

A Universidade Latino-Americana entre o Público e o Privado: breves considerações

*Afrânio Mendes Catani**

Os trabalhos que aparecem a seguir, de autoria de Pedro Krotsch (Universidade de Buenos Aires - Argentina), Luiz Antônio Cunha (Universidade Federal do Rio de Janeiro - Brasil) e Juan Carlos Campbell (Universidade Católica de Valparaíso - Chile) foram apresentados originalmente em Mesa-Redonda intitulada "A Universidade Latino-Americana entre o Público e o Privado" junto ao XXI Congresso da ALAS (Associação Latino-Americana de Sociologia), realizado em São Paulo no período de 31 de agosto a 05 de setembro de 1997.

Os três textos abordam a **ambigüidade** da relação público-privado nos dias de hoje, a ponto de Krotsch classificá-la, para o caso argentino, como sendo "borrosa". Cunha, ao estudar a situação brasileira, pergunta se não nos encontramos diante de uma "fronteira em movimento". Campbell, por sua vez, fala da heterogeneidade e da diferenciação institucional como sendo duas das principais características do sistema de educação superior chileno.

Em "El Peso de la Tradición y las Recientes Tendencias a la Privatización en la Universidad Argentina: hacia una borrosa relación público-privado", Pedro Krotsch escreve que, em seu país, "a iniciativa privada converteu-se em sinônimo de modernização e esta constituiu-se em uma metáfora da empresa privada". Nesse sentido, as tendências à privatização do sistema universitário argentino estão mais diretamente vinculadas "à adoção de modalidades típicas de comportamento do setor privado do que com as transformações na definição legal da relação público-privado ou na modificação do peso relativo de um setor ou outro do sistema". É verdade que a Lei de Educação Superior (Lei 24.521, de 1995) alterou alguns aspectos básicos que sempre caracterizaram o público e o privado, tais como a possibilidade de cobrança de mensalidades e taxas nas instituições de

ensino superior oficiais ou possibilidade de financiar a pesquisa com verbas públicas no setor privado.

Observa-se um lento, porém contínuo, crescimento nas matrículas do setor privado, bem como o início da implantação da pesquisa científica e da criação de centros de excelência particulares. Destaque-se, igualmente, o grande desenvolvimento observado da pós-graduação no país e a montagem gradativa de um sistema de avaliação institucional como instrumento estratégico na transformação universitária atual. São quase 700 mil matrículas no setor público e cerca de 125 mil no setor privado, distribuídas em 36 universidades oficiais e 44 particulares – sendo que de 1988 para cá foram criadas 10 universidades públicas e 22 privadas. Enquanto a universidade pública ainda conjuga **excelência e massividade**, "a oferta das universidades privadas constrói-se centrada em nichos vinculados às deficiências percebidas na universidade pública. Assim, as universidades privadas tendem a cobrir o amplo espectro de 'falências' percebidas, vinculadas ao acesso a modos mais seguros de certificação, a certos particularismos sociais e culturais, bem como as novas exigências de excelência acadêmica".

Ao contrário do que se dá na maioria dos países – em que a política de avaliação institucional tem significado um afrouxamento das relações entre o Estado e as universidades –, na Argentina "a incorporação desses processos de avaliação vem ocorrendo em um contexto de recuperação do controle estatal". São previstas, inclusive, avaliações internas (auto-avaliação institucional) e externas, realizadas pela Comissão Nacional de Avaliação e Credenciamento Universitário ou a cargo de entidades privadas constituídas para essa finalidade.

Destaque-se, ainda, o desenvolvimento tardio da pós-graduação na Argentina: a metade dos aproximadamente 800 cursos (especializações, mestrados e doutorados) existentes em 1995 foram criados a partir de 1990. Todavia, quase 70% desse sistema de pós-graduação ainda é oferecido pelo setor público e ocasionou, até o momento, pouco impacto no desenvolvimento da pesquisa, uma vez que tem forte motivação profissionalizante.

* Professor no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da USP e no Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da mesma instituição.

Pedro Krotsch conclui que a Lei 24.521 “contribuiu para tornar mais ‘borrosa’ a tradicional distinção entre público e privado, através do financiamento, avaliação, credenciamento etc”.

Luiz Antônio Cunha, em “O Público e o Privado no Ensino Superior Brasileiro: Fronteira em Movimento?”, escreve que a **privatização** e a **fragmentação** institucional são características principais do ensino superior no Brasil. De acordo com as últimas estatísticas fornecidas pelo Ministério da Educação e do Desporto (MEC), esse sistema de ensino tem um total de 1.660.000 alunos, sendo que quase 60% (970 mil) estão matriculados em instituições particulares e os pouco mais de 40% (690 mil) restantes estudam em estabelecimentos públicos. Dentre as instituições de ensino, têm predominância as faculdades isoladas e as associações de faculdades (724), enquanto as universidades perfazem 131, totalizando 855 instituições de ensino superior. O setor público possui 67 universidades e o setor privado 64. As universidades públicas federais são 39, não poucas com *campi* espalhados por várias cidades do interior dos estados. Além disso, uma série de estados também mantém universidades (27, no total) - ambas, federais e estaduais, são bastante desiguais, com níveis qualitativos extremamente distintos. As universidades privadas também são muito desiguais, sendo que poucas delas têm bom padrão acadêmico. Cunha menciona que, dentre as universidades privadas, destacam-se as instituições confessionais - as 24 católicas e as 3 protestantes. Com relação à pós-graduação, o número de alunos matriculados é de aproximadamente 58.000 (41 mil no mestrado e 17 mil no doutorado). Destes, 32.500 recebem bolsa de estudo das duas principais agências federais de financiamento de pesquisas.

A partir de meados dos anos 90 observa-se uma reconfiguração da educação superior brasileira, com a promulgação ou a edição de uma série de dispositivos legais - leis ordinárias, decretos, portarias, emendas constitucionais e medidas provisórias. Destaque-se a presença, em cena, dos principais agentes desse movimento, a saber: o Estado, em especial o Poder Executivo, através do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) e do Ministério da Educação e do Desporto (MEC); a Associação Brasileira das Mantenedoras (ABM); a Associação Nacional das Universidades Particulares

(ANUP); a Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC); o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB); a Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES).

Já em 1995, o Ministro Bresser Pereira, do MARE, previu, em seu projeto de reforma do Estado, a implantação das **organizações sociais**, entidades públicas não estatais (fundações privadas ou sociedade civil sem fins lucrativos) que se destinariam

a prestar serviços em diversas áreas, inclusive nas de educação, ciência e tecnologia. O Estado assinaria com estas organizações um contrato de gestão no qual estariam previstos os serviços a serem

Enquanto a universidade pública ainda conjuga *excelência e massividade*, “a oferta das universidades privadas constrói-se centrada em nichos vinculados às deficiências percebidas na universidade pública.

prestados, as metas a serem atingidas e os recursos financeiros que o governo daria a cada ano para estas organizações. Os recursos previstos na assinatura desse contrato de gestão seriam complementados pelas próprias instituições, que cobrariam pelos serviços prestados. Assim, as universidades públicas federais teriam que desenvolver projetos, ministrar cursos pagos e realizar outras atividades com a finalidade de captar recursos no mercado.

O projeto do MARE prevê a extinção do Regime Jurídico Único que, desde a Constituição Federal de 1988, estabelece as normas de conduta dos funcionários federais, que só podem ser demitidos em condições excepcionais, além de receberem o mesmo salário, em suas respectivas categorias, em todas as instituições do país. Através desta reforma, as instituições de ensino superior seriam livres para contratar mais funcionários, com salários diferenciados e em distintas condições de trabalho.

O MEC entendia que a universidade pública brasileira deveria ter excelente nível, contando com pesquisa e ensino de qualidade, utilizando a extensão para difundir para a sociedade os conhecimentos acumulados. Estabelecia, quanto à autonomia, detalhados pontos, “liberalizando” as IES em termos de gestão administrativa e financeira, além de manter a gratuidade do ensino público. O projeto enviado ao Congresso Nacional previa, também, a criação de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior que, durante 10 anos, garantiria o funcionamento dessas instituições - que receberiam 75% de seus orçamentos, anualmente.

Houve uma grande reação contrária, por parte das entidades de classe dos dirigentes, dos docentes, dos estudantes e dos funcionários, a esse conjunto de medidas, levando o MEC a esclarecer, posteriormente, que a adesão das universidades ao projeto não seria obrigatória, mas sim, voluntária.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei 9.394/96) dedica capítulo específico à educação superior (artigos 43 a 57) que, dentre outras inovações, permite a flexibilização dos vestibulares; a criação de novos cursos com temáticas interdisciplinares e problemáticas emergentes; estabelece que a autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento das instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados após processo regular de avaliação, podendo, no limite, descredenciar as instituições que não satisfizerem às exigências mínimas previstas; fixa o ano escolar em, no mínimo, 200 dias de trabalho efetivo; define a universidade como instituição pluridisciplinar, que apresente produção intelectual institucionalizada na pesquisa, na docência e na extensão de serviços à comunidade, possuindo pelo menos um terço do corpo docente em regime de tempo integral e, também, um terço dos docentes com pelo menos titulação acadêmica de mestrado ou doutorado. Assegura a gestão democrática das universidades através da existência de órgãos colegiados deliberativos (os docentes devem ocupar 70% das vagas).

Esse conjunto de deliberações estabelecidas pela LDB levou Carlos Roberto Jamil Cury a escrever que a Lei sugere uma reforma em curso, estruturada em torno de dois grandes eixos: a **avaliação** e a **autonomia**. A avaliação será uma espécie de controle de resultados e dela dependerá a reestruturação da comunidade acadêmica e do aparato governamental, uma vez que é a partir dela que as instituições deverão receber maiores ou menores quantidades de recursos. A autonomia está associada à idéia de flexibilidade para as universidades, sendo que estas passam a responder por um conjunto de atribuições cada vez maior e praticamente livres de controles dos sistemas de ensino. Nesse sentido, Jamil Cury escreve que tal reforma do ensino superior brasileiro poderia ser caracterizada pela denominação de "autonomia universitária avaliada" (Cf. CURY, C.R.J. "A Educação Superior e a Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Uma Nova Reforma?")

Com a promulgação da LDB, em dezembro de 1966, um conjunto de instrumentos legais, posteriores, continua a detalhar essa reforma na prática, levando Luiz Antônio Cunha a escrever em seu texto item intitulado "Políticas para o Setor Privado".

Em rápidas tintas, pode-se afirmar que as universidades confessionais (católicas, luteranas, metodistas e batistas) procuram diferenciar-se das demais, com a finalidade de pleitear recursos públicos. Para tal, criaram a ABRUC (Associação Nacional das Universidades Comunitárias). Não são lucrativas e, também, não têm sócios ou acionistas. Elas pretendem diferenciar-se das universidades propriamente privadas, organizadas em torno da ANUP (Associação Nacional das Universidades Particulares). Segundo Cunha, as universidades confessionais defendem "a montagem de um sistema de avaliação amplo, que forneça critérios objetivos para a premiação ou a punição das Instituições de Ensino Superior, indepen-

dentemente do fato de serem mantidas por associações privadas ou pelos governos federal, estaduais ou municipais. As instituições de baixa qualidade deveriam ser descredenciadas, devido à ganân-

Em rápidas tintas, pode-se afirmar que as universidades confessionais (católicas, luteranas, metodistas e batistas) procuram diferenciar-se das demais, com a finalidade de pleitear recursos públicos.

cia, à incompetência, o desleixo ou a falta de 'espírito público'. Em contrapartida, as instituições de alta qualidade deveriam ser premiadas com recursos para o financiamento do ensino e a pesquisa, em especial desta última atividade".

Medida provisória de 15 de abril de 1997 estabeleceu distinções inéditas para o sistema de ensino superior brasileiro no que diz respeito à fronteira entre as esferas pública e privada. Assim, vamos ter as Instituições de Ensino Superior públicas, as Instituições de Ensino Superior privadas sem fins lucrativos e as Instituições de Ensino Superior privadas com fins lucrativos, sendo que estas últimas ficariam obrigadas a pagar, a partir de agora, uma série de encargos sociais, parafiscais e trabalhistas, bem como impostos sobre o patrimônio, que até então não desembolsavam. Aconteceram fortes reações contrárias a tais deliberações de parte das Instituições de Ensino Superior particulares com fins lucrativos, levando o governo a alguns recuos, com a finalidade de amenizar um pouco o alcance dessa legislação.

Estabeleceram-se, também, tipos de Instituições de Ensino Superior, devendo todas elas passar, periodicamente, por processo de credenciamento coordenado pelo MEC. Os tipos de instituições são

os seguintes: **Universidades, Centros Universitários, Faculdades Integradas e Institutos Superiores ou Escolas Superiores.**

No final de 1995 instituiu-se o Exame Nacional de Cursos, o chamado "Provão", mediante o qual os alunos que concluem os cursos de graduação passam por uma avaliação geral, através de prova escrita. Com o "Provão" teve início a montagem de um sofisticado mecanismo de avaliação que prevê, além do descredenciamento de instituições de ensino cujos estudantes tiveram desempenho insatisfatório, o reordenamento institucional das universidades segundo os tipos descritos nas linhas anteriores. Esse procedimento irá produzir, de acordo com L. A. Cunha, duas mudanças profundas no campo do ensino superior brasileiro, quais sejam, "a diferenciação das instituições privadas com fins lucrativos, que ficarão excluídas dos benefícios dos recursos públicos" e "a diferenciação das instituições dotadas de autonomia universitária, tanto públicas quanto privadas, a maioria delas provavelmente 'rebaixadas' à nova categoria dos centros universitários", onde o princípio constitucional da necessidade conjunta entre ensino, pesquisa e extensão deixaria de prevalecer.

Assim, conclui Cunha "no discurso hoje dominante no campo, a linha principal de demarcação interna do ensino superior deixa de passar pela distinção entre o estatal e o privado para delimitar a diferença específica entre a excelência e a mediocridade".

Juan Carlos Campbell, autor de "La Educación Superior en Chile: cambios y desafíos", assinala o ano de 1981 como uma data significativa para "a modernização do setor terciário da educação chilena", constituindo-se em parte do chamado "programa de modernizações", inspirado no modelo neoliberal, também aplicado pelo regime militar nos setores ditos sociais. Isso se consolidou juridicamente com a aprovação da Constituição de 1980.

No início dos anos 80 o Chile contava com apenas 8 universidades, sendo 2 públicas e 6 privadas, todas com financiamento direto do Estado. Em 1997 existiam mais de 60 universidades, 73 institutos profissionais e 126 centros de formação técnica, que configuram o sistema de educação superior do país. A Universidade do Chile, fundada em 1842, era a maior delas, sendo que dois de cada cinco alunos estudavam na instituição. No período de 1980-1990, a redução do financiamento estatal às universidades diminuiu mais de 40%, obrigando as instituições públicas a cobrar mensalidades e taxas, além de promover a venda de serviços através de contratos com setores privados e estatais.

A expansão concentrou-se nas carreiras "mais baratas", que não exigiam grande investimento, a saber, Direito, Jornalismo, Administração de Empresas, Contabilidade e outros domínios das Humanidades - somente as universidades privadas mais consolidadas, que já foram submetidas à avaliação por parte do governo, criaram cursos de Engenharia Industrial, Psicologia e Arquitetura; apenas duas outras criaram cursos que exigiam maior investimento, como Medicina, Odontologia, Química e Farmácia.

A partir do início dos anos 80 operou-se a implantação de duas modalidades de financiamento, a saber: a) aporte fiscal direto, através de um montante estabelecido por lei; b) aporte fiscal indireto, outorgado a estas mesmas universidades, institutos profissionais e novas universidades privadas que tenham em seus quadros os 27.500 alunos que obtiveram as melhores pontuações na Prova de Aptidão Acadêmica - prova de seleção às universidades chilenas, à qual se submetem anualmente cerca de 120.000 alunos saídos do ensino médio. Há, ainda, recursos oriundos do crédito educativo, administrados por cada universidade; há a modalidade de fundos concursáveis, em que as universidades apresentam projetos específicos para obter financiamento para pesquisa, para docência e para a infra-estrutura acadêmica e administrativa. Há, finalmente, aportes econômicos de setores empresariais, através de doações com fins específicos (linhas de investigação e desenvolvimento), recebendo em contrapartida isenções ou abatimentos tributários. O fato é que nos anos 70, cerca de 90% dos orçamentos das universidades estatais vinha de aportes do próprio governo, enquanto que atualmente este aporte estatal oscila entre 40 e 50%, sendo o restante complementado com cobranças de taxas, venda de serviços, assistência técnica, recebimento de doações etc.

Campbell é bastante crítico acerca do estado atual do sistema de ensino superior chileno, concluindo que a heterogeneidade e a diferenciação institucional dão o tom. Entende que a universidade chilena está fortemente influenciada pela "lógica do mercado", além de chamar a atenção para a ausência, por parte do Estado, de uma política para as instituições de ensino superior do país.

Em suma, acredito que a leitura dos artigos de Krotzsch, Cunha e Campbell, acerca da relação entre o público e o privado na universidade latino-americana, representa uma significativa contribuição para o debate, fornecendo-nos o "estado da arte" das discussões na Argentina, Brasil e Chile, com todas as contradições, semelhanças e diferenças existentes em cada caso.