



## **A DIFÍCIL RELAÇÃO ENTRE AS EXIGÊNCIAS LEGAIS E DE QUALIDADE E OS PADRÕES DE FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR**

Maria Beatriz de Carvalho Melo Lobo

Com a necessidade crescente de formação de profissionais de nível superior ocorrida simultaneamente com as dificuldades orçamentárias que vêm enfrentando todos os governos a partir da década de oitenta, a sociedade passou a exigir, além da qualidade acadêmica dos professores, realismo frente às exigências do mercado de trabalho e eficácia administrativa de suas instituições de ensino superior.

A escassez de recursos do setor público e o controle de qualidade do setor privado, aliados ao aumento da concorrência, representam pressões que demandam soluções para atender a outro fator primordial e dependente dos anteriores: a necessidade de aumentar significativamente o número de jovens brasileiros no ensino de terceiro grau.

O papel do setor privado nessa expansão não tem sido objeto de uma política sistemática e efetiva por parte do governo, embora ele já atenda a mais de dois terços do total de alunos matriculados no ensino superior. O governo parece não levar em conta as peculiaridades deste setor, ao tentar impor a ele critérios que seriam mais apropriados a uma universidade pública ou ao desconsiderar o baixo poder aquisitivo de nossa população.

Afinal, uma grande parcela dos jovens estudantes, não conseguindo acesso ao ensino superior público gratuito, procura instituições particulares e, quando consegue aí sua vaga, muitas vezes, sacrifica a família ou, não tendo como financiar seus estudos evade-se da faculdade ou engrossa a fila dos inadimplentes.

Esse é, portanto, o maior e principal problema de financiamento do setor privado, que vive de mensalidades, depende do aluno com condições de pagá-las e que não pode conviver, como qualquer setor, com uma inadimplência contumaz.

Políticas de financiamento ao estudante são fundamentais para a população brasileira, pois é o Estado quem deve desenvolver políticas sociais de apoio à educação da população e não as instituições particulares ou os estudantes pagantes do setor privado, que acabam por subsidiar os que não pagam.



Reconhecer que o sistema privado, para ter qualidade como se pretende, enfrentará problemas de financiamento, pelas razões que tentaremos expor durante esse trabalho e por muitas outras, já seria uma importante contribuição na definição da política de ensino superior que se está a reclamar.

Quem pensa em criar uma faculdade ou já administra uma instituição particular de ensino superior, de qualquer porte, deve saber que essas dificuldades, do aluno e do próprio sistema, acabam por exigir um contínuo aprimoramento das formas de gestão e a adoção de posturas que devem concorrer para a otimização na manutenção das atividades da instituição. Essa tendência vem criando uma nova área do conhecimento, a da gestão da educação, à semelhança do que vem acontecendo nos países mais avançados, cuja literatura multiplica-se a cada ano.

Essa é mais uma razão para que a preocupação com o financiamento exista desde a concepção de uma instituição de ensino, principalmente de nível superior, tão complexa em suas características e em seu desenvolvimento.

Há duas formas de se iniciar as atividades ou a implantação de cursos no ensino superior privado brasileiro.

- A primeira é quando o instituidor possui capital inicial para infra-estrutura física adequada e para a contratação e manutenção de pessoal docente e técnico de qualidade e com dedicação primordial à instituição (pelo menos uma parcela significativa de coordenadores e professores) permitindo o desenvolvimento de um projeto de qualidade, que se viabilizaria com maior rapidez pela própria imagem positiva, como muitos projetos de novas universidades em países desenvolvidos, podendo às vezes contar com subsídios do próprio governo para implantação e manutenção.
- A segunda forma de se iniciar cursos de graduação é começar com o pouco que se dispõe, (e é assim que tem acontecido no Brasil) a partir de propostas deficientes, que, mesmo assim, dificilmente poderiam se viabilizar por falta de condições acadêmicas, administrativas e financeiras, para que a mantenedora se capitalize ao longo do tempo e tentar superar, depois, as dificuldades de consertar o que já está pronto, na tentativa de recuperar a imagem, isso tudo às custas de alunos que terão diplomas desvalorizados no mercado em função de uma formação inadequada.



Essa imagem do setor privado de ensino superior, considerado, com razão, ainda com baixa qualidade, principalmente se comparado à parte boa do setor público, em seus resultados isolados e não numa relação custo / benefício, dificulta a discussão das reais dificuldades por que passam as IES que querem, de fato, desenvolver seu projeto para garantir bons processos e resultados.

Não é exagero insistir, para os mantenedores iniciantes, na importância da elaboração de um projeto coerente, baseado em estudos de mercado, fundamentado em uma missão institucional clara e diferenciada e na organização de uma estrutura acadêmica e administrativa e dos próprios cursos construída sobre um planejamento que integre as áreas básicas, os professores, a carreira docente, os laboratórios e a própria metodologia do ensino.

Tudo para que se comece certo, diminuindo-se inclusive gastos que não agregam valores de fato, facilitando a integração dos futuros cursos com os já existentes, incentivando uma convivência e uma filosofia agregadora que ajudaria a expansão com qualidade e com menos desperdícios.

Para isso, a aprovação isolada de cursos de graduação, como é feita hoje, deveria ser revista, desde que a mantenedora demonstrasse condições para tal, dentro de um Plano de Desenvolvimento Institucional.

O PDI deve demonstrar os objetivos a atingir, as estratégias a serem usadas para viabilizá-lo, incluindo capacidade de investimento, prazos e a estruturação de áreas de atuação, constituindo-se em um verdadeiro projeto acadêmico global para os cursos, que poderá utilizar a mesma estrutura física e o mesmo corpo docente para vários cursos de áreas afins, aumentando o tempo de dedicação do professor às faculdades e disponibilizando mais recursos, a partir da ampliação da receita pelo número maior de alunos, o que promoveria um rápido aprimoramento dos cursos e de toda a organização.

Vários especialistas defendem que a autorização de cursos fosse substituída por uma maior rigidez para aqueles que, decorrido um determinado período, não satisfizerem as condições mínimas para o reconhecimento, inclusive com o ressarcimento dos prejuízos aos alunos, dentro da legislação vigente de defesa do consumidor, exceção, talvez, para cursos cujo exercício profissional coloque em risco diretamente o cidadão.



Parece-nos desnecessária, também, a comprovação de demanda social para abertura de faculdades particulares, à semelhança do que ocorre para abertura de hospitais ou supermercados. Essa exigência só teria sentido se fosse para justificar a abertura de instituições públicas.

A necessidade de comprovação de demanda pode acabar por inibir a concorrência e a implantação de projetos alternativos, complementares e regionais, que contribuiriam para a diversificação do ensino superior brasileiro por meio das pequenas instituições, que não possuem autonomia para criá-los.

Se a existência dos centros universitários foi um avanço em relação à aceitação de um modelo alternativo à universidade de pesquisa, ainda falta definir com clareza quais as distinções básicas entre os critérios existentes para autorização de cursos e credenciamento de instituições que não se orientam no sentido de constituírem-se, no futuro, como universidade.

Entendemos os requisitos exigidos para ser uma universidade, porém, discordamos que essas exigências devam condicionar os cursos de graduação de uma universidade, de faculdades isoladas ou integradas ou de um centro universitário, no momento em que uma comissão de especialistas ou o próprio Conselho analisa os processos de autorização e reconhecimento. Na verdade, os critérios institucionais não devem ser utilizados para análises individuais.

É bom lembrar que, em determinados cursos, os índices de titulação e dedicação docente que se exige são desproporcionais em relação às necessidades de áreas profissionais, condicionados, muitas vezes, por parâmetros de instituições públicas e de associações que usam o aumento das exigências como uma tentativa de valorização da categoria e uma forma de diminuir a concorrência. Isto, além de onerar a sustentação da instituição, cria um viés acadêmico naquilo que se deseja para a capacitação profissional da população.

Não nos parece possível conciliar a execução de um projeto de curso de qualidade, nas mais diversas regiões do Brasil, com demanda proveniente, muitas vezes, de classes economicamente desfavorecidas, quarenta vagas em período único, salários dignos e dedicação mais intensa de professores, como tempo integral ou turno completo, com mensalidades competitivas e atendendo aos índices exigidos de qualificação do corpo docente, caros laboratórios básicos, bibliografia e material de informática para todos os anos do curso.



Quem faz o estudo de viabilidade financeira dessa proposta? Alguma faculdade pública conseguiria fazer isso com esses custos, apenas com mensalidades? Por que as universidades e centros universitários têm autonomia para abrir cursos em condições que não seriam aprovadas para uma faculdade isolada? Esse era o espírito da nova LDB?

Como aumentar a oferta de cursos para colocarmos 30% de nossos jovens na universidade? É possível um país querer oferecer ensino superior de massa e imaginar que todos os cursos sejam de excelência?

Se os dados indicam que 50% dos alunos matriculados no ensino superior brasileiro têm renda familiar menor do que vinte salários mínimos e 26% têm menor do que dez e que o custo/aluno internacionalmente aceito no ensino superior, em média, no conjunto de todos os tipos de instituição, é de 6 mil dólares, sendo que nas IES's federais o custo reconhecido é de cerca de 15 mil dólares (dados do INEP), como imaginar que a população consiga pagar esse custo em uma instituição privada que pratique um nível de qualidade, no mínimo, semelhante?

Se as universidades estaduais paulistas despendem cerca de 12 mil dólares ano / aluno, como imaginar que os alunos do setor privado possam pagar, sozinhos, pela manutenção de suas instituições, mesmo que, devido às suas características, o custo seja reduzido pela metade? Se for possível realizar ensino, pesquisa e extensão de qualidade com as mensalidades praticadas atualmente no setor privado, em média três mil dólares por ano, esse valor deveria servir de balizamento para que se definissem os orçamentos das universidades públicas.

Parece existir um consenso de que, atualmente, muitos mantenedores ganham dinheiro, e bastante, com o ensino superior e que ainda não aplicam o que já é possível, dentro das mensalidades atuais, na qualidade do ensino das instituições particulares. Por isso se aposta que, aumentando-se as exigências, teríamos uma melhoria do sistema como um todo. Isso provavelmente é verdade, para a maioria dos casos, principalmente para as faculdades ou instituições que só realizam atividades de ensino, mas não para atender a tudo que se exige hoje.

Essa é uma razão para que não se cobre delas indicadores globais de instituições que realmente praticam uma sólida indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e se cobre resultados efetivos que podem ocorrer a partir de indicadores bem diferentes dos exigidos para reconhecimento, como provaram muitos cursos nota A no Exame Nacional de Cursos.



Para as faculdades e centros universitários que desejam se transformar em universidades as questões são muito mais complexas.

Que o Ministério da Educação e o Conselho Nacional de Educação evoluíram muito em relação aos mecanismos de controle e de avaliação de qualidade, ninguém questiona.

Que as Instituições de Ensino Superior estão tentando, como nunca, adaptar-se às novas exigências de qualificação impostas pelo governo e pela concorrência, ninguém duvida.

Se normas estão sendo criadas e sanções estão sendo anunciadas e se o objetivo final não é eliminar a universidade privada do sistema de ensino superior, vamos partir do pressuposto de que todas as novas normas legais para enquadramento, avaliação e credenciamento das instituições estão corretas e são importantes.

A partir daí, precisaríamos analisar se, mesmo dispostas a atender todas as condições impostas a elas, as instituições privadas de ensino superior reúnem condições de fazê-lo, ou se chegou o momento de combinar o discurso de punição com uma política de apoio e incentivo.

Retomo aqui um resumo das reflexões que constam de meu trabalho, de dezembro de 1997, intitulado "As dificuldades da implantação do tempo integral e da pesquisa nas universidades particulares brasileiras", atuais ainda em relação ao nosso contexto.

Existe financiamento para a concretização da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, nas proporções propostas pela legislação de um terço dos professores em tempo integral, com título de mestre e doutor, e a realização da pesquisa e produção intelectual institucionalizadas para todas as atuais e novas universidades?

Levando-se em conta que apenas 10% dos investimentos em C&T no Brasil vem do setor não estatal, não seria papel do governo financiar, por meio de suas agências, o montante de pesquisa proposto para o sistema e existiriam recursos disponíveis para tanto?

Teriam as universidades particulares condições de financiar suas próprias pesquisas dentro dos indicadores exigidos? O autofinanciamento é boa política para a avaliação da pesquisa?



A exigência de um terço de professores titulados e um terço em tempo integral constituem um único objetivo suficiente para viabilizar a melhoria dessas instituições?

Acredita-se que as mensalidades escolares, normalmente a única fonte de receita das universidades particulares, cubram essas despesas?

Qual o impacto dessas exigências para os alunos de graduação, normalmente o grande enfoque dessas universidades, sobre as mensalidades que subsidiariam essa indissociabilidade?

O sistema nacional de pós-graduação brasileiro está preparado e adaptado para atender à demanda de professores na busca da titulação?

Todas essas mudanças são exequíveis no espaço de tempo previsto na nova LDB?

Se iniciarmos a discussão a partir de investimentos necessários para a formação dos recursos humanos, considerando que o Ministério da Educação quer professores titulados nas universidades, para que eles possam gerar conhecimentos e para tanto precisam de tempo de dedicação extra-aulas, veríamos, em análise superficial, mas demonstrativa, que existe um círculo vicioso difícil de ser rompido.

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 CNPq, em 1995 e 0,80% dos programas da FAPESP em 1996.

Estes dados provam que o setor privado tem uma participação mínima no financiamento estatal à pesquisa, com crescimento tímido nos últimos dois anos, em razão da aprovação de alguns projetos de qualidade, embora modestos, que vêm desmentir afirmações de que as agências de fomento não financiam projetos de IES particulares.

De outro lado se constata que as universidades particulares possuíam, em 1997, somente 16 cursos de mestrado e 8 de doutorado credenciados (sem contabilizar as universidades confessionais e comunitárias) e de que tais cursos precisam de doutores e linhas de pesquisa consolidadas para serem credenciados, necessidade absolutamente correta e coerente com os objetivos de formação de pesquisadores.



Como os índices de titulação docente das universidades privadas, como na maioria das universidades estaduais, (se contabilizados apenas os credenciados, como a legislação exige) está bem abaixo dos patamares propostos (algumas com menos de 5%), e a titulação é um fator fundamental para a realização de pesquisas e, conseqüentemente, muitas vezes, para justificar o tempo integral, fica difícil imaginar que o sistema atual de pós-graduação brasileiro, com sua dimensão e suas características, possa absorver o contingente de professores que precisam se qualificar nos próximos anos.

Também não se pode garantir que haja massa crítica e recursos nas instituições particulares para a implantação de um número grande de cursos de pós-graduação para atender a um dos requisitos importantes que comprovam a existência de pesquisa institucionalizada, ao se credenciar ou recredenciar uma universidade.

Mas vamos imaginar que algumas universidades privadas, por meio de uma política de atração de professores recém-aposentados das universidades públicas e por um programa de financiamento à qualificação extremamente oneroso e bem sucedido, atinjam indicadores suficientes de qualificação.

Como financiar os salários de tempo integral e as atividades de pesquisa e pós-graduação ao longo do tempo? Pois a titulação e a pesquisa andam juntas e fomentam reivindicações e investimentos sempre crescentes em estrutura, equipamentos, materiais técnicos e alunos de pós-graduação, como suporte aos pesquisadores e à produção científica.

Deverá o aluno de graduação ser o responsável pelo financiamento da pesquisa e dos cursos stricto sensu credenciados e deficitários por natureza? Se a resposta for não ou por apenas uma parcela, quem deverá arcar com essas despesas?

Não se tem notícia de uma universidade, em qualquer lugar do mundo, que sustente suas próprias pesquisas (na quantidade e qualidade sugeridas) e a pós-graduação acadêmica apenas por meio de mensalidades, independente do custo anual de seus alunos ou de apoio do setor industrial.

A exigência de um terço dos professores titulados em tempo integral, muitos deles desenvolvendo pesquisas, considerando-se o montante de professores do setor privado, exigiria, então, que os gastos de financiamento do governo com incentivos e bolsas fossem multiplicado por três.





Essa é uma constatação que necessitará, mais cedo ou mais tarde, de uma decisão que associe as exigências ao financiamento do setor particular, como ocorreu em vários os países do mundo, que têm, no setor privado, uma contribuição importante da pesquisa nacional.

Mas ainda resta, ao setor privado, a contrapartida institucional e a parte mais difícil: o pagamento dos salários de um terço dos professores em tempo integral, que deve ser atrativo em valores, uma vez que não contam com outros incentivos como estabilidade, aposentadoria pública e imagem academicamente reconhecida.

Muitas IES alteram os contratos de seus docentes para tempo integral, apenas para atender às formalidades, mantendo o mesmo salário que o professor recebia antes, como horista, nada se exigindo ou acrescentando, em pesquisa ou qualquer outra atividade. Um acordo e uma burla que não levam a lugar nenhum.

Representantes importantes do Ministério da Educação e do Conselho Nacional de Educação já demonstraram conhecer esses pequenos "disfarces" e estão dispostos a verificar além dos contratos e títulos credenciados, avaliando a real produção e a participação efetiva da instituição nessas atividades, apertando o cerco para implantação de atividades concretas e produtivas de pesquisa e dedicação docente.

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 mensalidades de R\$ 2.875,00 para o curso de medicina e de R\$ 1.125,00 para o curso de direito, excluindo-se todos os pagamentos diretos e indiretos relativos à pesquisa.

O principal fator responsável por esse custo é o pagamento dos encargos trabalhistas decorrentes da legislação para contratação de docentes no setor privado. Além disso, baseados em critérios da CLT e nos dissídios coletivos dos sindicatos de professores, mais apropriados, talvez, para o primeiro e segundo graus, a contratação por hora / aula / disciplina e vários dispositivos, como dois meses de recesso escolar e um de férias, estão a vitimar qualquer iniciativa de adaptação das instituições às novas necessidades legais.



Para aqueles estados da federação que já permitem contratos separados para aulas e outras atividades ou para instituições que contam com fundações que abrem a possibilidade do pagamento da atividade de pesquisa por meio de bolsas, existe um horizonte mais promissor. Mas ainda nos deparamos com um corpo docente sem experiência e prática de pesquisa, que não deveria receber horas adicionais para realizar uma atividade de pesquisa que será, provavelmente, de má qualidade e que não terá as mínimas condições de concorrer por financiamento externo.

A situação das IES se complica ainda mais por causa das carreiras docentes existentes, sem vinculação orçamentária para contratação e com previsão de promoção automática por titulação, quando já não estão pré-determinadas por acordos sindicais, podendo se transformar em um perigo à estabilidade financeira da instituição e, o que é pior, em uma premiação a um diploma e ao corporativismo e não ao bom desempenho.

Para minimizar esses problemas, o que se vê é uma corrida para alteração dos regimentos que foram feitos para atender às exigências formais, nunca discutidos de forma correta, que hoje são vistos como pequenos monstros, e o são. Além de serem cópias infelizes de instituições públicas, não trazem o que elas têm de bom, mas reproduzem estruturas pesadas, departamentalizadas, excessivamente colegiadas e carreiras docentes que não condizem com a ênfase no ensino, flexibilidade e outras características necessárias ao bom desempenho de uma instituição particular.

Hoje, já se pode ter acesso a experiências interessantes de estruturas e políticas que convergem para uma otimização e um respeito maior às peculiaridades do setor. Podemos, inclusive, relatar alguns casos bem sucedidos de desenvolvimento de pesquisas de qualidade em universidades privadas, beneficiadas, muitas vezes, pela localização geográfica e por gestores profissionais com credibilidade. Mas esses exemplos estão longe de atingir o patamar das exigências legais, dentro de critérios inquestionáveis de tempo integral, de titulação válida e de produção científica institucionalizada.

Muitas vezes, diante desses obstáculos e dificuldades, é comum que os dirigentes e proprietários de instituições privadas acabem por questionar o custo da qualidade. Se até agora muitos se mantiveram com boas margens de lucro e a demanda pelo ensino superior é crescente, por que pagar o custo de fazer bem feito, fazer pesquisa, ter um corpo docente diferenciado e todos os procedimentos que garantiriam uma tranqüila avaliação por parte do governo e do mercado?



Talvez as instituições sobrevivam sem qualidade e com boas condições de investimento e retorno por décadas. Como na educação, tudo leva anos, o difícil é prever até quando e se haverá tempo para recuperações, caso se efetivem as ameaças da concorrência qualificada, dos alunos conscientes de seus direitos, de uma fiscalização e avaliação eficiente pelo governo e de informações e rankings disseminados e confiáveis.

Resumindo essa questão, poderíamos fazer uma pergunta simples, mas de resposta complexa: é possível implantar e desenvolver uma UNIVERSIDADE particular de qualidade, com núcleos de excelência e resultados positivos reconhecidos em suas áreas de graduação, pesquisa e extensão, contando apenas com mensalidades dos alunos, dentro da real capacidade de pagamento da população e do nível dos salários e impostos no Brasil?

Arrisco afirmar que sim. Algumas poucas. Aquelas que conseguirem reunir algumas características e condições, seja para atenderem ao governo, seja porque têm um projeto institucional estruturado para potencializar as oportunidades e reduzir os riscos externos e são capazes de aprimorar as forças e minimizar as fraquezas internas.

Para tanto, é preciso que se acredite que fatores como a pesquisa e um corpo docente titulado e dedicado à instituição melhoram a qualidade do ensino e trazem um retorno. Retorno que se mede na captação de bons alunos e na melhoria da imagem e da avaliação institucional interna e externa, ao vencer dificuldades e ao derrubar preconceitos para desenvolver projetos e propostas defensáveis e de qualidade reconhecida.

Serão algumas poucas instituições e provavelmente as primeiras que consigam entrar na forte concorrência por financiamento público à pesquisa, atrair e selecionar uma elite da população disposta a pagar mensalidades altas porque terão a garantia de uma formação sólida e do retorno de seu investimento e esforço.

Mas isso está longe, muito longe, de representar uma política de melhoria das universidades privadas e acaba por parecer mais um processo de seleção natural de concorrência de mercado. Não podemos confundir concorrência com competitividade.



**Lobo & Associados Consultoria**

Uma Referência Nacional de Consultoria em Educação

Neste contexto, a gestão da instituição assume papel primordial, seja no uso de competências acadêmicas e administrativas, seja no poder e na credibilidade das lideranças. Seja no cuidado na preparação dos sucessores, seja na capacidade de buscar apoio externo e praticar benchmarking. É recomendável que se aprenda com os erros e os acertos dos outros e não se reinvente a roda.

---

Artigo publicado na Revista ESTUDOS, da ABMES (Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior), nº 27 / ano 2000 e inserido no site em 06 / 2000