica em Parceria — Pite; e, no projeto sobre o genoma de *Shillela fastidiosa*, 90,6% dos 192 participantes pertencem a instituições públicas.

Levando-se em conta que a formação e amadurecimento de um centro de pesquisa e pós-graduação requerem prazos longos e pesados investimentos, a concentração atual da capacidade nacional em instituições públicas implica a necessidade de dar-lhes amplo apoio a médio e longo prazo, como condição para que o Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia possa desempenhar o papel que lhe compete no desenvolvimento do país. E, tanto por razões de natureza econômica como de natureza social e ecológica, esse desenvolvimento deve abranger todas as regiões. Todavia, a experiência de cinco décadas mostra que, por diversas razões, o apoio do governo federal não

é suficiente para manter, nas diversas regiões, o desenvolvimento científico com a continuidade e regularidade desejáveis em cada região. Alguns indicadores põem em evidência as magnitudes das diferenças atuais (Quadro 4).

#### Quadro 4

*Distribuição percentual por região de alguns indicadores de produtividade em ciência e tecnologia.*

Indicador	Total	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Artigos científicos no Brasil	28.856	1,3%	9,4%	68,0%	17,4%	3,8%
Artigos científicos no exterior	24.142	1,6%	8,4%	72,4%	14,4%	3,1%
Trabalhos em anais e reuniões científicas	41.912	0,8%	10,6%	65,2%	20,2%	3,2%
Dissertações de mestrado	18.006	0,8%	10,2%	65,6%	19,4%	3,8%
Teses doutorado	5.799	0,5%	2,9%	84,3%	10,5%	1,6%
Livros	5.348	1,2%	11,8%	60,6%	20,3%	5,9%
Desenvolvimentos tecnológicos e inovação <sup>(x)</sup>	3.421	1,0%	8,2%	66,7%	19,5%	4,6%

(x) Inclui produtos tecnológicos, processos tecnológicos, softwares. 462 são patentes em vários estágios de negociação, distribuídos entre Norte (0,7%), Nordeste (8,2%), Sudeste (69,9%), Sul (19,7%) e Centro-Oeste (1,5%).

Os resultados alcançados pela Fapesp em São Paulo, a partir de 1962, contribuíram para que a Constituição Federal de 1988 autorizasse as unidades da federação a vincular recursos a fundações estaduais de amparo à pesquisa. A vinculação de uma parcela mínima da renda estadual pareceu necessária, porque três fundações implantadas posteriormente à Fapesp, mas em relação às quais a dotação mínima não constava da

Constituição do estado (Fapergs,<sup>3</sup> 1964; Faperj,<sup>4</sup> 1980; Fapemig,<sup>5</sup> 1965), vinham recebendo recursos muito abaixo do previsto.

Nas suas Constituições de 1989, 13 estados e o distrito federal incluíram fundações de amparo à pesquisa, e oito estados introduziram fundos com dotações de 0,3% (PA) a 3,0% (AM, GO, MG) de sua receita. Até 1998, 21 estados e o distrito federal (Quadro 5) haviam implantado suas fundações ou fundos, mas algumas mudanças de rumo vêm ocorrendo.

### Quadro 5

*Ano de implantação de fundações ou fundos e respectivos percentuais previstos nas respectivas Constituições.*

<b>Ano em que foi implantada<sup>(x)</sup></b>	<b>Estado e percentual que consta da respectiva Constituição<sup>(xx)</sup></b>
1960	SP (1,0%)
1964	RS (1,5%)
1980	RJ (2,0%)
1985	MG (3,0%)
1990	PE (1,0%) — GO (3,0%)
1991	MS (1,5%) — MA (0,5%) — CE (2,0%)
1993	PB (2,5%)
1994	AL (12,0%) — AC — PI (1,0%) — DF (2,0%)
1995	SE (0,5%)
1996	MT (2,0%) — PA (0,3%) — ES (2,5%) — RN (1,0%) <sup>(xxx)</sup>
1997	SC (2,0%) — AP
1998	PR (2,0%)

**(x)** AM (3,0%), TO (0,5%) e RO (?) sem informação.

**(xx)** AC e RN não definem percentual.

**(xxx)** Percentual estabelecido posteriormente.

3. Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul.

4. Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro.

5. Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais.

Na Bahia, a Constituição foi modificada em 1994, excluindo-se a fundação sob a justificativa de que suas atribuições seriam desempenhadas pelo CADCT;<sup>6</sup> na Paraíba, foi instituída uma FAP em 1993, extinta em 1996 com a criação da Fapesq-PB<sup>7</sup> e da Fapep;<sup>8</sup> em 1997, no Paraná, a Fundação Araucária ficou vinculada ao Fundo Paraná; no Maranhão, a Fapema<sup>9</sup> foi extinta em 1998; em Minas Gerais e Mato Grosso do Sul, os potenciais previstos foram reduzidos; no Ceará, a fundação foi instituída em 1991, mas os estatutos só foram aprovados em 1994; e, em alguns casos, os recursos têm sido usados para pagamento de salários, inclusive em serviços de extensão agrícola.

Mas o problema mais grave que as FAPs e os fundos — com exceção da Fapesp — vêm enfrentando é uma transferência de recursos muito abaixo dos mínimos estabelecidos nas Constituições, em datas incertas e com consideráveis variações de ano a ano. O total a ser transferido por estados e distrito federal em 1996, se todas as fundações e fundos estivessem instalados, seria equivalente a 317 milhões de dólares, mas em 1992, excluindo-se São Paulo, as seis fundações já instaladas receberam apenas 18,9% do que lhes era devido.<sup>10</sup> O Quadro 6 mostra, para as fundações que vêm mantendo atividade mais regular, os totais que deveriam ter sido transferidos no período 1994-99, quanto foi efetivamente repassado desses totais e as percentagens anuais máxima e mínima transferidas ao longo dos seis anos.<sup>11</sup> Com exceção da Fapesp, não só as trans-

---

6. Superintendência de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

7. Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Paraíba.

8. Fundação de Amparo à Pesquisa da Paraíba.

9. Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado do Maranhão.

10. FERREIRA FILHO, Gerson, BAETA NEVES, Abílio, CANDIOTA, Luiz. *Fomento à pesquisa: entidades estaduais*. Firvep, 1993, 144 p. (mimeo)

11. CARVALHO DA SILVA, Alberto. Descentralização em política de ciência e tecnologia. *Estudos Avançados*, São Paulo: IEA/USP, v. 14, n. 39, maio-ago. 2000.

ferências foram bem inferiores ao devido, como ocorreram consideráveis variações entre anos, o que torna o planejamento difícil e inseguro.

### Quadro 6

*Variações de transferências do estado em seis fundações de amparo à pesquisa entre 1994 e 1999.*

<b>Fundação</b>	<b>Total a ser transferido pelo estado entre 1994 e 1999 (Rx 1000)</b>	<b>Transferido em percentual do total</b>	<b>Máximos e mínimos/ transferências anuais</b>
Fapesp	983.163	99,0%	101,4% — 96,4%
Fapemig	317.945	48,9%	83,6% — 6,2%
Faperj	796.170	12,9%	23,9% — 4,9%
Fapergs(x)	210.193	21,0%	25,9% — 12,7%
Fapepe	67.897	17,6%	18,5% — 8,2%
FAPDF	76.146	40,6%	97,4% — 4,3%

(x) Dados para 1994 a 1998.

Consideráveis esforços vêm sendo feitos em apoio das FAPs e dos fundos de amparo à pesquisa, procurando-se estreitar ligações com o sistema federal com o objetivo de fortalecer, em todas as regiões, o Sistema Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento; CNPq e Capes vêm fazendo acordos frequentes de cooperação. No PADCT<sup>12</sup> III, foram previstas formas de participação conjunta. Numerosos convênios e acordos vêm sendo celebrados com CNPq, Capes e Finep,<sup>13</sup> como, por exemplo: PNOPG e PNEPG (em apoio da pós-graduação no Norte e Nordeste); Recope (apoio ao desenvolvimento cientí-

12. Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Ministério da Ciência e Tecnologia, Brasil.

13. Financiadora de Estudos e Projetos, Ministério da Ciência e Tecnologia, Brasil.

fico e tecnológico); Prossiga (informação e comunicação em pesquisa); Pro-Ciências (educação continuada de professores de ensino médio); Softex.2000 (desenvolvimento e exportação de *softwares*); Revitec (revitalização de centros estaduais de pesquisa).

Além dessa interação com o sistema federal, as fundações estaduais, sem prejuízo da concessão de bolsas e de auxílio individuais à pesquisa, vêm concentrando esforços no sentido de promover a cooperação entre centros de pesquisa e o setor produtivo, em apoio do desenvolvimento tecnológico, da inovação e da competitividade. Alguns exemplos de programas dessa natureza são: em São Paulo, na Fapesp, o projeto “Genoma”, abrangendo citros, câncer humano e cana-de-açúcar, este último com participação da Facepe;<sup>14</sup> o apoio à pesquisa e inovação na pequena empresa (Pide) e à colaboração entre empresas e centros de pesquisa (Pite); a formação de centros de pesquisa para o desenvolvimento (Cepid); e o apoio ao aperfeiçoamento e à inovação em políticas públicas. No Rio Grande do Sul, a Fapergs desenvolve programas de cooperação universidade/empresa; de apoio a pólos tecnológicos; de recuperação dos centros de pesquisa de administração estadual; e de implantação da Rede Nacional de Pesquisa no estado. No Rio de Janeiro, a Faperj mantém programas de especialização, em nível de doutorado, para agentes de inovação na empresa; programas em apoio à inovação na pequena empresa; formação de redes cooperativas de interação universidade/governo; e apoio a mestrados profissionalizantes. Em Pernambuco, a Fapepe promove os projetos Etepe e Protuba, visando a preservação de espécies marinhas; a rede estadual de informática e telecomunicações (RNP-Internet); e o desenvolvimento de sistemas hídricos para eletrificação rural. Em Minas Gerais, a Fapemig mantém programas em apoio da pequena e média empresa;

---

14. Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco.

formação de incubadoras de empresas; formação da rede Internet Minas-Fapemig; e formação de centros de excelência em biotecnologia, tecnologia automotiva e planejamento estratégico em agricultura.

O Fórum Nacional das Fundações, Fundos e Entidades de Amparo à Pesquisa, Forpesq, idealizado em 1996, propôs um “Plano Nacional de Fortalecimento das FAPs”, em que se analisa a sua contribuição para “promover o desenvolvimento harmônico de uma política nacional de ciência e tecnologia que contemple a convergência das ações nas três esferas do governo (União, estados e municípios), bem como dos segmentos representativos da sociedade (setores empresarial e político) de modo a garantir que a Ciência e a Tecnologia, através de um efetivo Sistema Nacional de Inovação, estejam no epicentro de políticas sustentáveis de desenvolvimento econômico e social do país”.<sup>15</sup>

Um Sistema Nacional de Inovação supõe uma interação contínua governo/academia/setor produtivo/setor político. Para que essa interação possa ser eficiente, é necessário que a academia tenha alcançado bom nível de desenvolvimento e se conserve atualizada nas múltiplas áreas do conhecimento. Uma economia moderna e diversificada tem que estar científica e tecnicamente equipada para enfrentar desafios em frentes múltiplas, e essa competência requer a participação dos diferentes ramos da atividade científica, com continuidade e com um planejamento que não pode estar subordinado a prioridades e perspectivas de aplicação imediata. A rede estadual de fundações e fundos de amparo à pesquisa foi proposta com o objetivo de assegurar à academia condições básicas em todas as áreas do conhecimento, em todas as unidades da federação, e dentro da

---

15. FÓRUM NACIONAL DAS FUNDAÇÕES, FUNDOS E ENTIDADES DE AMPARO À PESQUISA/FORPESQ. *Plano Nacional de Fortalecimento das FAPs*: termos de referência. Recife, 1999, 21 p. (mimeo)

realidade de cada região. Não se pretendia que todos os estados ou regiões viessem a alcançar o mesmo desenvolvimento científico. Essa uniformidade não ocorre nem mesmo nos países mais desenvolvidos, como os Estados Unidos, onde cinco dos 51 estados absorvem quase a metade do investimento nacional no setor, e 25 estados dão conta de 90%.<sup>16</sup> A meta que se procurava atingir era que cada estado ou região viesse a alcançar, em seu Sistema de Ciência e Tecnologia, o limiar necessário para: a) formar profissionais competentes a serviço da sociedade; b) identificar oportunidades e formas de como o conhecimento pode contribuir para desenvolver a região; e c) desenvolver esse conhecimento ou identificá-lo em outros centros, e adaptá-lo às condições locais. Essa missão de contribuir para o aperfeiçoamento do ensino através do apoio à pós-graduação, fixar pesquisadores dando-lhes condições locais de trabalho, e promover a interação com o setor produtivo vem sendo desempenhada com continuidade por pelo menos seis fundações, embora cinco delas venham sendo submetidas a limitações consideráveis. Além de desempenhar esse papel fundamental, essas seis fundações, ao implantar programas visando promover a transferência da competência acadêmica ao setor produtivo, em apoio da sua capacidade de inovar e competir, exercem ação educativa tanto sobre este como sobre a academia, rompendo o isolamento que os caracterizou até o início da década de 80.

A meta da política nacional visando a reduzir as desigualdades regionais no Sistema Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento deve ser a de elevar o nível em todas as regiões, e nunca a de redirecionar recursos atuais em favor de uns e prejuízo de outros. O sistema de fundações e fundos estaduais de amparo

---

16. BARROS, Hélio G. *A questão do regionalismo no estímulo ao desenvolvimento científico e tecnológico*. Relatório ao Conselho de Ciência e Tecnologia. Brasília, 1996, 5 p. (versão resumida — mimeo).



à pesquisa, devidamente articulado com o governo central, vem demonstrando ser um meio eficaz para atingir esse objetivo. A articulação com o governo central pressupõe, entre outras medidas, o apoio contínuo à pós-graduação e às universidades públicas, por terem estas papel prioritário tanto no ensino pós-graduado como na atividade de pesquisa. Quanto às fundações e fundos de amparo à pesquisa, três condições são básicas para que possam desempenhar, com a eficiência devida, o papel que lhes cabe: a) autonomia e administração por pesquisadores de reconhecida competência; b) decisões baseadas estritamente no mérito científico, e livres de outras influências; c) transferência integral dos recursos devidos em datas programadas. Quanto a este último item, em havendo casos em que os índices previstos sejam excessivos ou inviáveis, devem ser eles revistos mediante entendimentos com os pesquisadores, ficando assegurada a obediência às condições que forem acertadas.

## **Resumo**

*No Brasil, o desequilíbrio na distribuição regional do Sistema de Ciência e Tecnologia supera as desigualdades demográficas e econômicas.*

*Órgãos federais — CNPq, Capes, Finep — vêm procurando estimular ciência e tecnologia nas regiões menos favorecidas, mas o sistema mais promissor é o das fundações e fundos de amparo à pesquisa, previstos nas Constituições estaduais de 1989.*

*Exceto São Paulo, os estados vêm transferindo recursos bem abaixo do previsto, mas, assim mesmo, as fundações com atividade mais regular estão prestando, em seus respectivos estados, serviços relevantes, tanto no amparo à pesquisa básica e pós-graduação como no apoio ao desenvolvimento e à inovação.*

---

# O papel do Estado e as políticas públicas na educação superior do Chile

---

RAUL ALLARD NEUMANN

## 1. O papel do Estado e tendências de mudanças na educação superior

Existe atualmente um amplo consenso, em âmbito internacional, de que a educação superior deve passar por mudanças profundas, para responder aos desafios do novo século que se inicia. Ao mesmo tempo, modificam-se as formas de relacionamento das universidades com o Estado, assim como o papel que este deve desempenhar no sistema de educação superior — sistema esse que, por sua vez, se diversifica.

No Chile, há acordo quanto à necessidade de um salto à frente, que situe a educação superior em consonância com as necessidades do século XXI, exigindo-se do Estado um papel mais ativo e que considere esse setor em seu conjunto, com suas universidades, institutos profissionais e centros de formação técnica.

Neste trabalho, levando-se em conta algumas tendências mundiais e a realidade nacional nesse campo, ensaia-se uma sistematização do papel do Estado na educação superior e da forma como se executaram as políticas nessa área — redefinidas em 1997 —, assim como os instrumentos que permitiram sua implementação no Chile.

Pode-se notar que um papel mais ativo do Estado, orientado para metas de política, como aquele desenvolvido nos últimos anos do século, é compatível com um sistema aberto e diversificado de educação superior, com a autonomia das instituições e com a liberdade acadêmica.

Na orientação das mudanças eficientes que experimentam os sistemas de educação superior na América Latina, é possível observar certas constantes:

- Melhora dos aspectos qualitativos na formação de graduação e pós-graduação, e na pesquisa.
- Diversificação e modernização dos serviços prestados.
- Destaque à relevância social e pertinência dos conhecimentos gerados e transmitidos, e vinculação dos mundos da educação superior e do trabalho.
- Avanço na formação de profissionais com conhecimentos básicos sólidos que, ao mesmo tempo, possuam elementos que lhes permitam adaptar-se às mudanças tecnológicas e aprofundar sua especialização ao longo da vida de trabalho.
- Promoção da equidade e da igualdade de oportunidades.
- Fortalecimento da capacidade de inovação dos programas e de gestão das instituições, e incorporação de tecnologias modernas ao ensino.
- Formação dos estudantes para uma cidadania responsável.

Segundo a Declaração Mundial de Educação Superior para o Século XXI da Unesco (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization/Organização para a Educação, Ciência e Cultura das Nações Unidas), no próximo século a educação superior deveria transformar-se em um “grande espaço aberto” a novas dimensões: inovações curriculares; vinculações com a sociedade e o mundo do trabalho e da produção; incorporação de jovens de todos os setores sociais; acolhimento da população adulta; inter-relação entre os distin-

tos níveis da educação superior; variedade de programas e de qualificações de competências.

No Chile, procurou-se abordar, nos anos 90, a transformação da educação superior em consonância com esses desafios, e, nos últimos anos, assentaram-se as bases de uma mudança positiva. Como eixo orientador das ações realizadas, encontra-se a idéia subjacente de um desenvolvimento articulado entre o Estado e o setor da educação superior, em particular com as principais universidades e instituições desse nível, destinado a promover o melhoramento das funções e serviços daquele setor e de sua capacidade de inovação e adaptação à mudança.

## **2. Realidade do sistema, políticas nacionais e novos programas**

O sistema de educação superior chileno oferece oportunidades a 420 mil estudantes, incluindo a pós-graduação, em universidades públicas, particulares tradicionais e privadas, institutos profissionais e centros de formação técnica, tendo alcançado uma cobertura de cerca de 27% da faixa etária entre 18 e 23 anos. O número de alunos da educação superior cresceu na década de 90 em 65%, e as universidades duplicaram as matrículas, conforme dados até 1998. No início de 1999, 125 mil estudantes inscreveram-se nos primeiros anos de universidades, institutos profissionais e centros de formação técnica, cifra importante se levarmos em conta que 145 mil jovens, de ambos os sexos, saem a cada ano da educação secundária, e que 170 mil alunos se inscreveram em 1999 na prova de aptidão acadêmica para postular um lugar nas universidades, incluindo esse número, naturalmente, egressos anteriores do nível secundário. Observa-se um desenvolvimento importante das universidades estatais e tradicionais. O setor de crescimento mais dinâmico é o das universidades privadas, fato que se explica

tanto pelo alto número de instituições aprovadas nos últimos anos do governo militar, como pela crescente demanda e valorização dos estudos desse nível. O fato de que 119 mil jovens estudem em institutos profissionais e centros de formação técnica é também um desenvolvimento positivo.

No caso da pós-graduação, o aumento é de 2.100, no ano de 1990, para 6.450 em 1998, e para um total de 13 mil, quando se inclui o pós-título, o que implica um avanço sem precedentes nesse nível.

O crescimento da educação superior nessa década constitui um importante fenômeno social. Considerando as matrículas de todo o sistema, segundo áreas de conhecimento, figuram em primeiro lugar, em número de alunos, engenharia e tecnologia, com 110.130, vindo a seguir administração e comércio (65.894), ciências sociais (57.528), educação (32.603), agronomia (28.613), humanidades (27.100), arte e arquitetura (26.623) e saúde (23.957).

Nos últimos anos, em particular a partir da formulação do novo Marco de Políticas para a Educação Superior, de julho de 1997, redefiniram-se os objetivos da política, que convergem preferencialmente para os eixos da qualidade, equidade e vinculação do setor com o desenvolvimento nacional e regional. Igualmente, impulsionou-se uma nova gama de instrumentos e programas de apoio governamental, e assumiram-se compromissos para aumentar os subsídios financeiros ao setor, os quais foram cumpridos.

Pôde-se notar, graças fundamentalmente à ação das próprias instituições, de suas autoridades, de professores e de estudantes, que a educação superior se reposicionou no centro do debate e das preocupações nacionais. O mesmo se pode dizer de suas instituições mais tradicionais e mais antigas, assim como de emergentes universidades estatais regionais e de algumas instituições privadas que obtiveram autonomia. A educa-

ção superior é considerada hoje uma das prioridades educacionais e sociais do Estado.

Creemos que, depois das políticas autoritárias que afetaram negativamente as universidades tradicionais, se realizaram na década de 90 importantes esforços de recuperação e fortalecimento que devem ser redobrados nos próximos anos.

A realidade diversificada do sistema superior chileno, com as 250 instituições existentes no final de 1998 — entre universidades, institutos profissionais e centros de formação técnica —, e os desafios do seu desenvolvimento, em um mundo competitivo no qual as pessoas e a sociedade exigem cada vez mais do conhecimento superior, obrigaram a uma reconceituação do papel do Estado nesse campo. Além disso, nos últimos anos, o Ministério da Educação definiu estratégias e pôs em execução diversos instrumentos, muitos dos quais com financiamento comprometido por vários anos de prazo:

- Novos programas de incentivo, com o objetivo de melhorar a qualidade, projetos plurianuais e metas de médio prazo, mediante convênios que implicam um compromisso mútuo entre as universidades e o Estado, para o alcance de fins de interesse compartilhado.
- O projeto Melhoramento da Qualidade e Equidade da Educação Superior (Mecesup), com variados objetivos de estímulo da qualidade e aperfeiçoamento do sistema, fortalecimento institucional, credenciamento de programas de graduação e pós-graduação, e informação pública.
- Incremento de auxílios estudantis (42% em termos reais entre 1997 e 1999, sendo de 12,3% o aumento real para o ano de 2000, apesar das restrições orçamentárias), e a criação de três novos programas de bolsas, em que o estudante pode escolher onde estudar entre as instituições autônomas.

É importante notar que esse envolvimento mais ativo do Estado foi reclamado com insistência pelo próprio setor universitário.

O certo é que, como disse o então ministro da Educação, José Pablo Arellano, em julho de 1997, o sistema cresceu em um quadro sem regulação, que vai acabar por afetar a qualidade da oferta educacional e, portanto, o papel que cumpre a educação superior no país. Em consequência, tal como em outros âmbitos do setor educacional, o papel do Estado se orienta para propósitos centrais de melhorar a qualidade e a equidade da educação superior, e para oferecer incentivos adequados, a fim de encaminhar a ação do sistema em consonância com as necessidades sociais e nacionais.

As políticas e programas que se projetaram distanciam-se de um dirigismo centralizador, que não condiz com as características da educação superior, mas também se afastam da ausência absoluta do Estado, que deixa o desenvolvimento do sistema sujeito exclusivamente à sua própria dinâmica interna ou ao mercado, o que não é aconselhável, principalmente se há importantes recursos envolvidos e uma fé pública a garantir, particularmente no que diz respeito a títulos e graus.

Sem dúvida, é procedente que o Estado fixe incentivos para promover a realização de alguns objetivos que se considerem socialmente válidos.

### **3. Funções gerais de fomento da educação superior exercidas pelo Estado**

Parta-se da noção de um Estado moderno, concebido como uma multiplicidade institucional — isto é, um conjunto complexo de órgãos centralizados e descentralizados, que atuam coordenadamente —, de caráter democrático, ágil e não-burocrático, que estimule a criatividade, a diversidade e a inovação



nas instituições e no sistema, com um espírito de serviço. Um Estado respeitador da dinâmica e da autonomia próprias do setor, e que, ao mesmo tempo, promove a qualidade, resguarda a fé pública e proporciona o ordenamento que o sistema exige.

Com esses pressupostos, cabe indicar que há, pelo menos, sete categorias de papéis básicos ou funções gerais do Estado na educação superior:

- Formulação da política pública e determinação das bases do sistema de educação superior.
- Fomento da qualidade e do desenvolvimento das instituições, e de sua vinculação com outros setores sociais.
- Regulação e garantia da qualidade.
- Financiamento, compartilhado com outros atores e outras fontes de recursos.
- Promoção da equidade e da igualdade de oportunidades.
- Gestão direta de instituições.
- Informação à sociedade.

#### **4. Papel do Estado: categorias específicas de ação e sua vinculação com as políticas e os programas governamentais**

As funções genéricas já indicadas podem se desenvolver e detalhar em diversos papéis ou tipos de responsabilidades, dos quais os principais serão abordados a seguir.

##### *4.1 Formulação de políticas.*

A formulação de políticas em educação superior implica uma visão do presente e do futuro do setor, ao indicar grandes metas e assinalar áreas prioritárias de preocupação governa-

mental. Os antecedentes das atuais políticas datam do início das administrações dos presidentes Aylwin e Frei.

A reformulação está contida no documento Marco de Políticas para a Educação Superior, do Ministério de Educação, de julho de 1997, que retomou uma proposta inicial feita pelo ex-ministro da Educação, José Pablo Arellano, ao Conselho de Reitores, revisada juntamente com as universidades por meio de diversas comissões de trabalho. Esse documento apresenta os seguintes objetivos: fomento e garantia da qualidade; promoção da equidade; contribuição ao desenvolvimento da cultura; vinculação com o desenvolvimento nacional e incentivo da pesquisa; regionalização; internacionalização; desenvolvimento de um sistema de educação superior complexo e adequado às necessidades do país.

#### *4.2 Formulação da política de fomento à pesquisa científica e tecnológica, e dos instrumentos de ação.*

Dada a vinculação dessa função com a educação superior, por meio da pós-graduação, e pelo fato de que a pesquisa chilena, pura e aplicada, se realiza fundamentalmente nas universidades, esse tipo de atividade deve ser mencionado.

A Conicyt (Comisión Nacional de Investigación en Ciencia y Tecnología), que se relaciona com o presidente da República por meio do Ministério da Educação, é o principal instrumento para o desenvolvimento de políticas. Durante o ano de 1999, empreendeu-se uma avaliação das políticas nessa área, com cooperação externa.

Sabemos que a tecnologia é o principal fator de criação de valor na sociedade moderna, e, em consequência, do desenvolvimento econômico e social, enquanto que a ciência, além do que implica em avanço do conhecimento em si, é a

grande promotora do progresso tecnológico, ao proporcionar os meios para seu desenvolvimento.

Durante a década de 90, os subsídios para a pesquisa via Conicyt aumentaram, em termos reais, em 188%, ao mesmo tempo em que se diversificaram os instrumentos e programas para adaptação a distintas necessidades.

O novo instrumento mais significativo foi o Fundo de Fomento ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico, o Fondef, orientado para a pesquisa aplicada, em que se promove a interação de universidades e institutos tecnológicos, como principais responsáveis, com empresas que contribuem com pelo menos 18% dos recursos e se beneficiam dos resultados. Às áreas originais do programa — mineração, agropecuária, silvicultura, indústria, tecnologia da informação e da comunicação, pesca e aquíicultura — agregaram-se, a partir de 1997, saúde, educação, água e energia. Da maioria dos projetos do Fondef participam várias universidades, como co-responsáveis, e diversas empresas, inclusive instituições estrangeiras, o que implica um importante exemplo de integração de esforços.

Como informa um documento do Fondef de novembro de 1999, entre 1992 e 1999 implementaram-se projetos num total de 184,4 milhões de dólares, dos quais 80% já foram executados, estando o restante em andamento. As atividades incluem: pesquisa e desenvolvimento, infra-estruturas, transferência tecnológica e divulgação científica e tecnológica. Calcula-se o impacto econômico dos projetos do Fondef em 5,1 vezes o investido.

Por meio do Fondef, produziram-se contribuições científico-tecnológicas significativas, que se traduziram em novos produtos, processos e serviços, principalmente em torno de temas nos quais a transferência tecnológica internacional não é suficiente para atender às necessidades do desenvolvimento econômico-social chileno.

### *4.3 Reconhecimento oficial, registro de instituições e supervisão das instituições privadas em seu período inicial de funcionamento.*

O sistema de educação superior passou por diversas mudanças na década de 80, com o propósito de criar alternativas à universidade, aumentar a cobertura e abrir espaço para entidades privadas de tipos diferentes. Ao mesmo tempo, pretendia-se diminuir a presença no país das antigas universidades públicas, que tinham várias sedes espalhadas, por meio do desmembramento de suas sedes em regiões. Esse processo resultou, via de regra, numa realidade positiva.

Na década de 90, desacelerou-se o crescimento do número de instituições e, depois, experimentou-se uma diminuição líquida de cerca de 17%, considerando-se que também foram criadas novas instituições.

Em 1990, instalou-se o Conselho Superior de Educação; ao mesmo tempo em que a Divisão de Ensino Superior supervisionou as universidades e institutos profissionais que se mantiveram em exame, institucionalizou-se o denominado “sistema de credenciamento de centros de formação técnica”. O Conselho aponta às universidades em credenciamento seus pontos fortes e debilidades e, nos casos em que se reiteram as insuficiências, aplica sanções, entre elas exame total ou não admissão de alunos nos primeiros anos; a ação do Conselho significou um claro avanço com relação ao sistema de exames, que ainda subsiste.

Por seu lado, o ministro da Educação, em casos excepcionais, a pedido do Conselho — ou por própria iniciativa ministerial, nos casos em que procede —, decidiu cancelar a personalidade jurídica e o reconhecimento oficial de algumas universidades e institutos profissionais, o que, ao contrário do que superficialmente se possa pensar, implica, de fato, um reforço, e não um enfraquecimento do sistema privado em geral.

Um processo análogo foi realizado pelo próprio Ministério da Educação e sua Divisão de Educação Superior, no caso dos centros de formação técnica, por meio da supervisão da grande maioria deles e de um novo sistema de credenciamento no período inicial de funcionamento, processo que atualmente envolve 30 centros.

O ministro da Educação tem, inclusive, plena autonomia para cancelar o reconhecimento oficial de instituições privadas, em particular por infração grave dos objetivos estatutários ou não cumprimento de finalidades. Dessa atribuição, sem dúvida excepcional, o ministro ainda não fez uso.

O nível dos institutos profissionais era, possivelmente, o que menos tradição tinha entre os três reconhecidos oficialmente em 1981. Já existe um número significativo de institutos autônomos; entre eles, os que têm maior número de alunos são o Inacap (Instituto Nacional de Capacitação Profissional) e o Duoc-UC (Instituto de Formação de Técnicos e Profissionais da Pontifícia Universidade Católica do Chile). Nos últimos anos, deteve-se felizmente a tendência de substituir institutos por universidades vinculadas ao mesmo grupo organizador. Além disso, criaram-se novos institutos, em diversos casos, com certa especialidade ou área de ênfase, como carreiras vinculadas a comunicações ou prevenção de riscos, por exemplo.

#### *4.4 Velar pelo cumprimento das normas de educação superior e superintendência.*

Nos últimos anos da década de 90, produziram-se centenas de informes em resposta a petições de instituições de educação superior, de diversos serviços e agências, do Congresso Nacional, de Tribunais de Justiça, e, muito em particular, da Controladoria Geral da República. Esse órgão controlador procede a consultas fundamentalmente sobre matérias relativas a

diplomas profissionais e técnicos, e programas de caráter especial, que incidem em benefícios de caráter administrativo e remuneratório.

#### *4.5 Fomento da qualidade da educação superior e do desenvolvimento das instituições de graduação, pós-graduação e de formação de técnicos de nível superior.*

O Estado promove a qualidade pela via já mencionada das normas reguladoras, para assegurar padrões mínimos nas novas instituições e, além disso, por meio de uma variada gama de instrumentos explícitos de política, orientados ao fomento e à garantia da qualidade.

Cabe ao Estado o papel fundamental de incentivar a qualidade, a pertinência e a capacidade de inovação da educação superior e universitária, aspectos essenciais para a validade social e o mérito acadêmico dos programas, graus acadêmicos e títulos profissionais e de técnicos de nível superior que se oferecem.

Adota-se um conceito multidimensional de qualidade que envolve, entre outros aspectos, o aperfeiçoamento dos agentes — professores e alunos — e de currículos e programas; metodologias ativas e participativas; ajudas tecnológicas; equipamento; laboratórios e bibliotecas; e infra-estrutura.

Por outro lado, do ponto de vista do desenvolvimento nacional, “o país necessita de suas universidades e entidades de ensino superior, para seguir crescendo e estar em condições de incorporar-se a esse novo mundo de saberes e tecnologia, de descobrimento e inovação”, como diz a mensagem presidencial de 21 de maio de 1997.

Diversos instrumentos foram postos em prática para esse trabalho de fomento qualitativo:

- O Fundo de Desenvolvimento Institucional, criado em 1991 para contribuir ao desenvolvimento das instituições de educação superior — especificamente, das universidades tradicionais —, no que tange ao aperfeiçoamento da capacidade acadêmico-docente e da qualidade acadêmica, assim como ao melhoramento da gestão em aspectos organizacionais e operacionais. Financiaram-se 1.320 projetos no período 1991-99, no valor de 177,8 milhões de dólares, destacando-se obras como prédios de aulas, bibliotecas, laboratórios, lazer e convivência estudantil, e instalações esportivas.
- Um programa de fortalecimento da formação inicial de professores, iniciado em 1997, que busca: aperfeiçoar o sistema de formação de professores; estimular o potencial de inovação das instituições na realização de seus programas de capacitação docente; incrementar o trabalho coordenado entre as instituições formadoras, mediante redes de colaboração para o melhoramento de suas tarefas; e abrir e reforçar os vínculos com o sistema educacional, em particular com os estabelecimentos em que alunos-professores se dedicam a suas práticas profissionais.
- Planos de desenvolvimento estratégico, em que as instituições apontam suas missões e objetivos, metas de médio e longo prazo, áreas prioritárias e formas de alcançar seus alvos.
- Convênios de desempenho para desenvolvimento de áreas prioritárias, a fim de promover a qualidade e a atribuição de recursos com base nesses convênios; em concurso realizado em 1998, atribuiu-se um montante de 28,2 milhões de dólares para os três anos nos quais duram os projetos.
- Novas tecnologias na docência superior, que se inserem em um processo de mudanças caracterizadas pela diversificação de carreiras, por uma maior inclinação à flexibi-

lidade de planos e programas, e por tendências a favor de uma formação geral mais ampla e sólida, que permita a atualização constante dos formados.

- Projeto Fundo Competitivo Mecesup, que é um instrumento especial da política de educação superior, visto que garante, de certa forma, a projeção do esforço e da prioridade governamental em educação superior nos próximos cinco anos, com 241 milhões de dólares, apoio técnico e recursos do Banco Mundial. Dentro desse programa, 95% dos recursos se canalizarão, via Fundo Competitivo, para o melhoramento da qualidade, pertinência e capacidade de inovação das instituições e de seus programas. Esse fundo permitirá vincular o desenvolvimento das instituições de educação superior ao desenvolvimento nacional e regional, mediante o fortalecimento das capacidades das instituições em docência e investigação, em áreas definidas por elas como prioritárias.
- Linha de graduação no Fundo Competitivo Mecesup. Aborda principalmente projetos que têm a ver com a modernização de bibliotecas, em áreas de engenharia e ciências, com vinculação com o setor produtivo, com as ciências biológicas, com o uso intensivo de tecnologias de informação e com o apoio transversal de melhoramento da docência.
- Linha de pós-graduação no Fundo Competitivo Mecesup. É importante assinalar que, pela primeira vez, o Ministério da Educação desenvolve uma linha específica de melhoramento de programas de mestrado e doutorado, e de um equipamento maior para a criação de capacidade básica para pós-graduação e pesquisa, complementando-se assim os subsídios que concede a Conicyt. Um ponto importante tem relação com os projetos associados entre duas universidades, linha muito promissora, tendo em vista os altos custos dos programas de doutorado e a necessidade de que alcancem nível internacional.



- Formação de técnicos de nível superior. Existe amplo consenso sobre a necessidade e a importância da educação técnica de nível superior e de seu fortalecimento, para dar resposta às demandas do desenvolvimento nacional e regional. Durante o ano 2000, pela primeira vez se realiza um concurso de fomento, via projetos específicos da formação de técnicos de nível superior. Isso implica que um setor até agora supervisionado somente pelo Estado também terá recursos para projetos inovadores vinculados ao desenvolvimento e ao setor produtivo.

#### *4.6 Avaliação e garantia da qualidade.*

Em recente Conferência Mundial da Unesco, concordou-se com a necessidade de vincular qualidade com credenciamento de qualidade, o que implica auto-avaliação e avaliações por especialistas e entidades independentes. No Chile, criou-se uma cultura da avaliação institucional a partir dos sistemas de supervisão inicial implementados pelo Conselho Superior de Educação e pelo Ministério de Educação, e das experiências de algumas universidades autônomas.

Essa função de garantia de qualidade é crucial, não somente levando-se em conta a fé pública, como também porque existe certa trivialização do conceito de “excelência acadêmica”, a qual, se não está respaldada por elementos objetivos de qualidade em corpo docente, estudantes, currículo e infra-estrutura, carece de real conteúdo, e aparece somente como um tema ou ferramenta de *marketing*.

#### *4.7 Financiamento com base nos objetivos das políticas.*

O Estado assume essa função, junto com outros agentes, em um contexto de diversidade de fontes de financiamento.

Durante a década de 90, conseguiu-se incrementar e focalizar os recursos para a educação superior. Entre 1990 e 2000, o total de subsídios fiscais destinados à educação superior cresceu em 90%, em termos reais. Adicionalmente, em 1990, as contribuições para pesquisa, via Conicyt, aumentaram 190%.

Atualmente, as contribuições para a educação superior se compõem de 49,2% de subsídio fiscal direto, 9,3% de subsídio fiscal indireto (somando 58,5% em aportes básicos), 12,9% correspondentes ao Fundo de Desenvolvimento Institucional e ao Programa de Formação Inicial de Docentes, 3,0% ao convênio com a Universidade do Chile, e 25,5% para auxílios estudantis.

Por seu turno, os recursos para investimento não existiam em 1990. Foram criados em 1991 e, em termos reais, aumentaram 566,8% entre 1991 e 1999. Aqui é onde se reflete com maior intensidade o financiamento com base nos objetivos das políticas. Destacam-se, nos últimos tempos, o Programa de Fortalecimento da Formação Inicial de Docentes, os convênios para o desenvolvimento de áreas prioritárias e o Fundo Competitivo do Mecesup.

O sistema de doações que as pessoas físicas ou jurídicas podem realizar teve um crescimento sustentado em seus 10 anos de existência. Dos 9,7 milhões de dólares em 1990, passou a 37,8 milhões de dólares em 1999, em moeda do mesmo valor.

#### *4.8 Equidade e igualdade de oportunidades: auxílios estudantis.*

Em 1990, o sistema de auxílios estudantis consistia somente no crédito universitário, que apresentava sérios problemas de déficit operacional em alguns fundos, devido, entre outras causas, a baixas recuperações e subsídios fiscais decrescentes, focalização errada de recursos, desigualdade nas condições de devolução entre distintas instituições, e alta morosidade.

No decorrer da década, esse sistema se transformou nos atuais Fundos Solidários de Crédito Universitário, criando-se, além disso, novos benefícios, que em 1999 somaram 100,6 milhões de dólares, com um crescimento real de 83,51% em relação a 1990. Dessa maneira, são mais de 100.000 estudantes a receberem algum tipo de auxílio estudantil.

Os fundos são solidários porque atribuídos segundo um critério nacional de necessidades socioeconômicas, e porque são devolvidos em proporção às remunerações do profissional. Cada um devolve o crédito com 5% de sua renda, isto é, de acordo com sua capacidade econômica. Apesar desses esforços, os recursos ainda são insuficientes para atender a todos os pedidos, e deve-se seguir aperfeiçoando o sistema de atribuição e incorporando aos programas novas populações, como os estudantes do nível técnico superior.

#### *4.9 Regionalização: promoção de oportunidades de qualidade em todo o território do país.*

O Ministério da Educação e o Estado em geral promovem, por diversos meios e de modo sistemático, a diversificação territorial da oferta de qualidade em educação superior. Parte-se do conceito de que o desenvolvimento harmônico do país e de suas regiões, bem como a distribuição equitativa das oportunidades educativas de qualidade, constituem princípios e valores a serem resguardados e estimulados com ações positivas.

#### *4.10 Gestão direta de instituições.*

As universidades estatais constituem, em conjunto com as particulares tradicionais, o Conselho de Reitores de Universidades Chilenas, entidade pública criada por lei, e presidida pelo

ministro da Educação. Esse órgão, além das diversas tarefas de coordenação, possibilita um diálogo institucionalizado e sistemático entre ministério e reitores, o que é construtivo e se realiza regularmente todos os meses. Também funcionam outras agrupações de instituições e estamentos do sistema

Além do estabelecimento das bases de uma nova estrutura interna das universidades, introduziram-se mudanças que flexibilizam a gestão e potencializam a liderança institucional, mantendo-se o princípio de responsabilidade. Assim, criam-se e reforçam-se as controladorias internas como organismos de governo superior universitário, bem como se estabelece a fiscalização *ex post* da Controladoria Geral da República, possuindo o exame prévio um caráter muito excepcional.

Essa proposta destaca “a participação” no interior das universidades como um valor que deve ser ativamente promovido, mas segundo o princípio de que se participa conforme a função que se desempenha; ao mesmo tempo, substituiu-se a atual proibição de participação de estudantes por um sistema de intervenção ativa em diversas instâncias da vida universitária, e de participação estamental, com dois estudantes e um funcionário com voz e voto no organismo colegiado superior.

#### *4.11 Promover a coerência interna e a articulação do sistema de educação superior com os demais níveis do sistema educacional e com o setor privado.*

Originalmente, aqueles que projetaram o novo sistema, em 1980, pensavam que as universidades constituiriam um grupo reduzido de entidades de elite, caracterizadas por concentrar-se nas carreiras de maior tradição e associadas a estudos de nível acadêmico (licenciatura), realizar pesquisa e ter programas de pós-graduação. Os institutos profissionais estariam orientados fundamentalmente para a formação em carreiras relati-

vamente mais curtas e vinculadas ao mundo produtivo; e os centros de formação técnica estariam destinados à capacitação de técnicos de nível superior, mediante carreiras curtas e de fácil adaptação às demandas do mercado ocupacional.

O sistema teve uma dinâmica que, em parte, se afasta dessa concepção original. Entre as instituições privadas criadas a partir de 1981, ocorreu na prática uma grande heterogeneidade quanto a tamanho, funções, áreas de especialização, disponibilidade de recursos e qualidade do ensino, predominando o crescimento das universidades. Por outro lado, surgiram dificuldades para a mobilidade dos estudantes e para a continuidade dos estudos nos diversos tipos de instituições.

Até 1990, havia-se concedido reconhecimento oficial a 302 instituições de educação superior. No final de 1998, o sistema de educação superior estava integrado por 16 universidades estatais e 9 universidades privadas com subsídios do Estado, 42 universidades privadas, 68 institutos profissionais e 117 centros de formação técnica, num total de 252 instituições. É necessário aperfeiçoar a definição de tipos institucionais, assim como as áreas de competência exclusiva ou preferencial entre universidades, institutos e centros, e um maior reconhecimento mútuo de estudos e créditos acadêmicos.

Por outro lado, nos últimos anos, ocorreu uma maior interação e confiança mútua entre universidades e empresas — como confirma o aumento das doações — e multiplicaram-se intercâmbios de diversos tipos: estágios; prestação e venda de serviços; incorporação do setor empresarial a equipes de direção, ocorrida fundamentalmente em universidades privadas; projetos em co-participação, como no Fondef e outros.

#### *4.12 Aperfeiçoamento dos instrumentos reguladores.*

Além de mudanças legais permanentes, criaram-se nos anos 90 diversos instrumentos, por meio de sucessivas leis de

orçamento e do poder regulador do Executivo, particularmente nos períodos 1990-91 e 1997-99.

A modalidade mais recorrente para o aperfeiçoamento dos instrumentos reguladores, em especial em matéria de financiamento da educação superior, foram as sucessivas leis anuais de orçamento do setor público. Por seu intermédio, nasceram os programas de bolsas do Ministério da Educação e o Fundo de Desenvolvimento Institucional, entre outras medidas.

#### *4.13 Sistema de informação pública.*

Um dos objetivos permanentes do Ministério da Educação e do Estado em geral tem sido proporcionar informação adequada aos estudantes e postulantes à educação superior, principalmente sobre instituições e carreiras com reconhecimento oficial, e estatísticas relevantes sobre essas instituições. Essa tarefa se traduz, entre outras coisas, na publicação anual, pelo Ministério da Educação, de um Diretório de Instituições de Educação Superior, do Informativo Acadêmico sobre Centros de Formação Técnica, e do Compêndio Estatístico; e na publicação de índices do Conselho Superior de Educação, que proporciona dados quantitativos e qualitativos de universidades e institutos profissionais, e do Anuário Estatístico do Conselho de Reitores.

#### *4.14 Facilitar a inserção internacional das universidades e da educação superior chilena e promover a cooperação internacional.*

A internacionalização da atividade acadêmica é uma clara tendência mundial, e as universidades chilenas, bem como as demais instituições, a estão assumindo com rigor.

Isso se manifesta em intercâmbio de professores e estudantes, pós-graduações em colaboração e pesquisa conjuntas; redes de cooperação; programas e conferências à distância; publicações conjuntas, assim como um maior deslocamento interfronteiras de profissionais.

O Estado deve ser um facilitador desses intercâmbios, por diversas vias, diretas e indiretas. Uma dessas vias são os convênios de reconhecimento de estudos.

É interessante também citar os trabalhos que se realizam no Mercosul Educativo, em diversos âmbitos vinculados à educação superior, por meio de uma comissão técnica regional que se reúne periodicamente, e que responde a órgãos superiores e à reunião de ministros da Educação da região, particularmente no que se refere à aceitação de títulos e graus universitários para o exercício de atividades acadêmicas nos países do Mercosul, Bolívia e Chile.

O Prochile, organismo vinculado ao Ministério das Relações Exteriores, criou uma comissão para a exportação de serviços universitários que promoveu diversas atividades, mostrando no exterior a variedade da oferta nesse sentido, de *campi* de universidades chilenas até cursos de diplomados, e diversas assessorias técnicas. Há uma crescente vinda de estudantes estrangeiros para as instituições de ensino chilenas.

## **5. O desafio possível: desenvolvimento em interação de um sistema de educação superior com capacidade para inovar**

Por meio do exercício das diversas funções que apresentamos, o Estado contribui para o que é essencial: a formação de graduação e pós-graduação, a pesquisa, a formação de técnicos de alta qualidade e o enriquecimento da relação de aprendizagem entre professores e estudantes — contribui, enfim, para

a relevância e pertinência do sistema de educação superior para a sociedade chilena.

Os programas públicos são somente facilitadores. A vida acadêmica se gera e vitaliza de acordo com suas próprias tradições e seus procedimentos, e de modo autônomo.

Esse é também um setor em que diversos estamentos e grupos de pressão, em particular nas universidades, costumam ter acesso ao debate público, para expor suas idéias e influir com suas propostas.

Os últimos anos, em particular o período entre 1997 e 1999, foram pródigos na criação de novos instrumentos de ação pública nesse campo. Possivelmente, o último triênio esteve entre os dois mais ativos nesse plano das últimas décadas. Não se trata de um mero desenvolvimentismo. Procurou-se deliberadamente alcançar um grau razoável de coerência entre funções, políticas, instrumentos e financiamento, e seu êxito está sujeito, naturalmente, ao juízo dos analistas e agentes do sistema.

As universidades e as instituições de educação superior em geral, de todo o mundo, estão submetidas a fortes tensões e exigências de mudança. Há mais demanda de ingresso, e é preciso adaptar os programas e as carreiras às novas exigências e tecnologias que estão transformando a sociedade. As grandes universidades do mundo estão se globalizando, e milhões de estudantes se informam e estudam acessando a *internet*. O esforço transformador é endógeno e deve partir das próprias instituições.

O Estado não pode ficar alheio a esses processos, e deve fomentar sem sufocar. Postulamos que, no futuro, o Estado deve manter e aprofundar uma interação com todo o sistema e suas instituições — no que lhe corresponde —, porque, no fundo, todas as instituições do setor estão cooperando para o desenvolvimento de uma responsabilidade de interesse público, como é a de oferecer uma educação superior de qualidade e contri-



buir para a formação dos recursos humanos mais qualificados, nas respectivas disciplinas e níveis. Além disso, o âmbito de ação dos egressos do sistema é toda a sociedade. Ao mesmo tempo, o Estado se associa e articula de modo mais estreito com as instituições estatais, tradicionais e privadas que, nos distintos níveis, contribuem em maior medida ao cumprimento das políticas públicas nesse campo.

Os eixos centrais de ação do Estado — qualidade, equidade e vinculação com o desenvolvimento nacional — devem estimular a capacidade de inovação das instituições e dos programas e uma formação superior atualizada. Os novos instrumentos de ação pública — e, definitivamente, todos os meios de financiamento — devem confluir para esse fim.

Sustentamos que o Chile, assim como qualquer outro país, não pode deixar o desenvolvimento desse nível educacional ao sabor único das demandas do mercado, sem provocar sérias distorções do ponto de vista social, assim como do ponto de vista dos alunos e dos agentes do sistema.

Tampouco se considera possível ou desejável que o Estado determine um modelo único ou demasiado preciso do tipo de universidade ou instituição que se proponha como arquétipo; isso tiraria a riqueza do sistema, além de ser inconveniente e irrealizável.

A experiência dos últimos anos no Chile abre caminho para um desenvolvimento alternativamente interativo, articulado ou associado entre o Estado e a educação superior, segundo níveis e tipos de instituições, e que possibilita resguardar o dinamismo do sistema sem cair no excesso de que tudo é permissível, em um setor tão decisivo para o desenvolvimento do país.

Existem antecedentes objetivos para afirmar que, em um setor de educação superior heterogêneo, no qual coexistem instituições e programas de hierarquias diferenciadas, há uma base sólida de alta qualidade acadêmica, em âmbito nacional e internacional, com otimismo latino-americano, e que deve servir de estímulo para responder aos desafios do futuro.

## **Resumo**

*O artigo faz uma radiografia do atual sistema de ensino superior chileno, chamando atenção para o papel privilegiado do Estado nessa área, que não pode ficar sujeita ao sabor único das demandas do mercado.*

*No entanto, o autor tampouco considera possível ou desejável que o Estado determine um modelo único ou demasiado preciso de uma universidade arquetípica. Isso tiraria a riqueza do sistema, além de ser inconveniente e irrealizável.*

---

## Entre Humboldt e “*high tech*”: sistema e reforma do ensino superior na Alemanha

---

JÖRG-DIETER GAUGER

Os alemães têm tendência a lamentar-se. Um país com um dos padrões de vida mais altos do mundo e segunda maior nação exportadora sustentaria — é essa a permanente autocrítica pública, certamente também percebida no exterior — um sistema universitário “apodrecido”, que “mantém” estudantes desmotivados e no qual “preguiçosos”, isto é, os professores, fazem o que querem. Inflexibilidade, falta de atratividade para estudantes estrangeiros, sistemas de formação profissional errôneos e muito longos, pouca modernidade para as exigências da sociedade da informação ou da “sociedade do saber” — essas são as duras críticas que se fazem na Alemanha. O fato de que agora se devam introduzir nesse país todos os “*blue*” ou “*green cards*” possíveis para engenheiros, técnicos em informática ou mecânicos estrangeiros, com a finalidade de se suprir a falta de mão-de-obra especializada no próprio país, é imputado às instituições de ensino superior.

Essa autocrítica é completamente exagerada, e pode-se considerá-la, certamente, como pano de fundo para se justificarem em público reformas necessárias. Pois, sem dúvida, algo mudou: estabelecimentos elitistas, que até 1966 absorviam apenas de 6 a 7% dos alunos que obtinham o certificado de

conclusão do ensino secundário [*Abitur*] (ver mais adiante), tornaram-se atualmente grandes “empresas”, com até 60.000 estudantes, absorvendo, na Alemanha, cerca de 30% dos estudantes que se formam por ano. Além disso, o mercado de trabalho se modificou: por meio da “europeização”, e mesmo da globalização, a pressão competitiva nas universidades alemãs aumentou. Elas concorrem sobretudo com o sistema norte-americano e, também nesse ponto, aflora novamente uma particularidade alemã: busca-se a salvação no exterior — o sistema universitário norte-americano é considerado modelo, grassando inclusive o equívoco de que Stanford ou Harvard seriam representativos para o sistema universitário norte-americano. O fato de que lá há consideráveis diferenças de qualidade mal é levado em consideração. No entanto, a captação de cientistas alemães pelos Estados Unidos deveria alertar contra a equivocada idéia de que a formação profissional e intelectual na Alemanha seria pior que a americana. Ainda assim, a “americanização” da universidade alemã é uma tendência clara, mesmo que bastante discutível.

## **Dos fundamentos filosófico-intelectuais do sistema de ensino superior alemão**

Para a compreensão do sistema universitário alemão — que até 1933 era um modelo mundial, tanto nas artes e ciências humanas quanto nas ciências naturais —, faz-se necessário, antes de mais nada, proceder a algumas observações fundamentais. O conceito da universidade alemã remonta ao reformista prussiano Wilhelm von Humboldt, que, em 1810, moldou a recém-fundada Universidade de Berlim de acordo com princípios que ainda hoje, com ressalvas, cunham o ideal de ensino superior na Alemanha. Deve haver unidade entre pesquisa e ensino, ou seja: o ensino acadêmico deve refletir o

estado atual da pesquisa e, assim, o último estágio da ciência. Isso pressupõe que o professor universitário pesquise de maneira independente e com “liberdade” juridicamente garantida, o que significa estarem pesquisa e ensino obrigados apenas com a verdade: “pesquisa e ensino são livres”. Disso resultou, por um lado, uma nítida primazia da pesquisa universitária de base sobre a pesquisa aplicada; por outro lado, uma autonomia relativamente ampla da universidade, que regulamenta suas questões acadêmicas (eleições, nomeação de professores, formação de novos cientistas, organização do ensino, exames acadêmicos). O alcance do Estado, que por princípio financia as instituições de ensino superior até hoje (ver abaixo), restringia-se à provisão de recursos e ao dever de prestação de contas em questões de sua utilização; à confirmação estatal de nomeações (os professores do ensino superior são até hoje funcionários públicos indemissíveis); e ao reconhecimento dos critérios dos exames universitários, na medida em que esses se inscrevessem na esfera do interesse estatal (professores e bacharéis em direito são ainda hoje submetidos a exames feitos pelo Estado). Esse ideal de liberdade também valia para o estudo e para o alunato universitários. Exigia-se dos estudantes que eles mesmos moldassem seus estudos (princípio da responsabilidade), ou seja, a universidade não era simplesmente a continuação do ensino secundário (naquela época, de cunho humanista). Ao contrário, o ensino secundário deveria fornecer uma boa formação geral que possibilitasse aos estudantes utilizar a liberdade acadêmica. O objetivo era a formação do estudante por meio do estudo científico intensivo de sua área (ou áreas) de especialidade — “formação pela ciência” — e não a mera formação para determinado posto de trabalho; a capacitação profissional deveria se dar com base em um conhecimento intensivo da ciência e de seus métodos.

Especialmente desde o final da década de 60, o sistema adaptou-se a novas realidades. Naquela época, deram-se as pri-

meiras grandes reformas do ensino superior após 1945 na Alemanha, e que continuam produzindo efeitos até hoje. Foram introduzidos novos tipos de instituições de ensino superior para que, devido ao elevado número de estudantes, elas correspondessem às múltiplas inclinações e aos diversos tipos de formação escolar e profissional, da mesma forma que às necessidades do mercado, por via de formação profissional mais curta e especializada. Ao lado da universidade clássica, que no caso ideal abrangia todas as disciplinas científicas, surgiram as denominadas escolas superiores especializadas [*Fachhochschulen*], com duração menor, voltadas à aplicação e ao resultado práticos, freqüentemente em estreita conexão com o mercado regional. Além disso, apareceram mais recentemente as denominadas escolas profissionalizantes [*Berufsakademien*], que conjugam a formação prática em uma empresa com a formação técnico-teórica na escola profissionalizante; portanto, os estudantes são, em parte, remunerados pelo empresariado. Os progressos por meio da *internet* e da multimídia também irão se refletir na universidade, e não apenas com a atual criação de disciplinas relativas à tecnologia da informação. Já estão sendo feitas as primeiras experiências com “universidades virtuais”, mas, certamente, esses novos tipos de mídia não poderão substituir o diálogo pessoal entre professores e alunos, nem o diálogo entre os próprios estudantes.

Os esforços atuais de reforma no sistema de ensino superior alemão voltam-se ao seu “aumento de produtividade”. Como instrumentos mais importantes para tanto, podemos citar: a ampliação dos elementos competitivos em diversos planos das universidades alemãs entre si, e entre estas e as universidades estrangeiras; a modificação dos critérios de acesso ao ensino superior; uma nova organização do estudo, orientada de acordo com os padrões internacionais; e a reforma do *status* dos professores universitários. Atualmente, há um certo perigo em se julgar as universidades apenas sob aspectos eco-

nômicos, como se fossem elas meras “fábricas de conhecimento” ou “forjas de produtos” — deixando-se de lado o fato de que as universidades também possuem a missão de preservar, explorar e transmitir cultura, para uma orientação ética das futuras gerações que ultrapasse as necessidades diárias. A União Democrata-Cristã, em seu mais recente programa educacional (“Partida rumo à sociedade da educação” 2000), identificou-se exatamente com essa missão, e ressaltou a importância das artes e ciências humanas para a identidade da sociedade e para a preservação da tradição e do diálogo cultural e político, e das universidades fundamentalmente como “instituições de cultura com perspectivas a longo prazo”: “Elas devem combinar consciência histórica e responsabilidade com o futuro e transmiti-las à sociedade. A orientação da pesquisa e do ensino para resultados a curto e médio prazos não deve restringir o cultivo duradouro de tradições culturais e da pesquisa de base, no âmbito das ciências naturais e humanas.” Parece-me que, nesse ponto, deveria-se continuar com o debate sobre os princípios da política educacional para além do enfoque econômico-tecnocrata das estruturas.

A maneira mais plástica de se deixar clara a atual situação, e com isso conectar os elementos da atual discussão de reforma do ensino na Alemanha, é a de se imaginar o caminho, pelas instituições de ensino, de um jovem que tivesse por objetivo frequentar um curso superior.

## **A trajetória pela escola**

Para esse jovem, o ensino obrigatório começa quando ele completa o sexto ano de vida (normalmente, entra-se na escola aos seis anos e meio de idade; discutem-se formas de se iniciar os estudos mais cedo, mas ainda não há, na Alemanha, uma educação elementar organizada: também em relação a esse

ponto são feitas reflexões). A escola primária [*Grundschule*] é a base do sistema escolar, comum a todas as crianças, e dura normalmente quatro anos (discutem-se reformas no sentido de se dever ou não elevar a duração da escola primária obrigatória para seis anos). As outras escolas gerais de primeiro grau [*Sekundarbereich I*] têm como fundamento a escola primária: são as denominadas “escola principal” [*Hauptschule*], “escola média/liceu” [*Realschule*], “ginásio” [*Gymnasium*] e “escola integral” [*Gesamtschule*]. Elas compreendem da 5ª à 10ª série. Por meio de grades curriculares harmonizadas, garante-se um alto grau de mobilidade entre essas espécies de escola: nenhuma delas constitui um “beco sem saída”. Dessa forma, o ensino de primeiro grau diferenciado oferece múltiplas possibilidades de transferência entre as variadas espécies de escola; e, dessa maneira, proporciona a cada aluno uma formação diferenciada, conforme suas inclinações e sua capacidade. O nosso jovem tentará freqüentar o ginásio, que normalmente abre o acesso à universidade. O ginásio é uma escola secundária de formação geral, com duração média de nove anos, e que apenas nos últimos três anos (o denominado *Oberstufe*, 11ª a 13ª séries) prevê uma diferenciação na escolha das disciplinas, de acordo com a capacidade e efetiva produção do aluno. Também há ginásios com duração de oito anos; atualmente, discute-se uma redução geral para oito anos, bem como a conveniência de se manter irrestrito o acesso ao ginásio, como hoje freqüentemente é o caso, sobretudo de acordo com o desejo dos pais; ou se, então, deve-se condicionar o acesso a relatórios de desempenho na escola primária, a média de notas ou a aulas probatórias. No final do ginásio, a capacitação para freqüentar o ensino superior é atestada por meio de uma prova controlada pelo Estado (*Abitur*); atualmente, cerca de 33 a 35 % dos estudantes de um ano letivo consegue essa capacitação. Há um debate intensivo a respeito de uma elevação desse número, segundo padrões internacionais; no entanto, deve-se considerar que,



nos Estados Unidos, quem frequenta o *college* (ensino secundário) já tem *status* de “estudante universitário”, o que, na Alemanha, só ocorre com o efetivo início do estudo na universidade. Nosso jovem tem agora por volta de 19 ou 20 anos.

## **O ingresso na universidade**

O atestado do *Abitur* autoriza o estudo de todas as disciplinas em todas as universidades, escolas superiores especializadas e escolas profissionalizantes. Tal direito é constitucionalmente garantido, e só são permitidas restrições quando a demanda por vagas ultrapassa em muito a oferta; nesses casos, pode-se impor um limite no número de admissões (*numerus clausus*) nacional, estadual ou regional. Isso significa: o aluno não pode estudar a disciplina de sua escolha na universidade de sua preferência, mas apenas em uma que ainda tenha vagas. Ou, então, deve o estudante submeter-se a períodos de espera correspondentes, e em casos especiais também a exames de admissão (como antigamente para medicina). Para garantir um lugar para cada estudante, há uma Central de Concessão de Vagas Universitárias (*Zentrale Vermittlungsstelle* — *ZVS*), que distribui as vagas na Alemanha de acordo com a disponibilidade das universidades. No entanto, a maioria das disciplinas tem acesso livre, não havendo provas de admissão.

## **O debate sobre o acesso ao ensino superior**

Atualmente, dois são os principais debates nesse sentido. Primeiro: uma vez que o *Oberstufe* do ginásio prevê grande liberdade na combinação das matérias cursadas (a idéia que fundamenta tal autonomia é de 1972: cada aluno deve poder desenvolver suas capacidades específicas), questiona-se cada vez

mais se o *Abitur* ainda atesta uma capacitação geral para o ensino superior. Uma das tendências é, portanto, a de se estruturar o *Abitur* novamente com mais disciplinas básicas (alemão, matemática, língua estrangeira, ciências naturais, história). Os conhecimentos dessas matérias devem ser provados por meio de exames, aplicados a todos os alunos do *Oberstufe* (em vez de se permitir o maior grau de especialização possível), uniformizando-se a qualidade por meio de provas centralizadas por cada estado da federação. A segunda vertente é de, seguindo o modelo norte-americano, atribuir às universidades o poder de ter seus próprios critérios de admissão (com testes, entrevistas, discriminação do peso das disciplinas no *Abitur*, diferenciação por nota), o que obviamente teria, por sua vez, repercussões na qualidade do *Abitur*. Essa última vertente parece se impor cada vez mais. No entanto, ela exige uma modificação constitucionalmente amparada do atual direito ao ensino superior, o que será extremamente difícil.

## **Organização do estudo universitário**

Após o *Abitur*, nosso jovem se encontra agora frente à decisão sobre onde se matricular. Na escola profissionalizante, para sua rápida inserção no mercado de trabalho (três anos de curso; no entanto, existente em apenas alguns estados da federação, mas certamente um modelo com futuro); na escola superior especializada (por volta de 150 espalhadas por todo o território alemão) com estudo, de cerca de quatro anos, voltado à prática (por exemplo, tecnologia, química, mecânica, *design*, multimídia — busca-se uma ampliação de 40% do número total de vagas); ou na universidade (cerca de 90, espalhadas pelo território nacional). Caso ambicione uma carreira acadêmica, ele se matriculará na universidade, pois apenas ela pode oferecer cursos de doutorado (embora reivindique-se cada vez

mais esse direito para as escolas superiores especializadas, a formação de doutorandos permanece prerrogativa das universidades). Ele será, então, um entre 1,9 milhão de estudantes universitários (dos quais 60% nas ciências humanas, no direito, na economia e nas ciências sociais) para cerca de 900.000 vagas — isto é, as universidades são subfinanciadas (despesas do Estado em 1998: 51, 6 bilhões de marcos alemães; a estimativa de déficit do financiamento varia até 6 bilhões). No entanto, muitos estudantes são o que se denomina “estudantes-fantasmas”.

O estudo universitário divide-se em básico e especial. Atualmente, busca-se uma prova intermediária obrigatória entre essas duas fases também nos cursos de *Magister* (ver abaixo). Tal prova é há muito tempo habitual nas disciplinas técnico-científicas (lá denominada *Vordiplom*) ou na medicina (denominada *Physikum*). Nas ciências humanas, sociais e nas artes, com exceção de uma respectiva grade curricular obrigatória formal, o estudo é relativamente livre: o estudante pode combinar os temas dos seminários e das aulas expositivas de seu curso também a seu gosto. Apenas recente e esporadicamente tem havido os denominados “*credit points*”. Embora exista uma duração média estabelecida (escola superior especializada, até quatro anos; universidade, até cinco ou seis anos), o fato de se ultrapassar esse limite de tempo não acarreta, atualmente, sanções; apenas o apoio estatal ao estudo universitário é atrelado a esses prazos (ver abaixo). O primeiro curso superior profissionalizante termina, na Alemanha, com um exame feito pelo Estado (para professores e juristas, por exemplo), com um exame universitário — no caso do *Magister* (com diversas disciplinas em combinações relativamente livres) — ou com um diploma [*Diplom*], nas disciplinas técnico-científicas e na matemática (diploma esse diretamente relacionado a uma determinada matéria, ou seja, o formando se torna “físico diplomado” ou “matemático diplomado”; aos diplomas equivalen-

tes expedidos pelas escolas profissionalizantes ou pelas escolas superiores especializadas é acrescentada a designação “BA” ou “FH”).

No fim do primeiro curso universitário, nosso estudante terá em média 27 ou 28 anos. Cerca de 11,5% dos estudantes de nível médio chegam à conclusão do curso superior.

## **A discussão acerca dos cursos universitários**

Já há alguns anos são discutidos diversos novos modelos de reforma para a organização do estudo universitário, que atualmente já foram em parte introduzidos (o fundamento legal para adotá-los a título experimental existe desde 1998), paralelamente aos diversos tipos alemães tradicionais de graduação em curso superior ou em forma de graduação dupla (*Magister* alemão = *master*). Nesses casos, são também seguidos os modelos do *bachelor* (como primeiro curso superior profissionalizante, graduação em três a quatro anos; atualmente, estima-se que já existam 280 desses cursos) e do *master* norte-americanos. Isso é justificado com argumentos nem sempre convincentes: as universidades alemãs poderiam supostamente aumentar sua atratividade no exterior por meio de cursos reconhecidos internacionalmente; estudantes alemães teriam maiores chances em um mercado de trabalho globalizado, já que o *Diplom* alemão seria subestimado internacionalmente; o tempo até a conclusão do primeiro curso superior profissionalizante diminuiria; reduziria-se o número de estudantes para o *master*, curso esse visto como fase de aprofundamento científico da formação universitária. Nesse ponto, há muitas questões em aberto: não existe muita clareza de como tais cursos, que devem ser “aplicados à prática”, serão constituídos concretamente; não se definiu em que medida o modelo seria seqüencial (isto é, o *bachelor* como um tipo de prova intermedi-

ária para o *master*) ou se haveria a impossibilidade de um *master* no caso de fracasso na conclusão do *bachelor*, ou se eventualmente realizariam-se provas de admissão próprias — tudo continua em aberto. Os novos cursos devem ter a qualidade de seu conteúdo controlada por uma comissão específica. A tendência atual vai na direção de graduações internacionais na forma descrita, levando-se em conta que as escolas superiores especializadas vêem nisso um potencial para sua valorização (elas conferem graduação de *bachelor* ou *master*), enquanto as universidades, mas também os próprios estudantes, fazem grandes ressalvas nesse sentido. A aceitação de cursos superiores de duração mais curta no mercado de trabalho alemão é uma total incógnita. Uma outra discussão, que há anos corre paralelamente, diz respeito à questão de em que medida alguns cursos (magistério, direito, farmácia, administração e economia) ainda deveriam ser lecionados nas universidades, ou se o leque de disciplinas nas escolas superiores especializadas poderia ser ampliado, de forma que as universidades voltassem a se concentrar mais na formação de novas gerações de cientistas e na pesquisa. Mas também essa discussão não está encerrada. A tendência mais atual é a de se introduzir novos cursos superiores, nos quais sejam combinados elementos de diversas disciplinas, como economia com administração ou biologia com informática (bioinformática); de tal especialização espera-se uma adaptação mais rápida ao desenvolvimento do mercado de trabalho.

## **Concessão de títulos universitários**

A *Promotion*<sup>1</sup> alemã até hoje é considerada mundialmente como de altíssima qualidade. São necessários pelo menos três

---

1. “Pós-graduação”; equivalente ao doutorado, em termos gerais. (N.R.)

anos de estudo, complementados, com frequência cada vez maior, por cursos de pós-graduação de modelo norte-americano. Mas também é possível obter essa *Promotion* livremente. Para sua conclusão, é essencial a aprovação de um trabalho escrito (dois pareceres) e também uma prova oral (três disciplinas); ou, ainda, uma defesa pública da tese. A publicação é obrigatória (em alguns casos pode ser feita pela *internet*). A idade média dos pós-graduandos é de aproximadamente 32 a 33 anos. Discute-se como essa idade pode ser diminuída, mas não é possível haver regras uniformes para esse assunto, já que a responsabilidade pelas condições da pós-graduação é das faculdades e das disciplinas.

Outra particularidade alemã muito questionada atualmente é a *Habilitation* (possível apenas na universidade), que qualifica, quase que exclusivamente, a nomeação para cátedra de professor universitário nas faculdades de ciências humanas, direito e medicina. Nas disciplinas técnicas, ciências naturais e matemática, com frequência há nomeação sem a *Habilitation* (por exemplo, no caso de resultados excepcionais na pesquisa industrial, acompanhados por publicações). A *Habilitation* significa, em termos concretos: após um doutorado excelente, deve ser submetido a apreciação um novo resultado destacado em pesquisa (financiada por bolsa para assistente científico e acompanhada por catedrático), que será avaliado por quatro a cinco pareceres e seguido por uma arguição frente à faculdade/disciplina e por uma aula inaugural, onde o habilitado recebe a *venia legendi* (como “professor livre” — *Privatdozent*), ou seja, a qualificação para o ensino autônomo na universidade. Este deverá ser ministrado gratuitamente, em geral com carga horária de duas aulas por semana (durante um ano ou um semestre). Isso não implica nenhum vínculo empregatício com a universidade, devendo o habilitado concorrer a cargos oferecidos publicamente em outras universidades e sendo de grande importância a quantidade de publicações. Empregos “domésticos” (na universidade de origem do qualificado)

são malvistos. A idade média de obtenção da *Habilitation* é de cerca de 40 anos.

Além de pós-graduação específica, para a nomeação em escolas superiores conta ainda o trabalho bem-sucedido na indústria ou na administração (de empresas). Aqui também há todo um processo para a candidatura.

## **Reforma do recrutamento de novos talentos**

Se não houver demanda específica pela disciplina do candidato, aos 40 anos ele já não tem chances no mercado de trabalho. Portanto, a maior dificuldade é do cientista da área de humanas que procura um emprego em outra universidade ou escola superior: é bem possível que não encontre um lugar. Dessa forma, cogita-se encurtar o tempo da *Habilitation* (o que é muito difícil, por situar-se no âmbito da autonomia da universidade) ou substituí-la por resultados equivalentes (o que, hoje em dia, ainda não é freqüente). Pensa-se, também, em extinguí-la, seguindo-se o modelo norte-americano: pela introdução do “professor júnior” (até 35 anos, aproximadamente), por exemplo, que se qualificaria pelo ensino autônomo e pela pesquisa, reduzindo-se a fase qualificatória e propiciando-se uma maior inserção no mercado de trabalho. Além disso, esse procedimento ressaltaria a importância da ciência do ensino, já que a *Habilitation*, na realidade, não atesta a aptidão à docência, mas tão-somente à pesquisa. Mas, por óbvio, são consideradas remotas as chances de alteração do quadro atual.

## **O corpo docente**

O corpo docente divide-se em nível médio (assistentes, pessoal científico e outros) e professores. Estes últimos são

funcionários públicos indemissíveis (a não ser no caso de cometerem delitos penais), e gozam de grande prestígio público. Hoje, são feitos esforços sobretudo no sentido de se aumentar o percentual de mulheres nas cátedras universitárias (atualmente, por volta de 6%). Entre os professores, há novamente disparidades: aqueles que lecionam em escolas profissionalizantes e escolas superiores especializadas diferem dos “professores universitários” (título protegido por lei). Além das diferenças no recrutamento, existem ainda outras nos honorários: mesmo entre os professores universitários há dois níveis de remuneração — o salário-base de um professor da categoria C-4, o nível de ganho mais alto, corresponde aproximadamente ao de um funcionário ministerial que ocupa cargo de chefia. Pode haver adicionais: por exemplo, no caso de um professor universitário ser nomeado por uma outra universidade, devido a seu trabalho científico (após concurso público e processo de candidatura), ele pode negociar e, dessa forma, aumentar seu salário-base. Quanto mais nomeações, maiores a reputação e o salário. Portanto, já no sistema vigente há concorrência.

### **Novos elementos na concorrência dentro e entre as escolas superiores, faculdades e disciplinas**

Ao se chegar à cátedra (na Alemanha, há cerca de 26.000 catedráticos, dos quais 17.000 são habilitados e professores universitários), em tese se pode renunciar à obtenção de mais resultados em pesquisa ou mesmo ao empenho no ensino. Como funcionário público, o catedrático é inexpugnável. De tempos em tempos, os jornais alemães trazem reportagens sobre catedráticos que só se ocupam de seus interesses particulares, razão pela qual a imagem do “professor preguiçoso”, que se limita a lecionar apenas cerca de oito a dez horas por sema-



na, tendo cinco meses de férias (o ano letivo na Alemanha divide-se em dois semestres, com três a quatro meses cada), é um clichê bem popular que, obviamente, não corresponde à realidade. Em todos os ramos profissionais há “ovelhas negras”. Todavia, cogita-se aumentar a concorrência e a produtividade pela modificação dos direitos do servidores. Como medidas concretas, estão em debate a primeira nomeação temporária; a diminuição dos salários iniciais, compensada por adicionais, a depender da função (por exemplo, pela assunção de cargos acadêmicos); a avaliação dos resultados do ensino (inclusive pelos estudantes, o que justificaria uma dependência dos professores em relação a eles); a alocação de recursos para o setor funcional de acordo com parâmetros de produtividade (por exemplo, a quantidade de exames prestados dentro do tempo regulamentar de estudos ou alocação de meios de outras fontes); a substituição do *status* de servidor e a possibilidade de passagem mais fácil desses profissionais da escola superior ao mercado ou à administração pública. Paralelamente, discutem-se novas formas de gerenciamento das escolas superiores (capacitação da diretoria da escola, limitação da autonomia dos catedráticos, mais poder disciplinar dos diretores), inclusive a possibilidade de um conselho das escolas superiores que participaria, em maior ou menor grau, da orientação da escola, composto por membros externos (do empresariado, de corporações, de personalidades da vida pública). Nesse aspecto, são também discutidos os diversos graus de participação possíveis para um tal conselho.

## **O financiamento da universidade**

Na Alemanha, as universidades são financiadas pelo Estado, principalmente pelos estados da federação (cultura e ensino são matérias de competência dos estados federados). A

Alemanha é dividida em 16 estados, que custeiam e regulamentam as instituições de ensino superior, assegurando, dessa forma, seu funcionamento. À União cabe apenas uma prerrogativa geral (Lei de Base do Ensino Superior, de 1998) para garantir um mínimo de uniformidade nas estruturas organizacionais das instituições. A construção das universidades é de competência mista, cabendo 50% das despesas à União e o resto ao respectivo estado da federação. Da responsabilidade estatal sobre o ensino superior decorre também que todas as universidades devem se submeter aos mesmos critérios de qualidade — isto é, não há uma diferenciação oficial entre universidades “melhores” e “piores” (princípio da “igualdade das universidades”, o que configura uma diferença significativa em relação aos EUA). Obviamente, na realidade essa diferenciação existe, com cátedras e disciplinas mais reconhecidas (por exemplo, ciências econômicas em Colônia ou matemática em Bonn), o que, entretanto, só é destacado na imprensa privada (não há *rankings* oficiais). Mais recentemente, têm sido feitos esforços para se moldar o perfil de determinadas universidades, no sentido de maior concentração em certas disciplinas e campos de pesquisa, visando a formação de “elites”.

Os estados da federação são também fundadores de universidades, enquanto que, por outro lado, ainda são raras as universidades privadas na Alemanha. Estas devem ser aprovadas pela União, e normalmente não são totalmente “privadas”: na maioria dos casos, há uma participação financeira do Estado. Além disso, praticamente todas as universidades particulares constituem escolas superiores de administração e economia. Na Alemanha, há apenas uma universidade privada com um amplo leque de disciplinas, sustentada pela Igreja Católica. Outrossim, aumenta a tendência das grandes empresas em manterem suas próprias instituições profissionalizantes (com pretensões acadêmicas) para a formação de seus executivos. De

resto, também as universidades estatais têm a possibilidade de obter recursos próprios (chamados “recursos de terceiros”), por exemplo, por meio da Comunidade Científica Alemã (Deutsche Forschungsgemeinschaft) — a qual disponibiliza dinheiro e vagas para projetos de pesquisas especiais — ou por meio de contribuições da indústria para as disciplinas técnicas, ou, ainda, pelo fornecimento de laudos e pareceres (por exemplo, de juristas), a título oneroso.

## **Reforma do financiamento**

Um dos objetivos da atual reforma do financiamento é conseguir livrar-se dos princípios cooperativistas da administração pública: no lugar da alocação anual de recursos por curso, criar-se-ia um orçamento “global”, administrado e distribuído pela própria universidade e sob sua responsabilidade, com a possibilidade de se reagir de forma flexível a novas circunstâncias. A faculdade de transferir recursos — que não foram gastos, e que vencem no final do ano — para o ano letivo seguinte desempenha um papel especial. A quantidade de recursos obtidos de terceiros (ver acima), como atestado de qualidade, poderia servir de parâmetro para subvenções especiais do Estado. Ao lado da reorganização do financiamento estatal, a questão do aumento do custeio privado é outro ponto intensamente discutido.

Não se pensa, com relação a esse assunto, primordialmente em fundações (como, por exemplo, fundações para manter determinadas cátedras — a propósito, no momento estamos vivendo uma reforma do direito das fundações na Alemanha) ou em associações ou cooperativas de alunos. Fala-se principalmente da introdução de taxas no ensino superior: na Alemanha, o primeiro estudo universitário é gratuito nas universidades públicas, até a primeira graduação profissionalizante — *Ma-*

*gister*, *Diplom* (as poucas universidades privadas cobram tarifas). As fases de *Promotion* e *Habilitation* são gratuitas. Isso não tem relação com a qualidade do ensino, como muitas vezes se supõe no exterior (“o que nada custa, nada vale”), mas com a tradição universitária alemã, que considera o ensino superior um dos deveres do Estado social, o qual deve zelar por seu provimento, com boa qualidade, em todo o território nacional (ver acima). Não se aventam tarifas integrais (como nas universidades de elite norte-americanas), mas recentemente se discute uma contribuição financeira do estudante (cerca de 1.000 marcos por semestre; deveria ser assegurado, no entanto, que essa soma realmente ficasse com as universidades, e não fosse simplesmente escoada para o orçamento geral da União, o que é bastante problemático). A favor disso, argumenta-se sobretudo com a questão da justiça: por que um trabalhador deve contribuir, com seus impostos, para o financiamento da formação de um futuro médico, que receberá uma excelente remuneração no futuro exercício de sua profissão? Em oposição, colocam-se argumentos sociais: os filhos dos cidadãos mais pobres não deveriam ser desencorajados a fazer um curso superior. Essa discussão, que conta com muitos argumentos a favor e contra (entre outros, debate-se uma contribuição após o ingresso efetivo no mercado de trabalho), levou mais recentemente a um primeiro resultado: no caso de estudantes que ultrapassem em muito a duração média dos cursos, os estados da federação obtêm o direito de cobrar tarifas; o mesmo vale para os diversos cursos de pós-graduação.

Essa discussão ganha uma *nuança* especialmente propícia ao espírito competitivo, com o surgimento de uma proposta de se vincular os estudantes, por meio de tarifas, à competição entre as universidades: a qualidade se pagaria por si própria, e os estudantes aprimorariam cada vez mais a qualidade da universidade escolhida, enquanto outras sofreriam perda de qua-

lidade e, por sua vez, se esforçariam em aumentar qualitativamente a sua oferta. Mesmo desconsiderando-se o atual direito irrestrito de acesso ao ensino superior (ver acima), tais reflexões sobre a política de ensino ainda estão no início.

## **Reforma do financiamento dos estudantes**

Partindo-se da convicção de que não deve haver qualquer barreira social ao acesso a todos os estabelecimentos de ensino, a União e os estados mantêm um sistema de auxílio público (Lei Federal de Fomento à Educação, 1,8 bilhões de marcos alemães em 1999) para estudantes cujos pais têm baixa renda (tais parâmetros são determinados em lei), e cujos valores (até cerca de 1.000 marcos por mês; em parte, como empréstimo a ser restituído após o término do curso) são escalonados de acordo com a renda dos pais. Uma reforma desse sistema, que atualmente beneficia apenas 15% dos estudantes, não deverá se restringir a uma simples elevação dos limites de isenção, tendo-se em vista que muitos estudantes também precisam trabalhar, o que prolonga, por sua vez, o tempo necessário para a formação acadêmica (no entanto, note-se, muitos trabalham apenas para manter um padrão mais alto de vida). Com a discussão sobre o modelo a ser adotado, sempre relacionado a maiores despesas por parte do Estado, uma reforma geral não está à vista. Além disso, há bolsas para incentivo a estudantes especialmente talentosos, oferecidas por fundações das igrejas, sindicatos ou fundações vinculadas a partidos políticos. Esses estudantes recebem subvenções especiais após passarem por um processo de seleção. A Fundação Konrad Adenauer também mantém uma dessas fundações de apoio para estudantes, doutorandos e bacharéis estrangeiros que desejam continuar seus estudos na Alemanha.

## Três comentários finais

Procuramos demonstrar sucintamente o desenvolvimento e o nível da atual discussão sobre a reforma do sistema de ensino superior na Alemanha, motivo pelo qual tivemos que desconsiderar as minúcias, delineando apenas um quadro geral da situação. Muitos problemas aparecem com os detalhes, e muitas questões permanecem em aberto. No entanto, três pontos devem ficar claros:

1. Uma visão fragmentada tem alcance muito limitado: quem quer boas universidades não deve se esquecer das escolas, inclusive da escola primária, pois o ensino superior e o sistema escolar são interdependentes.
2. A Alemanha dispõe de um amplo complexo público não-universitário de pesquisa (83 instituições do Instituto Max Planck para o fomento das ciências, 18 institutos da Sociedade Fraunhofer para o fomento da pesquisa aplicada, 16 grandes centros de pesquisa da sociedade Helmholtz com pesquisas solicitadas pelo Estado, 82 outros institutos de pesquisa financiados conjuntamente pela União e pelos estados — a denominada “lista azul”) e, obviamente, de pesquisa privada industrial. A pesquisa universitária é, assim, apenas um, mesmo que central, elemento do sistema de pesquisa alemão.
3. A Alemanha ainda dispõe de um excelente sistema de formação profissional reconhecido mundialmente como exemplar, com uma formação na escola e na empresa organizada de maneira paralela, e à qual o empresariado está intensamente vinculado, também sob o ponto de vista financeiro. Esse sistema é um dos pressupostos para o nível de desemprego juvenil relativamente baixo (em comparação internacional) da Alemanha. Muito

daquilo que, no exterior, é proporcionado pelas *universities*, na Alemanha é garantido na formação profissional.

Mas tudo isso mereceria uma exposição própria.

## **Resumo**

*O artigo faz uma descrição do sistema universitário alemão, por princípio financiado pelo Estado, apresentando as principais propostas de reforma do ensino superior hoje lá debatidas.*

*As discussões mais polêmicas são, entre outras, aquelas referentes à admissão na universidade, à adoção de cursos superiores de período mais curto, à modificação do regime de trabalho dos professores catedráticos e à mudança no custeio dos cursos e no auxílio público aos estudantes.*



---

## **Publicações anteriores dos** *Cadernos Adenauer*

---

Ricardo Paes de Barros, Ricardo Henriques, Rosane Mendonça,  
Vilmar E. Faria, Verónica Silva Villalobos, Rainer Schweickert

### **POBREZA E POLÍTICA SOCIAL**

(Volume 1) São Paulo, março 2000, 85 páginas

Antonio Carlos Pannunzio, Eiiiti Sato, Paulo Roberto de Almeida,  
Reinaldo Gonçalves, Christian Lohbauer

### **O BRASIL NO CENÁRIO INTERNACIONAL**

(Volume 2) São Paulo, abril 2000, 96 páginas

Jorge Mario García Laguardia, Glauco Gumerato Ramos, Walter Piva  
Rodrigues, Evandro Fernandes de Pontes, Fauzi Hassan Choukr, Torsten  
Stein

### **ACESSO À JUSTIÇA E CIDADANIA**

(Volume 3) São Paulo, maio 2000, 122 páginas

Gleisi Heisler Neves, José Roberto Rodrigues Afonso, Erika Amorim  
Araujo, José Mario Brasiliense Carneiro, Peter Kevin Spink, Marco An-  
tonio Carvalho Teixeira

### **OS MUNICÍPIOS E AS ELEIÇÕES DE 2000**

(Volume 4) São Paulo, junho 2000, 125 páginas

Gerd D. Bossen, Lenina Pomeranz, M. P. Strepetova, W. Kriashkov,  
Alexander Sergunin, Alexander Rahr

### **A RÚSSIA NO INÍCIO DA ERA PUTIN**

(Volume 5) São Paulo, julho 2000, 103 páginas

---

## A série *Pesquisas* da Fundação Konrad Adenauer

---

Na série *Pesquisas* são publicados trabalhos que, com metodologia científica, tratam de temas da atualidade, principalmente nos campos das ciências sociais, políticas, econômicas e jurídicas.

Últimas publicações da série *Pesquisas*:

Rubens Figueiredo, Márcia Cavallari Nunes, José Roberto de Toledo  
*et al.*

**Marketing político e persuasão eleitoral**  
(Volume 17) São Paulo, 2000, 240 páginas

Renato Boschi, Eli Diniz e Fabiano Santos

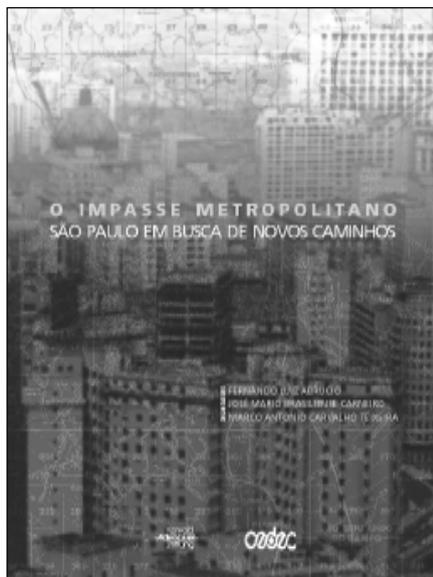
**Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a  
desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no  
cenário pós-reformas**  
(Volume 18) São Paulo, 2000, 120 páginas

Christian Lohbauer

**Brasil/Alemanha: fases de uma parceria (1964-1999)**  
(Volume 19) São Paulo, 2000, 200 páginas

Christiano German

**O caminho do Brasil rumo à era da informação**  
(Volume 20) São Paulo, 2000, 132 páginas



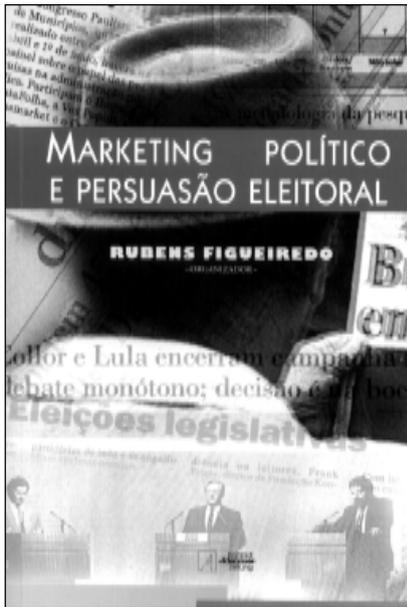
## O IMPASSE METROPOLITANO: SÃO PAULO EM BUSCA DE NOVOS CAMINHOS

Fernando Luiz Abrucio, José Mario Brasiliense Carneiro,  
Marco Antonio Carvalho Teixeira (Org.)

128 páginas – R\$ 10,00

A cidade de São Paulo segue sendo o maior centro urbano do Brasil, com um sem-número de problemas que demandam resolução imediata. Para isso, é imperiosa uma reflexão profunda, que não se restrinja a meras questões político-eleitorais, e transcenda os limites partidários. Soluções técnicas – e viáveis – para o “impasse metropolitano” sofrido por São Paulo devem ser urgentemente apresentadas. Uma boa contribuição a esse debate tão necessário representa a coletânea de textos que acaba de ser publicada pela Fundação Konrad Adenauer e pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec). As opiniões de vários especialistas mostram-se oportunas no momento em que se inicia a corrida eleitoral entre candidatos à Prefeitura de São Paulo, subsidiando a conformação de uma agenda de governabilidade para o futuro da metrópole.

Este livro pode ser adquirido em livrarias e na Fundação Konrad Adenauer.



## MARKETING POLÍTICO E PERSUASÃO ELEITORAL

Rubens Figueiredo (organizador)

240 páginas - R\$ 15,00

Com artigos escritos por alguns dos mais importantes especialistas brasileiros na matéria, *Marketing político e persuasão eleitoral* retrata de forma bastante objetiva como são conduzidas as campanhas modernas, e qual o impacto do *marketing* e da comunicação política no coração e nas mentes dos eleitores.

Este livro pode ser adquirido em livrarias e na Fundação Konrad Adenauer.



## ELITES POLÍTICAS E ECONÔMICAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

A desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas

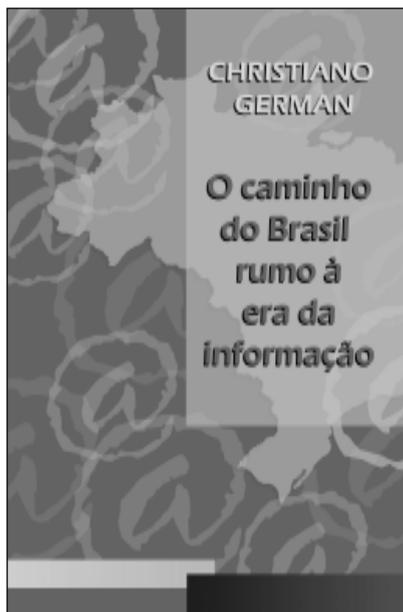
Renato Boschi, Eli Diniz e Fabiano Santos

120 páginas - R\$ 13,00

Qual o impacto institucional da mudança do papel do Estado na economia e da reconquista pelo Congresso Nacional de prerrogativas suprimidas durante o período autoritário? Como reagiram as elites empresariais e parlamentares diante das recentes transformações ocorridas no Brasil?

*Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo* descreve o comportamento de setores-chave da sociedade brasileira em época decisiva da história recente, facilitando ao leitor a compreensão de importantes aspectos da vida política nacional.

Este livro pode ser adquirido em livrarias e na Fundação Konrad Adenauer.



## O CAMINHO DO BRASIL RUMO À ERA DA INFORMAÇÃO

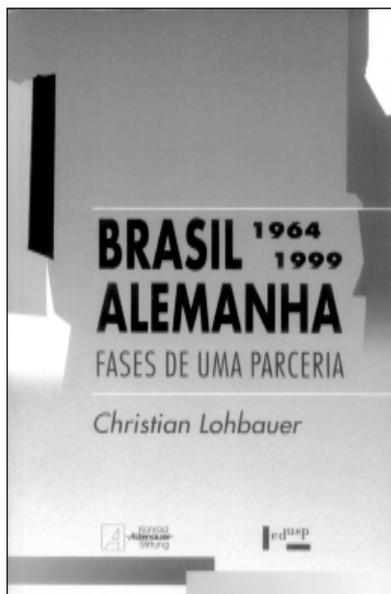
Christiano German

132 páginas – R\$ 10,00

*O caminho do Brasil rumo à era da informação* procura mapear as chances e proveitos que as novas tecnologias de informação e comunicação oferecem a um país emergente como o Brasil, e que riscos e desvantagens elas podem também envolver – sempre lembrando-se que mais da metade da população nunca terá um computador.

A conclusão do autor, no entanto, é positiva: “O Brasil tem boas perspectivas de se integrar no mercado mundial, desde que intensifique os esforços para a exportação de produtos de ponta na área de processamento de dados. Para atingir essa meta, o país deve priorizar a mobilização e a coordenação das suas próprias forças.”

Este livro pode ser adquirido em livrarias e na Fundação Konrad Adenauer.



**BRASIL/ALEMANHA: FASES  
DE UMA PARCERIA (1964-1999)**

Christian Lohbauer

200 páginas – R\$ 14,00

Da perspectiva brasileira, a importância das relações com a Alemanha ultrapassa a dimensão comercial. A parceria com a República Federal da Alemanha compôs a base da “opção européia” da política externa brasileira, e fez parte do esforço de autonomia do Brasil em relação aos Estados Unidos.

*Fases de uma Parceria* demonstra que as relações entre os dois países não seguiram um desenvolvimento linear ou isento de momentos de tensão. O estudo histórico e cronológico apresenta uma convincente divisão de fases de aproximação e distanciamento nas relações bilaterais, desde o início do regime militar em 1964 até 1999, quando Brasil e Alemanha confirmam sua liderança regional para a integração Mercosul-União Européia.

Este livro pode ser adquirido em livrarias e na Fundação Konrad Adenauer.



**Edições Loyola**

Editoração, Impressão e Acabamento  
Rua 1822, n. 347 • Ipiranga  
04216-000 SÃO PAULO, SP  
Tel.: (0\*\*11) 6914-1922