

*ENSINO SUPERIOR*

**ÍNDICE**

- **Enfrentar e vencer desafios .....PÁG. 02**
- **Lutar contra um atraso secular.....PÁG. 04**
- **Os cinco princípios da política de ensino superior....PÁG. 05**
- **Ensino superior público.....PÁG. 14**
- **Os próximos desafios.....PÁG. 25**

## ENFRENTAR E VENCER DESAFIOS

Há reconhecimento público, no Brasil e no exterior, do avanço alcançado na área do ensino básico, nestes cinco anos do Governo Fernando Henrique Cardoso. Desde o início, deixamos clara a prioridade ao ensino fundamental, onde os avanços são definitivos graças a uma política coerente já consolidada. Essa opção, entretanto, não significou desatenção ao ensino superior, que apresenta hoje uma situação substancialmente melhor do que há cinco anos.

A partir de 1995, procuramos imprimir uma visão ampla do ensino superior, entendendo-o como um conjunto complexo de instituições públicas e privadas, do qual as universidades são uma parte do sistema, mas que, por sua própria natureza, não podem e não devem responder a todas as demandas da sociedade em matéria de ensino pós-secundário.

Os principais problemas então detectados podem ser agrupados em cinco áreas:

- o tamanho do sistema, extremamente modesto para as dimensões e necessidades do país;
- o processo de credenciamento de novas instituições, burocrático e cartorial, o que gerou um sistema sem competição e de baixa qualidade, com reservas de mercado que significavam enormes lucros para os empresários da educação;
- a falta de um sistema abrangente de avaliação da graduação;
- o desafio de modernizar o ensino de graduação, superando as distorções e o conservadorismo que se instalaram no sistema;
- e, finalmente, a ineficiência no uso dos recursos públicos nas instituições federais, apesar de sua qualidade superior às demais e do seu papel relevante na pesquisa.

Passados cinco anos, podemos dizer que estamos enfrentando esses desafios. Nunca houve como hoje, no ensino superior brasileiro, tanta supervisão, tanta avaliação e tanta transparência na autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e instituições. É infundado, portanto, o temor de que o sistema de educação superior cresça sem controle.

A prioridade dada ao ensino fundamental começa a repercutir positivamente em todo o sistema de ensino. Temos mais crianças na escola, mais jovens concluindo o fundamental e uma expansão espetacular de 57% na matrícula do ensino médio, nos últimos cinco anos. Tudo isto vem, felizmente, criando uma demanda crescente por educação superior.

Sendo a educação um bem público, ao decidirmos expandir o ensino superior criamos um rigoroso sistema de avaliação educacional e passamos a cobrar uma evolução qualitativa da oferta de ensino. Com isso, estamos corrigindo distorções antigas do sistema, especialmente no segmento particular.

Asseguramos: quem não melhorar vai fechar; e os alunos serão transferidos para cursos de boa qualidade.

Criamos o Exame Nacional de Cursos – o Provão, já na quarta edição – e a Avaliação das Condições de Oferta, com uma novidade: a avaliação é feita por docentes e pesquisadores, indicados pelo próprio meio acadêmico. Não mais, como no passado, fiscais burocratas do Ministério da Educação, mas professores doutores de nossas melhores instituições, que têm independência até para dizer que um curso de uma instituição pública precisa melhorar. O sistema foi inspirado no modelo de avaliação da pós-graduação, criado pela Capes há mais de 20 anos e com ampla aceitação no meio acadêmico.

Em cinco anos, a matrícula no ensino superior cresceu mais do que nos 14 anos anteriores. São mais 424 mil alunos, um acréscimo de 28%, o segundo maior do período, depois do ensino médio. É um aumento razoável, embora ainda lento, não atendendo plenamente às necessidades e aos anseios da sociedade.

Mesmo assim, alguns setores resistem às mudanças. Certas corporações criticam o processo de expansão. Nessas reações, na verdade mais à avaliação do que à expansão, identificamos certo receio do novo, o que explicaria o eventual desejo de manter uma prejudicial reserva de mercado no ensino superior.

Nossos jovens merecem oportunidades de escolha e informação transparente para decidir seu futuro.

*Paulo Renato Souza*  
*Ministro da Educação*

*Brasília, março de 2000*

## *Lutar contra um atraso secular*

O descaso das elites brasileiras com a educação das massas é a face mais perversa – porque auto-reprodutiva – da injustiça social. A décima economia do mundo chega às vésperas do século XXI com indicadores educacionais que colocam o Brasil em situação desvantajosa dentro da própria América Latina e são o principal obstáculo, a longo prazo, para a redução da pobreza e da exclusão social.

A evolução do ensino superior brasileiro é um capítulo revelador da história desse descaso. Grande parte das universidades data da década de 1930, embora já existissem faculdades no Brasil, no século XIX. Organizado para atender a uma minúscula elite econômica e cultural, o ensino superior brasileiro manteve-se distanciado das profundas transformações sociais e demográficas pelas quais passava a sociedade, na primeira metade deste século.

Somente a partir do final dos anos 50, parcelas maiores da população brasileira passaram a ter acesso ao ensino superior. O começo da expansão do sistema foi uma consequência da modernização econômica decorrente da industrialização, do acelerado processo de urbanização e das novas demandas surgidas com a ascensão das massas ao cenário político nacional.

Liderada por professores e estudantes, a luta por aumento do número de vagas e pela reforma universitária teve forte impulso no período imediatamente anterior a 1964. No entanto, coube ao regime militar fazer a reforma universitária, em 1968, em conjuntura extremamente desfavorável ao incipiente movimento popular que preconizava mudanças no ensino superior brasileiro como uma das reformas de base.

Essa reforma, apesar de adotar na legislação o modelo universitário centrado na pesquisa e na pós-graduação, foi seguida de uma grande expansão do ensino privado, sobretudo na forma de instituições isoladas de ensino. O regime militar atendeu à pressão social por mais vagas, mas os prejuízos em relação à qualidade do ensino foram enormes.

A década de 70, principalmente, foi marcada por um crescimento desordenado do ensino superior, sem qualquer subordinação a regras de qualidade nem a avaliações de desempenho. Explorava-se a demanda e multiplicavam-se escolas isoladas e faculdades com pouca qualidade. O governo não se preocupava em instituir mecanismos de supervisão, acompanhamento e controle. A autorização para a criação de faculdades e para o funcionamento de cursos era um ato meramente burocrático e cartorial, reduzido à apresentação de papéis e carimbos.

Em um período de vinte anos, entre 1961 e 1980, houve uma expansão acelerada de matrículas no ensino superior. O crescimento foi de 1.340%, o que significou um incremento absoluto de cerca de 1,28 milhão de matrículas, a maior parte na rede privada de ensino. Nos vinte anos seguintes, o ritmo de expansão do sistema arrefeceu, com o número de matrículas crescendo 51% – pouco mais de 700 mil vagas.

Durante a década de 1980, a evolução das matrículas sequer acompanhou o crescimento populacional. A maior parte da expansão recente ocorreu a partir de 1995, mas já subordinada a severos critérios de avaliação e submetida a mecanismos de supervisão, acompanhamento e controle, em todas as etapas do processo.

## As novas regras

A primeira providência deste governo foi a aprovação da Lei n. 9.131, de dezembro de 1995, que reformulou o Conselho Nacional de Educação e redefiniu as bases da criação de novas instituições, tendo em vista a expansão com qualidade para fazer frente à crescente demanda por ensino superior. O novo sistema assenta-se em três pontos: flexibilidade, competitividade e avaliação.

O mérito maior dessa lei foi o de estabelecer a necessidade do recredenciamento periódico das instituições, baseado na avaliação do desempenho dos cursos e do conjunto da instituição. Nasceram aí o Exame Nacional de Cursos – o “Provão” e a avaliação das condições de oferta do ensino superior, que vieram se somar à avaliação institucional. Talvez seja esta a grande marca da atual gestão, em todos os níveis de ensino – *apostar seriamente na avaliação como garantia de uma expansão com elevado padrão de qualidade*.

As profundas transformações por que passa o ensino superior brasileiro tiveram na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, aprovada em dezembro de 1996, sua peça fundamental. A partir da LDB, promoveu-se a diversificação do sistema. Foram criadas as novas figuras jurídicas dos *Centros Universitários* e das *Faculdades Integradas*, para propiciar a expansão do ensino superior com mais liberdade na criação de novos cursos, nas instituições não-universitárias que se destaquem pela qualidade.

Além disso, estão sendo criados os cursos sequenciais, uma nova modalidade na oferta de ensino superior, que não se confunde com os cursos tradicionais de graduação e representa uma relevante alternativa para o acesso dos estudantes ao ensino pós-médio.

Ainda na área da graduação, a LDB prevê a definição das *Diretrizes Gerais dos Currículos de Graduação*. Os objetivos são a melhoria da oferta de cursos, a ampliação e a integração entre áreas do conhecimento, a flexibilização curricular e a participação dos setores que integram a formação dos alunos, o combate à evasão escolar e a ampliação do espaço de decisão do estudante, na definição de seu currículo acadêmico.

## *Os cinco princípios da política de ensino superior*

Até 1994, a expansão do ensino superior não priorizou a qualidade, o que se evidencia pela inexistência de um processo de avaliação sistemática de instituições e cursos. Além disso, o elitismo do setor público, em particular quanto à oferta de vagas no período noturno, obrigou uma grande parcela da população de menor renda, que conseguiu vencer a verdadeira corrida de obstáculos do acesso ao ensino superior, a pagar por uma educação de qualidade inferior, em instituições privadas com quadro docente insuficientemente qualificado e com infra-estrutura aquém da necessária.

Alicerçado em alterações de caráter quantitativo, qualitativo, institucional e legal, o processo planejado de mudanças deflagrado a partir de 1995 orienta-se por cinco princípios gerais: expansão, diversificação do sistema, avaliação, supervisão, qualificação e modernização.

## 1. A expansão do sistema

Em 1960, o Brasil tinha apenas 95.691 estudantes matriculados no ensino superior. Em 1994, esse número era de 1,66 milhão, ainda bastante pequeno comparado ao de outros países latino-americanos. O sistema de ensino superior era composto, há seis anos, por 851 instituições, das quais 633 – cerca de  $\frac{3}{4}$  – na rede particular, com forte concentração regional no Sudeste, que tinha 539 instituições ou dois terços do total.

Além da restrita estrutura de oferta de vagas, o problema estava na escassez de alunos habilitados, devido ao baixo desempenho do ensino fundamental, onde a repetência era alta e menos da metade dos alunos concluíam o ciclo. Em consequência, já no ensino médio o número de estudantes era limitado. À oferta de vagas no conjunto do sistema de ensino superior correspondia apenas uma vez e meia o número de concluintes do segundo grau. Não é de estranhar, portanto, que a matrícula no ensino superior tenha se mantido praticamente inalterada, na década anterior. Havia 1,44 milhão de alunos matriculados no ensino superior, em 1983. Dez anos depois, esse número crescera apenas 156 mil, passando a 1,6 milhão.

Historicamente, assim, o gargalo da educação básica no Brasil foi o principal obstáculo ao crescimento da demanda de vagas no ensino superior. Sua expansão requeria, portanto, políticas voltadas, antes de tudo, para a melhoria dos níveis educacionais mais baixos. Foi esta a estratégia adotada pelo governo federal, ao atribuir prioridade ao ensino fundamental. Os resultados desses cinco anos comprovam o acerto dessa política. Entre 1994 e 1999, o número de matrículas no ensino médio teve um crescimento recorde de 57%.

A pressão sobre o ensino superior é inevitável. Nos últimos quatro anos, a matrícula no ensino superior cresceu mais, em termos absolutos, do que nos 14 anos anteriores. Houve um incremento de 424 mil matrículas. Em 1998, o país tinha 2,1 milhões de alunos no ensino superior, um acréscimo de 28%, em relação a 1994. É um avanço impressionante, considerando-se que, de 1980 a 1993, a expansão do ensino superior foi de apenas 20,6%.

Além do ganho quantitativo, esse crescimento incorporou uma nova e importante característica: a rede pública recuperou seu dinamismo, ampliando em 16,6% a oferta de vagas, no mesmo período – cerca de 114 mil novas matrículas, das quais 63 mil nas instituições federais. No ensino superior privado, verificou-se um significativo movimento de interiorização e de correção dos desequilíbrios regionais. Cerca de um terço do crescimento da oferta de vagas ocorreu nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Também de forma inédita, o número de cursos abertos nos últimos quatro anos, nas cidades do interior, foi maior do que nas capitais. O Censo de 1998 indicou, pela primeira vez, que as instituições instaladas nas cidades do interior já têm mais alunos que as das capitais. Em 1990, havia 776.145 alunos nas capitais; em 1999, eram 1.022.150 – uma variação de 31,7%. As instituições do interior, que tinham 763.935 alunos, em 1990, agora possuem 1.103.808 estudantes, um aumento de 44,5%.

**Ensino Superior - Graduação - Matrícula Inicial por Dependência Administrativa  
Brasil 1994/98**

Ano	Matrícula por Dependência Administrativa				
	Total	Público	%	Privado	%
1994	1.661.034	690.450	41,6	970.584	58,4
1995	1.759.703	700.540	39,8	1.059.163	60,2
1996	1.868.529	735.427	39,4	1.133.102	60,6
1997	1.945.615	759.182	39,0	1.186.433	61,0
1998	2.125.958	804.729	37,9	1.321.229	62,1
<b>Taxa de Cresc. 94/98</b>	<b>28,0%</b>	<b>16,6%</b>		<b>36,1%</b>	

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Apesar do progresso registrado nos últimos anos, o Brasil ainda terá que fazer um grande esforço para aumentar a taxa de escolarização no ensino superior, melhorando sua posição em relação aos países desenvolvidos e aos vizinhos da América Latina. Apenas 7,7% da população brasileira de 20 a 24 anos frequentam o ensino superior, uma das menores taxas do mundo. A taxa de escolarização bruta (relação entre o total de matrículas, independentemente da faixa etária dos alunos, e o total da população de 20 a 24 anos) é de 13%. Esta taxa é inferior à da Argentina (39%), Chile (27%) e Bolívia (23%). A comparação com os países desenvolvidos mostra-se ainda mais cruel. Nos Estados Unidos, a taxa de escolarização bruta no ensino superior é de 80%, na França, 50%, na Inglaterra, 48% e na Espanha, 46%.

Os estudantes brasileiros ingressam tarde no ensino superior, em conseqüência de um dos principais problemas da educação básica: as elevadas taxas de distorção idade/série, que chegam a 53,9% no ensino médio. Assim, 53% dos alunos do ensino superior têm mais de 24 anos de idade. A tendência é de que a idade dos estudantes comece a baixar, porque o Ministério da Educação empenha-se, nos últimos anos, em corrigir o fluxo da educação básica por meio das classes de aceleração da aprendizagem.

O aumento da escolarização em nível superior é crucial para o desenvolvimento sustentado do país. As novas tecnologias de produção e de serviços exigem profissionais cada vez mais qualificados. O acesso ao ensino superior aumenta, portanto, as condições de empregabilidade, uma vez que as taxas de desemprego tendem a reduzir-se à medida que se eleva o nível de escolaridade.

Este fator, somado ao aumento acelerado do número de egressos do ensino médio, estimula o crescimento da demanda por vagas na educação superior. Caso se mantenha a taxa média de crescimento de 7% ao ano, verificada no período de 1994 a 1998, o ensino superior brasileiro terá cerca de três milhões de alunos matriculados em cursos de graduação, em 2004. Para atender à demanda projetada, devem ser abertas 875 mil novas vagas, nos próximos cinco anos, sendo 542 mil nas instituições particulares e 333 mil nas

instituições públicas. Essa estimativa considera que a distribuição da matrícula entre públicas e particulares mantenha-se em 38% e 62%, respectivamente.

### *FIES - Um novo crédito educativo*

Lançado no segundo semestre de 1999, o novo programa de Financiamento Estudantil – FIES substituirá, progressivamente, o antigo crédito educativo, que ainda tem cerca de 40 mil estudantes e uma taxa de inadimplência que beira os 70%. No ano passado, mais de 82 mil alunos foram aceitos pelo novo programa. Em 2000, o FIES estará financiando 180 mil estudantes a um custo de R\$ 500 milhões por ano.

Além de superar muito o número de alunos atendidos pelo antigo CREDUC, o FIES tem outras inovações. Há uma participação conjunta das faculdades, do agente financeiro e do governo federal, no risco futuro de inadimplência por parte dos estudantes. No programa antigo, todo o risco era do governo federal. No FIES, o aluno paga uma parcela de juros de no máximo R\$ 50,00 a cada trimestre, para amortização do débito. Além disso, criou-se a figura do co-responsável solidário, um fiador ou um grupo de até quatro fiadores – família ou amigos – cuja renda mensal somada seja o dobro do valor da mensalidade financiada.

O FIES financia até 70% do valor da mensalidade, com juros fixos de 9% ao ano e prazo para pagamento de uma vez e meia o tempo de duração do curso. O estudante tem um ano de carência depois de formado, período em que continua a desembolsar 30% da prestação, no mesmo valor que pagava na faculdade.

Destinado aos estudantes mais carentes, o novo programa vincula-se à avaliação, porque apenas financia cursos bem colocados no “Provão” e na Avaliação das Condições de Oferta de Ensino. Mais de 85% dos alunos selecionados em 1999 tinham renda familiar per capita entre um e cinco salários mínimos. As instituições de ensino superior que participam do programa recebem como contrapartida certificados de emissão do Tesouro Nacional, que podem ser utilizados para pagamento de obrigações previdenciárias junto ao INSS.

## **2. A diversificação para democratizar o acesso**

O aumento da procura por ensino superior se reflete no crescimento do número de pedidos de autorização para a abertura de cursos. Nos últimos cinco anos, o Ministério da Educação analisou 5.972 solicitações, mas aprovou o funcionamento de 1.014 novos cursos – ou seja, menos de 18% dos pedidos – que garantiram um acréscimo de cerca de cem mil vagas. Percebe-se, portanto, que o crescimento da matrícula não tem sido impulsionado apenas pela abertura de novos cursos. Grande parte das 424 mil novas matrículas registradas, nesse período, é resultado da ampliação de vagas em instituições já existentes.

O Brasil tem, hoje, 1.024 instituições de ensino superior – eram 894, em 1995 – e cerca de 8 mil cursos contra os 6.252 de cinco anos atrás. Esses cursos distribuem-se em universidades, centros universitários, faculdades integradas e isoladas, e esta é outra inovação: o crescimento espetacular do número de concluintes do ensino médio tem incentivado a diversificação do sistema de ensino superior, prevista na LDB.

Centro Universitário – é uma nova modalidade de instituição, que deve se caracterizar por ensino de graduação de excelência. A transformação de faculdades em

centro universitário depende de avaliação institucional de especialistas acadêmicos e de parecer do Conselho Nacional de Educação e obedece a requisitos de qualidade acadêmica. Em 1997 e 1998, foram criados 20 centros universitários e, no primeiro semestre de 1999, mais 13. Portanto, ao todo, já são 33 centros universitários em funcionamento no país.

Esses centros universitários têm algumas prerrogativas da autonomia universitária, como criar, organizar e extinguir cursos e programas de educação superior, desenvolvendo as áreas de ensino e formação.

*Cursos seqüenciais* – preconizada pela LDB, normatizada pelo Conselho Nacional de Educação, em dezembro de 1998, e regulamentada no ano passado, essa nova modalidade de curso superior deve se firmar como alternativa viável de acesso ao ensino pós-médio. Com duração de dois anos, os cursos seqüenciais dividem-se conforme duas finalidades: podem ser de formação específica ou de complementação de estudos. No primeiro caso, dirigem-se mais ao mercado de trabalho. O estudante poderá sair do ensino médio e fazer o curso superior de protético, por exemplo, passando a trabalhar com prótese dentária, plenamente integrado com os profissionais graduados em odontologia.

Os cursos de complementação de estudos são ainda mais simples. Destinam-se a quem já tem ou está cursando algum tipo de graduação e quer se especializar em outra área correlata à sua. Um aluno de jornalismo, por exemplo, interessado em se aperfeiçoar na área econômica, poderá fazer disciplinas antes restritas aos graduandos em Economia.

Com carga horária mínima de 1.600 horas, os cursos seqüenciais de formação específica não poderão durar menos do que 400 dias letivos, incluídos os estágios ou práticas profissionais e acadêmicas. Ficarão a critério da instituição de ensino os limites superiores da carga horária e do prazo máximo de sua integralização. Nos cursos de complementação de estudos, a proposta curricular, a carga horária e a duração serão definidas pela própria instituição.

Os cursos seqüenciais voltados para formação específica poderão ser oferecidos por instituições que tenham, pelo menos, um curso de graduação, desde que cumpram as exigências legais. Nesse caso, o processo de autorização deve ser submetido à Secretaria de Educação Superior do Ministério.

As universidades têm plena liberdade de criar cursos seqüenciais em sua sede, de acordo com seus próprios critérios. Em todos os casos, porém, eles devem ser reconhecidos por meio de avaliação do Ministério. Apenas em instituições isoladas o curso de formação específica depende de autorização prévia do Ministério.

Nos Estados Unidos, no Canadá e nos países europeus, os cursos seqüenciais já absorvem grande parte da demanda por vagas no ensino superior. A expectativa do governo é de que eles se tornem fundamentais para massificar o acesso ao ensino superior no Brasil.

*Ensino a distância* – prevista na LDB desde 1996 e regulamentada em portaria do Ministério, a graduação a distância foi objetivo de decreto presidencial, em 1998. Para oferecer ensino a distância, a instituição de ensino superior precisa pedir credenciamento e autorização ao Ministério e ao CNE, relacionando os cursos que pretende ter. Cumpridas as exigências, a universidade poderá trabalhar com o aluno por meio de vídeo, internet, impressos, etc, combinando com uma parte presencial e oferecendo assistência de tutores que auxiliarão nas lições. Os estudantes estão obrigados a comparecer a laboratórios, se a disciplina exigir, e a fazer estágio. Ao final do curso, entre outras avaliações, deverão se submeter ao “Provão”.

Duas universidades federais – do Ceará e do Pará – foram as pioneiras no ensino a distância. Outras dez instituições de ensino superior enviaram projetos para análise do Ministério e do CNE. A Universidade Federal do Ceará foi credenciada e autorizada a ministrar ensino a distância em Matemática, Ciências Biológicas, Química e Física; a Universidade Federal do Pará, o curso de Matemática.

*Universidade virtual* – iniciativa de um grupo de universidades públicas que já conta com a adesão de 45 instituições, a UniRede, projeto de universidade virtual, tem o apoio do Ministério da Educação. Especialistas do MEC e representantes das universidades trabalham para dar forma e conteúdo ao projeto. A proposta dos reitores é de que ainda em 2000 possam ser qualificadas as equipes e produzidos os materiais, para oferecer, em 2001, cerca de cem mil vagas em cursos de graduação para professores da educação básica. Esse consórcio de universidades abre a perspectiva de formação em massa de professores. Até 2007, a LDB determina que todos os professores que atuam na educação básica deverão ter graduação. O grande desafio é formar, em sete anos, cerca de 600 mil docentes.

### **3. A avaliação da graduação**

Tradicional na pós-graduação, onde é adotada desde meados da década de 1970, a avaliação explica, em grande medida, o sucesso e a qualidade desse nível de ensino, no Brasil. A graduação, ao contrário, carecia de um sistema de avaliação objetivo e abrangente, que proporcionasse não apenas critérios a serem incorporados ao processo de recredenciamento, mas também informação transparente e objetiva para a sociedade, em especial para os estudantes.

Antes da LDB e do Decreto 2.306, de 1997, que definiu procedimentos e regras para orientar o processo de qualificação e organização do ensino superior, predominava uma mentalidade cartorial e burocrática, em que o cumprimento de uma ou outra regra junto ao Ministério eximia as instituições de prestar contas à sociedade. O resultado é que ninguém conhecia ao certo as qualidades e as deficiências dos cursos superiores.

A construção de um complexo sistema de indicadores para avaliar a graduação, iniciada há quatro anos, tem o mérito adicional de criar na sociedade uma consciência quanto à necessidade de exigir qualidade e relevância dos serviços prestados pelas instituições de ensino superior. A ampla divulgação dos resultados da avaliação dos cursos e das instituições transformaram a sociedade em instrumento fundamental de pressão e os estudantes em aliados do Ministério, na guerra pela expansão com qualidade. Vários mecanismos de avaliação, criados a partir de 1995, auxiliam nessa tarefa.

#### **Exame Nacional de Cursos (“Provão”)**

Realizado todos os anos, desde 1996, o “Provão” atribui a cada curso um conceito de A a E, de acordo com o desempenho dos graduandos no exame. Embora não altere o currículo do formando, o “Provão” é obrigatório e, sem ele, o estudante não obtém o diploma. Em 1999, o exame reavaliou os cursos de administração, direito, engenharia civil, elétrica e química, jornalismo, letras, matemática, veterinária e odontologia. Pela primeira vez, avaliou medicina e engenharia mecânica. Em quatro anos, 5.299 cursos de graduação e cerca de 450 mil alunos participaram do “Provão”. Em 2000, na quinta edição, serão

incluídos os cursos de agronomia, biologia, física, psicologia e química, totalizando 18 cursos, com a participação de 204 mil graduandos – dois terços dos formandos dos cursos de graduação do país. Será a maior versão da história do “Provão”, que continuará a se expandir até chegar, em 2002, à avaliação dos alunos de 28 cursos reconhecidos pelo governo.

### *Avaliação das Condições de Oferta*

Iniciada em 1997, é integrada ao “Provão”. Comissões de docentes-pesquisadores independentes, indicados mediante consulta à comunidade acadêmica, desenvolveram os padrões de qualidade dos cursos. São eles também que verificam e avaliam *in loco* as condições referentes à qualificação do corpo docente, instalações físicas, em especial bibliotecas e laboratórios, e organização didático-pedagógica. Quatro conceitos podem ser atribuídos: condições muito boas (CMB), boas (CB), regulares (CR) ou insuficientes (CI).

Em 1998, foram avaliados 811 cursos das áreas de administração, direito, engenharia civil, engenharia química, veterinária e odontologia. Em 1999, cerca de três mil professores avaliaram 1.178 cursos das áreas de ciências econômicas, engenharia elétrica, engenharia mecânica, jornalismo, letras, matemática e medicina. Nesses dois anos, a avaliação envolveu cursos que respondem por 26% do total de alunos matriculados no ensino superior brasileiro e 35% dos formandos de graduação.

### *Avaliação institucional*

Analisa o conjunto da instituição, no âmbito do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – PAIUB. Abrange as diferentes dimensões do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão das instituições de ensino superior. Constitui-se em processo de contínuo aperfeiçoamento do desempenho acadêmico, do planejamento da gestão da instituição e de prestação de contas à sociedade.

Foi reformulada para adequar-se ao novo sistema de avaliação, definido em 1996, e passou a responder pela avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior. A revisão dos procedimentos da avaliação institucional destina-se a permitir que a auto-avaliação das instituições passe a fazer parte, efetivamente, do sistema nacional de avaliação do ensino superior. À medida que se consolide, o PAIUB deverá incorporar os resultados dos demais processos de avaliação instituídos pelo Ministério da Educação, a partir de 1995, integrando-os em um sistema permanente de qualificação e de desenvolvimento da educação superior.

### *Censo do ensino superior*

Promovido anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, fornece indicadores sobre o perfil e o desempenho do sistema de ensino superior. É todo informatizado e feito pela internet. Para organizar o questionário, foram consultados especialistas da área e representantes dos fóruns de pró-reitores de planejamento e graduação, do Conselho Nacional de Educação, do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras e da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação.

### *O Enem e o vestibular*

Já estão em vigor as novas regras de acesso ao ensino superior, aprovadas pelo CNE e homologadas pelo ministro Paulo Renato. Com elas, o vestibular deixa de ser, definitivamente, a única porta de entrada para a universidade. O sistema está aberto a novos processos seletivos, atendido o princípio constitucional da igualdade de condições. Cada instituição passou a ter liberdade para adotar mais de um processo seletivo, desde que, além de igualdade de condições, sejam respeitados os critérios de equidade e conclusão do ensino médio ou equivalente.

O Exame Nacional do Ensino Médio – Enem é um exemplo do tipo de processo que atende perfeitamente às novas regras. O exame é aberto a todos os candidatos, desde os alunos matriculados em qualquer estabelecimento de ensino médio do país, até aqueles que já tenham concluído o curso, em qualquer tempo e segundo quaisquer das formas admitidas em lei.

Em agosto de 1999, o Enem foi realizado pela segunda vez. Em todo o país, cerca de 350 mil estudantes se inscreveram, o que demonstra a credibilidade cada vez maior do exame. Hoje, 80 instituições de ensino superior já aceitam o Enem como critério de acesso exclusivo ou associado a outros processos de seleção. Um bom desempenho pode valer, além disso, como referência para o ingresso no mercado de trabalho.

## **4. A supervisão para garantir a qualidade**

A implantação do sistema nacional de avaliação dos cursos de graduação vincula o processo de supervisão do Ministério da Educação à verificação da qualidade, estimulando as instituições a elevar o padrão dos serviços educacionais prestados. Os resultados são maior transparência no processo, redução do poder discricionário da burocracia e maior controle da sociedade. Não há mais privilegiados.

A renovação do reconhecimento é automática para os cursos que obtiverem conceitos A ou B em três avaliações consecutivas do “Provão” e que não tiverem nenhuma classificação CI (condições insuficientes), na Avaliação das Condições de Oferta. A renovação tem validade por cinco anos e já beneficiou, de imediato, 40 cursos de administração, 12 de engenharia civil e sete de direito, que se destacaram pela qualidade do ensino, em 1996, 1997 e 1998.

As avaliações feitas pelas comissões de especialistas indicam às instituições que não conseguiram cumprir os requisitos para a renovação automática quais os aspectos que devem melhorar, na organização de seus cursos. Para tanto, elas recebem da Secretaria de Educação Superior do Ministério orientação e acompanhamento, para que possam, dentro de determinado prazo, atender às recomendações de melhoria dos serviços prestados a seus alunos.

De posse dos relatórios técnicos, a Câmara de Educação Superior do CNE poderá aprovar a renovação do reconhecimento, fixando o seu prazo de validade, ou negá-la, com revogação do ato de reconhecimento. Em alguns casos, antes da deliberação final, a Câmara tem a prerrogativa de fazer exigências e conceder o prazo máximo de seis meses para saneamento dos problemas.

Cerca de 170 cursos, com baixo desempenho em três avaliações sucessivas, foram submetidos ao processo de renovação de reconhecimento. São cursos antigos já

reconhecidos. Para evitar o fechamento, a maioria corrigiu suas deficiências e obteve novo reconhecimento. Apenas 20% dos 170 cursos continuam sob processo, dos quais 12 com prazo para melhorar ou fechar.

Para democratizar o processo, os padrões de qualidade exigidos e as fichas de avaliação estão disponíveis na internet, por área de conhecimento e cursos. A legislação também concede às instituições avaliadas o direito de contestar a avaliação junto ao Ministério da Educação que, por intermédio da Secretaria de Educação Superior, tem a obrigação legal de averiguar a validade da contestação. Com a ajuda da comunidade acadêmica das próprias instituições avaliadas, incluindo seus alunos, o Ministério dispõe-se, de forma permanente, a revisar indicadores e procedimentos ao longo de todo o processo, no sentido de aperfeiçoar o sistema de avaliação e de supervisão.

## **5. Qualificação e modernização**

A política de estímulo à expansão do ensino superior, adotada de forma planejada pelo governo, desde 1995, foi desenhada a partir de dois entendimentos básicos. A prioridade conferida ao ensino fundamental causaria um crescimento explosivo do ensino médio, o que de fato ocorreu, e a consequência disso seria o aumento da pressão social por mais vagas no ensino superior, que já está acontecendo. O segundo entendimento era o de que, ao se expandir, o ensino superior deveria, ao mesmo tempo, qualificar o sistema como um todo e corrigir distorções históricas, especialmente do setor privado. Durante muitos anos, a criação de cursos particulares havia sido impulsionada por regras burocráticas e pouco referenciadas quanto à qualidade.

A expansão possui um significado social que precisa estar refletido na política, e não deve ser percebida como resultado de uma pressão meramente comercial ou de interesse exclusivo de um ou outro agente privado. Ao estabelecer critérios de qualidade e dar ampla publicidade a eles, o Ministério reafirma a convicção de que a educação será sempre um bem público, cujos benefícios são coletivos.

Nesse sentido, uma das primeiras providências foi a de acabar com os cartórios e com as reservas de mercado no ensino superior, incentivando a competitividade pela qualificação entre as instituições.

A estratégia se mostra acertada, por exemplo, quando se verifica o indicador de qualificação do corpo docente. Nos últimos cinco anos, mais 13 mil professores foram incorporados às instituições de ensino superior, que agora têm, em conjunto, 174.289 docentes. Mesmo considerando esse aumento, a participação de professores sem titulação, apenas com graduação, caiu de 34% para 18%, enquanto a de professores com título de especialista cresceu de 31% para 34%. O dado mais importante, contudo, é o de que a parcela de professores com mestrado aumentou de 21% para 27%, passando de 36.954 para 45.482 mestres, e a de doutores, de 12% para 18%. Eram 24.006 doutores, hoje são 31.073.

Essa evolução comprova que o crescimento acelerado do ensino superior não vem ocorrendo à custa da queda de qualidade. Ao contrário, a melhoria do perfil do corpo docente mostra que as instituições têm perseguido a elevação do padrão de ensino. O esforço é recompensado. Desde a primeira edição do “Provão”, em 1996, quase trinta escolas, que tiveram conceitos D e E e foram consideradas muito ruins, melhoraram tanto que conquistaram conceito A, o grau máximo do teste.

Recentemente, o Ministério da Educação reforçou o uso da qualificação como instrumento de competitividade, ao determinar que os editais de vestibular contenham informações que dêem aos estudantes a garantia de que o curso pretendido é legal, autorizado ou reconhecido. Portaria de julho do ano passado exige que o edital inclua a data, o número e a natureza do ato de autorização ou reconhecimento de cada curso; o número de alunos por turma; o local de funcionamento do curso, sua denominação e respectivas habilitações.

Impresso também no Manual do Candidato, esse edital garante aos vestibulandos o acesso a informações fundamentais sobre o curso que escolheram, além de ser um instrumento adicional de supervisão para o Ministério. Com o conhecimento prévio da situação, os candidatos poderão evitar o risco de estudar e, ao final, não receber o diploma porque o curso não era legal.

Outra portaria do Ministério, de agosto de 1997, já obrigava as instituições de ensino superior a tornar públicas, por meio de catálogo, as condições de oferta dos cursos, até o dia 30 de outubro de cada ano. O catálogo deve ser enviado à Secretaria de Educação Superior e estar disponível aos interessados, nas próprias instituições. Além do reconhecimento, esse catálogo precisa conter os conceitos obtidos pelos cursos, nas avaliações do Ministério.

### *Mudanças no currículo*

No esforço de modernização do sistema, uma iniciativa de destaque do Ministério, que deverá produzir grandes mudanças na organização do ensino superior, é a reestruturação curricular. A reforma em andamento inova em dois aspectos: flexibiliza a estrutura dos cursos de graduação, permitindo certificações parciais para cursos de curta duração, e abandona a idéia até então vigente da fixação de currículos mínimos para cada carreira, substituindo-a pelo conceito de diretrizes curriculares por área de ensino.

O padrão de currículo mínimo, que engessa todo o sistema, gerou uma uniformização inadequada à realidade do país e inibiu o surgimento de inovações genuínas – ou de formas efetivamente novas de pensar e solucionar as questões de educação e ensino. Induziu, ainda, a criação desordenada de disciplinas, um dos fatores de inchaço dos departamentos.

Ao romper o engessamento do currículo mínimo, as universidades ganharão espaço para desenvolver projetos pedagógicos mais específicos, atendendo também a interesses regionais. Todas essas mudanças foram precedidas de ampla consulta às instituições, conselhos e associações profissionais e outras organizações ligadas ao ensino superior.

## *O ensino superior público*

O Brasil tem, hoje, 57 instituições federais de ensino superior, das quais 39 são universidades. Para mantê-las, o Ministério da Educação destina, anualmente, o equivalente a 0,7% do Produto Interno Bruto. As instituições públicas federais, que contam com 43 mil professores, abrigam 426.187 estudantes de graduação – cerca de 20% do total de alunos do ensino superior. Nos últimos cinco anos, o sistema federal abriu 63 mil novas vagas, o que significa um crescimento de quase 15%, e responde por mais da metade das matrículas nas

instituições públicas. As estaduais têm cerca de 270 mil alunos e as municipais, 124 mil. As instituições particulares são responsáveis por 62% dos 2,1 milhões de matrículas no ensino superior.

É na pós-graduação, contudo, que as instituições públicas mais se distinguem. São elas que praticamente sustentam a qualificação de alto nível no país, incluindo a formação de mestres e doutores para o ensino superior privado. Dos cem mil alunos de mestrado e doutorado, 83% estão no sistema público de ensino superior, com as instituições federais assegurando quase metade das matrículas. O sistema público funciona, portanto, como o grande centro irradiador de qualidade do ensino superior brasileiro.

Relatórios das universidades e do Ministério da Ciência e Tecnologia sobre o avanço da pesquisa científica e tecnológica apontam dois fatos inquestionáveis. Nunca a produção científica brasileira evoluiu tanto e tão rapidamente como nos últimos cinco anos. No entanto, quase toda a pesquisa registrada é produzida nas universidades públicas, com destaque especial para as instituições federais.

A análise do quadro docente também é amplamente favorável ao sistema público de ensino superior. Os professores com doutorado ainda estão muito concentrados nas instituições públicas, que são as únicas que têm, igualmente, condições de manter amplos quadros de professores permanentes em tempo integral. Nas escolas públicas, cerca de 70% dos docentes trabalham em tempo integral.

O esforço para fortalecer o sistema de pós-graduação e expandir a concessão de bolsas de estudo contribuiu para incrementar fortemente o número de doutores nas instituições federais de ensino superior. Em 1994, o quadro docente era composto por 22% de doutores e, em apenas quatro anos, esta proporção aumentou para 30%.

Muito desigual no país, a relação entre o ensino público e o privado varia de região para região. Enquanto em São Paulo o ensino superior privado responde por 82% das matrículas, na Região Norte há mais oferta de ensino público do que privado. No Nordeste, a relação é de 55% privado e 45% público e, no Sul, 65% privado e 35% público.

A relevância política do sistema federal de ensino superior pode ser avaliada desse ponto de vista da federação. Nem todos os estados têm universidades particulares, enquanto as universidades federais, ao contrário, estão presentes em todo o território nacional. Em sete estados, por exemplo, a única universidade existente é federal.

Fundamentais para o equilíbrio regional, as instituições federais constituem-se em referência de competência e desempenham papel importante no desenvolvimento, principalmente, das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Nos estados menos desenvolvidos, respondem sozinhas por toda a atividade de pesquisa científica e tecnológica e pelos programas de extensão universitária. São elas que garantem, inclusive, a formação de quadros qualificados para ocupar postos no próprio setor público de seus estados, bem como a preparação de professores para todos os níveis de ensino.

Nesse quadro, o governo confere prioridade absoluta à necessidade de ser devidamente explorado o imenso e insubstituível potencial do sistema federal de ensino superior para a definição e o cumprimento de toda a política educacional do país. Além de ser alvo da política governamental, que visa à sua expansão, maior eficiência e qualidade, o sistema federal é parceiro privilegiado para a ação de governo centrada nos seguintes eixos:

- superação dos principais gargalos do sistema educacional brasileiro, principalmente em relação às políticas de qualificação inicial, complementar e continuada dos professores de ensino fundamental e médio;

- qualificação do conjunto do sistema de ensino superior, por meio do desenvolvimento de indicadores e de padrões de qualidade acadêmica e do aporte de especialistas ao processo de avaliação;
- qualificação dos profissionais para o ensino superior privado;
- promoção de políticas com impacto nacional e regional mais equilibrado no que se refere à formação de profissionais qualificados, requeridos pelos diferentes setores do mercado de trabalho;
- cumprimento dos objetivos da política de Ciência e Tecnologia.

A competitividade do país e a melhoria da qualidade de vida devem nortear a política para o ensino superior. Estreitar relações com o setor produtivo e redefinir políticas de inovação tecnológica e de extensão universitária, integrando a universidade ao desenvolvimento regional e à superação das desigualdades fazem parte dessa estratégia.

### **Autonomia e responsabilidade**

Garantir autonomia administrativa, financeira e patrimonial às instituições federais de ensino superior é um dos grandes objetivos que o governo espera cumprir, para que as universidades possam desempenhar de forma mais ágil e efetiva o seu papel na sociedade. O Ministério da Educação está convencido de que somente com a plena autonomia universitária será alcançada maior eficiência no uso dos recursos públicos, que passarão a estar vinculados à eficácia na gestão e ao desempenho de cada instituição.

Mesmo assim, foi possível enfrentar e resolver alguns problemas centrais do sistema público. Já está em vigor o procedimento pelo qual os recursos federais são distribuídos às universidades públicas de acordo com o número de alunos e de concluintes, a quantidade e a qualidade das pesquisas, o atendimento hospitalar e demais serviços.

A racionalização do sistema de distribuição de recursos entre as universidades representou o fim de práticas pouco transparentes de repasse de verbas em bloco para pessoal. Convertidas em recursos próprios, essas verbas acabavam financiando obras de duvidosa prioridade, como *shopping centers* em alguns *campi* e até elevadores panorâmicos.

Com a redefinição do processo de escolha de dirigentes e de composição dos órgãos colegiados enfrentou-se o falso “democratismo” que havia contaminado as instituições federais de ensino. Aprovada em dezembro de 1995, a Lei n. 9.192, que trata da escolha dos dirigentes universitários, reduziu as listas a três nomes, em vez dos seis definidos ainda pelo regime autoritário. Reservou-se aos docentes um peso não inferior a 70%, em qualquer uma das etapas do processo de elaboração das listas. Adotou-se a prática da votação uninominal para evitar o processo de votação em chapas, que subtraía da maioria da comunidade acadêmica qualquer chance de participação nas listas. Por outro lado, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, foram introduzidos princípios semelhantes, na composição dos órgãos colegiados.

### **Prioridade à graduação**

Em sua política para o ensino superior, a decisão mais importante tomada pelo governo foi a de dar prioridade à graduação, tanto em relação aos investimentos quanto à

valorização da atividade docente, corrigindo distorções que se acumularam por décadas. Não havia investimentos consistentes em laboratórios nem estímulos para que os professores mais qualificados dedicassem parte de seu tempo aos cursos de graduação.

Além da criação de um consistente sistema de avaliação da graduação, no qual o “Provão” é o indicador mais visível, mas não o único, o Ministério tratou de agir em três outras vertentes: estimular a carreira docente, recuperar o orçamento e investir em recursos didáticos.

### *Estímulo à carreira docente*

Após um longo e penoso processo de negociação, dificultado por uma prolongada paralisação das atividades das instituições federais, adotou-se uma iniciativa inédita na universidade pública brasileira: uma gratificação associada ao número de horas-aula efetivamente ministradas e à avaliação do desempenho, tanto na docência como na pesquisa.

Em um sistema universitário onde a isonomia significava salários e reajustes independentes do mérito e do desempenho do professor, a instituição da Gratificação de Estímulo à Docência foi uma medida revolucionária. Implantada com regras claras de avaliação, pode garantir um acréscimo de até 50% na remuneração do professor.

Em vigor desde 1998, a GED representa a primeira iniciativa de integração de um processo de avaliação que estimula a qualificação e o desempenho docente, com repercussão em sua remuneração individual. Devido à pontuação de atividades específicas, permite, ainda, a implantação de políticas institucionais diferenciadas em cada instituição.

Uma das normas para a concessão da GED é a de que cada instituição federal constitua uma comissão própria de avaliação do desempenho docente, encarregada de organizar e implementar o processo de avaliação na escola. As comissões têm participação de representantes docentes e doutores, internos e externos à instituição. Uma comissão nacional, formada por representantes do Ministério, das associações de docentes e de dirigentes, bem como por especialistas acadêmicos em avaliação, baliza e supervisiona o trabalho das comissões de cada instituição.

Entre os itens avaliados incluem-se o ensino em graduação e em pós-graduação, a produção intelectual e de pesquisa científica, a inovação didático-pedagógica na área em que o professor atua, a extensão universitária e a representação acadêmica. As diretrizes dão ênfase ao ensino de graduação, com destaque para as atividades desenvolvidas em sala de aula (horas-aula ministradas).

Esse processo favorece a reorganização da atividade docente, com mudanças institucionais relevantes para melhorar a qualidade do ensino superior nas instituições públicas. A valorização diferenciada e individual, além de ter impacto positivo na remuneração do professor, reconhece seu trabalho e dedicação nas universidades e escolas federais, estimula o ensino de graduação e premia o docente que enriquece, permanentemente, suas atividades, induzindo ao equilíbrio e à integração entre ensino, pesquisa e extensão.

Reconhecida pela comunidade acadêmica como um marco importante na luta da sociedade brasileira em defesa da universidade, a GED tornou-se uma ferramenta que permite a democratização da participação docente no desenvolvimento institucional da universidade pública federal.

Em 2000, o governo federal autorizou um reajuste de 30% na GED, em reconhecimento à consistência que as instituições vêm dando à avaliação, desde que ela foi criada, em 1998.

Ainda na área docente, foi autorizada a realização de mais de oito mil concursos, entre 1995 e 1998, para provimento de cargos de professor e para compensar as perdas devidas às aposentadorias precoces.

### Recuperação do orçamento

Os recursos para as universidades federais provêm de fontes orçamentárias, diretamente ou por meio de convênios celebrados com a Secretaria de Educação Superior e com a Capes, órgãos do próprio Ministério da Educação, e de apoios obtidos junto ao CNPq e à Finep, vinculados ao Ministério da Ciência e Tecnologia.

Somente o orçamento do Ministério da Educação corresponde a cerca de 1% do PIB. Desse total, 70% são apropriados pelas instituições federais de ensino superior. Destinam-se ao pagamento dos salários, ao custeio das instalações, ao investimento físico em prédios, laboratórios e equipamentos e à qualificação de recursos humanos, por meio de bolsas de estudo de mestrado e doutorado aos professores. Além disso, há os recursos próprios obtidos pelas universidades, mediante convênios ou serviços prestados.

De 1995 a 1999, o total de recursos federais aplicados nas universidades públicas cresceu 28%, passando de R\$ 6,4 bilhões para R\$ 8,2 bilhões, incluindo as verbas do SUS para os hospitais universitários. Os recursos para pessoal ativo aumentaram de R\$ 3,2 bilhões para R\$ 3,9 bilhões. Em custeio e investimento, contando-se os convênios do próprio Ministério da Educação, foram gastos R\$ 711 milhões, em 1995, e R\$ 938 milhões, em 1999.

Este aumento nas verbas federais compensou a queda nos chamados recursos próprios, uma renda extra que as instituições obtinham com aplicações no mercado financeiro e que perderam, a partir de 1994, devido ao controle da inflação.

### Investimento em recursos didáticos

Por meio do Departamento de Projetos Especiais de Modernização e Qualificação do Ensino Superior, o Ministério da Educação desenvolve quatro grandes programas: modernização e reequipamento das instituições federais de ensino superior, informatização das instituições públicas de ensino superior, recuperação e ampliação dos acervos bibliográficos destinados à graduação das instituições de ensino superior públicas e comunitárias e recuperação e ampliação dos meios físicos das instituições de ensino superior públicas e privadas. Somados, esses programas chegam a R\$ 1,63 bilhão.

### Programa de modernização e reequipamento das instituições federais de ensino superior

Desde 1996, o Ministério da Educação vem trabalhando junto com as universidades federais na montagem do maior programa realizado até hoje de investimentos em laboratórios de graduação. De forma também inédita, as universidades tiveram a prerrogativa de escolher os equipamentos de que necessitam.

O valor deste programa chega a US\$ 300 milhões, sendo US\$ 100 milhões para hospitais universitários e US\$ 200 milhões para os cursos de todas as áreas, desde as engenharias até as ciências humanas. A distribuição dos recursos entre as universidades levou em conta critérios como número de alunos, pesquisa e número de cursos de graduação e pós-graduação.

As universidades se candidataram a participar do programa mediante a apresentação de projetos de desenvolvimento institucional, que devem, obrigatoriamente, contemplar a expansão e a melhoria dos cursos de graduação. A especificação técnica dos equipamentos a serem comprados foi feita a partir de ampla consulta a todas as instituições e contou com a participação de cerca de 60 professores e técnicos. A partir daí, elaborou-se uma lista contendo mais de 1.400 itens, agregados em 50 grupos.

Por meio de cinco diferentes licitações internacionais, estão sendo adquiridos mais de 70 mil equipamentos, que devem ser entregues no decorrer do ano 2000. A participação maciça dos mais importantes fabricantes de equipamentos do mundo permite afirmar que, brevemente, os alunos de graduação das universidades federais terão à disposição laboratórios equipados com o que existe de melhor e mais moderno no mundo. É importante salientar que nenhum investimento havia sido feito nas instituições federais, entre 1990 e 1995.

#### *Informatização das instituições públicas de ensino superior*

Em 1995, várias instituições exibiam uma relação de mais de cem alunos por microcomputador. Na Uni-Rio, chegava a 266 alunos/micro e, na Universidade Federal de Roraima, a 414 alunos/micro. Ao final deste programa, que começou em 1997 e está investindo cerca de R\$ 43 milhões, nenhuma terá mais de 16 alunos por computador. Na Alemanha, por exemplo, a relação hoje é de 15 estudantes por computador.

Várias ações foram desenvolvidas por este programa, entre as quais a capilarização das redes de informática, já que 50% dos microcomputadores destinados à graduação não estavam conectados à rede da instituição; e a montagem de cerca de 700 laboratórios informatizados de graduação com a aquisição de 10.200 computadores. Desse total, 3.450 foram para as instituições do Nordeste, 1.400 para o Norte, 1.960 para o Sul, 960 para o Centro-Oeste e 2.430 para o Sudeste. O objetivo do programa é oferecer condições de acesso semelhantes e equipamentos iguais a todos os estudantes, estejam eles em Roraima ou no Rio Grande do Sul.

Com a infra-estrutura montada em todo o sistema federal, iniciou-se o fomento do uso de material didático eletrônico para o ensino informatizado de graduação. Estão em andamento 82 projetos para aquisição de equipamentos periféricos e CD-Roms, além de bolsas de trabalho para alunos. A um custo de R\$ 2 milhões, este programa de apoio ao ensino informatizado de graduação beneficia cerca de 70 mil estudantes.

Em outubro de 1999, o Ministério da Educação assinou um protocolo com a Ministério da Ciência e Tecnologia pelo qual assume uma participação paritária no *upgrade* e na manutenção da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa – RNP, que atende a todo o sistema universitário do país. Verificou-se, então, que o volume de tráfego e a velocidade da rede eram extremamente insuficientes para atender à demanda das instituições. Com o *upgrade*, volume e velocidade aumentarão cerca de vinte vezes.

#### *Recuperação e ampliação do acervo bibliográfico*

Programa de R\$ 30,5 milhões, iniciado em 1997, já adquiriu cerca de 774 mil livros para as instituições de todo o país.

*Recuperação e ampliação dos meios físicos das instituições de ensino superior públicas e privadas*

Este programa, uma linha de crédito criada em 1997 junto ao BNDES, no valor de R\$ 750 milhões, destina-se a financiar investimentos de instituições públicas e privadas em modernização, informatização, recuperação e ampliação da infra-estrutura para o ensino. Desse total, R\$ 500 milhões estão disponíveis para as instituições privadas e R\$ 250 milhões para as públicas. A parceria com o BNDES enquadra-se na filosofia do Ministério da Educação de expandir com qualidade o ensino superior público, principalmente, mas também o ensino privado.

Para ter acesso a esta linha de crédito, reembolsável e em condições gerais semelhantes aos financiamentos do banco para o setor produtivo, as instituições são obrigadas a apresentar, antes, ao Ministério o projeto de melhoria da qualidade em que pretendem investir. Somente depois de ter seu mérito acadêmico analisado e aprovado pelo MEC – o que é inédito – o projeto poderá ser submetido à aprovação comercial do BNDES e seus agentes financeiros, seguindo os mesmos critérios de qualquer outro financiamento, tanto em relação aos juros quanto às garantias oferecidas e ao risco da operação.

### **Compromisso com o futuro**

O desenvolvimento sem restrições do sistema público federal de ensino superior no Brasil tem como uma de suas exigências imediatas o estabelecimento de um regime de plena autonomia universitária – condição primeira para a superação definitiva da herança autoritária. O funcionamento do sistema requer mecanismos mais modernos e eficientes de gestão e financiamento, entre os quais a adoção de contratos que comprometam as instituições com a execução de um plano de desenvolvimento institucional, contendo objetivos e metas anuais explicitados.

Esses contratos regularão a transferência dos recursos federais para manutenção e investimentos, vinculados ao plano de desenvolvimento. A supervisão e o controle da qualidade estarão, cada vez mais, a cargo de usuários diversos, como a clientela das instituições, a cidadania que paga impostos e mantém o sistema e o Estado.

O rumo definido a partir de 1995 será mantido, nos próximos anos, com o estímulo permanente à melhoria qualitativa do ensino e ao crescimento quantitativo. Os principais indicadores mostram que as universidades públicas federais têm condições de ampliar de forma considerável o número de alunos sem a necessidade de aumentar, na mesma proporção, o número de professores.

Dados do censo de 1998 confirmam que o Brasil tem uma das menores relações de alunos por docente do mundo, no ensino superior. Embora essa relação venha aumentando, a média das universidades públicas e privadas é de 12,9 estudantes por professor. Em 1994, a média era de 11,7 alunos por professor. Entre os países que integram Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE, a média é de 16,7.

Quando se comparam apenas as universidades públicas estaduais e federais, a relação cai para nove alunos por professor. Nas instituições particulares e nas públicas municipais, chega a 16,2.

Nas instituições federais, houve um grande avanço, desde a criação da Gratificação de Estímulo à Docência, em 1998. A relação, que era de oito alunos por professor, passou para dez por um, em apenas um ano. A GED está funcionando como um atrativo aos professores que, antes, preferiam se afastar da sala de aula e se dedicar à pesquisa. Graças a esse movimento, o número de vagas das universidades federais pode aumentar 40%, até 2002, sem que sejam contratados novos professores.

A relação servidor/alunos também melhorou, nas instituições particulares, mas permanece aquém do desejado nas públicas. O número total de servidores está em queda. Havia 211.617 servidores trabalhando nas instituições públicas e particulares, em 1994. Quatro anos depois, este número caiu para 189.889. Com isso, a relação alunos por servidor aumentou de 7,8 para 11,2.

Mesmo assim, ainda é baixa, nas universidades públicas estaduais e federais. Há excesso de funcionários nestas instituições. Nas federais, sem contar os servidores de hospitais universitários, a relação é de 5,4 alunos por funcionário. Nas estaduais, há seis alunos por servidor. Nas instituições particulares, são 20,4 estudantes por servidor e nas públicas municipais, 27,7.

A baixa relação aluno/docente e aluno/servidor repercute no peso que o gasto com pagamento de pessoal tem na matriz de custo do ensino superior público. Considerando-se apenas o sistema público, o Brasil tem uma das mais altas despesas de pessoal por aluno, inferior somente à dos Estados Unidos, mais que o dobro dos gastos da França e da Inglaterra e quase o triplo da Espanha. Nas instituições federais brasileiras, excluída a despesa com inativos, o gasto é maior até que o dos Estados Unidos.

O gasto com pagamento de pessoal por aluno nas federais é equivalente a US\$ 12 mil. Incluídas as públicas estaduais e municipais, equivale a US\$ 8 mil. Nos Estados Unidos, o gasto é de US\$ 8,7 mil, na Espanha não chega a US\$ 3 mil e na França é de pouco menos de US\$ 4 mil. Quando se analisa a despesa total por aluno do ensino superior público, evidencia-se com maior nitidez que o Brasil tem um dos sistemas mais caros do mundo, comparado apenas ao norte-americano.

Este exercício revela um quadro de profunda iniquidade no sistema educacional brasileiro. O Brasil coloca-se nos dois extremos: se, por um lado, apresenta os menores patamares de gasto por aluno na educação básica, por outro possui, junto com os Estados Unidos, o gasto mais elevado no ensino superior.

A expansão do setor público passa, necessariamente, pelo aumento da eficiência do sistema, eliminando-se a capacidade ociosa existente. Se comparadas às universidades particulares, as federais ainda têm poucos alunos freqüentando cursos de graduação no período noturno: apenas 20% do total de estudantes matriculados. À noite, parte da estrutura das universidades federais permanece ociosa.

É inevitável, portanto, que a gestão das instituições públicas brasileiras, em especial das federais, passe por profundas transformações, nos próximos anos, para incorporar ganhos de desempenho e competência, agilidade e velocidade de resposta às demandas da sociedade, melhorando a relação custo/benefício e a produtividade, bem como a efetividade do ensino e dos serviços prestados à comunidade. Melhorar a gestão significará, também, democratizar e ampliar as formas de acesso ao ensino superior público.

## **Cooperação e integração com a sociedade**

São considerados prioritários os programas de cooperação com as mais diversas instituições nacionais e internacionais voltadas ao desenvolvimento do ensino superior. Também estão sendo fortemente incentivados os programas de extensão, que reforçam os laços com as comunidades externas à vida acadêmica, direta ou indiretamente interessadas nos serviços oferecidos pelas instituições de ensino superior, em especial no campo das consultorias técnicas especializadas.

A orientação do Ministério é no sentido de estreitar relações com o setor produtivo e de redefinir políticas de inovação tecnológica, integrando a universidade ao desenvolvimento regional e criando vínculos de caráter permanente entre ela e a sociedade.

Lançado em dezembro do ano passado, o Plano Nacional de Extensão Universitária cumpre esses objetivos. Iniciativa das próprias instituições públicas de ensino superior apoiada pelo Ministério da Educação, o Plano reforça o papel das universidades em programas como o da Universidade Solidária e o de Alfabetização Solidária. Em parceria com o governo federal e o setor privado, este programa envolveu 180 instituições de ensino superior do país, no atendimento a 800 mil alunos.

O Plano Nacional estabelece metas a serem cumpridas pelos programas de extensão das universidades públicas e pelo Ministério da Educação até 2001. Tem os seguintes eixos temáticos: Preservação e Sustentabilidade do Meio Ambiente; Promoção à Saúde e Qualidade de Vida; Educação Básica; Desenvolvimento e Cultura; Transferência de Tecnologias Apropriadas; Atenção Integral à Criança, ao Adolescente e ao Idoso; Capacitação e Qualidade de Recursos Humanos e Gestores de Políticas Públicas; e Reforma Agrária e Trabalho Rural.

A escolha dos eixos levou em conta a necessidade de organizar ações e de otimizar recursos financeiros, na execução de políticas públicas que atendam às demandas da sociedade. Parte da atividade acadêmica, a extensão universitária oferece aos estudantes brasileiros a oportunidade de entrar em contato com as diversas realidades do país. Como estímulo, o Plano Nacional foi acompanhado de um Edital de Chamada de Projetos de Extensão para comunidades carentes, no valor de um milhão de reais, financiado pelo Ministério.

## **Evolução da pós-graduação**

A Capes tem aprimorado, de forma continuada, seu sistema de apoio à pós-graduação. Tanto a expansão na concessão de bolsas como a racionalização do suporte financeiro aos programas passaram a privilegiar a qualidade, a eficiência e as necessidades estratégicas de formação de recursos humanos do país.

A agência deixou de distribuir recursos baseada, essencialmente, na tendência vigente no sistema, que podia ser localmente voluntarista, passando a fazê-lo de maneira mais ordenada. Outro aspecto relevante é que, graças à diversificação de alternativas para o fomento da pós-graduação, a Capes tem conseguido apoio regular de outras instituições, como CNPq, Finep, Inmetro, Federações de Indústrias, CNI, Fundacentro e Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa. Além de assumir uma atitude pró-ativa, apresentando propostas e implementando políticas governamentais por meio de diversos programas, a agência promoveu inovações importantes em seus procedimentos.

O financiamento dos programas de pós-graduação é feito, tradicionalmente, sob a forma de bolsas de estudo e custeio. Hoje, esses recursos têm sido distribuídos em função

da qualidade dos programas, determinada por avaliação feita pela Capes, e da capacidade de formar mestres e doutores em prazos adequados às necessidades do país. A eficiência da nova sistemática é atestada pela redução contínua dos tempos médios de titulação, no conjunto do sistema de pós-graduação.

De modo a incrementar ainda mais a eficiência do sistema, começou a funcionar, em caráter experimental, em 1998, o Programa de Fomento à Pós-Graduação – PROF, em que os recursos da bolsa para os alunos e do custeio do curso podem ser usados de forma mais flexível pelas instituições. Os recursos de custeio podem ser convertidos em bolsa e vice-versa. Nove instituições federais estão participando do programa e as primeiras avaliações indicam a utilização mais eficiente dos recursos. Trata-se de um programa promissor, que aponta para o futuro da Capes.

A interação entre diferentes níveis de ensino e ações que resultem em benefícios da pós-graduação para o ensino médio e a graduação têm sido promovidas por meio de programas como o Prociências e o PROIN. No Programa Prociências, de treinamento e capacitação de professores de ciências e matemática do ensino médio, as instituições de ensino superior promovem os cursos, com a colaboração das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa - FAPs. De 1995 a 1998, o programa investiu cerca de R\$ 45 milhões. Em apenas três anos, quase 50 mil professores de um total de 110 mil foram treinados graças ao Prociências. No Programa PROIN, busca-se a geração de produtos transferíveis para o conjunto do sistema de ensino superior, através de materiais didáticos e metodologias.

Outra inovação introduzida pela Capes, a partir de 1997, foi a operação descentralizada de seu orçamento. Por meio de parcerias com os estados, a agência repassa para as Secretarias de Ciência e Tecnologia e para as FAPs recursos destinados a programas regionais de pós-graduação. O conhecimento dos parceiros estaduais sobre as especificidades de sua região garante programas de formação de recursos humanos de nível superior mais adequados às necessidades e peculiaridades de cada estado. Além disso, a descentralização de recursos fortalece as FAPs e as políticas estaduais de desenvolvimento de ciência e tecnologia. Essa inovação tem contribuído, significativamente, para o sucesso dos projetos regionais de pós-graduação, que visam reduzir as disparidades regionais nesse nível de ensino.

Na mesma linha de atuação que leva em conta as carências regionais, foi desenvolvido a partir de 1996 o mestrado interinstitucional. Com esta iniciativa, viabiliza-se o deslocamento parcial de um programa consolidado de mestrado de uma instituição de ensino superior para outra, que tenha qualificação deficiente de seus quadros docentes.

A crescente demanda do mercado de trabalho não-acadêmico por profissionais pós-graduados, a exemplo do que já acontece nos países desenvolvidos, é hoje um desafio ao sistema brasileiro de pós-graduação. Após ampla discussão com a comunidade acadêmica, a CAPES regulamentou o mestrado profissionalizante, estabelecendo condições mínimas de funcionamento e critérios de avaliação específicos para cada área. Cerca de trinta cursos de mestrado profissionalizante já estão funcionando e outros trinta encontram-se em análise. Em 1999, esses mestrados formaram 50 profissionais para o mercado de trabalho não-acadêmico.

## Resultados

O sistema de pós-graduação teve um crescimento significativo, entre 1994 e 1999. No mestrado, o número de cursos aumentou de 1.159 para 1.339 e o de alunos, de 43 mil para 53,9 mil. Formavam-se pouco menos de nove mil mestres por ano e, hoje, são mais de 14,4 mil. No doutorado, o número de programas passou de 616 com pouco mais de 19 mil alunos para 727 com 28,9 mil alunos. No mesmo período, o número de doutores formados por ano cresceu de menos de 2,5 mil para mais de 4,7 mil. Isso significa que, em cinco anos, dobrou o número de doutores formados anualmente.

Na concessão de bolsas, a expansão se deu sobretudo no nível de doutorado: de 5.867 bolsas em 1994 para 8.009 em 1998, enquanto para o mestrado o número de bolsas se manteve praticamente estável, em torno de 12.500.

Merece destaque a expansão considerável da pós-graduação nas regiões Norte e Nordeste, melhorando a distribuição regional da oferta e contribuindo para diminuir as desigualdades na formação de recursos humanos de nível superior.

### Avaliação

Há muito reconhecida como o componente mais bem sucedido do sistema educacional brasileiro, a pós-graduação também vem sendo foco de importantes iniciativas. Em 1995, o país já dispunha de um sistema de pós-graduação estruturado e consolidado, cuja evolução vinha sendo norteada, desde a década de 70, pelos resultados de uma avaliação sistemática e criteriosa, realizada pela CAPES, do desempenho de todos os cursos de mestrado e doutorado do país.

Concluída a Avaliação-96, os resultados do processo não deixavam dúvida de que o modelo de avaliação até então utilizado havia esgotado suas possibilidades e traduzir a situação da pós-graduação nacional e de orientar os investimentos públicos nesse setor. Ficou evidente, por exemplo, a perda do poder discricionário da escala de classificação adotada, tendo a grande maioria dos cursos avaliados obtido conceito A ou B, os mais altos. Por outro lado, o estágio de desenvolvimento alcançado por muitos programas recomendava que a pós-graduação brasileira fosse inserida no contexto mundial de geração do conhecimento científico e avaliada com base nos padrões internacionais vigentes.

No período 1996-97, o planejamento da reformulação do Sistema de Avaliação exigiu uma ampla mobilização da comunidade científica nacional. Realizou-se uma série de estudos sobre a situação e as perspectivas da pós-graduação brasileira e promoveu-se um seminário nacional para discussão e consolidação de propostas referentes à política de desenvolvimento desse nível de ensino. A estrutura e o funcionamento do Sistema de Avaliação foram submetidos à análise detalhada de uma comissão internacional de especialistas, entre outras iniciativas.

Na Avaliação-98, a partir da análise dos subsídios coletados, a CAPES pôde implantar um novo modelo de avaliação que incluiu inovações como:

- introdução dos critérios internacionais de qualidade correspondentes às diferentes áreas do conhecimento;
- ajustamento dos parâmetros e indicadores adotados, com a valorização da produtividade docente e discente;
- avaliação por programa de pós-graduação e não mais isoladamente por curso de mestrado e de doutorado;

- estabelecimento da periodicidade trienal, para a avaliação geral do sistema, e não mais bienal como era até então;
- adoção de uma escala numérica, de 1 a 7, em substituição à escala de cinco conceitos anteriormente utilizada. As notas 6 e 7 são exclusivas para programas que ofereçam doutorado com nível de excelência, segundo os padrões internacionais da área; a nota 5, a nota máxima admitida para programas que ofereçam apenas mestrado; e a nota 3, correspondente ao padrão mínimo de qualidade aceito para a validação dos diplomas pelo Ministério da Educação.

O acerto das medidas implantadas em 1998 ficou bem evidenciado pelos resultados da avaliação. O novo modelo permitiu:

- discriminar melhor os estágios de desenvolvimento das diferentes áreas de conhecimento no país. Enquanto algumas áreas, por exemplo, tiveram pelo menos um de seus programas enquadrados no nível 7 da escala, em outras a nota máxima alcançada foi 6, 5 ou mesmo 4;
- distinguir melhor os estágios de desenvolvimento dos programas de cada área. Houve uma distribuição de notas de forma normal, centrada nos níveis 4 e 5 da escala;
- identificar os programas com padrão de excelência internacional: 102 programas, 8% do total, obtiveram nota 6, e 22 programas, ou 2% do total, a nota 7;
- recolher melhores subsídios para planejar o desenvolvimento dos programas de cada área em particular e do sistema de pós-graduação como um todo, sendo bem destacados os pontos fortes e fracos e as peculiaridades de cada programa.

Esse esforço de adequação do Sistema de Avaliação prosseguiu, em 1999, com as seguintes iniciativas: implantação do esquema de acompanhamento da situação dos programas, nos anos compreendidos entre a realização da avaliação geral trienal; definição, após ampla discussão, dos pressupostos e parâmetros de avaliação dos cursos de *mestrado profissionalizante*, estabelecendo-se as bases para importante diferenciação interna da pós-graduação nacional; avaliação por comissões internacionais de alto nível dos programas brasileiros que obtiveram notas 6 ou 7 na Avaliação-98. Essa prática deverá permitir à CAPES rever os parâmetros, critérios e indicadores adotados.

É importante, porém, assinalar que muito mais do que uma simples mudança de natureza operacional, a reformulação do Sistema de Avaliação, ainda em pleno curso, implica uma revisão das diretrizes de desenvolvimento para a pós-graduação nacional. Além disso, os critérios e padrões de qualidade estabelecidos e as críticas e sugestões de avaliadores externos estimulam os programas brasileiros desse nível de ensino a responder, com competência e agilidade compatíveis com o nível de maturidade por eles já conquistado, à rápida evolução da ciência e tecnologia na atualidade e às profundas transformações da sociedade.

## *Os próximos desafios*

A análise da situação da educação no país e os cenários projetados para a próxima década expõem alguns dos enormes desafios a serem enfrentados. Os anos 90 mostram

avanços inegáveis que representam um importante ponto de inflexão nas características estruturais do sistema educacional brasileiro.

O redesenho do sistema representado pela quase universalização da cobertura do ensino fundamental e pela progressiva democratização do acesso ao ensino médio também sugere o aumento da pressão social por mais vagas no ensino superior. Sua expansão é, portanto, inexorável, conforme indicam os dados projetados.

Os desafios são imensos. Além de se expandir, o sistema deverá se tornar, simultaneamente, mais flexível para absorver as novas demandas surgidas do crescimento explosivo das matrículas no ensino médio e da própria dinâmica das mudanças sociais e econômicas deste final do século XX.

A expansão do ensino superior pressupõe ainda uma melhoria da eficiência do sistema, particularmente das instituições públicas federais, que apresentam uma despesa por aluno muito elevada. A atual estrutura suporta, assim, um substancial incremento de vagas com a simples eliminação da capacidade ociosa dessas instituições.

Os indícios são bastante evidentes de que o país está ingressando numa nova era das políticas educacionais. Até o final da década de 80, o sistema educacional brasileiro caracterizava-se pela disjunção entre o ensino fundamental de massa e a educação de elite para os níveis superiores. Isso mudou, e o sistema passa, agora, a um novo patamar.

O grande desafio é investir pesadamente em educação, com ênfase na qualificação e na carreira dos professores, para assegurar níveis de qualidade compatíveis com o ritmo da expansão anunciada. E sem esquecer que ainda há um longo caminho a percorrer para diminuir os graus de desigualdade regional evidentes em todos os níveis do sistema.

A superação desses múltiplos desafios dependerá da capacidade de articulação dos três níveis de governo, da ampliação de parcerias com o sistema produtivo e da mobilização dos diferentes setores da sociedade.

Uma condição fundamental para que o sistema educacional brasileiro continue avançando parece estar assegurada: existe hoje amplo consenso sobre a prioridade que a educação deve merecer – e já está merecendo – na agenda nacional.

