

*Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior*

*Claudio de Moura Castro*

*Marco Legal do Ensino Superior Particular*

**ABMES** Cadernos | **10**

**Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior**

SCS Quadra 07 - Bloco "A" - Torre Pátio Brasil Shopping - Sala 526

70 330-911 - Brasília - DF

Tel.: (061) 322-3252 Fax: (061) 224-4933

E-mail: abmes@abmes.org.br

Home page: <http://www.abmes.org.br>

**Presidente**

Édson Franco

**Vice-Presidentes**

Gabriel Mário Rodrigues

Manoel Ceciliano Salles de Almeida

Antônio Carbonari Netto

**Secretária-Executiva**

Anna Maria Faria Iida

**Organizadora**

Cecília Eugenia Rocha Horta

**Revisão**

Sylvia Cyntrão

**Projeto Gráfico**

Gorovitz/Maass Arquitetos Associados

---

Marco Legal do Ensino Superior Particular /  
Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino  
Superior. — Brasília : ABMES, 2004.  
74 p. (ABMES Cadernos ; ISSN 1516-618X; 6)

1. Marco Legal 2. Ensino superior particular  
I. Título. II. Associação Brasileira de Mantenedoras  
de Ensino Superior.

CDU : 378.141.4

---

## Apresentação



A Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) oferece às instituições mantenedoras e mantidas de seu quadro de associados, à comunidade acadêmica e aos órgãos governamentais, por meio da edição do *ABMES Cadernos 10*, instigante ensaio de Claudio de Moura Castro, intitulado *Marco Legal do Ensino Superior Particular*, contendo reflexões e propostas para a reformulação do ensino superior privado.

Segundo o autor, há dois eixos no seu trabalho quais sejam a necessidade de estabelecer um arcabouço legal para estimular e não asfixiar o ensino privado e a urgência de fazer voltar ao Legislativo parte do enorme volume de regulamentação que foi sendo progressivamente capturado pelo Executivo, criando um conflito de interesses entre quem executa e quem faz as leis.

De forma rigorosa e original, Claudio aborda temas de grande interesse não só para as instituições de ensino superior particulares como também para o Ministério da Educação (MEC), para o Conselho Federal de Educação e para o Congresso Nacional, mais

especificamente para as Comissões de Educação da Câmara e do Senado.

Ao tratar da liberdade e regulação em uma democracia representativa, tomando como referências a avaliação, o mercado e as instâncias que devem legislar, Claudio enfatiza a impropriedade das normas atuais para o ensino superior privado e a necessidade de promover mudanças. Enfatiza, ainda, a ingerência indevida de associações de classe nos assuntos do MEC, tal como ocorre nos cursos de Direito e da área da saúde.

No que se refere à nova agenda a ser estabelecida e, posteriormente, apresentada à atual gestão do MEC, o Autor chama a atenção para a importância de definir orientações rigorosas e, ao mesmo tempo, simples, na abertura e no desenvolvimento dos cursos; aborda a questão da qualidade referenciada a um perfil específico do aluno bem como a modalidade e duração dos cursos, buscando sempre o interesse coletivo e não somente a manifestação da força política de grupos de interesses. Além disso, ao tratar da pesquisa e da extensão possíveis nas IES particulares, Claudio reinterpreta, de forma original, seu entendimento sobre tais dimensões da vida acadêmica.

Em sua reinterpretação consiste em considera como pesquisa também aquelas atividades feitas com uma intenção educativa e não apenas para o avanço da base de conhecimentos. Consiste, ainda, em fundir o conceito de pesquisa com o de extensão, como um bloco único, no qual as atividades realizadas focalizarão aquelas

modalidades apropriadas e legítimas na área do conhecimento considerado.

Na parte final de seu trabalho, Claudio trata dos limites da expansão do ensino superior particular, explorando as causas do estancamento no processo de incorporação de camadas sociais mais modestas, bem como dos obstáculos que se interpõem ao crescimento do ensino superior particular. Por isso, retoma as soluções clássicas para reduzir o desembolso dos alunos – bolsas de estudo e crédito educativo – e inclui a novidade, que já tramita no Congresso Nacional, do aproveitamento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para pagar mensalidades do ensino superior. Apresenta, também, as possibilidades de redução nos custos do ensino privado, dentre as quais se destaca o fortalecimento do ensino a distância.

O presente ensaio de Cláudio de Moura Castro é, fundamentalmente, um valioso instrumento de trabalho, pois apresenta um quadro de referências para as instituições de ensino superior e para todos os todos os órgãos hoje preocupados em adequar as normas legais ao contexto educacional brasileiro.

*Édson Franco*

Presidente



## Sumário

<i>I. Liberdade e regulação em uma democracia representativa .....</i>	<i>10</i>
<i>    Liberdade versus regulação</i>	
<i>    Avaliação de processos ou de resultados</i>	
<i>    O mercado como instrumento de regulação</i>	
<i>    Quem legisla e quem deveria legislar na educação superior</i>	
<i>    Ingerência indevida de associações de classe nos assunto do MEC</i>	
<i>II. Novas pautas no trato com o MEC .....</i>	<i>28</i>
<i>    Rigor e simplicidade na abertura e operação de cursos</i>	
<i>    O que é qualidade do ensino?</i>	
<i>    Modalidade e duração do ensino superior</i>	
<i>    Pesquisa e extensão possíveis nas IES particulares</i>	

*Pesquisa como um fim em si*

*Pesquisa que enriquece o ensino*

*Quem faz qual pesquisa?*

*Uma nova interpretação legal da pesquisa  
e da extensão*

*III. Os limites da expansão do ensino particular ..... 54*

*Financiamento com bolsas e créditos*

*Bolsas de Estudo*

*Crédito Educativo*

*Reduções nos custos do ensino privado*

*O limbo do ensino a distância e no ensino  
semipresencial*

*Uso de vídeo ou de videoconferência*

*Bibliotecas virtuais e potenciais*

*O tratamento da inadimplência*



## *Marco Legal do Ensino Superior Particular*

*Claudio de Moura Castro<sup>1</sup>*

O presente ensaio propõe algumas idéias para a reformulação do marco legal e regulatório do ensino superior privado. Há dois eixos na proposta. O primeiro é a necessidade de um arcabouço legal que estimule e não apenas asfixie o setor. Não se trata de atenuar as preocupações com a seriedade e qualidade do ensino, mas sim de simplificar os procedimentos. No presente, os objetivos últimos do ensino superior não são servidos pela espessa burocratização existente. Além disso, há que se lidar com os aspectos financeiros. Isso é necessário para que o ensino privado possa absorver o grande crescimento de uma clientela potencial que não pode arcar com seus custos.

O segundo eixo é a proposta de fazer voltar ao Legislativo parte do enorme volume de regulamentação que foi sendo progressivamente capturado pelo Executivo, criando um conflito de interesses entre quem executa e quem legisla.

---

<sup>1</sup> O autor agradece os comentários de Ana Maria Rezende Pinto, Jacques Schwartzman, Simon Schwartzman, Maria Helena Guimarães Castro e Antonio Carbonari Netto, advertindo, contudo, que permanece responsável pelas idéias e opiniões do presente ensaio.

## *I. Liberdade e regulação em uma democracia representativa*

As sociedades democráticas estiveram e sempre estarão diante do dilema regulação *versus* a liberdade. Há excelentes razões justificando a liberdade de ação por parte de indivíduos e organizações. Mas há também razões imperativas para algumas restrições da liberdade, em benefício do bem comum.

Aceitando a proposição – mais adiante justificada – de que a regulação é inevitável, há que se perguntar quem regula. Em democracias representativas, com a divisão de poderes já consagrada pela experiência de dois séculos, a resposta está dada. O Legislativo faz as leis. Cabe ao Executivo administrá-las – e, onde necessário, criar regulamentos operacionais, em linha com o espírito da lei.

Tais temas repercutem com grande força no ensino superior privado. Não que o ensino público dispense igual atenção. Mas, no presente contexto, é mais vantajoso separar a discussão dos dois setores.

Estamos hoje diante de um quadro duplamente criticável. As normas para o ensino superior privado são impróprias, requerendo mudanças. E o *locus* da regulação moveu-se demasiadamente para o Executivo, criando um vício de origem no sistema democrático representativo. Quem faz cumprir a lei não deveria ser o mesmo poder que, na prática, cria a lei. No mundo real, não se trata de uma divisão estanque de funções, pois a

aplicação da lei requer normas operacionais que não deixam de ter seu sabor legislativo, mas que são excessivamente específicas para serem objetos de deliberação Legislativa. No fundo, é tudo uma questão de grau. A posição do presente ensaio é que o Executivo foi longe demais e o Legislativo omitiu-se.

A mensagem é, portanto, dupla: é preciso rever o marco legal que regula o ensino superior particular. E é preciso que o Congresso Nacional recupere o seu papel legislador na matéria, obtendo um melhor equilíbrio entre os dois poderes.

### *Liberdade versus regulação*

Há quem defenda a liberdade completa para o ensino superior privado. Afinal, trata-se de uma prestação de serviço entre partes com livre arbítrio. Ademais, atende a uma clientela com níveis educativos muito acima da média nacional – reduzindo, assim, a preocupação de proteger grupos mal informados.

Como em outras áreas, a liberdade total gera abusos e fere muitos atores. Criam-se incentivos equivocados quando os mercados não têm um marco regulatório correto.<sup>2</sup> Seja nas áreas mais tradicionais da economia, seja no meio ambiente ou na saúde, as sociedades modernas operam sob marcos regulatórios, em geral, bastante complexos. Há bastante consenso sobre as desvantagens da liberdade total para a promoção do bem comum – embora não se possa aqui falar em unanimidade.

---

<sup>2</sup> A expressão “marco regulatório” está sendo usada de forma muito genérica, para abranger tanto as leis ordinárias quanto o resto do detalhamento que afeta a sua implementação.

Interessante notar que nos Estados Unidos, um país associado a políticas de ensino superior muito livres, ainda assim, há regulação. Não há autorizações para abrir cursos, não há inspeções oficiais e nem regras do governo federal (embora os estados possam ter as suas regras). Mas há sistemas voluntários de credenciamento, com visitas e procedimentos bastante rigorosos. E há vantagens fortes em ser credenciado, tanto de mercado quanto de acesso a financiamentos do governo.

Portanto, não vale a pena perder tempo com a pergunta se cabe regular. A questão correta é como regular, de tal forma a compatibilizar a necessária autonomia e liberdade com as restrições inevitáveis visando ao bem comum. E neste campo não estamos diante de pretos e brancos, mas de nuances e matizes de ganhos e perdas, com esta ou aquela política educativa. Igualmente importante é regular de forma justa, sem criar privilégios indevidos.

Se o aluno não sabe a diferença entre a escola boa e escola ruim e se desconhece normas de qualidade, cria-se um prêmio para aquela escola que não é boa, pois será quase sempre mais barata. Se não há obrigatoriedade de ter professores minimamente qualificados, quem os tiver será obrigado a cobrar mais, sem que os alunos possam saber claramente que isso pode resultar em melhor ensino. Aliás, a pressão legal para contratar mais mestres e doutores obteve resultados espetaculares na composição do corpo docente do ensino privado.

Embora boa parte da regulação seja para proteger os alunos, os operadores sérios não são menos protegidos quando há um bom

marco regulatório. No limite, há até mesmo questões de fraude, desonestidade e incompetência. De fato, mercados maculados por alguns poucos operadores inescrupulosos podem criar um círculo vicioso de falta de qualidade, pela falta de resultados econômicos para quem quiser oferecer um ensino melhor.

Portanto, deve ficar bem claro que o presente ensaio não faz advocacia de um mercado selvagem e sem regulação. Não obstante, o marco regulatório presente nos parece muito insatisfatório e requer severos reparos.

O setor particular está afogado em um ambiente regulatório opressor e burro. Regula-se o que não precisaria ser regulado. Usa-se a regulação para manter privilégios e reservas de mercado. A regulação metamorfoseia-se em um aparelho burocrático frondoso e impenetrável. Ou melhor, penetrável, mas às custas de dinheiros, despachantes, consultorias e tráfico de influências. Assim, discrimina contra os pequenos, os menos prósperos e os que moram mais longe. Favorece aos grandes grupos, e aos que transitam bem nos corredores do poder.

Portanto, é preciso repensar os mecanismos de regulação. Todavia, devemos entender que a sua implementação tem mais de um caminho. O mais convencional e esperado é pela via legal da fiscalização e da punição. Esse existe e seu papel não pode ser subestimado. Só que é caro e vulnerável. Há um outro, mais informal e mais barato, que é o próprio mercado. Todos os mecanismos que tornam transparentes as informações mais relevantes acerca de um curso podem criar o que a literatura técnica americana chama de

“votar com os pés”, isto é, levar o candidato a escolher outra escola. A rigor, não é uma regulação oficial do mercado. Mas cumpre muitas de suas funções, sem custos e sem burocracias. Ou seja, economiza a parca capacidade do Estado para fiscalizar e controlar com seriedade.

Neste particular, o Provão<sup>3</sup> se revelou um “mecanismo regulatório” mais eficaz e mais barato do que as fiscalizações do Ministério da Educação (MEC). Há estatísticas mostrando o aumento no número de candidatos acudindo a cursos cuja nota melhorou e perdas dramáticas na matrícula dos que pioraram. Não há regulação que tenha impacto mais contundente.

Portanto, a informação pública e bem disseminada é um dos elementos importantes, não apenas para operacionalizar o marco regulatório, mas também para criar mecanismos espontâneos de regulação. Neste particular, o papel da imprensa é enorme. Mais uma razão para lamentar a falta de profundidade e a leviandade da maioria dos jornalistas que cobrem educação. Um cuidado maior da grande imprensa valeria mais do que dezenas leis e centenas de fiscais do MEC.

A chave do sistema é a *verdade na propaganda*. Dentro do marco legal, cada instituição pode oferecer o que quiser, e prometer o que quiser. Mas tem que dizer exatamente o que vai oferecer, e cumprir rigorosamente as promessas feitas. Já existem normas que

---

<sup>3</sup> Exame Nacional de Cursos (ENC) criado pela Lei n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995. ([www.abmes.org.br](http://www.abmes.org.br))

obrigariam as IES a fornecer as informações que podem interessar aos alunos para tomarem decisões bem informadas. Mas a implementação deixa a desejar, sobretudo, por serem regulamentos internos da Secretaria da Educação Superior (SESu/MEC). Aliás, como insistiremos mais adiante, o problema nem sempre é de falta de leis e normas, mas a sua falta de cumprimento e ocasionais contradições entre a lei e os regulamentos.

Portanto, a eficácia do marco regulatório é muito afetada pelos mecanismos de mercado que engendram forças de auto-correção. Quanto melhor o mercado funciona, menos é necessário usar a força da lei para coibir os abusos. A regulação legal deve agir para criar um mercado competitivo, para atingir aonde não chegam as forças de mercado, ou onde estas forças criam distorções e não correções – o que acontece algumas vezes. São os casos clássicos de imperfeições de mercado, apontadas pelos economistas em muitos mercados, inclusive no da educação.

### *Avaliação de processos ou de resultados*

A necessidade de presença do Estado no acompanhamento e avaliação do ensino nos traz de volta à velha discussão da avaliação de processos *versus* avaliação de resultados. Diante de um automóvel, podemos perguntar quantos quilômetros fará com um litro de combustível. Para obter a resposta, temos a alternativa de nomear uma comissão de doutos engenheiros para que examinem a carburação, a ignição, as válvulas e o que mais quiserem. A partir dessa análise, farão uma estimativa do consumo. Estão avaliando processos.

A outra alternativa é encher o tanque e rodar com o carro até que pare por falta de combustível. O número de quilômetros rodados é a avaliação de resultados. É mais simples e mais confiável. Para um engenheiro interessado em economia de combustível, a comparação do processo com o resultado é preciosa. Mas para o consumidor que deve escolher o carro que vai comprar, basta saber o resultado.

A metáfora não é sem sentido para a avaliação da educação. E como a avaliação é um dos instrumentos mais poderosos do processo de regulação, o assunto diz respeito ao presente ensaio. Há dois pontos merecendo atenção.

O primeiro ponto a ser retido na discussão é que, em última análise, a maioria precisa saber mais dos resultados do que do processo – tal como no caso do automóvel. E o primeiro papel do Estado é informar. O resultado é o que interessa a todos. O processo é mais um assunto para especialistas que tentam diagnosticar por que saiu certo ou errado. Como dito, à medida que avaliação é uma forma indireta de regulação, o que interessa mais é o resultado, pois é este que influencia os alunos e os outros concorrentes.

O segundo ponto é que na avaliação de processos na educação é difícil capturar aquelas dimensões que realmente afetam o resultado, isto é, a qualidade da educação oferecida. O trabalho de Creso Franco, correlacionando as chamadas “ condições de oferta ” de cursos de graduação com as notas do provão demonstra a fragilidade da maioria dos indicadores.<sup>4</sup> De fato, grande parte dos

---

<sup>4</sup> Creso Franco, *Avaliação de Cursos Superiores de Graduação: A relação entre resultados e medidas de processo* PUC/Rio (outubro 2003).



indicadores coletados pelo MEC no processo de abertura de cursos não tem um coeficiente de correlação significativo com o Provão. Quem está errado? O Provão é um teste melhor do que qualquer prova feita pelos alunos ao longo dos seus quatro anos de curso. Em que pesem críticas procedentes a alguns de seus aspectos, é difícil desqualificá-lo como uma medida de desempenho de um grupo de alunos.

O Provão é preparado por um time dos melhores professores das melhores universidades brasileiras que se reúne múltiplas vezes, por vários meses, para definir o que deve constar na prova. Em seguida, a prova é redigida por peritos em testes e medidas. Como os critérios de aprovação em um curso superior são baseados em provas feitas sem qualquer supervisão ou critérios explícitos e por professores com níveis muito heterogêneos, é virtualmente impossível que o Provão não seja um teste amplamente superior às provas que um aluno típico faz durante o seu curso. Portanto, é razoável concluir que o Provão é uma medida bastante satisfatória do que saem sabendo os alunos. Se entendemos que uma educação de qualidade é aquela onde os alunos aprendem o que deviam aprender, o Provão é uma boa medida pois mede justamente quanto foi aprendido.

Diante disso, quando um indicador de processo não se correlaciona com o Provão, a suspeita de que não mede qualidade recai muito mais sobre esse indicador do que sobre o provão. De fato, muitos dos indicadores de processo usados são particularmente frágeis, seja porque a informação é imprecisa, seja pela falta real de associação com a qualidade do ensino oferecido. Não se trata

de dizer que o processo não determina o resultado, mas sim de afirmar a incapacidade dos indicadores disponíveis para capturar a essência dos processos. Por exemplo, o número de livros na biblioteca só contribui para o aprendizado se os livros forem lidos.

### *O mercado como instrumento de regulação*

É bem verdade que pode haver um vício de circularidade no argumento de que o mercado é um instrumento de regulação do mercado. A rigor, o mercado não pode ser considerado um instrumento de regulação.

Mas, como já dito anteriormente, como o objetivo da regulação é evitar abusos e distorções, a concorrência entre operadores constitui-se poderoso instrumento para coibir o comportamento ganancioso de algumas das escolas. Isto não é pouco, diante das crônicas dificuldades dos governos de fiscalizar.

Para obter uma concorrência sadia, é preciso um bom marco regulatório. Veja-se o contra-exemplo.

Os jornais reproduziram recentemente as declarações de um dono de faculdade, queixando-se da "abertura indiscriminada de cursos nos últimos anos, provocando uma turbulência na área de ensino superior. Ocorreram invasões econômicas de cursos vindos de fora. E ainda virão outros".

Há 250 anos, Adam Smith já sabia: capitalista gosta mesmo é de monopólio. Quanto menos concorrentes, melhor. Mas sabia

também que o sistema de mercado somente produz eficiência quando os capitalistas não conseguem manter seus monopólios. É a competição que corrói o lucro excessivo e desencadeia as forças da eficiência e da qualidade, baixando os preços do serviço oferecido ou estimulando uma melhoria de qualidade.

Individualmente, os empresários defendem as suas reservas de mercado. Mas é ingênuo para o público ou o governo ser iludido por tais argumentos, pois são a sentença de morte no regime de mercado.

Uma das razões para nosso relativo sucesso na economia é que o governo dá o alvará para abrir uma loja de eletrônica na Rua Santa Efigênia, sem se comover com o fato de que, naquela rua, não há senão lojas de eletrônica. Abre quem quiser, quantas quiser. O mesmo com a indústria automobilística, salva das “carroças” pelos novos concorrentes. A eficiência é fruto do medo do competidor.

Contudo, se concorrência é essencial, o capitalismo selvagem é destrutivo e predatório. É preciso um marco regulatório para orientar as forças vitais para as melhorias do produto, ao invés de destruir o meio ambiente ou iludir os consumidores. Os restaurantes têm exigências fito-sanitárias e, nos automóveis, controla-se a segurança e a poluição.

Na educação não é diferente. As normas de credenciamento ainda têm muitas imperfeições, mas melhor com elas do que sem elas. Contudo, regular não é criar reservas de mercado para alguns.

Um dos grandes avanços da década passada foi o abandono da regra absurda de que, para ser autorizado, um curso privado tinha que justificar perante o MEC a existência de mercado. Como definir “saturação de mercado”, considerando que se perdeu irreversivelmente a bi-univocidade diploma-profissão – como, de resto, já havia ocorrido em todos os países avançados? A profissão de economista não emprega sequer 10% dos graduados. Mais da metade dos engenheiros faz outra coisa (Administração!). O curso de Direito é um programa que *também* forma advogados. E por aí afora. Como dizer que o mercado de um curso está saturado? Haverá 90% de excesso de graduados em Economia? Ou devemos entender que graduados de Economia são pessoas com quatro anos de educação superior, capazes de exercer múltiplas ocupações?

Ademais, devem-se considerar três fatores adicionais. O primeiro é que a taxa de desemprego de graduados de ensino superior é um terço daquela observada para o restante da população. O segundo é que várias pesquisas recentes mostram que, entre diplomados de segundo e terceiro grau, os salários quase triplicam e a diferença aumentou nos últimos anos. O terceiro é que cerca de dois terços dos alunos do ensino superior já fazem o vestibular empregados (a taxa é ainda maior para o ensino privado). Portanto, ao se formarem, já estão no mercado de trabalho. Estes argumentos apenas ilustram a fragilidade das afirmativas ingênuas acerca de mercados e sua saturação.

E, de mais a mais, mercado é assunto de quem quer fazer o curso. Se alguém se dispõe a pagar as mensalidades de um curso de

Arqueologia, apenas porque se apaixonou pelo assunto, que razões teria o Estado para objetar? É uma intromissão indevida. Os únicos papéis do Estado seriam de garantir que os clientes estejam bem informados e não permitir propaganda enganosa.

No passado, com a confusão metodológica gerada pela exigência de demonstrar demanda, mantinham-se as reservas de mercado para os cursos já estabelecidos e alimentava-se a indústria do tráfico de influências.

É muito mais razoável que os cursos tenham apenas que demonstrar a qualidade exigida. Mercado é risco de cada um. Mas eis que surge novamente no horizonte o risco de que o MEC volte a decidir se há mercado para os graduados de algum curso que postule a sua abertura. Há projetos na SESu exumando tais idéias e trazendo outras, como a exigência de que o nome dos dirigentes seja aprovado pelo Ministro da Educação.

A nova gestão do MEC não nos dá uma idéia clara das trajetórias pensadas. Vai prevalecer a lógica da economia de mercado, condenando as escolas já existentes a lutar pela sua sobrevivência, diante de novos concorrentes? Ou teremos a vitória dos anti-capitalistas que não percebem ser o ferrolho nas aberturas de curso o maior favor que poderiam fazer aos empresários já estabelecidos? Na verdade, estamos diante de um paradoxo. Algumas alas da esquerda, ainda "de mal" com a iniciativa privada, pregam a aplicação de freios na expansão do ensino superior privado. Causa grande alegria aos empresários já estabelecidos ver seus inimigos seculares da esquerda defendendo ferozmente uma trava que garante a permanência de sua reserva de mercado.

Portanto, ao pensar em marco legal, temos que pensar com igual rigor naqueles aspectos que preservam a competição sadia entre escolas. De fato, esta é uma peça das mais vitais nesse conjunto de normas. Qualquer forma de monopólio é danosa para a qualidade do ensino, tanto ou mais do que a concorrência predatória – que também deve ser evitada.

*Quem legisla e quem deveria legislar  
na educação superior*

Partimos do princípio clássico de divisão de poderes entre Legislativo e Executivo – aqui não carece entrar no Judiciário. Se o Executivo executa, quem deve legislar é o Legislativo. Ao disfarçadamente legislar, o Executivo criou um conflito de interesses, pois confundem-se as duas funções.

Quando examinamos o marco regulatório que incide sobre a educação privada, vemos uma situação bastante confusa. Para ser mais cândido, uma situação deplorável.

A Constituição entra em matérias que dizem respeito ao ensino particular superior. De um lado, afirma o direito de estabelecimento. Com isso está dizendo que operar escolas não é uma concessão do Estado, mas um direito constitucional. Não é pouco.

Mas, ao mesmo tempo, congela um conceito de “indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão” que não corresponde ao mundo real, em nenhum país. Essa vem sendo uma grande fonte de ruídos no ensino superior e um dos assuntos tratados mais adiante.

Como o clima presente não permite uma perspectiva muito otimista de mudanças constitucionais na educação, vale aqui apenas o registro do que lá se encontra.

Muito mais importante é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação<sup>5</sup> que renova e abre perspectivas. É a lei do “pode”, ao invés de ser a lei do “não pode”. Ao aprovar essa Lei, o Congresso Nacional estabeleceu um marco legal moderno, não apenas no que reza, mas também na forma liberal e arejada de lidar com os assuntos. Embora cada um que examine a Lei encontre algum pontinho que gostaria de ver diferente, no todo é um marco legal adequado. Podemos mesmo dizer, admirável.

Mas, a partir da sua aprovação, o Congresso Nacional sai de cena. Com exceção do Provão, muito pouco foi feito nos últimos nove anos no domínio da educação. De fato, não houve a regulamentação da LDB no âmbito do Legislativo.

Da aprovação da LDB em diante, entre medidas provisórias, decretos, pareceres, portarias e outros instrumentos, a sua regulamentação tem sido construída dentro do próprio Executivo, algumas vezes, exorbitando as suas funções. Claro, não podemos culpar o Executivo, pois se regulamentação é necessária, alguém tem que fazê-la. Tampouco se trata aqui de caçar culpados. Mas o fato inelutável é que o Legislativo abriu mão de suas funções legítimas de legislar, no caso do ensino

---

<sup>5</sup> Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 ([www.abmes.org.br](http://www.abmes.org.br))

superior privado, e o Executivo exagerou ao avocar a si muitas tarefas que não lhe caberiam.

Aqui, cumpre ir mais fundo. Inicialmente, o Congresso não pode entrar em detalhes operativos na implementação das leis e políticas, cabendo ao Executivo certa latitude para criar as regras do cotidiano. Portanto, nem tanto ao mar e nem tanto à terra. Há espaço para regulação e regulamentação dentro do Executivo. A queixa é que o Executivo ocupou espaço demais e o Legislativo de menos. O segundo ponto é o conflito entre profusão de regras e a legislação. Tanto há regras que colidem entre si quanto há regras que colidem com leis e acabam prevalecendo sobre elas.

O Conselho Nacional de Educação (CNE) virou um árbitro do que pode e do que não pode em educação superior, ao invés de ser a assessoria ministerial que se desejava. Suas resoluções criam um *corpus* legislativo com vida própria. Ora, pela concepção de uma democracia representativa, um conselho de um órgão do MEC (parte do Executivo) é ainda uma instância do Executivo. Sua própria composição não reflete o voto popular, mas sim uma representação arbitrariamente construída de grupos de interesses. Nem foram escolhidos por voto direto e nem por quem recebeu a delegação de poderes dos eleitos pelo povo. Sem ânimo de julgar a bondade do edifício legislativo que vão construindo, há um erro de essência, pela sua ilegitimidade como órgão legislativo. Não há aqui intenção de afirmar que faltam legítimas funções ao CNE, mas sim de reconhecer que – no ensino superior – tornou-se uma mescla de Legislativo e Judiciário.



As portarias ministeriais, bem como as decisões que saem da SESu são, ainda mais claramente, uma legislação feita pelo Executivo. Novamente, não se trata de encontrar culpados, apenas de registrar um fato. Entre CNE, SESu e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), foi criada uma fábrica de normas, princípios e procedimentos que ultrapassam o que seria razoável de se esperar de um ministério – como órgão do Executivo.

Ainda pior, dentro das próprias chefias intermediárias da SESu, tomam-se decisões autonomamente, sem que sequer a cúpula do Ministério fique sabendo. E, para culminar, sem sequer consultar o MEC, as comissões que cuidam da autorização e credenciamento de cursos decidem o que é necessário para abrir um curso disto ou daquilo. Quantos livros, quantos computadores por aluno, que diplomas dos professores, que relação do curso com os perfis dos professores, tudo é objeto de uma volúpia de decisões que sequer o MEC fica sabendo. Algumas são razoáveis. Outras são absurdas. E quase todas são caras.

Diante disso tudo, a mensagem fundamental do presente ensaio é a necessidade de passar a limpo a legislação e marco regulatório do ensino superior privado. E, não somente isso, como determinar as grandes linhas de política educacional dentro do Congresso Nacional, a instância correta para lidar com tais assuntos. O âmbito do Executivo para regulamentar não pode ser definido pelo princípio de quem chegar primeiro. Finalmente, cabe lembrar que em um país federativo, muitas das funções hoje exercidas pela União poderiam ser delegadas aos estados – mas isso é outra caixa de Pandora, assunto para muita discussão.

*Ingerência indevida de associações de  
classe nos assuntos do MEC*

Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Conselho Nacional de Saúde (CNS), e associações de odontólogos e psicólogos não têm porque ter voz na aprovação de novos cursos. Não são organismos governamentais. Não têm a autoridade para tal. Há um papel legítimo para sua participação no estabelecimento de currículos e outras orientações para a profissão. Mas o estabelecimento de normas é assunto a ser compartilhado pelo Executivo e pelo Legislativo e a sua aplicação é assunto do MEC. As ingerências de tais associações são indevidas.

A OAB tem o Exame da Ordem para definir quem pode advogar. Nada a objetar, pelo contrário. O MEC cuida dos cursos de bacharelado em Direito. A OAB usa seus concursos para decidir quem atingiu os patamares requeridos para advogar. Mas não há porque deva ser consultada para decidir, no caso a caso, quem vai abrir e quem não vai abrir cursos.

Os médicos têm uma reivindicação legítima quando acusam a qualidade duvidosa de algumas faculdades de Medicina. Mas perdem totalmente sua razão ao vincularem qualidade e quantidade. O ensino médico pode ser ruim para poucos, tanto quanto para muitos. E nada impede que seja bom para muitos. Seria muito mais apropriado que, semelhante ao exame da OAB, houvesse um exame de Estado para o exercício da Medicina. Esse não seria assunto do MEC, da mesma forma que operação das

escolas de Medicina não seria assunto das associações de classe dos médicos.

No fundo, a mensagem que claramente passa na ação dessas associações é sua índole de criação ou preservação de uma reserva de mercado. Há muito mais preocupação com a concorrência que farão os novos graduados do que com a qualidade. Quem se der ao trabalho de ler as declarações de tais órgãos de classe verá a busca de restrição da oferta, velada ou aberta.

Aparentemente na contramão dos argumentos apresentados acima, alguns observadores pregam a criação de sistemas de aferição de qualidade delegados às associações profissionais. Os países anglo-saxões tendem a usar tais métodos. Mas a aparente contradição se desfaz se nos fixarmos no termo *delegação de poderes*. O MEC poderia afinar critérios de qualidade com associações profissionais e poderia definir critérios de participação de profissionais nos times apontados. A partir daí, poderia delegar a eles alguns papéis. Mas isso é diferente da imposição externa de grupos de interesse que se avocam o direito de fiscalizar e intervir.

Se anteriormente reclamamos do Executivo invadindo o território do Legislativo, aqui registramos e lamentamos a presença de grupos de interesse ocupando o espaço do Executivo. Lembremos, o Executivo recebe uma delegação de poderes (indireta) dos eleitores e não pode entregar suas decisões para grupos de pressão.

## *II. Novas pautas no trato com o MEC*

No presente capítulo, são apresentados os temas mais centrais do que deveria constar de uma legislação apropriada para o ensino superior privado. Em alguns casos, há também propostas concretas de novas direções a tomar. Contudo, excede a ambição do presente ensaio definir o que caberá ao Legislativo – ao definir linhas de política educativa – e o que permanece no Executivo.

### *Rigor e simplicidade na abertura e operação de cursos*

Há uma falsa dicotomia freqüentemente apresentada na grande imprensa. De um lado, fica um sistema rígido, com controles de qualidade severos e complexos. De outro, estaria uma alternativa frouxa, onde vale tudo e as exigências formais são mínimas.

Mas tal disjunção é equivocada. As exigências formais podem ser pesadas e impenetráveis, ao mesmo tempo em que abrem espaço a um sistema permissivo, onde vale tudo, desde que a forma esteja correta. Pelo contrário, o sistema pode ser muito exigente naqueles fatores que realmente determinam a qualidade do ensino, ao mesmo tempo que simples e leve nas exigências burocráticas.

O presente ensaio defende esta segunda alternativa. O ensino privado requer um sistema exigente no que interessa para estimular e assegurar a qualidade, mas sem os penduricalhos, ritos administrativos e lantejoulas cartoriais. Além disso, os períodos de

trânsito dentro da burocracia devem ser curtos e centrados naquilo que realmente é importante.

Os seguintes princípios gerais devem reger os critérios de autorização para a abertura de cursos e credenciamento:

1. Nas práticas presentes, julga-se o papel, não o mundo real. Mas na verdade, o que está escrito no documento oficial interessa menos do que o visto e ouvido. A ênfase deveria ser sempre no que está sendo realmente oferecido e na avaliação dos resultados. Promessas, planos, papéis, nada disso interessa, pois apenas julgam o talento literário dos consultores contratados. A SESu não deveria operar no ramo da literatura de ficção.
2. As exigências descabidas punem os mais responsáveis que não as ousam desobedecer e premiam os menos escrupulosos que ganham assim uma vantagem sobre os concorrentes.
3. O foco principal de uma visita de especialistas é examinar o ensino como se dá nas salas de aula, interagindo com alunos e professores. Para checar papelada, computadores, livros e metragem de sala de aula, basta um agrimensurador ou um contador.
4. Não faz sentido realizar visitas antes que possa ser visto o que se requer para o bom funcionamento do curso. Portanto, deve haver uma autorização preliminar, baseada nos documentos apresentados pelo curso, descrevendo o que vai ser oferecido

e como vai ser oferecido. Ao visitar o curso já em operação, será então possível verificar se o prometido se materializou. Uma vez tomada a decisão de somente visitar o curso que começou a funcionar, não é necessário acreditar em papéis e nem pedir que tais papéis sejam produzidos (é improdutivo olhar notas fiscais de livros comprados ou contratos de trabalho apenas vigentes no ano seguinte).

5. O MEC sempre conviveu com um dilema na montagem das visitas. Quando realizadas antes de começar a operar o curso, só há papel para ser visto. Mas se esperar o curso funcionar, o fato consumado de ter alunos já matriculados dificulta uma eventual impugnação. A solução aqui proposta é que o MEC aprove a proposta do curso no papel. E se é só papel (e fotos, se apropriado), não é necessário ir vê-los no local futuro do curso. Uma vez funcionando, haverá a visita. Em caso de instituições consolidadas e com boa reputação, não há tanta pressa para a visita. O desafio, naturalmente, é encontrar medidas fáceis e robustas para travar um curso mal começado. Há muitas possibilidades. Mencionamos algumas sugestões. Em caso de instituições novas ou onde parem dúvidas (por exemplo, notas baixas no Provão em outros cursos, reclamações, disputas etc) a visita seria necessariamente no primeiro mês. O curso que não oferecer efetivamente o prometido conforme seu projeto terá de devolver as mensalidades e, às suas próprias custas, negociar a transferência dos alunos para outras instituições (uma alternativa mais radical seria depositar em juízo a primeira mensalidade, até a visita). Note-se que esta exigência dá mais motivação aos cursos para descrever minuciosamente o que vão oferecer de

tangível e menos razão para longas dissertações pedagógicas (já que estas últimas, na prática, não dariam lugar a uma impugnação).

6. As comissões de visitas a cursos deverão ser compostas por consultores escolhidos por mecanismos transparentes, preparados para tal e conhecedores das regras – estas últimas estabelecidas de forma pública. Os conflitos de interesse, os interesses corporativos dos visitantes e as disputas doutrinárias internas da profissão deverão ser severamente controladas. A presença de visitantes oriundos de outras áreas parece a melhor vacina contra estas manifestações patológicas de excesso de endogenia. Por outro lado, são antigas as queixas de desonestidade por parte de alguns visitantes. A bem da verdade, parecem que se reduziram nos últimos anos – mas não desapareceram. Não há um elixir mágico para evitar tais problemas. Somente redobrada atenção e atitudes corretas dentro do MEC podem coibir tais dificuldades.
7. Diante dos prejuízos causados por atrasos, os cursos ficam particularmente vulneráveis aos caprichos e exigências descabidas dos visitantes. Na prática, são obrigados a aceitar sugestões impertinentes, descabidas, ou desalinhas com a filosofia do curso, a fim de evitar atrasos na autorização. É irresponsável travar a autorização de um curso por conta de uma disciplina que não é do agrado do consultor ou porque não foi terminada uma rampa para excepcionais. Portanto, as autorizações não podem ser negadas por conta de questões

menores. É preciso achar um mecanismo eficaz para acertar tais assuntos mais adiante.

8. As exigências mínimas de titulação de professores, de livros na biblioteca, de laboratórios e de computadores devem ser objeto de uma definição clara e transparente, área por área. Não é aceitável que comitês de consultores tenham autonomia para criar e descrever normas com fortes impactos sobre a estrutura de custos.
9. Os cursos devem declarar o que querem fazer e como vão fazê-lo – dentro do que está permitido por lei. Os alunos devem receber um contrato de adesão, mostrando o que o curso pretende oferecer. Ao MEC, cabe zelar para que o oferecido realmente se materialize na sala de aula. O que publicamente oferecem os cursos é o que cumpre ao MEC verificar se lá está, nas suas verificações *in loco*.
10. A palavra do curso vale, até que seja demonstrada como falsa.
11. O MEC deve criar um *ombudsman* que receba reclamações dos alunos, por e-mail. Cada IES terá uma caixa postal eletrônica, à qual só o *ombudsman* tem acesso. O *ombudsman* será uma pessoa de notória reputação, independente e com capacidade de julgamento. Aquelas reclamações julgadas procedentes serão encaminhadas ao MEC para as providências devidas.
12. Regimentos, projetos pedagógicos e editais de vestibulares deverão ser públicos e convenientemente divulgados. Devem ser



enviados – eletronicamente – ao MEC, para que lá estejam à disposição de quem de direito. Naquelas peças mais importantes, antes de sua aprovação, deve transcorrer um prazo, para que sejam examinadas pelo MEC. Não havendo objeções, estão automaticamente aprovadas. Todos os documentos que possam se constituir em peças importantes para demandas legais devem ser registrados em cartório e arquivados no MEC. Além disso devem estar facilmente disponíveis para os interessados – inclusive no *website* da instituição. Mas não há razões para ser obrigatória a sua publicação no Diário Oficial.

13. Naquelas instituições onde o desempenho de outros cursos é satisfatório, os critérios de abertura deverão ser severamente simplificados. Em particular, naquelas onde, além disso, os planos de expansão submetidos ao MEC foram aprovados, o cumprimento das metas previstas será apenas comunicado, não requerendo aprovação prévia. Ou seja, as IES que assim o desejarem, de uma só vez, apresentam seus pedidos de abertura de seus diferentes cursos e um cronograma aproximado. Não precisam submeter novamente o pedido de cada curso, dentro das linhas previstas.
14. O número de vagas a ser oferecido não é assunto do MEC. Pela mesma forma, turnos, distribuição de vagas e outros assuntos deste tipo serão de foro interno da instituição. Somente se a qualidade do ensino for ameaçada por uma desproporção entre as vagas oferecidas e os recursos humanos e materiais disponíveis é que o MEC pode entrar no assunto. O MEC não

tem porque entrar nos assuntos internos e econômicos de uma IES particular.

15. O MEC teria prazos máximos para se manifestar sobre os processos a ele submetidos. Vencidos os prazos, os pedidos estão automaticamente aprovados. Mas, obviamente os cursos são sempre responsáveis pelo que fazem e pelo que oferecem. Uma aprovação automática do MEC não lhes pode retirar a responsabilidade perante a lei.
  
16. É preciso que existam foros apropriados e rápidos onde as instituições possam refutar pareceres ou defender seus direitos. A discussão de um projeto por consultores ou mesmo por funcionários pode requerer reuniões onde as partes interessadas não estejam presentes. Não obstante, as instituições terão sempre e necessariamente acesso a todos os pareceres do MEC e de consultores que lhes dizem respeito. Terão também o direito de discutir os pareceres com as mesmas pessoas que os produziram, sem maiores esperas, respeitadas as conveniências de horários e calendários.

Em um outro diapasão, o MEC precisa entender que o ensino privado exerce um papel vital na educação da nossa juventude. Como setor, não é culpado de nenhum delito, embora algumas instituições, individualmente, possam fazer estripulias. É um direito do setor privado oferecer educação superior – no marco da lei – e é também seu direito ser correta e respeitosamente tratado pelo MEC. E, não é ocioso afirmar, altos funcionários do MEC que publicamente

revelam seus preconceitos contra o ensino privado não podem estar em tais cargos.

O MEC exige investimentos grandes em contratos de trabalho e aquisição ou aluguel de imóveis, antes da abertura de cursos. Atrasos injustificados no processamento de situações rotineiras trazem prejuízos consideráveis para as instituições. Estas perdas são totalmente descabidas, quando causadas por ineficiência administrativa do MEC.

### *O que é qualidade no ensino?*

Há uma característica comum a quase todos os que têm a responsabilidade de determinar o que é qualidade no ensino superior: são graduados das melhores universidades do País e, em geral, pós-graduados das melhores universidades do mundo. Previsivelmente, sua visão tende a ser colorida pela noção de qualidade dentro das instituições que freqüentaram.

A qualidade do ensino da Universidade de São Paulo (USP) deve ser boa para seus alunos. O mesmo para Harvard ou Yale. Mas será que a "qualidade" da USP é boa também para os alunos da periferia de São Paulo que freqüentam escolas noturnas muito mais modestas? Provavelmente, tais alunos achariam muitas aulas da USP mal preparadas, vagas, dispersivas e obscuras.

Para estes alunos, o bom ensino tem que ser mais cuidadoso na pedagogia, mais concreto, com mais exemplos e mais aplicações. Os materiais didáticos deverão ser mais claros e explícitos, as

revisões de matéria mais freqüentes. Igualmente, esses alunos precisam mais atenção pessoal, sobretudo os mais fracos.

De uma área para outra, igualmente, há diferenças no que seja qualidade. Para um aluno de artes, uma boa aula de engenharia seria asfíxiante. Para um aluno de engenharia, uma aula sobre estética da arte moderna seria um *non-sense* de mau gosto.

Portanto, o bom ensino somente se define, quando referido a algum perfil específico de clientela. O que há de comum entre ensino de boa qualidade para clientelas muito variadas é o objetivo desenvolver o aluno ao máximo do seu potencial. Esse tem que ser o critério. É tirar do aluno tudo que ele pode dar. É oferecer o que quer que seja para levá-lo de onde ele está – onde quer que seja – para o mais longe que ele puder chegar – onde quer que seja.

Ao avaliar o ensino em um curso superior, o critério deverá ser sempre esse. Para a elite intelectual que consegue entrar nos cursos mais competitivos de uma meia dúzia de universidades de maior prestígio, provavelmente o melhor ensino não será muito diferente daquele considerado como o objetivo da USP ou de Yale. A pedagogia não interessa muito, pois os alunos aprendem com ou sem professor. A função da aula é despertar a curiosidade dos alunos para temas que eles poderão perseguir quase que por sua própria conta.

Mas aplicar tais critérios em uma escola noturna de Estados mais pobres ou de interior é errar duas vezes. Erra por punir

automaticamente o que está sendo feito nesta escola. E erra por sinalizar que deveriam imitar os cursos mais competitivos da USP.

Cada vez mais, o ensino se diversifica em sua estrutura e esta diversificação começa a ser reconhecida e valorizada. Tal diversificação é também necessária pelo aumento na heterogeneidade da sua clientela, com a democratização do ensino médio. Portanto, medir qualidade da pedagogia pelos mesmos gabaritos usados nas escolas de elite é um desserviço e uma disfunção. Repetindo, o bom ensino que faz crescer o aluno altamente peneirado das escolas de elite não é o mesmo que faz crescer o aluno noturno que trabalha em tempo integral e frequenta uma escola modesta.

É preciso não confundir a presente discussão sobre pedagogia com uma outra acerca do que se considera o desempenho mínimo necessário para cursar o ensino superior – assunto espinhoso e que está longe da temática do presente ensaio. Partimos aqui do universo dos alunos que, certo ou errado, lograram matrícula no ensino superior. Não está aqui em discussão a heterogeneidade aceitável, mas como lidar com ela depois que os alunos estão matriculados e em sala de aula. Trata-se aqui de encontrar os melhores modelos pedagógicos para tratar com as clientelas existentes e entender que, para elas, qualidade de ensino é o que as leva mais longe no seu crescimento pessoal.

Naturalmente, há áreas onde há mínimos de qualidade, requeridos pelo risco que uma prática deficiente pode causar. Claramente

incluídas nestas categorias estão as profissões da saúde. Um engenheiro calculista de estruturas tampouco pode ser formado em um curso sem padrões mínimos de qualidade. Se não fosse pela existência do exame da OAB, Direito estaria na mesma categoria. Mas afóra estes casos, a grande heterogeneidade nos cursos e clientelas já existe.

O objetivo deve ser sempre de ensinar os conteúdos prescritos. Portanto, há uma hipótese implícita de que o desempenho final deve ser o mais parecido possível. Mas a maneira de chegar lá difere de acordo com o aluno. A maneira mais desastrosa de tentar produzir igualdade é tratar os diferentes como se iguais fossem.

Como as dimensões pedagógicas não podem ser identificadas pelo Provão, as visitas e avaliações qualitativas são de grande importância para valorizar o bom ajuste entre o aluno e o ensino oferecido. É esse ajuste que deve ser farejado pelas comissões que visitam os cursos.

Pela mesma forma, na sua versão presente, o Provão não capta o chamado valor adicionado (embora pudesse fazê-lo com pouco esforço adicional).<sup>6</sup> Em outras palavras, diante de uma nota fraca, o Provão não diz se estamos diante de um curso delinqüente no que oferece ou se, simplesmente, os alunos são mais fracos do que nos outros. Nesses casos, o critério decisivo é a visita. Quanto mais

---

<sup>6</sup> Ver um exemplo concreto de estimativa de valor adicionado na pesquisa de Francisco Soares, Ricardo Molhano Ribeiro e Claudio de Moura Castro, *Os cursos "A" são os que mais oferecem aos alunos?*

problemático o curso, mais se exige dos visitantes em sua capacidade para sentir a qualidade do processo de ensino vigente.

### *Modalidades e duração do ensino superior*

Quer queiram os tradicionalistas ou não, o ensino superior se diversifica. Nos dias de hoje, além dos bacharelados de quatro a sete anos, apareceram os seqüenciais e os tecnólogos. Há também os técnicos que, apesar de serem pós-médios, não são considerados como de nível superior. Mas obviamente, o termo "nível superior" não contém nenhuma poção mágica que faça dos cursos assim considerados alguma coisa muito diferente do que pode ser um técnico de um ou dois anos.

Mas o fato é que há quatro níveis, correspondendo a quatro categorias algo diferentes de cargas horárias, direitos e privilégios. Quando tomamos como referência o que observamos nos países industrializados, o sistema brasileiro é bastante comparável. No principal, há uma escadinha de níveis e durações. Quanto mais alto o nível, mais as regalias, mais altos os diplomas e as possibilidades de acesso à pós-graduação.

É portanto altamente desejável que as quatro modalidades hoje existentes prosperem, cada uma atendendo ao seu mercado próprio e com suas características diferentes. Portanto, há um equilíbrio delicado entre a duração e os privilégios concedidos a cada nível. Um técnico que pode ser feito em um ano, não tem o *status* superior. Se tivesse, tiraria os incentivos para que os alunos

cursassem um tecnólogo ou seqüencial, mais longo, mais exigente e mais completo.

O CNE decidiu que tecnólogo é superior e seqüencial não é. Mas ao ser considerado superior, cai automaticamente nas regulamentações da duração mínima da graduação. É preciso distinguir claramente “superior” de “bacharelado”, de outra forma, acabaremos criando uma carga mínima para o bacharelado que se aplica também ao tecnólogo.

Por outro lado, a pressão de alguns grupos de interesse para aumentar a carga horária dos tecnólogos desfaz o precário equilíbrio entre técnicos, seqüenciais, tecnólogos e bacharelados de quatro anos. No presente, obteve-se um mínimo de equilíbrio entre esses níveis. Mas, por exemplo, se for aumentada a carga horária dos tecnólogos, os seqüenciais (que são mais curtos e sua criação requer ritos burocráticos mais leves), irão tomar o seu mercado, desequilibrando o sistema. Além disso, os tecnólogos ficarão com uma carga excessiva, muito próxima dos bacharelados, de *status* e mercado já mais consolidados.

O sistema está em aparente equilíbrio e as carreiras curtas estão crescendo, como se esperaria, diante da sua insignificante presença, quando comparada com outros países industrializados. Mas a solução é precária e depende de um equilíbrio de forças e grupos de interesse bastante volátil dentro do CNE.

Nesse assunto do equilíbrio e desequilíbrio, há também um misterioso conceito de hora-aula que se contrapõe a outro de hora-



relógio. Que alguém determine como se mede a carga horária, até não é má idéia. Mas quando no tecnólogo a medida é diferente do superior, alguma coisa não vai bem. Novamente, é um assunto volátil, onde uma resolução do CNE, passada na calada da noite, pode inviabilizar todo um setor.

Com foros de muito mais legitimidade, há propostas sendo discutidas no CNE para reduzir a duração da maioria dos cursos de bacharelado para três anos. Note-se que estão muito alinhadas com os princípios de unificação do ensino superior europeu, propostos a partir da Declaração de Bolonha. Tudo indica que o ensino superior europeu caminha para um diploma ao cabo de três anos, seguido de um mestrado nos dois seguintes, vindo depois o doutorado.

Mas neste assunto das modalidades e durações do ensino superior, todo cuidado é pouco, para que as soluções busquem o interesse coletivo e não sejam a simples manifestação da força política de grupos de interesse. Além disso, precisamos a estabilidade de uma lei, para evitar os sobressaltos e os aventureiros.

*Pesquisa e extensão possíveis  
nas IES particulares*

No bojo da discussão sobre as diferentes versões do que é qualidade, foi deixado de fora um elemento crítico, seja do ponto de vista intrínseco do ensino, seja do ponto de vista das discussões que se arrastam, década após década. Trata-se da pesquisa e da extensão, objeto de tantas controvérsias mal formuladas.

Daí o interesse em ter muito claros os conceitos, para que eventuais discordâncias sejam reais e não apenas fruto de falta de comunicação. Em primeiro lugar, devemos entender que o interesse pela pesquisa pode ter duas origens. Pode ser pela sua utilidade social ou pode ser pelo que contribuiria para o processo de ensino. Cada um desses objetivos requer uma pesquisa diferente.

### *Pesquisa como um fim em si*

No caso da pesquisa para produzir resultados úteis, o País precisa que alguém a faça, para alargar as fronteiras do conhecimento, melhorar o entendimento de problemas e para que novos produtos ou serviços sejam desenvolvidos. Nesse caso, o interesse é pela pesquisa em si e pelas suas conseqüências. Se está ou não junto com o ensino, isso não é o mais importante. Igualmente irrelevante é se está em uma instituição privada ou pública. Precisamos de um remédio para a malária, isso é mais importante do que o ensino que pode estar associado com o esforço de desenvolver um tal produto.

Nesse caso, o fator indutor da pesquisa é o produto que se deseja obter. Pode ser muito específico, no exemplo mencionado, mas pode resultar de um percepção de que um determinado tema pode dar resultados interessantes, ainda que não aplicáveis imediatamente. Nesse caso, o que contam são as expectativas de resultados práticos, as publicações, as patentes. O que justifica os gastos são a excelência ou a originalidade dos resultados, do ponto de vista de sua contribuição para a ciência ou tecnologia. A pesquisa, nesse caso, é um objetivo em si.

Em nenhum país do mundo a pesquisa que não tem aplicações imediatas pode ser financiada pelo setor empresarial. Portanto, o Estado tem que bancar a conta. O critério para escolher onde bancar tem a ver com a eficácia de longo prazo de tais investimentos. Se a instituição a ser beneficiada de infra-estrutura laboratorial ou de fundos projetos de pesquisa é pública ou particular, isso pouco interessa – embora não seja boa idéia alijar as instituições privadas nesse processo. O que interessa é se vai fazer bons usos dos recursos e produzir os resultados almejados.

### *Pesquisa que enriquece o ensino*

Do ponto de vista do ensino, a pergunta é outra. Temos que indagar se a pesquisa realmente contribui para o ensino. E a resposta não é tão óbvia. A pesquisa publicada em periódicos de grande repercussão pode não ter qualquer consequência sobre o ensino. Pelo contrário, pode dispersar a atenção dos professores e prejudicar o ensino, ficando as salas de aulas de graduação em mãos de professores menos qualificados. Portanto, não podemos nem apostar no automatismo dos benefícios da pesquisa para o ensino de graduação e nem confundir as contribuições no campo científico com contribuições no campo do ensino no local onde se realiza a pesquisa.

Se o objetivo colimado é a pesquisa como alguma coisa que irriga, que enriquece o ensino, não é necessariamente a mesma pesquisa clássica. A pesquisa cujo resultado é socialmente útil pode não trazer grandes contribuições para o ensino. Já a pesquisa que ajuda o ensino tem que ser realizada pelo próprio aluno com

o apoio do seu professor. Pode ser uma pesquisa do aluno, mais simples. Ou pode ser parte do trabalho do professor da graduação. Mas não precisa avançar significativamente a fronteira do conhecimento.

Os puristas perguntariam se pesquisa de aluno é realmente pesquisa. Parece razoável responder que, como quer que chamemos, essa é a única atividade com real valor para o ensino, sendo a modalidade que deveria ser mais valorizada na maioria das instituições. Que benefício traz para a qualidade do ensino de odontologia um *paper* sobre a hermenêutica do Direito, publicado em um periódico subalterno? E de que servem as pesquisas feitas por professores que não ensinam na graduação?

### *Quem faz qual pesquisa?*

Da discussão acima, decorrem algumas inferências importantes. Algumas instituições, pela excelência dos seus quadros e pela sua vocação e experiência voltam-se para a produção de pesquisa como um fim, pela razão simples de que alguém no País precisa conduzir tais atividades. São instituições voltadas para a pesquisa clássica. Se fazem também ensino, isso é quase um detalhe. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) não faz ensino, a Universidade de Viçosa faz. Mas tais instituições são poucas em qualquer país. No Brasil, não chegam à segunda dezena. E, assim mesmo, apenas alguns segmentos de tais instituições são produtores sistemáticos de pesquisa.

Para as demais instituições de ensino superior, a questão é outra.

Dentre nós, como nos países mais avançados, a maioria delas não tem os pendores e nem os meios de contribuir para alargar as fronteiras do conhecimento de forma significativa. Portanto, para elas a pesquisa que tem sentido deveria nascer de outra motivação. Seu objetivo é enriquecer o processo de ensino, acima de tudo.

A pesquisa que melhora o ensino de graduação raramente é aquela que termina com publicações em periódicos com *peer review* ou citadas no *Citation Index*. Um artigo a mais sobre propriedades de cristais piezo-elétrico, assinado por um professor do mestrado, pouco contribui para melhorar o ensino de graduação em Física. E ainda menos contribuirá para a graduação em Odontologia.

O que realmente contribui para o aluno é aquela pesquisa em que ele participa pessoalmente. Pode ser como assistente do professor, pode ser em um trabalho simples, sob a supervisão dos seus professores. No fundo, o que mais importa não é a pesquisa em si, mas o fato de que nela se materializam todos os princípios do método científico: a busca sistemática do conhecimento, o rigor analítico, a formulação e teste de hipóteses, a elaboração do conhecimento a partir do que diz o mundo real e a cuidadosa assepsia para separar fato de juízo de valor. É a intimidade com o método científico que educa o aluno, pois este é uma das maiores heranças da civilização ocidental. O resultado não importa muito e ainda menos a sua originalidade, como contribuição ao estoque universal de conhecimentos. Obviamente, a pesquisa de aluno não deve ser feita "de fingidinho". Ela tem que ser real e autêntica, mas lidando com problemas bem mais simples e de breve conclusão,

já que o aluno nem tem a maturidade para lidar com questões que estão na fronteira do conhecimento e nem tempo para isso. Em alguns casos, podem aparecer resultados originais ou até surpreendentes. Mas o teste da sua eficácia não pode ser este, no caso de alunos de graduação.

Na prática, esta é uma pesquisa que se faz a custos próximos de zero – além do que já se gasta no ensino. Talvez uma viagem de campo aqui, a impressão de questionários acolá. Quase sempre, livros ou cópias de artigos importantes e alguns materiais de consumo a mais do que o consumo regular. Nada que justifique a busca de fundos de financiadores externos.

Igualmente, as eventuais publicações são internas, ou cada vez mais, em algum *website*. Não há que buscar muitos recursos para esse trabalho. É o que se espera que sejam capazes os orçamentos usuais de operação de instituições de ensino.

Diante de tudo isso, as regras devem ser claras. Instituições especializadas em alargar a fronteira do conhecimento devem fazer pesquisa com esse objetivo. Para tal, devem ser financiadas pelo Estado, sejam elas públicas ou privadas.

Em alguns casos, sem financiamento não se dá um só passo, sobretudo nas áreas onde o experimento é laboratorial. Mas nas Humanidades, nas Ciências Sociais e na Matemática, há muita pesquisa que se conduz a custos próximos de zero. De cada vinte instituições de ensino superior, dezenove não são de

pesquisa, nem no Brasil e nem nos países mais avançados. Segundo a *Carnegie Commission*, das mais de 3.500 instituições de ensino americanas, apenas cerca de 100 têm pesquisa como objetivo e em um número bem menor a pesquisa é um objetivo central. Para a maioria das outras instituições, a situação é diferente. Ou o que devem fazer não se chama pesquisa, ou temos que alargar a definição de pesquisa, de tal forma a incluir aquelas atividades cuja motivação central é contribuir para o ensino e não para o estoque de conhecimentos. Sobre tais assuntos versará a próxima seção.

### *Uma nova interpretação legal da pesquisa e da extensão*

Temos uma Constituição peremptória na sua prescrição de um ensino indissociado da pesquisa e extensão. Além disso, obriga a lidar com os ainda mais graves problemas de aplicar a aceção convencional de pesquisa às áreas profissionais e de serviços. Diante destes escolhos legais, fica aqui a proposta de uma re-interpretação legítima do que significa pesquisa e extensão, para criar um marco legal realista.

Esta re-interpretação consiste em: considerar como pesquisa também aquelas atividades feitas com uma índole educativa e não apenas para o avanço da base de conhecimentos e fundir o conceito de pesquisa com o de extensão, passando a falar de um bloco único, onde as atividades realizadas focalizarão aquelas modalidades mais apropriadas e legítimas na área do conhecimento considerado. Em seguida, trocamos em miúdo tais idéias. A primeira idéia já foi apresentada anteriormente e é mais fácil de ser

entendida. Há uma prescrição Constitucional de que todo o ensino superior deveria ser acompanhado de pesquisa. Interpretada da forma rígida, como vinha sendo feito, tal prescrição é irrealista, somente servindo para incentivar a farsa da pesquisa, não apenas nas particulares, mas também na maioria das IES públicas, onde a pesquisa publicada ocorre de forma muito rala, se tanto. Os números demonstrando que o mundo real é assim estão no estudo sobre a pesquisa nas IES brasileiras intitulado, *A pesquisa nas universidades privadas*.<sup>7</sup>

Mas se entendemos que há instituições onde a pesquisa é um objetivo em si e outras onde está a serviço do ensino, temos aí as bases para definir uma postura legal realista. Todas devem fazer pesquisa. Algumas o farão para avançar o conhecimento, requerendo para tal um corpo de pesquisadores e fundos apropriados. Já para a maioria, continuaria sendo correta a exigência constitucional da pesquisa, mas entendida como uma pesquisa voltada para o ensino. É muito mais simples, muito menos dispendiosa e praticada em um nível de capilaridade muito mais elevado. Em outras palavras, todos os alunos devem fazer pesquisa o tempo todo, como parte integrante de sua educação.

Nas nossas melhores instituições de pesquisa, resta uma grande margem de professores que não são pesquisadores. Para estes, a prescrição da pesquisa feita pelo aluno é também perfeitamente aplicável.

---

<sup>7</sup> Claudio de Moura Castro. Revista *@prender* (novembro 2003).



Interpretada desta forma, a pesquisa pode ser rigorosamente exigida de todas as instituições de nível superior. Sobre a pesquisa publicada e com objetivos próprios, não é necessário falar muito mais. Contudo, a pesquisa feita pelos alunos ou com os alunos requer explicitação. A exigência é que durante todo o seu curso, os alunos permanentemente estejam praticando o método científico, aplicando teorias, produzindo trabalhos que, pelo menos, deixam uma manifestação por escrito. Deve haver mais ênfase nos trabalhos de pesquisa de fim de curso e de fim de semestre. Os professores devem dispor de algum tempo para atender aos alunos. Tal como no caso da pesquisa convencional para avançar a fronteira do conhecimento, a demonstração do cumprimento da norma legal é mais do que fácil, por ser o resultado materializado em algum rastro escrito. Nada mais fácil do que criar um *website* onde se acumulam todos os trabalhos de alunos. Quem quiser saber se a instituição está cumprindo as determinações legais, basta ir à Internet.

O próximo ponto é a fusão do conceito de pesquisa e de extensão. Esta parece ser uma esperança de solução para um problema legal angustiante do ensino superior brasileiro. O texto legal fala de ensino, pesquisa e extensão, sugerindo serem partes insubstituíveis do processo de ensino. Mas nem o termo pesquisa é suficientemente claro e nem o mesmo ocorre na extensão. Pior, tal prescrição legal foi feita pensando nas áreas acadêmica e científica, de resto, deixando as pegadas dos autores das normas, oriundos das ciências biológicas. Lamentavelmente, as áreas profissionais, de serviços e as artes não estavam no horizonte daqueles que redigiram os textos legais.

No seu sentido clássico e mais rígido, pesquisa é só o que se publica nos grandes periódicos com *peer review*. A vantagem desta definição é sua clareza e precisão. A desvantagem é que somente nas áreas ditas científicas uma tal pesquisa tem sentido. Não podemos subestimar tal limitação, pois a pressão para publicar segundo tal critério leva as áreas profissionais e de serviços a criar um pastiche da pesquisa ou, pior, uma pesquisa inapropriada ou sem sentido. Uma ópera é uma pesquisa? E um chorinho? Uma nova armação de ataque em um time de voleibol é pesquisa? A invés de fazer óperas e passos de balé, as áreas não acadêmicas ficam pateticamente fingindo que fazem pesquisas acadêmicas. Fazem a biografia do autor da ópera, ao invés da própria. Uma invenção que não deveria ser publicada, pelo segredo comercial, é pesquisa? Na prática, os autores estão matando a galinha dos ovos de ouro, publicando o que deveria ser patenteado ou vendido às empresas. Uma consultoria que aumenta em 50% a produtividade de uma fábrica é pesquisa? Na prática de hoje, nada disso conta para os méritos acadêmicos e o curso mais produtivo naquilo que realmente é importante na área é desvalorizado. Por exemplo, a avaliação do Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) é erodida pelo fato de que os professores se envolvem na resolução de problemas práticos, ao invés de apenas publicar. Como consequência, nas áreas não acadêmicas, essas trapalhadas levam a uma produção de pesquisa equivocada ou sem qualquer valor.

O que é extensão? Na tradição americana, extensão é a fábrica de dinheiro que financia o prejuízo dos doutorados. É uma venda agressiva de cursos sobre tudo, para o público mais diverso possível. Ou, pode ser a venda de serviços comerciais dos laboratórios de

pesquisa. Ou, dos seus laboratórios puramente comerciais, criados para gerar dinheiro. É isso? Nada errado, mas acaba sendo isso que está crescendo no Brasil.

Mas há uma outra visão da extensão, mais associada à responsabilidade social, aos trabalhos de campo com índole social e aos trabalhos voluntários dos alunos junto às comunidades pobres. Mas, sempre, a preocupação é enriquecer a experiência do aluno.

Há uma simetria entre os dois conceitos de extensão com o que foi dito sobre a pesquisa. A extensão pode ser um fim em si, como gerar fundos para financiar a instituição. Isso pode ser feito em atividades puramente comerciais ou em serviços sociais financiados por outrem. Ou, pode ser um meio para enriquecer a educação do aluno, como nos programas de voluntariado ou outras intervenções onde os alunos têm muito protagonismo.

As duas alternativas são legítimas e justificáveis. Como no caso da pesquisa, trata-se de encontrar a vocação do curso e lá focalizar as atividades.

No limite, o que não pode ser considerado como pesquisa, no sentido ortodoxo, pode ser considerado como extensão. Sem clareza na variedade de conceitos de pesquisa e de extensão, a discussão não levará e nenhuma parte, pois cada um responde com sua própria definição ao argumento do outro.

A sugestão do presente ensaio é que se fale de um *continuum* que vai da pesquisa acadêmica clássica e termina nas formas mais

comerciais de extensão. Temos que definir o que se espera de cada perfil de IES. Mais ainda, a sugestão é que se considere pesquisa e extensão como um bloco único, dentro do qual a especificidade da área e do curso vai ditar o produto mais nobre que se espera do curso. Ou seja, não se estaria pedindo ao curso que faça um pouquinho de pesquisa e um pouquinho de extensão, mas que faça bem e muito o que é da sua natureza fazer. A este trabalho chamamos de “pesquisa-extensão”.

Imanente a esse *continuum*, há uma natureza que é comum a todo ensino superior de qualidade. Trata-se da valorização do trabalho criativo que caracteriza a essência da profissão. Na Biologia e na Física, tipicamente, é um *paper*. Afinal, foi destas áreas que se originaram os princípios que migraram para o texto legal. Mas no balé, poderia ser uma nova coreografia. No Desenho Industrial, pode ser uma cadeira mais anatômica. Na Sociologia, pode ser um método melhor de estimar intenção de voto. Na Medicina pode ser um aperfeiçoamento na prática de diagnóstico. No Direito, a intermediação entre a empresa e a comissão de fábrica que evitou uma greve inútil. Na Engenharia, o *retrofit* de um processador programável em uma máquina velha.

O trabalho criativo, fiel à essência da profissão, deveria ser o critério decisivo, definindo, na prática, o foco do duo pesquisa-extensão. Se chamarmos tais trabalhos de pesquisa ou de extensão, não importa muito, desde que saibamos de que estamos falando. Mas o melhor é que o texto legal passe a falar de pesquisa-extensão, sem jamais separar as duas coisas, dado o fato de que o trabalho mais criativo em cada área vai estar em um ponto diferente do

*continuum*. Tanto não tem sentido um astro-físico fazer extensão na favela como não tem sentido um aluno de Serviço Social escrever *papers* teóricos (o que, na prática, acaba como arremedo ou mímica de trabalho acadêmico). Cada um deve fazer o que é próprio da essência criativa de sua área. No meio do caminho, temos áreas como a Engenharia, onde há muito de trabalho criativo dentro das fábricas e um pouquinho de *papers* a serem publicados. O que não pode haver é o desequilíbrio ou o desvio de esforços.

Para resumir, sem tocar na Constituição, podemos interpretar legitimamente o que diz sobre pesquisa e extensão. Definimos pesquisa de uma forma mais ampla, para incluir também aquela pesquisa cujo objetivo é irrigar o ensino. Definimos, assim, um bloco indissolúvel de pesquisa-extensão, que todos têm que fazer, mas que cada área vai focalizar seus esforços naquilo que lhe é próprio, como atividade criativa.

Em linha com o novo texto legal, tanto a Fundação Coordenação de Pessoal de Nível Superior (Capes) como a SESu e o Inep teriam que redefinir suas medidas de “produção científica” – aliás, termo totalmente inadequado, pela presença de cursos de Artes, Desportos e serviços, tanto na graduação quanto na pós-graduação. O imperativo legal de redefinir o pacote pesquisa-extensão quebraria o vezo academicista que permeia as comissões de especialistas de todos esses órgãos.

Uma consequência importante seria a necessidade de redefinir os perfis dos professores das carreiras profissionais, já que, em muitas

delas, os píncaros das suas atividades criativas não correspondem a pessoas com diplomas de mestrado ou doutorado. O engenheiro civil mais criativo tende a ser o que está na obra e que nunca fez pós-graduação. E o médico clínico? E o maestro? E o compositor? E o técnico de futebol? Seria necessário criar uma carreira paralela para os mais destacados nas suas áreas profissionais. Alguns seriam tratados e remunerados como se doutores fossem, outros como mestres, ou especialistas.

### *III. Os limites da expansão do ensino particular*

Esperava-se que, com a fenomenal expansão do ensino médio, haveria um afluxo muito maior de famílias de nível sócio-econômico bem mais baixo passando a entrar no ensino superior. Contudo, pesquisas recentes, apoiadas no Censo Demográfico e na Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD), negam a hipótese de que o acesso ao superior privado estaria se democratizando.

No presente capítulo, exploramos as causas de tal estancamento no processo de incorporação de camadas sociais mais modestas, bem como os limites que começam a ser sentidos no crescimento do ensino particular. Note-se que este não é apenas um problema para os operadores de escolas. Considerando os números de matrícula estipulados pelo Plano Nacional de Educação, grande parte desta expansão terá que vir do setor privado. É a sociedade brasileira que será privada do volume crescente de graduados de ensino superior,

considerado como um dos elementos de expansão e modernização da economia.

Os números oriundos das pesquisas domiciliares sugerem que há um patamar mínimo de renda, abaixo do qual os alunos não conseguem arcar com os custos de um ensino privado – tal como é hoje operado, sem quaisquer subsídios. Ou seja, a perspectiva de expansão com democratização pode vir a ser um rebate falso. O ensino superior poderá continuar quase tão socialmente elitizado quanto antes, pois as pesquisas sugerem que as novas camadas, hoje capazes de terminar o ensino médio, não têm os níveis de renda necessários para pagar as mensalidades do ensino particular.

Quando consideramos a quase impossibilidade das universidades públicas de se expandir o bastante, pode-se dizer, só há três saídas. Ou criam-se subsídios para os alunos do sistema privado (bolsas ou crédito educativo), ou reduzem-se os custos do ensino privado, ou cresce a matrícula nos cursos curtos (técnicos, seqüenciais e tecnólogos). Sob essa última alternativa, vale dizer que a Secretaria de Ensino Médio e Tecnológico (Semtec/MEC) bloqueou os pedidos de abertura de novos cursos de tecnólogos. Se considerarmos ser essa a via mais acessível para as classes sociais mais modestas, não podia ser uma medida mais anti-democrática.

No que segue, examinamos inicialmente as soluções via bolsas e crédito educativo. Em seguida, passamos a examinar os cenários possíveis de redução de custos do ensino.

### *Financiamento com bolsas e crédito*

É muito grande o número de alunos que cursariam uma faculdade se as mensalidades fossem mais baixas. Para reduzir o desembolso dos alunos, há duas soluções clássicas, as bolsas de estudo e o crédito educativo. Nenhuma das duas alternativas é desconhecida no ensino superior brasileiro.

Note-se, o objetivo é favorecer ao aluno, não ao dono da faculdade. O ensino privado de qualidade correta não é um investimento com menos conseqüências sociais do que o ensino público. Não podemos punir os alunos só porque o subsídio público também beneficia a IES privada. A ponte construída pela empreiteira privada não é menos útil do que a mesma ponte construída pelo serviço público.

Há uma certa imprecisão lógica na apresentação de mecanismos de financiamento do ensino privado no presente ensaio, já que está fundamentalmente voltado para uma redefinição do seu marco legal, no bojo de leis ordinárias aprovadas pelo Congresso, pois é assunto que mais provavelmente se resolve dentro do âmbito do Executivo. Mas é que a questão do financiamento é parte indispensável da discussão da expansão do ensino superior. Portanto, não é possível ignorar o assunto.

### *Bolsas de estudo*

As bolsas de estudo são de administração mais fácil, pois são fundos perdidos, onde não há a tentativa de recuperar os gastos, como no



crédito educativo. Considerando que a mensalidade média do ensino privado é da ordem de R\$ 360,00 podemos imaginar que uma bolsa cobrindo a metade deste montante permitiria um aumento extraordinário no número de candidatos que poderiam freqüentar o ensino superior privado. E note-se que R\$ 180,00 é dez por cento do custo aluno nas instituições públicas. Ou seja, com o custo de criar uma nova vaga no público seria possível aumentar em dez alunos o ensino privado.

Há alguns problemas técnicos de criar mecanismos de seleção dos candidatos que têm deficiências financeiras. As combinações destes mecanismos com exigências mínimas de desempenho acadêmico não podem tampouco ser ignoradas e merecem grande atenção. Mas são todos problemas cuja solução é relativamente fácil. Igualmente, há decisões quanto às formas de distribuição de bolsas. Uma alternativa é entregar quotas às IES, dando a elas o encargo de selecionar os candidatos e fazendo-as responsáveis por demonstrar que foram competentes e conscienciosas no processo. É a fórmula mais simples.

A alternativa é dar as bolsas diretamente aos alunos, para que selecionem para onde querem ir. Essa possibilidade de escolha, em si, é uma vantagem. Permite também que se criem filtros para as opções possíveis, criando assim um prêmio para as IES que oferecem um ensino melhor. Mas, administrativamente, é mais complicada e onera mais a máquina governamental. Quando dá errado, não há de quem reclamar.

O Estado de São Paulo está iniciando um experimento no qual entra com a metade das mensalidades e a IES com a outra metade. Dada a evasão e a inadimplência, tal oferta pode interessar às instituições, ao mesmo tempo em que permite ao aluno carente frequentar um curso superior – sem que o erário público tenha que despende o que se requer para expandir a matrícula na Universidade de Campinas (Unicamp) ou na USP.

Na prática, há muito poucas bolsas de estudo para alunos de graduação das particulares. Os números são ínfimos, diante da demanda potencial.

### *Crédito educativo*

O crédito educativo é uma solução potencialmente mais barata ainda, pois os recursos são recuperados mais adiante. Não obstante, sua operação é bem mais complicada, pois, para minimizar a inadimplência, muitos mecanismos de segurança têm que ser criados. A experiência internacional pode ser resumida em duas grandes conclusões. (i) A maioria dos programas existentes tem custos administrativos altos e recuperação baixa dos empréstimos. No final de contas, recupera-se menos da metade do que foi gasto. (ii) Não obstante, hoje se conhecem as boas fórmulas para operar programas deste tipo de maneira eficiente e há bons exemplos a serem imitados, tanto de programas que já foram criados em bases sólidas como de outros que foram reformados e passaram a ser eficientes.

Seja como for, a oferta de crédito educativo permanece muito reduzida no Brasil. É muito menos do que seria desejável para possibilitar a centenas de milhares de alunos a freqüência ao ensino superior privado.

Estão sendo consideradas várias novas propostas de crédito educativo. A primeira delas consiste em permitir que o Fundo de Garantia por Tempo Serviço (FGTS) de cada contribuinte possa ser usado para pagar mensalidades do ensino superior. O esquema é simples. Sua única e séria falha é que, dentre os potenciais candidatos ao ensino superior, o montante acumulado do FGTS é muito reduzido e não seria suficiente para levá-los muito longe nos seus cursos.

Uma outra proposta usaria uma pequena fração dos rendimentos do FGTS para criar um fundo de crédito educativo. Inicialmente, seriam mobilizados 400 a 500 milhões de reais, sendo a dotação aumentada a cada ano. Segundo esta proposta, em quatro anos, 300 mil alunos poderiam se beneficiar do crédito educativo.

Há uma terceira proposta, envolvendo fundos externos. Por meio dela, seria levantado um bilhão de dólares no exterior, pagando os juros de mercado internacional, com um *spread* de 4% ao ano – o que é considerado baixo. Esses fundos seriam transferidos para bancos brasileiros conveniados e transformados em reais. As taxas cobradas para os usuários seriam de 7% ao ano, o que mantém mais ou menos os mesmos juros. Os bancos transfeririam os fundos para uma estrutura de financiamento de estudantes, ou seja, um mecanismo de transformar grandes somas de dinheiro em micro-

créditos. O risco maior envolvido é o cambial. Para cobrir tal risco, o Estado brasileiro entraria, fazendo o *hedging* da operação. Não é pedir muito ao Estado, pois em todos os bilhões de dólares tomados emprestados dos bancos multilaterais, o Estado paga o juro, amortiza o empréstimo e cobre o risco cambial. Na operação considerada, os custos são apenas do risco cambial, uma fração diminuta do custo total de um empréstimo.

Há também uma quarta proposta, usando o compulsório dos bancos. Nela, o crédito educativo receberia o mesmo tratamento que a agricultura, isto é, um juro subsidiado. Politicamente, esta última alternativa é a que vem encontrando menos receptividade.

Todas estas são propostas com um envolvimento sério do setor público. Paralelamente, há várias iniciativas do setor privado. A Associação dos Profissionais Liberais Universitários do Brasil (Aplub) tem uma longa trajetória de crédito educativo privado e uma taxa de inadimplência baixíssima. O *Ideal Invest* inicia um programa de crédito educativo privado em novas bases. Alguns bancos privados também ensaiam alguma coisa nesta direção.

### *Reduções nos custos do ensino privado*

O valor elevado das mensalidades parece ser o grande obstáculo à expansão de matrícula no superior privado. Portanto, se for possível uma redução neste montante, isso poderia induzir uma grande expansão na matrícula, já que existe hoje ampla capacidade ociosa na rede.

As equações de custo do ensino são bem conhecidas. O grande peso dos custos arcados pelos alunos vem dos gastos de pessoal. Quanto mais simples e pouco sofisticado o ensino, mais pesam os gastos com professores. Uma faculdade bem manejada e com certo refinamento no seu ensino pode gastar próximo da metade da sua receita bruta com pessoal. Em uma faculdade mais rudimentar ou com uma gestão mais descuidada, os gastos com pessoal pode facilmente ultrapassar os 70% da receita. Portanto, pessoal pesa muito, sendo o mais importante fator na determinação dos custos cobrados dos alunos.

Por definição, os custos de pessoal resultam da divisão da folha de pagamento dos professores pelo número de alunos. Aí está tudo.

Para baixar os custos, é preciso ou ter mais alunos na sala de aula, ou reduzir a folha dos professores. A folha só poderá baixar se os professores passarem menos tempo com os alunos ou se os seus salários forem reduzidos. O que acontece com a qualidade do ensino em cada uma destas hipóteses é o ponto de partida para as discussões do que pode e do que deve ser feito.

Em uma faculdade que gaste metade da receita com pagamento de pessoal, uma sala de aula com o dobro dos alunos tem um custo aluno que se reduz em 25%. Tão simples quanto isso.

E em que medida, dobrar o número de alunos sacrifica a qualidade do ensino? Esta resposta não tem nada de simples. No Brasil, a regra repetida por todos diz que a sala de aula deve ter 50 alunos, no máximo. De onde vem este número mágico ninguém sabe.

Na lei não está. Apenas sabemos que nem vem da pesquisa e nem da observação de como fazem os países mais bem sucedidos na educação superior. De fato, universidades pequenas e tidas como estando dentre as melhores do mundo, por exemplo, Harvard e Princeton, têm aulas com até 400 ou 500 alunos na sala de aula. Esses números não escandalizam ninguém, nem no mundo universitário americano, (onde há aulas em anfiteatros, com mais de mil alunos) e nem na Europa onde o mesmo ocorre com grande frequência.

A lista das pesquisas relacionando qualidade do aprendizado com o tamanho das salas de aulas é enorme. Esse é um dos assuntos mais pesquisados na literatura da educação. Não obstante, os resultados mostram sempre a mesma coisa: não há associação entre o número de alunos na sala de aula e o nível de aprendizado. As únicas exceções são os alunos muito pobres nos anos iniciais de alfabetização, onde parece haver uma certa vantagem para as classes pequenas.

Bem sabemos que as estatísticas podem esconder situações particulares, em diferentes estilos de ensino. Obviamente, um ensino intimista e com muito apoio pessoal aos alunos sofrerá com aulas grandes. Mas na maioria dos cursos superiores, as aulas de 50 não oferecem qualquer contato pessoal com os alunos. Na prática, o professor entra na sala, dá a sua aula, responde a uma ou outra pergunta dos alunos e faz outras tantas. Toca a sineta e ele vai embora. Ora, se estivessem 500 alunos, os alunos aprenderiam mais ou menos a mesma coisa – desde que os problemas de audibilidade de sua voz sejam resolvidos. Ou seja, para o tipo de

pedagogia predominantemente utilizado no ensino superior brasileiro, os alunos estão pagando por uma aula quase intimista e recebendo um ensino impessoal. Péssimo negócio.

Se fosse possível obrigar os cursos a oferecer um grau maior de interação direta com os professores, ainda se poderia justificar um tamanho máximo de 50 alunos na sala de aula. Mas não há lei que consiga fazer isso.

Diante dessa realidade, o mais correto é eliminar as exigências legais de tamanho de aulas. Isso permitiria uma queda considerável dos custos cobrados dos alunos. Uma alternativa mais branda seria exigir que sejam oferecidas seções de discussão com professores ou monitores menos dispendiosos. É mais ou menos o que acontece nas grandes universidades americanas, onde as aulas magnas de 1.000 alunos são intercaladas com pequenos grupos liderados por alunos de pós-graduação.

Se fosse permitido, iriam todos colocar mil alunos nas salas de aula? Certamente que não, pela mesma razão que algumas escolas voluntariamente fazem turmas com menos de 50 e oferecem muitas outras amenidades que custam caro, sem que haja qualquer imposição legal. Na verdade, muito do que oferecem os cursos custando R\$ 800,00 não é por obrigação legal, mas apenas resultam de uma tentativa de oferecer um ensino melhor, mais interessante ou mais eficaz. Para cobrir os custos adicionais, esses cursos cobram mais do alunos. Há mercado para o mais caro e para o mais barato. Liberar o tamanho das aulas vai afetar alguns operadores que se interessarem por uma clientela menos

preocupada com estes aspectos e não vai afetar outros que buscam um ensino mais sofisticado ou agradável. O que sugerem algumas pesquisas é que alunos e professores gostam de aulas pequenas. Mas isso não significa que aprendam menos nas aulas grandes. É mais pelo conforto do que pelo rendimento acadêmico.

As outras duas variáveis determinando custos são a carga horária e o nível salarial dos professores. Sobre a carga horária, temos no nosso ensino superior uma carga horária muito mais elevada do que o típico em países onde o ensino é muito melhor do que o nosso. As nossas vinte horas de aula são quase o dobro da carga horária do ensino americano em tempo integral (nos Estados Unidos essa definição de tempo integral só tem conseqüências para a obtenção de ajuda financeira federal). Ora, custa crer que ouvir professores falar por vinte horas semanais seja uma boa fórmula pedagógica. Nos países de Primeiro Mundo, a carga de aulas é menor e a carga de trabalhos e leituras fora de aula é muito maior. Obviamente, é muito mais barato o aluno estudar em casa do que ouvir um professor falando por vinte horas. Alguns perguntarão como é possível dar toda a matéria do currículo em dez ou doze horas por semana. A resposta é que provavelmente a matéria prescrita em nossos currículos é exagerada e ultrapassa a capacidade de absorção dos estudantes. Menos aula pode significar menos matéria e mais aprendizado. Portanto, esta carga horária em regime presencial é um dos fatores críticos para redução dos custos. Voltaremos ao assunto, quando forem discutidos os cursos semi-presenciais.



As exigências de pós-graduação dos professores tendem a ser artificiais. Certamente, são inapropriadas nas áreas profissionais. Se nestas áreas o recrutamento for de profissionais em exercício, isso pode significar uma certa redução na folha de salário, pois há hoje um prêmio a ser pago aos professores com mestrados e doutorados. E do ponto de vista pedagógico, tal mudança de perfil só pode significar um ganho para os alunos.

Juntando tudo, há um grande potencial de redução de custos do ensino privado, desde que se quebrem alguns tabus. São tabus, por não terem qualquer respaldo científico.

A proposta é que a lei libere tais restrições. A instituição é responsável pelo ensino que oferece. Como faz para oferecer tal ensino é problema dela.

### *O limbo do ensino a distância e semi-presencial*

Faz vinte anos que a regulamentação efetiva do ensino a distância patina, derrapa e atola. Mais recentemente, alguma coisa avançou. Mas a má vontade vem de todos os lados, a inércia burocrática paralisa e o elitismo (mal) disfarçado do nosso ensino público e da sociedade em geral militam contra uma regulamentação que estimule, ao invés de atrapalhar. Por exemplo, se a avaliação tem que ser presencial, como disposto, como fazer com um aluno do Acre matriculado em um curso na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS)? Seria o caso de presentear um mapa do Brasil para as duntas vestais que preparam tais regulamentos.

Com os avanços recentes nas formas de ensino possíveis, a coisa se complica, ao invés de simplificar. De fato, o ensino semi-presencial parece uma forma com muito mais futuro do que o ensino puramente a distância e o puramente presencial. O ensino a distância com momentos presenciais sempre caracterizou a *Open University*, pioneira no ramo. Mas em muitas universidades, como no Massachusetts Institute of Technology (MIT), os alunos presenciais estão fazendo a distância algumas disciplinas. Portanto, a variedade de fórmulas se expande e não basta mais dizer como tem que ser o ensino a distância convencional.

A possibilidade de fazer até 25% da carga horária em regime a distância é um grande passo à frente. Mas quem quiser fazer 30%, ainda é presencial ou salta para a legislação do ensino a distância?

Na pós-graduação *stricto sensu*, há uma certa lógica em criar critérios bastante rígidos para o ensino a distância. A enxurrada de diplomas estrangeiros de segunda grandeza ou mesmo fraudulentos mostra os perigos de se oferecer muitos prêmios aos mestres e doutores e fazer vistas grossas à forma pela qual foram obtidos.

Contudo, há uma área onde as dificuldades não são justificadas que é o mestrado profissional, criando um obstáculo sério. Como o mestrado profissional não deveria ter pesquisa – pelo menos, pesquisa no sentido convencional – despe-se de sentido a exigência de presença física para a sua realização. De fato, tem sentido a idéia de que pesquisa se aprende convivendo cotidianamente com quem a faz. Só que deixa de se aplicar em um mestrado profissional,

colocando esse programa em uma categoria diferente, já que não há pesquisas clássicas em tais cursos. Seria razoável imaginar que um mestrado profissional possa ser feito a distância, mas que um mestrado acadêmico devesse ter um período presencial considerável, se não predominante.

A experiência internacional mostra a existência de mecanismos de controle possíveis. Por exemplo, instituições com séria reputação podem receber a delegação de aplicar provas em alunos que moram nas suas vizinhanças. Um curso operado na Inglaterra ou em Porto Alegre pode usar a Universidade do Acre para aplicar as provas dos alunos que lá moram.

Necessitamos um marco legal para lidar com o ensino semi-presencial. Nem uma extensão do ensino convencional e nem enquadrado como uma variante do ensino a distância.

### *Uso de vídeo ou videoconferência*

Em *campi* localizados em locais menos servidos de recursos humanos, é possível substituir a aula presencial por um vídeo ou uma videoconferência. O preço das conexões para videoconferências está baixando e, em muitos casos, já pode reduzir os custos por aluno, aumentar a qualidade do ensino ou até ambos.

A videoconferência é uma possibilidade que se difunde cada vez mais no Brasil. Já é fácil ter conferências a distância, usando os equipamentos convencionais disponíveis. Os custos estão variando muito, dependendo da disponibilidade de provedores, satélites, fibra

e, sobretudo, a qualidade da imagem desejada. É difícil dizer de antemão quando e onde há economias na videoconferência. Mas a prática é cada vez maior no Brasil – exceto na graduação.

Há um vácuo legal. Professor ruim de carne e osso pode. Mas e se o professor estiver na sala ao lado e for visto por um monitor? Pode? E se o professor estiver longe, em outro país? E se for um vídeo e não uma videoconferência? E se o vídeo for comprado na loja? Passar um vídeo com o professor presente, pode. Mas, e se o professor sair da sala?

Obviamente, não será por meio de regrinhas detalhistas que tais questões vão ser respondidas. O que precisamos são alguns princípios gerais. E, mais ainda, de avaliar os resultados e não as minudências da pedagogia usada.

### *Bibliotecas virtuais e potenciais*

Os regulamentos da SESu e do CNE (é pouco nítida a fronteira entre o que vem da SESu e o que vem do CNE) não permitem substituir bibliotecas reais pelas virtuais. Mas essa é uma direção onde, mais cedo ou mais tarde, será necessário avançar. Alguns periódicos já estão *on line* e outros sequer existem em papel. Como exigir na biblioteca os periódicos que não são publicados em papel?

O mesmo acontece com muitos livros. Cada vez mais, os clássicos estão disponíveis *on line*. Se são parte integrante das listas de leituras obrigatórias, qual o sentido de comprar em papel o que está disponível na Internet?

Possivelmente, temos que caminhar para soluções integradas. O que interessa não é a biblioteca e os livros em papel, mas o conjunto de ofertas, incluindo todos os meios de acesso.

E podemos ir mais adiante. Não será um crédito, nas mãos dos professores, para comprar livros no [www.Amazon.com](http://www.Amazon.com) muito mais útil do que uma biblioteca entulhada de livros que ninguém lê? Ou seja, uma biblioteca potencial pode ser melhor do que uma real – desde que existam os meios para rapidamente converter o potencial em real, quando a necessidade aparecer.

### *O tratamento da inadimplência no ensino privado*

Diante da inadimplência bastante alta nos cursos privados e da perspectiva de que, cada vez mais, os alunos novos virão de camadas sociais mais modestas, os custos do ensino superior passam a ser um fator limitativo sério e os problemas encontrados por muitos alunos tendem a aumentar e não a diminuir. Mas, no bojo de tais dificuldades, há muita demagogia.

Um pobre que não pague a prestação de sua geladeira, será visitado por um meirinho que a leva de volta para o vendedor. Muito menos pobres são os universitários que não pagam as suas mensalidades. No entanto, a lei é muito mais leniente com eles, permitindo privilégios que os pobres que compram a geladeira não têm.

Na verdade, nem há razões para os universitários inadimplentes terem privilégios que não têm os pobres que compram geladeiras e

nem os donos de escola têm interesse em explorá-los, pois o pior cenário para ambos é o abandono do curso. Portanto, faz sentido pensar em um marco legal para os inadimplentes, mais em linha com as práticas vigentes para o não pagamento em outras áreas.

## *Normas para apresentação de originais*

A Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), por meio do *ABMES Cadernos*, publicará trabalhos (ensaios, artigos de pesquisa, textos de referência e outros) sobre temas e questões de interesse específico das instituições de ensino superior associadas, os quais deverão ser submetidos à aprovação da Diretoria da Associação.

Os trabalhos deverão ser inéditos e enviados para a publicação exclusiva do *ABMES Cadernos*.

### *Apresentação dos originais*

Os trabalhos obedecerão à seguinte estrutura básica na apresentação dos originais:

*Título* acompanhado do subtítulo, quando for o caso, claro, objetivo e sem abreviaturas;

*Nome do autor* e colaboradores por extenso, em itálico, com chamada (\*) para rodapé, onde serão indicadas duas ou três credenciais escolhidas pelo autor;

*Texto* (duas cópias) digitado em espaço duplo, sem emendas, acompanhado do respectivo disquete, versão Word 6.0 ou superior.

*Resumo* de 10 linhas que sintetize os propósitos, métodos e principais conclusões.

*Dados sobre o autor* – nome completo, endereço, telefone, fax, e-mail, vinculação institucional, cargo, área de interesse, últimas publicações.

*Notas* exclusivamente de natureza substantiva, numeradas sequencialmente e datilografadas em folhas separadas. As menções a autores, no correr do texto, devem subordinar-se à forma – autor/data –, como no exemplo: (Santos, 1997). Diferentes títulos do mesmo autor publicados no mesmo ano devem ser diferenciados adicionando-se uma letra depois da data. Exemplos: (Santos, 1997a), (Santos, 1997b).

*Ilustrações complementares* – quadros, mapas, gráficos e outras – apresentados em folhas separadas do texto, com indicação dos locais onde devem ser inseridas, numeradas, tituladas e com a indicação da fonte. Sempre que possível, devem estar confeccionadas para a sua reprodução direta.

*Siglas e abreviações* registradas entre parênteses, seguidas de suas significações. As siglas de mais de quatro letras formando palavras devem aparecer em caixa alta e baixa. Exemplo: Unesco.

As *citações* de até quatro linhas devem ser destacadas no parágrafo entre aspas sem alteração do tamanho de letra. As citações de mais de quatro linhas devem ser destacadas em espaços recuados à esquerda e à direita, em tipo menor, e sem aspas. Evitar o uso de citações em negrito e em caixas altas. As palavras e/ou expressões em língua estrangeira devem aparecer em itálico.

As *referências bibliográficas* apresentadas ao final do artigo devem aparecer em ordem alfabética, obedecendo às normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), conforme exemplos citados a seguir.

### 1. Livros

DIAS, Gonçalves. *Gonçalves Dias: poesia*. Organizada por Manuel Bandeira; revisão crítica por Maximiano de Carvalho e Silva. 11. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1983.

### 2. Artigos em revistas

MOURA, Alexandrina Sobreira de. Direito de habitação às classes de baixa renda. *Ciência & Trópico*, Recife, v.11, n.1, p.71-78, jan./jun. 1983.

### 3. Artigos em jornais

COUTINHO, Wilson. O Paço da Cidade retorna seu brilho barroco. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 6 mar. 1985. Caderno B, p.6.

BIBLIOTECA climatiza seu acervo. *O Globo*, Rio de Janeiro, 4 mar. 1985. p.11, c.4



#### 4. Leis, decretos e portarias

BRASIL. Decreto-Lei n° 2423, de 7 de abril de 1998. Estabelece critérios para pagamento de gratificações e vantagens pecuniárias aos titulares de cargos e empregos da Administração Federal direta e autárquica e dá outras providências. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, v. 126, n.66, 8 abr. 1998. Seção 1, p.1.

#### 5. Coletâneas

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Governo, empresa estatal e política siderúrgica: 1930-1975, in O . B. Lima & S. H. Abranches (org.), *As origens da crise*, São Paulo, IUPERJ/Vértice, 1987.

#### 6. Teses acadêmicas

VON SIMSON, Olga de Moraes. *Branco e negro no carnaval popular paulistano*. Tese de Doutorado. FFLCH/USP, 1989.

#### 7. Autores repetidos

O nome do autor de várias obras referenciadas sucessivamente deve ser repetido nas referências seguintes à primeira.

Os artigos recebidos, aceitos ou não para publicação, não serão devolvidos aos seus autores.

O envio de trabalhos implica a cessão de direitos autorais para o *ABMES Cadernos*.

Serão fornecidos, gratuitamente, 10 (dez) exemplares ao Autor do trabalho publicado no *ABMES Cadernos*.

Os textos assinados são de responsabilidade de seus autores.

Esta obra foi composta em Univers 45 Light e impressa nas oficinas da Athalaia Gráfica e Editora Ltda, no sistema off-set sobre papel polén soft 80g/m<sup>2</sup> miolo, com capa em papel Couchê Fosco 180g/m<sup>2</sup> para a ABMES, em fevereiro de 2004. Athalaia Gráfica e Editora Ltda. Fone: (0\* \*61) 344-1002 – Fax: (0\* \*61) 344-2827 e-mail (athalaia@athalaia.com.br).