

TEMAS EM DEBATE

# ARQUIPÉLAGO DE COMPETÊNCIA: UNIVERSIDADES BRASILEIRAS NA DÉCADA DE 90\*

Arabela Campos Oliven

Professora da UFRGS

A universidade brasileira constitui uma abstração. De que universidade concreta estamos falando? Da USP, uma universidade pública estadual, com mais de meio século de existência, que conta com um corpo docente de 5608 professores, dos quais 66% são doutores, 72% trabalham em tempo integral e que apresenta a maior produção científica do país? Ou da Universidade de Cruz Alta, no Rio Grande do Sul, uma instituição privada, recentemente criada e que conta com apenas 135 professores entre os quais um doutor e nenhum professor em tempo integral? Ou, ainda, no âmbito das federais: da Universidade Federal de Roraima, com 57 professores, todos em tempo integral e com apenas um doutor? Ou da Universidade Federal do Rio de Janeiro, com 3790 professores e mais de mil doutores?

Não existe, pois, a *universidade brasileira*, mas *universidades brasileiras*.

O que temos, sim, é uma legislação bastante centralizadora e um controle burocratizado de um vasto sistema de ensino superior, heterogêneo, que se expandiu muito aceleradamente e do qual pouco se conhece.

Por outro lado, a universidade é uma das mais antigas instituições, existindo há vários séculos e estando presente em todos os cantos do mundo; não há país ou mesmo região que se preze que não tenha uma universidade. Essa constelação de instituições

que adquiriram historicamente variadas formas e funções com suas trajetórias específicas, cria, no imaginário das pessoas, um perfil de instituição cheio de contradições e muito difícil de ser delimitado.

Apresentarei alguns dados do desenvolvimento do sistema de educação superior brasileiro para poder melhor analisar a atual situação e tentar prever o que caracterizará nossa realidade universitária nos próximos anos.

Como se sabe, é importante frisar que as primeiras faculdades brasileiras — Direito, Medicina, Politécnica — foram estabelecidas no século passado. Profissionalmente orientadas, independentes umas das outras, são instituições seculares cuja organização didática e estrutura de poder baseavam-se em cátedras vitalícias. Ao contrário da América Hispânica, que contava com cinco universidades já no século XVI, nossa primeira universidade — a Universidade do Rio de Janeiro — data de 1920. Instituída por decreto, ela apenas estabelecia vínculos administrativos entre faculdades isoladas já existentes.

A universidade no Brasil surge, pois, tardiamente, sem oferecer novas alternativas ao ensino superior, quer na forma de funcionamento, quer nos seus objetivos. Conservou a orientação meramente profissional dos cursos, a compartimentalização de faculdades, a estrutura de poder apoiada na cátedra, o caráter elitista do ensino; manteve-se alheia às neces-

\* Trabalho apresentado na mesa-redonda "Universidade Brasileira nos anos 90" na 44ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (São Paulo, julho de 1992).

sidades da maior parte da população brasileira, sem incentivar o desenvolvimento da ciência e da tecnologia.

A criação da Universidade de São Paulo representa uma ruptura nesse modelo tradicional. Fundada em 1934, pode ser considerada a primeira tentativa bem-sucedida de criar uma universidade no Brasil capaz de inovar em seus objetivos e em sua forma organizacional. Em termos científicos, a USP notabilizou-se como centro de pesquisa em diversas áreas do saber. Na esfera organizacional, no entanto, a idéia da Faculdade de Filosofia, como eixo central e integrador das atividades de ensino básico e de pesquisa, não teve o mesmo êxito, devido à resistência das faculdades tradicionais.

De 1945 a 1964 o ensino superior brasileiro viveu uma fase de integração, com a criação de universidades através da vinculação administrativa de faculdades já existentes e com a federalização de grande parte de estabelecimentos de ensino de 3º Grau. No final do período populista, 65% dos estudantes do ensino superior estavam matriculados em universidades (Cunha, 1983. p.73-107).

Esse período legou um modelo de universidade organizado com base em faculdades tradicionais, que ofereciam cursos profissionalizantes altamente seletivos para a formação da elite dirigente.

O caráter excludente da universidade era agravado pela função eliminatória do vestibular, que arbitrava um escore considerado a nota mínima para que o estudante tivesse o direito de freqüentar um curso. Assim, cursos de alto prestígio social e grande demanda tinham candidatos de sobra, criando a figura do *excedente* — aquele que passava no vestibular, mas não conseguia vaga no curso. Outros cursos com demanda social relativamente baixa não chegavam a preencher suas vagas.

No primeiro caso estavam os cursos de Medicina, sendo que um deles, em 1968, chegou a organizar uma turma paralela com os alunos excedentes. No segundo caso, cursos como os de Farmácia, que, em 1964, mantiveram ociosas quase 30% das vagas apesar de o número de candidatos ser maior do que o de vagas, assim como os cursos de Enfermagem que, no mesmo ano, reprovaram um quarto dos candidatos que eram em número inferior às 434 vagas para todo o país.

No início dos anos 60, a comunidade acadêmica passa a desenvolver atividades extra-muros, tentando quebrar um pouco o isolamento da universidade brasileira. Cresce a politização entre os estudantes.

A peça *O auto dos 99%* — de autoria de um grupo de universitários e levada à cena pela UNE volante em 1962 — retrata criticamente a universidade de então e a sociedade da qual ela faz parte. Os principais alvos da crítica são o elitismo da instituição, a alienação dos currículos e a obsolescência da cátedra.

O golpe de 1964 atingiu duramente as universidades, com cassações de professores e implantação das assessorias de informação dentro das próprias

instituições. Foi instaurado um novo estilo no encaminhamento dos problemas universitários. Questões antes discutidas a partir de um enfoque político, em fóruns amplos e representativos da sociedade brasileira, passaram a ser tratadas do ponto de vista estritamente técnico, com a participação direta de peritos estrangeiros.

Em 1968 as mobilizações estudantis se acirraram, os excedentes se organizaram e exigiram mais vagas. A questão da reforma universitária assumiu outra vez uma conotação política. Instituiu-se um grupo de trabalho que dispôs de dois meses para apresentar seus resultados e, assim, a reforma, consubstanciada na Lei 5.540 de 1968, foi discutida e aprovada em questão de semanas.

O crescimento das matrículas atingiu o ponto máximo logo após a reforma universitária. Traduzindo em números, o total de universitários em todo o país no ano de 1950 era de 46 mil e passou a 93 mil em 1960. Já em 1970 havia 425 mil estudantes matriculados em universidades e faculdades isoladas. Em 1977, as matrículas atingem a cifra de um milhão. A partir do final da década de 70, há uma desaceleração no ritmo de crescimento das matrículas.

Dirigida principalmente aos estabelecimentos públicos federais, a reforma universitária, ao incentivar o ciclo básico, o sistema de crédito, a departamentalização, os cursos de curta duração, a unificação do vestibular, tornando-o classificatório em vez de eliminatório, visava explicitamente a aumentar o contingente estudantil, sem elevar muito os custos operacionais.

A racionalização dos recursos parece ter contribuído mais para a massificação dos cursos de graduação do que para a expansão das matrículas. O computador passou a ser o grande auxiliar nos processos cada vez mais despersonalizados de seleção de candidatos, baseados em provas com simples questões de múltipla escolha.

A fim de resolver o dilema da demanda por mais vagas na universidade, que excedia de longe o número de pessoal altamente qualificado requerido pelos setores modernos da economia, o governo incentivou o divórcio entre a expansão qualitativa — que se fez pela implantação dos programas de pós-graduação — e a meramente quantitativa, resultante da disseminação de faculdades isoladas, mantidas predominantemente pelo setor privado, e localizadas muitas vezes em cidades do interior.

Embora o texto legal considerasse que o estabelecimento isolado devesse ser uma exceção, sabe-se que, logo após a reforma, o número desses estabelecimentos se expandiu vertiginosamente. Para dar uma idéia da situação, no ano de 1981 havia, em todo o país, 65 universidades; dessas, sete tinham mais de 20 mil alunos, enquanto o número de estabelecimentos isolados de ensino superior excedia 800, dos quais 250 tinham menos de 300 alunos. No ano de 1980, mais da metade dos alunos de 3º grau estava matriculada em estabelecimentos isolados de ensino,

sendo que 86% dessas matrículas provinham do setor privado.

Houve, portanto, uma "paroquialização" do ensino superior no Brasil, isto é, uma proliferação das faculdades isoladas do setor privado. Entende-se paroquialismo como a qualidade daquilo que é paroquial, ou seja, limitado, em pensamento, interesses e objetivos, ao âmbito local (Oliven, 1990).

A paroquialização do ensino superior, pela via da privatização, mostrou-se bem mais eficaz, segundo a ótica governamental, pois oferecia cursos economicamente baratos e academicamente empobrecidos, e, em termos políticos, inofensivos à ideologia de segurança nacional.

Esse período, caracterizado pela expansão das matrículas através da privatização e paroquialização do ensino superior, estendeu-se de 1964 até o final da década de 70.

Por outro lado, a reforma universitária, ao precognizar a indissolubilidade das atividades de ensino e pesquisa, visava a favorecer a profissionalização dos docentes através da adoção do regime de tempo integral, da valorização da titulação e da produção científica, estabelecendo, assim, condições propícias ao desenvolvimento do sistema de pós-graduação, o que ocorreu principalmente nas universidades públicas.

Dessa forma, o sistema acentuou seus mecanismos de segmentação. A dualidade do sistema não se refletiu apenas na existência dos dois setores, isto é, do público — onde se concentra a maioria das universidades — e o privado — onde se encontra o maior número de estabelecimentos isolados. A segmentação fragmentou ainda internamente o setor público, com a expansão dos programas de pós-graduação e o esvaziamento dos cursos de graduação.

Críticas à forma como se deu a expansão das matrículas no setor privado levaram à instalação de uma CPI e à adoção, pelo MEC, a partir de 1974, de uma política de controle da expansão do sistema, mediante a proibição do estabelecimento de novos cursos.

O paroquialismo dos estabelecimentos de ensino de 3º Grau assume, com o processo de democratização da sociedade, um caráter anacrônico. A inviabilidade econômica desses estabelecimentos torna-se cada vez mais evidente. Presencia-se hoje a reaglutinação do sistema através da criação de novas universidades e federações a partir de faculdades isoladas preexistentes.

Com a profissionalização do magistério, ocorrida nas universidades públicas, e as ondas de achatamento salarial resultantes da inflação e de políticas de contenção dos gastos governamentais, surgem, no final dos anos 70, no bojo do processo de redemocratização do país, as Associações Docentes, que se organizam a nível nacional e lutam por melhores condições de trabalho, por uma universidade mais democrática, participativa e voltada para as necessidades do país.

Através de ações pouco entrosadas, o governo tenta reformular a política para o ensino superior: lança, em 1983, o PARU — Programa de Avaliação da Reforma Universitária. Em 1985, constitui uma Comissão Nacional para apresentar sugestões para as políticas do ensino superior e, em 1986, cria o GERES — Grupo Executivo para a Reformulação do Ensino Superior, mais voltado para a realidade das universidades federais, com o objetivo de implementar algumas das sugestões apresentadas pela Comissão Nacional, através da sua conversão em projeto de lei.

Embora tivessem fundamento algumas das críticas do GERES quanto ao nível de qualidade das pesquisas e à baixa qualificação e produtividade de muitos docentes, a proposta de solução desses problemas através da criação de *universidades de ensino* e *universidades de pesquisa* não teve aceitação das Associações de Docentes nem das Associações Científicas, pois quebraria o princípio da indissolubilidade do ensino e pesquisa, pondo fim ao que era considerado um aspecto positivo da reforma de 1968.

O esgotamento da capacidade de financiamento do Estado brasileiro, as tentativas por parte do governo federal de se descompromissar com o sistema de educação superior, seja através da imposição de pagamento das taxas de matrícula, seja da estadualização ou privatização das universidades federais, engendraram uma verdadeira guerra de resistência contra a privatização das universidades públicas, liderada pelo movimento docente, através da Associação Nacional de Docentes de Ensino Superior.

A década de 80 presenciou significativas transformações no sistema de ensino superior. Foram criadas inúmeras universidades privadas, através da aglutinação de faculdades isoladas (as chamadas *novas universidades*). Ocorreram nesse período sucessivas greves gerais de docentes nas universidades públicas e houve, também, uma grande mobilização para que os cargos de direção fossem eleitos diretamente pela comunidade acadêmica.

Por ocasião da instalação da Assembléia Constituinte, em 1987, grupos organizados da sociedade civil discutiram os rumos da educação e o critério para a distribuição das verbas públicas destinadas ao ensino superior. O embate dá-se em função da oposição de interesses entre os grupos comprometidos com o ensino público e gratuito e os representantes do setor privado. Este último grupo luta pela concessão de verbas públicas às escolas privadas. No entanto, pela primeira vez na história da educação no país, ele se subdivide: as escolas confessionais, afirmando-se como instituições comunitárias, identificam-se como escolas públicas não estatais, diferenciando-se assim das instituições de ensino empresariais.

Hoje, na década de 90, qual o perfil do sistema de ensino superior no Brasil?

De acordo com os últimos dados oficiais publicados (MEC, 1990) o total de universidades brasileiras, em 1990, era de 95, sendo 36 públicas federais, 16 estaduais, 3 municipais e 40 privadas. O total de ins-

tituições isoladas diminuiu para 749, sendo 78% pertencentes ao setor privado.

Nesse mesmo ano existiam 74 federações e faculdades integradas, todas pertencentes ao setor privado. Em todo o país, a matrícula na graduação era de 1.540.080 alunos.

O sistema de ensino superior brasileiro conta com um total de 131.641 docentes em exercício, sendo parte significativa deste total (34%) constituída de professores que possuem apenas a graduação. Não chegam a 13% os que possuem doutorado.

Entre as universidades, é o setor público estadual que conta com pessoal mais bem qualificado (34% são professores com titulação em nível de doutorado). As universidades federais contam com menos de 17% e as particulares com apenas 6% de professores doutores.

Do ponto de vista qualitativo, pode-se dizer, portanto, que as universidades pouco inovaram nestes últimos anos. Isso se deve a múltiplos fatores: a) tendência à burocratização das instituições; b) falta de uma política governamental de longo prazo, imprevisibilidade e insegurança orçamentárias; c) peso do credencialismo, principalmente no nível de cursos de graduação — exigência de currículos mínimos, que muitas vezes se tornam máximos, devido à quantidade de créditos exigidos; d) tradição científica recente e relativamente pequena; as atividades de pesquisa encontram-se bastante concentradas em poucos estabelecimentos de ensino superior, na maioria públicos, e nos programas de pós-graduação, onde essas atividades geralmente se realizam e dependem mais de financiamentos externos do que de recursos da própria universidade (Velloso, 1991); e) pouca importância dada às atividades de extensão e dificuldade em defini-las; f) resistência a uma flexibilidade organizacional, que facilitaria experiências interdisciplinares e estimularia a pesquisa, a inovação no ensino e a própria atividade de extensão; g) desconhecimento da maioria das universidades sobre as próprias possibilidades e limitações; h) pouca autonomia concedida às universidades.

Vemos o sistema universitário brasileiro na década de 90 vivenciando processos complementares de autoconhecimento, inovação, avaliação e integração.

Um dos caminhos, segundo nos parece, será o do *autoconhecimento* mediante a reconstituição da história da instituição, de seus projetos — bem-sucedidos ou não — com vistas a uma avaliação das possibilidades atuais e dos recursos para torná-las operantes. Essa tomada de consciência estimularia a autodeterminação e facilitaria a definição de um projeto autônomo, com apoio na própria comunidade acadêmica sem que se perca, contudo, a perspectiva da instituição no sistema universitário mais amplo. Isso levaria a um aumento da diversidade sem reforçar a dualidade do sistema.

Um segundo traço das universidades brasileiras na atual década será, a meu ver, a *inovação*. Toda inovação exige autonomia, bem como flexibilidade e

vontade política. Nesse sentido, creio que seria estimulante se as universidades brasileiras se abrissem a formas alternativas de organização, a partir de contatos diretos com grupos acadêmicos de outras origens e de uma crítica aos modelos, que leve em conta as especificidades regionais e as características de cada instituição.

Algumas universidades brasileiras têm procurado estreitar vínculos com países do Cone Sul, outras têm acolhido pesquisadores russos, muitas mantêm convênios e outras formas de intercâmbio com as mais variadas universidades estrangeiras. Não é mais possível, pois, manter-se a impermeabilidade a influências positivas de outros países atrelando-se a um modelo organizacional único, como o que esteve presente na reforma de 1968. É importante, também, conhecer melhor e avaliar nossas experiências, valorizando as iniciativas que deram certo.

As novas formas organizacionais representariam adaptações aos objetivos e prioridades de cada instituição e facilitariam a abertura das universidades para melhor desempenhar novas funções, sejam elas relacionadas à busca de soluções para os problemas da maioria da população brasileira, sejam para apoiar o desenvolvimento sócio-econômico do país.

Em quase todos os países do mundo, a clientela das universidades tem-se diversificado muito nos últimos anos. Para citar apenas um exemplo, nos Estados Unidos 40% dos universitários são estudantes de tempo parcial e cerca de um terço são adultos com mais de 25 anos. Em vários países, as universidades estão abrindo suas portas para uma clientela de terceira idade. Algumas universidades no Brasil estão iniciando programas com grupos dessa faixa etária e cremos que essa demanda só tenderá a se acentuar. As instituições, conforme a região em que se localizem, vão se deparar com demandas diferenciadas. É interessante, pois, conhecer o que vem ocorrendo e trocar experiências.

Hoje é elevado o número de estudantes que fazem mais de um curso ou que abandonam a universidade (Frigo, 1991; Universidades, 1992). Mais do que conquistar um diploma para exercer uma profissão, cujo mercado de trabalho muitas vezes se encontra saturado, o estudante parece desejar um plano de estudos capaz de diferenciá-lo não só na concorrência para conseguir um emprego, como também preparar-se para atividades socialmente inovadoras.

O terceiro processo que, a nosso ver, caracterizará a década de 90 será o da *avaliação*. A tradição brasileira neste aspecto é pequena. A avaliação pela CAPES dos programas de pós-graduação constitui-se em trabalho praticamente pioneiro. Há várias atividades de avaliação institucional, mas o seu caráter descontinuo e isolado dificulta comparações (Durham, 1992).

Considerando a complexidade da tarefa de avaliar uma instituição de caráter multifacetado como a universidade, a implantação de um processo de avalia-

ção sistemático e contínuo terá de ser feita gradualmente, para que não se torne uma atividade ritualista e burocrática ou, pior do que isso, uma forma de inibir o desenvolvimento de grupos emergentes. Os critérios dessa avaliação deverão ser, por natureza, bastante complexos.

Uma ampla discussão tanto técnica como política deverá fundamentar as tomadas de decisão. Se, por um lado, os resultados de uma avaliação constituem critérios mais universais para a alocação de recursos públicos, seria importante atentar para o risco de usar um único e centralizado sistema de avaliação que poderia passar a ter, em alguns casos, caráter punitivo.

O processo de avaliação exige um mínimo de experiência e maturidade, para alcançar respeito e confiabilidade.

A quarta tendência que destacamos é a de *integração* do sistema. Cremos que a década de 90 efetivará programas que intensifiquem oportunidades de intercâmbio entre as universidades do país. Nesse

sentido, as Fundações de Amparo à Pesquisa dos diferentes estados podem cumprir um papel importante.

A tendência das agências governamentais que financiam a pesquisa a introduzir uma política quanto à alocação de recursos que privilegie ilhas de excelência, criando categorias de universidades que produzem pesquisas e outras que se dedicam exclusivamente ao ensino, tenderá a acentuar e legitimar a dualidade do sistema.

Em nossa opinião, o mais apropriado seria talvez ter como modelo um *arquipélago de competência*, onde todos disputem os recursos, desde que prestem contas do que receberam e mostrem os resultados de seu trabalho. Isto levaria a uma configuração diferente do sistema: nem as ilhas de excelência rodeadas de mediocridade por todos os lados, nem a platitude de um modelo único, que dificulta a inovação.

Para concluir, esperamos que se chegue ao ano 2000 com um sistema universitário mais integrado, que apresente uma diversificação inovadora, maior autonomia e consciência de suas possibilidades.

---

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- BRASIL. Ministério da Educação. *Sinopse estatística do ensino superior: graduação*. Brasília, 1990.
- CRUB. *Universidade, Estado e sociedade na década de noventa*. Brasília, 1990. (Estudos e Debates, 17)
- CUNHA, Luiz Antônio. *A Universidade crítica*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1983.
- DURHAM, Eunice, SCHWARTZMAN, Simon (orgs.). *Avaliação do ensino superior*. São Paulo: EDUSP, 1992.
- EM ABERTO. A Educação na Nova Constituinte: a universidade. Brasília, INEP, v.8, n.43, 1989.
- FRIGO, Lerci (coord.). *Evasão*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1991.
- OLIVEN, Arabela Campos. *A Paroquialização do ensino superior: classe média e sistema educacional no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1990.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Pesquisa universitária em questão*. Campinas: Editora da UNICAMP; Ícone Editora; CNPq, 1986.
- VELLOSO, Jacques (org.) *Universidade pública: política, desempenho, perspectivas*. Campinas: Papyrus, 1991.
- UNIVERSIDADES perdem 40% dos alunos. *Folha de São Paulo*, 5 ago. 1992. Cad.3, p.6.