



O FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO

Roberto Leal Lobo e Silva Filho

INTRODUÇÃO

O setor privado é, hoje, responsável por aproximadamente dois terços das matrículas no ensino brasileiro de terceiro grau. Só este dado já seria suficiente para ressaltar a importância estratégica deste segmento para a formação dos profissionais brasileiros de nível superior. No entanto, boa parte da sociedade e dos formadores de opinião mantém, ainda que de forma nem sempre explícita, a visão de que o ensino deveria ser de total responsabilidade do Estado, isto é, essencialmente público e gratuito em todos os níveis. O ensino particular, segundo esta visão, deveria ser minoritário e suplementar, tolerável dentro destes limites, mas nunca uma contribuição importante, no presente ou no futuro, para a organização do sistema brasileiro de ensino superior brasileiro.

Tanto quanto público e gratuito, o ensino superior é visto, também, como só tendo qualidade se realizado em instituições capazes de criar maciçamente conhecimento de fronteira, isto é, nas universidades de pesquisa.

No entanto, como mostramos neste trabalho, a atual organização de nosso ensino superior público o torna muito oneroso, com altos custos por aluno, dificultando a competição por um orçamento que padece de uma escassez crônica de recursos, mesmo para atender a outras prioridades sociais importantes. Por isso, a meta de triplicar, em uma década, o número de estudantes matriculados no ensino superior, como pretende o Plano Nacional de Educação, deverá depender fortemente do setor particular.

A política de ensino superior atualmente em vigor, ao mesmo tempo em que pretende aumentar o número de estudantes de terceiro grau, deseja ampliar a qualidade dos cursos e das instituições como um todo objetivos que são, normalmente, contraditórios. Para resolver esta difícil equação, a LDB propôs a diversificação do ensino superior, estimulando as instituições a buscarem suas próprias missões, com mais flexibilidade e com custos menores, em média, adequando o conceito de qualidade à missão proposta, desde que esta seja compatível com os propósitos maiores da educação.

Se o setor público vem sendo alvo de críticas e restrições orçamentárias nelas baseadas, devido aos elevados custos dos estudantes e à pouca eficiência administrativa, o setor particular, que, em sua maioria, ainda padece de uma importante deficiência de qualidade, vem sofrendo uma série de modificações, principalmente na região sudeste.

Acostumados, como a maioria dos empresários brasileiros, a tratar com um Estado voraz e desorganizado, os empresários da educação, vêm sendo colocados diante de exigências cada vez maiores por parte da legislação, do MEC, da concorrência e da opinião pública e terão que optar por uma das duas linhas de ação: ou trabalhar melhor, com mais eficiência e melhor qualidade, para enfrentar os novos desafios ou seguir o caminho do menor esforço, apostando na anistia, na impunidade e na fiscalização deficiente ou pouco séria.

Mesmo correndo o risco da ingenuidade, acreditamos que as atuais exigências e a forte concorrência farão crescer e fortalecer o primeiro grupo de empresários, que poderão contribuir para melhorar a imagem negativa deste setor na sociedade. Com este pressuposto, preparamos este texto, que resume algumas das questões sobre as políticas de ensino



superior e o papel dos setores público e privado, em particular, sobre a problemática do seu financiamento.

O SETOR PÚBLICO DE ENSINO SUPERIOR

Quando o assunto é a qualidade do ensino, o complexo das IES públicas, com seus hospitais, museus, fazendas experimentais, professores titulados em tempo integral, facilidades de pesquisa, entre outras, se constitui em importante patrimônio científico e cultural, que é sempre mencionado. No entanto, quando se trata de calcular o custo do estudante das instituições públicas de ensino superior, estas mesmas estruturas são subtraídas dos cálculos. Isto nos parece, no mínimo, um contra-senso. Seria lógico que, pelo menos a parte destes recursos, que influencia (positivamente) o ensino, fosse contabilizada no custo do aluno, uma vez que, reconhecidamente, melhora a qualidade da graduação oferecida por essas IES.

Dados de 1998 do INEP indicam que o custo médio do aluno do sistema federal, naquele ano, girava em torno de US\$ 15.000. Duas correções deveriam ser feitas para a atualização deste valor para menor: possíveis gastos das instituições não relacionados direta ou indiretamente com o ensino e a conversão do dólar em reais que, na época, estava cotado a US\$ 1,20 e hoje está próximo a US\$ 1,80, sem que houvesse correção proporcional dos orçamentos e dos salários nas IES federais. Por outro lado, geralmente os recursos captados de outras fontes (agências de fomento, empresas etc.) via fundações e instituições congêneres não são incluídos nos orçamentos e, portanto, não constam dos cálculos do custo do aluno.

O custo real permanece um dos mais bem guardados segredos do nosso ensino. Estimaremos US\$ 8.000 / aluno / ano para efeito de cálculos. Este valor é razoável, internacionalmente falando, para o custo do aluno numa universidade de pesquisa embora, no Brasil, não mais de uma dezena de universidades públicas mereça esta denominação.

O estudante do ensino superior privado, por outro lado, custava em média, na mesma época, cerca de US\$ 3.000. Levando-se em conta o número de estudantes, conclui-se, imediatamente, que este setor movimentava recursos da ordem de US\$ 4,5 bilhões, para 1,5 milhões de alunos, aproximadamente igual ao custo anual despendido no setor federal de ensino superior, que atende a aproximadamente 300 mil estudantes.

Para justificar esta disparidade e defender a existência e a permanência do setor público de ensino superior se menciona a necessidade da preservação da pesquisa científica e tecnológica e a qualidade superior do seu ensino (este segundo, mais discutível). O argumento é, no entanto, circular. É bom porque custa muito ou custa muito porque é bom? Pode-se indagar o que poderia fazer uma IES privada, bem administrada, com o mesmo orçamento por aluno que têm as universidades federais. Não seria tão boa quanto a média das públicas? O argumento para a preservação da rede pública, baseado somente neste argumento, é demasiadamente frágil. Certamente é possível reunir razões muito mais relevantes do que esta para defender a sobrevivência desta modalidade de educação superior, dentre elas, a própria história de lutas dessas instituições pelos direitos fundamentais do cidadão e o grande acervo de competências que elas reuniram ao longo dos anos.

Espera-se delas, também, a concretização de políticas públicas importantes para a Nação e um compromisso com as prioridades nacionais, o que para alguns significaria um golpe na autonomia universitária. É interessante observar, neste ponto, que nos EUA, são as IES públicas que devem comprovar a demanda social por seus cursos e não as particulares, que são reguladas pelo mercado.

Será muito difícil atingir os percentuais de estudantes matriculados no ensino de terceiro grau, pretendido pelo governo, se o ensino superior fosse todo público e realizado em instituições de forte vocação para a pesquisa. Os que defendem este modelo podem convencer-se da



dificuldade de sua implantação a partir dos dados aqui apresentados e que serão utilizados para o cálculo que se segue.

Partimos do princípio de que desejamos democratizar o ensino superior brasileiro, passando a atender ao menos 30% da faixa etária de 18 a 24 anos, como a maioria dos países em condições de desenvolvimento semelhante às nossas (muito abaixo da América do Norte e OECD). Teríamos, então, aproximadamente, 6 milhões de jovens no terceiro grau. Este número de estudantes a oito mil dólares per capita representaria um investimento anual de US\$ 48 bilhões.

Como o PIB brasileiro é de, aproximadamente, US\$ 750 bilhões e o orçamento público 30% disto, calcula-se que o ensino superior, sozinho, representaria mais de 20% do orçamento, totalmente fora das possibilidades e dos padrões internacionais de financiamento da educação superior. Portanto, ou o custo do aluno público se mantém e o setor não tem condições de ser ampliado, ou os custos caem para valores nos patamares do setor privado, para que se possa democratizar o ensino superior brasileiro. As dificuldades desse modelo aparecem claramente. A defesa de um modelo sem viabilidade pode ser simpática, mas é de pouca valia se ignora os custos financeiros e os custos políticos dos reajustes necessários para a sua implantação.

Portanto, mantida a atual estrutura do ensino superior público no Brasil, a meta de triplicar o número de estudantes matriculados no ensino superior, como prevê o Plano Nacional de Educação, dificilmente poderá ser atendida a partir do modelo de universidade de pesquisa, pública e gratuita para todos. O setor particular tem um papel a desempenhar na política de educação superior e devemos nos organizar para tirar dele o melhor proveito.

O SETOR PARTICULAR E A LEGISLAÇÃO ⁽¹⁾

Como atingir o objetivo de ampliar o número de profissionais de nível superior, por meio do ensino privado, num país onde a renda per capita ainda é baixa demais para cobrir os custos da qualidade nesta modalidade de ensino? Possivelmente, uma primeira e essencial medida caberia ao Estado, que seria a criação de políticas agressivas de financiamento ao estudante, arcando, temporariamente, com uma parte dos custos de formação do aluno, em um fundo rotativo amplo e com juros moderadamente subsidiados.

Em recente palestra, o Professor J. Schwartzman criticou, com razão, a má engenharia do antigo Creduc que subestimou a correção monetária e subsidiou exageradamente os juros que, associados à alta inadimplência, impediu a auto-suficiência do programa como crédito rotativo. Além disso, havia forte concentração do CREDUC nas instituições comunitárias, nos cursos noturnos e nas ciências sociais e humanas e não nos melhores estudantes.

O novo programa (FIES) deve resolver alguns destes problemas ⁽²⁾. Apesar de apresentar claros avanços em relação ao CREDUC, lembra o Professor Schwartzman, que o Fies não atende a alunos carentes da rede pública, o crédito continua alocado às instituições e não aos alunos, a taxa de juros será definida semestralmente, gerando insegurança por parte dos tomadores, e o prazo de carência é muito curto (a amortização começa quando o estudante se forma), o que deverá gerar alto índice de inadimplência. Além disso, a própria forma de financiamento, sem o repasse de recursos reais mas de bônus, não atende às IES realmente filantrópicas e deveria ser alterada.

Além de apoiar o estudante, seria necessário estabelecer uma política de incentivo à criação de novas vagas em instituições de qualidade para aumentar a oferta de matrículas no ensino superior, ao mesmo tempo em que as avaliações de curso e de instituições prosseguissem e fossem amplamente divulgadas para informar aos candidatos ao ensino superior as condições de oferta das vagas disponíveis, podendo, inclusive, se definir o financiamento preferencial para alunos que escolham cursos com os melhores resultados na avaliação do MEC.



Como já foi dito, o ensino superior vem passando por uma série de novas exigências, inicialmente em função da LDB e, posteriormente por sua regulamentação por parte dos órgãos responsáveis pelas políticas de ensino superior, a Sesu/MEC, o Conselho Nacional de Educação e, finalmente, as próprias comissões de especialistas, que tem interpretado, muitas vezes de maneira exagerada, as exigências de qualidade constantes da LDB, trazendo para o nível de curso e faculdade exigências cabíveis somente para as instituições como um todo e, mais absurdo ainda, chegando a exigir para um curso de uma faculdade isolada o que a LDB prevê para uma universidade como um todo.

De qualquer forma, retirados os exageros, as novas exigências têm criado uma pressão com aspectos extremamente saudáveis para a melhoria da qualidade do ensino superior brasileiro. É visível, atualmente, a preocupação das mantenedoras com a infra-estrutura (não só a física e de informática, mas a de recursos humanos, ainda mais importante) e a qualidade dos serviços oferecidos. Também como novidade, o ensino superior foi contemplado com uma nova legislação no que se refere às mantenedoras das instituições particulares que, a partir de 1998, puderam passar a ter fins lucrativos, sendo tributadas como tal.

Esta medida foi um passo importante para organizar este setor que estava preso a uma legislação utópica, onde a pressão para criar novas instituições (e vagas) superava, em muito, a capacidade e o interesse em se criar organizações realmente filantrópicas ou efetivamente sem fins lucrativos. A nova realidade fiscal será uma forte exigência de eficiência administrativa das instituições com fins lucrativos e uma possibilidade real de fiscalização e correção das demais.

Diferentemente de outros países, como os EUA, por exemplo, o ensino privado brasileiro não está realmente nas mãos de entidades sem fins lucrativos e de caráter eminentemente social. Embora várias das instituições particulares assim se autodenominem, elas representaram, em muitos casos, a única fonte de renda de seus mantenedores, que ao longo dos anos acumularam grandes patrimônios, o que coloca em dúvida imediatamente o caráter organizacional oficialmente assumido.

Se a realidade fiscal foi um avanço, porque colocou à mostra as diferentes realidades institucionais, ela não deve ser utilizada como um mecanismo de discriminação contra quem quer que seja, em função de sua origem institucional. Nada impede que possa haver políticas de incentivos para qualquer instituição, independentemente de sua razão social, desde que ela esteja desenvolvendo atividades capazes de contribuir para a efetivação das políticas públicas consideradas prioritárias, tomados os devidos cuidados para que os recursos tenham o destino para o qual foram previstos.

É importante, também, levar em conta, se não se deseja formar dois tipos distintos de profissionais de nível superior no Brasil, que o setor particular, na maioria dos países em que ele convive com o público, mas não é tratado em pé de igualdade com ele, não tem amparo da legislação nem de uma política de financiamento, é sempre de qualidade inferior e de massa.

Diante de tantas leis e regulamentações, cabe perguntar:

1. Existirá financiamento para a efetiva indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão para todas as instituições que são hoje, ou pretendem vir a ser em prazo curto, universidades? Em artigo recente, a Prof^a Maria Beatriz de Carvalho Melo ⁽³⁾ apresenta um cálculo de custos alarmante para as universidades particulares: "A partir de alguns levantamentos de gastos, para um terço do corpo docente titulado, e um terço dedicado integralmente à instituição, dentro dos critérios de vagas e relação professor / aluno recomendados, para bancar o pagamento dos salários e encargos, considerando-se o valor médio de hora-aula pago a professores doutores das universidades particulares paulistas, verifica-se que seria necessário cobrar



- mensalidade para o curso de Medicina de R\$ 2875,00 e de R\$ 1125,00 para o curso de Direito, excluindo-se todos os pagamentos diretos e indiretos relativos à pesquisa".
2. Sabendo-se que somente cerca de 10% do investimento em pesquisa no Brasil vem do setor particular, quem vai financiar a pesquisa e a extensão realizadas no setor privado? As mensalidades escolares? No mesmo artigo, ⁽³⁾ Melo mostra que: "As instituições estritamente particulares participavam de somente 2,54%, em número e de 2,98%, em valores das bolsas para o exterior e de 0,90% e 0,88%, respectivamente, do número e dos valores das bolsas nacionais e, ainda, de 0,14% do valor dos auxílios concedidos pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), em 1995, e 0,80% dos programas da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), em 1996".
 3. O sistema nacional de pós-graduação está preparado para atender à demanda de formação de mestres e doutores proveniente das exigências da LDB, tanto em função de suas dimensões como de suas políticas? O setor particular acha que não!
 4. É possível adaptar as instituições particulares no prazo previsto pela LDB?

Se não forem modificados prazos e exigências, poucas instituições, provavelmente, serão capazes de atender a todos os requisitos, possivelmente as que tiverem massa crítica de alunos e cursos, poder financeiro e que comecem, primeiro, a tomar as medidas de ajuste necessárias para a sobrevivência institucional.

Pode ser, também, no limite, que a universidade privada, submetida às exigências atuais, desapareça, ficando o setor particular restrito a uma participação somente nas faculdades e centros universitários e o setor público com as universidades. Esta, aliás, parece ter sido a opinião de alguns setores influentes na formulação da política de educação no Brasil, principalmente no período que se seguiu à aprovação da nova LDB, embora ela venha, ao que parece, se enfraquecendo ao longo do tempo.

Para que as IES particulares se viabilizem, elas deverão, no mínimo, buscar algumas soluções institucionais como, por exemplo:

1. Reformular os contratos de trabalho, separando claramente o ensino, com suas vantagens próprias, das demais atividades docentes como pesquisa e extensão, para viabilizar a contratação de professores que permaneçam na IES em tempo integral e desenvolvam outras atividades além do ensino;
2. Estabelecer carreiras docentes com incentivos compatíveis com a missão institucional e vinculação orçamentária (se a prioridade é o ensino, por que promover somente pela pesquisa ou pela titulação, automaticamente?);
3. Concentrar disciplinas afins nas mãos dos bons professores e, para isso, contratá-los por área de conhecimento e não por disciplina;
4. Não copiar a estrutura pública pensando que assim se obtém qualidade - ela é inadequada para o setor particular e a adoção de uma caricatura atrasa a implantação de novas soluções mais convenientes;
5. Não incentivar, entre outras coisas:
 - A maquiagem de contratos de trabalho, como a mudança para tempo integral, só no nome, das atividades dos professores/ horistas. Um professor em tempo integral tem que dispor de espaço físico e de infra-estrutura para desenvolver suas atividades;
 - A criação de sistemas paralelos de pós-graduação onde não sejam implantados critérios rígidos de qualidade (não falamos de formalismos rígidos, mas de qualidade da produção intelectual);
 - A proliferação de pesquisas sem qualidade, iniciação científica sem orientadores habilitados e publicações em revistas internas, não indexadas, para atender às supostas exigências da pesquisa institucionalizada. Um recredenciamento bem executado não as aceitará;



- Separar professores em duas classes: graduação e os "doutores" da pós-graduação. A qualidade dos professores mais titulados e da pesquisa realizada só vai repercutir na graduação se todos participarem do ensino graduado;
- Titular o corpo docente em programas sem qualidade e reconhecimento, somente para tentar atender às exigências da legislação.

Finalmente, é preciso que os acadêmicos e os legisladores se afastem definitivamente de algumas posturas de críticos corporativistas e procurem buscar o entendimento de que os alunos do setor privado são cidadãos brasileiros que merecem o respeito e o direito igual às oportunidades que o setor público tanto defende para si próprio e ajudar a buscar soluções para minimizar as diferenças de financiamento e de qualidade dos dois segmentos.

SUGESTÕES

Resumindo, para contribuir de maneira construtiva para o debate sobre o ensino superior, tendo como foco principal o setor particular, sugerimos algumas ações concretas:

1. Permitir a diversificação das instituições e cursos (como previsto na LDB e às vezes ameaçado por sua regulamentação);
2. Rever o quadro docente exigido para carreiras profissionalizantes, não exigindo somente mestres e doutores, muitas vezes sem qualquer vivência profissional - isto não é qualidade;
3. Facilitar a criação de novas vagas (mais igualdade de critérios para faculdades, centros universitários e universidades);
4. Financiar o estudante, preferencialmente à instituição, por meio de uma política viável e subsidiada, na medida do possível;
5. Não discriminar instituições para o financiamento de atividades de interesse nacional (como a pesquisa);
6. Tornar o sistema público mais eficiente e ampliar as vagas nele oferecidas (cursos noturnos, agregação de turmas muito pequenas, melhorando a relação aluno / docente);
7. Intensificar as avaliações públicas absorvendo as diferentes visões de qualidade da educação superior, inclusive medindo o valor agregado, tendo em vista a formação dos ingressantes (ENEM / ENC);
8. Acreditar na concorrência, no mercado e no julgamento do usuário bem informado como fatores de incentivo à qualidade;
9. Credenciar profissionais ou instituições somente para cursos em áreas cujo exercício profissional possa por em risco o cidadão comum;
10. Incentivar as instituições privadas a buscarem novos patamares de qualidade, sempre sob orientação do projeto e do plano de desenvolvimento institucionais e verificar se os mesmos têm condições de serem executados e quais progressos vêm sendo atingidos.

Citações:

1. Roberto Lobo, Seminário "A gestão da unidade acadêmica", Lobo & Associados, São Paulo, 1999;
2. Jacques Schwartzman, "Financiamento do ensino superior particular" Estudos, ABMES, 7, nº 27 (2000)
3. Maria Beatriz de Carvalho Melo, "A difícil relação entre as exigências legais e de qualidade e os padrões de financiamento do ensino superior particular", Estudos, ABMES, 17, nº 27 (2000)