



PLANOS e números do ensino superior. O Estado de São Paulo, São Paulo, 18 nov., 1984.

Os recursos necessários à manutenção e ao desenvolvimento do ensino superior são insuficientes, apesar de ocuparem "um lugar de indiscutível relevo no orçamento da República", afirmou a ministra da Educação, Esther de Figueiredo Ferraz, na abertura do Seminário de Palestras e Debates sobre a

Universidade, promovido pelo jornal O Estado de S. Paulo com o apoio do governo do Estado. O Brasil tem uma rede de 972 instituições de ensino superior com cerca de 1.410 mil alunos, mas apenas 66 estão estruturadas como universidades, sendo 35 federais, nove estaduais, duas municipais e 20 particulares.

Citando esses dados e chamando a atenção para o grande número de escolas particulares (são 692 com 860 mil alunos), a ministra reconheceu que, como as estaduais e as municipais, elas também dependem da ajuda da União, que não tem podido cumprir "satisfatoriamente essa função nos últimos anos, marcados pela crise econômico-financeira que atravessamos". A ministra espera, no entanto, que a situação melhore no próximo governo, pois o Ministério da Educação destinou ao ensino superior 43,5% de seu orçamento de quase Cr\$ 5 trilhões. A seguir, o discurso da professora Esther de Figueiredo Ferraz:

PLANOS e números do ensino superior. O Estado de São Paulo, São Paulo, 18 nov., 1984.





AS NECESSIDADES aumentam, mas faltam recursos: O Brasil tem hoje 66 universidades. Desse total, 35 pertencem ao governo federal, com pelo menos uma em cada Estado. O Estado de São Paulo, São Paulo, 18 nov., 1984.

# As necessidades aumentam, mas faltam recursos

Como ponto culminante da série de reportagens que o jornal O Estado de S. Paulo vem publicando sobre as universidades paulistas, nas quais se colheram valiosos depoimentos junto aos vários segmentos da comunidade universitária local, previu-se a realização desta cerimônia em que, como num tríptico, apresentar-se-ão ao público alguns painéis representativos da complexa e diversificada realidade do nosso ensino superior. E, se aos ilustres conferencistas que me antecederam, o jornalista Júlio de Mesquita Neto e o governador André Franco Montoro, foi dado discorrer sobre a face paulista dessa realidade, analisando-a sob as óticas de ontem e de hoje, a mim se pediu que falasse sobre o ensino superior em geral, o ensino de 3º grau ministrado nas várias unidades da Federação, ora sob a responsabilidade do Poder Público — União, Estados e Municípios —, ora sob o controle da iniciativa particular. E que o fizesse colocando em seu justo lugar — tantas vezes esquecido ou minimizado — a iniciativa consubstanciada na criação, em janeiro de 1934, da Universidade de São Paulo, que representou, sem dúvida alguma, um "ponto alto" na trajetória percorrida, em sua áspera caminhada, pela instituição universitária brasileira.

Sabem os que acompanham de perto a atribulada vida de um ministro da Educação e Cultura, nos dias que correm, que não é sem dificuldades que se opera o seu deslocamento de Brasília para outros centros de decisão e de operação localizados no território deste país-continente. Fiz questão, entretanto, de hoje aqui comparecer trazendo a minha despretenhosa "fala de ministro", seja para corresponder ao gesto de fidelidade contido no convite partido da alta direção do jornal O Estado de S. Paulo, seja para homenagear, como filha agradecida, a Casa-Mãe à qual devo — inicialmente como aluna e, mais tarde, como professora da velha e sempre nova Academia do Largo de São Francisco — as influências maiores que me marcaram definitivamente o espírito e me permitiram, dentro de minhas limitadas possibilidades, prestar algum serviço, por discreto que seja, ao meu país.

**O Brasil tem hoje 66 universidades. Desse total, 35 pertencem ao governo federal, com pelo menos uma em cada Estado**

Discorrer de maneira geral sobre o nosso ensino superior, nos poucos minutos de que disponho, importaria numa temeridade não fosse a regra que me impus de me limitar à rápida apresentação de um retrato de corpo inteiro da realidade universitária do País (to-

mada a expressão "universitária" em seu sentido amplo, abrangente de todo ensino superior), apontar os principais problemas que lhe afetam a estrutura e o funcionamento, e indicar, de maneira sumariíssima, a forma pela qual vem o Ministério da Educação e Cultura, no âmbito de sua competência, conduzindo o equacionamento e a solução desses problemas, empenhado como se acha — na fase extremamente difícil vivida pelo País, em que as necessidades se multiplicam e os recursos com que lhes dar condigna satisfação nunca são suficientes — atingir dois objetivos básicos: de um lado, proporcionar mais e melhor educação para o povo brasileiro, cujo segmento jovem, situado na faixa etária dos sete aos 25 anos, atinge, pelo censo de 1980, a cifra de 23.948.418 crianças e adolescentes, cifra essa que hoje, decorridos mais de quatro anos, estará sensivelmente aumentada; de outro, preparar o terreno para que a próxima administração, melhor atendida em termos orçamentários, possa levar a cabo aquilo que à atual não tenha sido dado realizar ou terminar.

O universo das nossas instituições de ensino superior estrutura-se de acordo com três modelos fundamentais: as universidades, os estabelecimentos isolados, e as federações de escolas, estas últimas formas intermediárias de integração representadas pela congregação de estabelecimentos isolados na mesma localidade ou em localidades próximas, regidas por uma administração superior e com regimento unificado que lhes permita adotar critérios comuns de organização e funcionamento. Na prática, às vezes, desaparecem os contornos nítidos desses vários modelos, e encontramos organizações pluricurriculares que, em rigor, não poderiam sequer ser tidas como federações de escolas e, no entanto, são nominalmente alçadas à categoria de universidades.

Dentro desses modelos, a lei se pronunciou francamente em favor do primeiro deles, firmando o princípio segundo o qual o ensino superior deverá, normalmente, ser oferecido pelas universidades, e só excepcionalmente pelos estabelecimentos isolados, os quais, no entanto, haverão de caminhar no sentido de uma integração cada vez maior.

Essa regra, apesar de sua justeza, entra em conflito, às vezes, com a tradição do nosso ensino superior firmada desde o final da fase colonial e início do Império, certo como é que nossas primeiras escolas superiores — a Faculdade de Medicina da Bahia, a Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro, as Faculdades Irmãs de Direito de Olinda e São Paulo, a Escola de Minas de Ouro Preto, fundadas, respectivamente, em 1808, 1809, 1827 e 1875 — foram estabele-

lecimentos isolados, como isolados também os que vieram à luz durante a primeira República. E a verdade é que quando tais escolas, algumas delas tidas, na perspectiva brasileira, como "grandes écoles", passaram a ser integradas em universidades, por força das leis do ensino editadas a partir de 1930, sua permanência, aí, se fez como que a contragosto, alimentando elas uma espécie de ressentimento em relação a essa medida que, a seu ver, lhes teria afetado o primitivo status. Por outro lado, os Conselhos de Educação, o federal e os locais, continuam a autorizar a instalação de novos estabelecimentos isolados (já agora muito discretamente após a entrada em vigor do Decreto nº 87.911/82, que sucedeu ao de nº 86.000/81), convencidos de que melhor será criá-los de boa qualidade do que permitir o nascimento de *soit disant* universidades ou universidades de fachada, que não teriam condições de desempenhar a contento o que Miguel Reale denomina a "tríplice função universitária" (ensino, pesquisa e extensão), e seriam incapazes de manejar, com discernimento e comedimento, essa poderosíssima arma de dois gumes que é a autonomia universitária (didático-pedagógica, administrativa, econômico-financeira e disciplinar).

Universidades, estabelecimentos isolados ou federações de escolas, tais instituições ou são públicas ou particulares, correspondendo as primeiras ao dever que incumbe ao Estado de dar efetividade ao direito à educação assegurado a todos por dispositivo constitucional, e fundadas as segundas no princípio, também constitucional, segundo o qual o ensino é livre à iniciativa particular, respeitadas as disposições legais. Públicas ou privadas, porém, o que se ambiciona é que sejam umas e outras educandários, na plena acepção do termo, e não simples repartições públicas nem meras empresas de fins ostensiva ou disfarçadamente lucrativos, hipóteses em que estariam descumprindo a missão para a qual foram criadas.

O subsistema brasileiro de ensino superior é composto de 972 instituições, das quais 280 são públicas (49 federais, 94 estaduais e 137 municipais) e 692 particulares, atendendo as primeiras, em números globais, 550 mil, e as segundas, 860 mil alunos, num total aproximado de 1.410 mil alunos. Isso prova a presença maciça da iniciativa particular na educação superior, fenômeno apto a ensejar uma série de graves reflexões, todas de capital importância para os que se preocupam com a necessidade de serem conciliados dois interesses inegavelmente relevantes: o de se assegurar às famílias o direito de escolher o gênero de educação que devam dar a seus filhos, conforme preceituado no artigo 2º, parágrafo único da

Lei de Diretrizes e Bases de 1961, e o de se fazer com que a escola superior, pública ou particular, ofereça ensino de boa qualidade e seja democraticamente aberta a todos, sem que vejamos privados de frequentá-la os oriundos das classes menos favorecidas.

Das 972 instituições de ensino superior existentes no País apenas 66 são estruturadas como universidades, e as demais, 906, como estabelecimentos isolados. Disso se infere que o modelo isolado continua a prevalecer, apesar da preferência legal pela fórmula universitária. E de se ponderar, entretanto, que das mencionadas 66 universidades, 35 são federais, nove estaduais, duas municipais e 20 particulares, o que demonstra o prestígio emprestado pela União à fórmula universitária (existe

**A tendência é criar mais universidades. Mas ainda predominam os institutos isolados. Eles são 886 no Brasil**

pelo menos uma universidade federal em cada unidade da Federação), conclusão a que também somos levados se considerarmos que das 49 instituições de ensino superior federais apenas 14 são estabelecimentos isolados. Em posição diametralmente oposta se situa a iniciativa particular: das 906 instituições sob sua responsabilidade, 886 são estabelecimentos isolados, embora comecem a surgir entre estes, e felizmente de maneira cada vez mais significativa, as chamadas federações de escolas ou fórmulas a elas assimiladas (são elas, hoje, em número de 57, congregando 202 estabelecimentos isolados). No que respeita aos Estados, as situações são as mais diversificadas possíveis: enquanto São Paulo estruturou toda a sua rede de ensino superior em três grandes universidades estaduais, a USP, a Unicamp e a Unesp, outros Estados, como o Paraná, o Rio de Janeiro, a Bahia e o Ceará, empregaram simultaneamente os dois modelos, o universitário e o isolado, sendo certo que os demais Estados que se responsabilizam pelo 3º grau o fazem valendo-se exclusivamente do modelo isolado. Quanto às instituições municipais, em número de 137, apenas duas são universidades, entre elas a de Taubaté, no Estado de São Paulo.

Em termos de localização regional, observa-se a regra segundo a qual o número de instituições de ensino superior existente reflete até certo ponto o grau de desenvolvimento sócio-econômico da região. Assim, do total de 972 instituições existentes no País, 11 se situam no Norte, 39 no Centro-Oeste, 108 no Nordeste, 174 no Sul e 640 no Sudeste. São Paulo, sozinho, contém 40% do total dessas instituições de ensino superior do País. Se considerarmos em conjunto São Paulo (387), Rio de Janeiro (131) e Minas Gerais (122), veremos que eles representam 65% do referido total. E talvez não seja demais notar que a presença federal, pequena em São Paulo (apenas uma universidade e duas escolas isoladas, uma delas sujeita ao Ministério da Aeronáutica), é grande no Rio de Janeiro (quatro universidades e duas escolas isoladas), no Rio Grande do Sul (quatro universidades e uma escola isolada) e em Minas Gerais (cinco universidades e seis escolas isoladas). Quanto às regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, essas se beneficiam de 17,2% das instituições de ensino superior do País (25 universidades e 133 escolas isoladas, destas 24 congregadas em sete federações de escolas ou assimiladas). Mas afé marcante a presença da União, que mantém, como foi dito, pelo menos uma universidade em cada um dos Estados, sendo certo que universidades há com vários campi, como as do Piauí, Maranhão, Paraíba, Rio Grande do Norte e Mato Grosso do Sul.

O número de cursos de graduação oferecidos pelo conjunto de nossas instituições de ensino superior é de 5.099, sendo 2.328 pelas universidades e 2.771 pelos estabelecimentos isolados. Só as instituições federais mantêm 1.327 cursos (o que corresponde a 26% do total), sendo certo que 1.289 são oferecidos pelas universidades e apenas 38 (menos de 3%) pelos estabelecimentos isolados.

Em termos de absorção do magistério, este avaliado em cerca de 116.111 docentes, o ensino oficial retém em suas malhas 66.447 docentes e o particular, 49.664. Isso é muito significativo, máxime se considerarmos que a maioria das instituições e dos alunos se acha localizada na escola particular: respectivamente 1/8 e 1/17. E, se aprofundarmos o estudo, verificaremos que na escola pública existe um número muito significativo de professores em regime de trabalho especial, mormente o de dedicação exclusiva ao ensino e à pesquisa, enquanto na escola particular impera a regra dos professores "horistas", isso sem prejuízo das exceções, sempre honrosas, abertas em favor de algumas e renomadas instituições de ensino particulares.

Os recursos necessários à manutenção e ao desenvolvimento do ensino superior a cargo da União, no exercício de sua função supletiva, embora venham ocupando, no orçamento da República, um lugar de indiscutível relevo, e apesar de todos os esforços do governo no sentido de aumentá-los, sem prejuízo do atendimento de outras prioridades também significativas, esses recursos não chegam a cobrir com a desejável largueza todas as reais necessidades desse complexo e populoso universo. E isso porque a rede federal, além de extensa e amplamente diversificada, oferece em grande quantidade cursos altamente onerosos, como sejam, entre outros, os de engenharia e medicina, estes últimos suportando a carga adicional dos hospitais de ensino ou hospitais universitários, e por outro lado reserva, conforme a instituição de que se trate, um "espaço" significativo para a pesquisa e a pós-graduação.

Além disso, o porte desses recursos não vem permitindo à União, nos últimos anos, marcados pela crise econômico-financeira que atravessamos, cumprir satisfatoriamente uma de suas importantes funções que é dar assistência financeira (acompanhada ou não de assistência técnica) às escolas não-federais (estaduais, municipais e particulares), naqueles casos em que a lei ordinária e a própria Constituição Federal determinam seja prestado esse auxílio. O governo, entretanto, acaba de dar provas de que está atento à gravidade do problema e vem de autorizar a aplicação de 25 bilhões de cruzeiros do chamado Finsocial nos hospitais de ensino, muitos deles ligados a outras redes que não a federal.

De uma forma ou de outra, o certo é que a Proposta Orçamentária da União, ora em tramitação no Congresso Nacional, dota o Ministério da Educação e Cultura com recursos da ordem de 5 trilhões de cruzeiros (exatamente Cr\$ 4.986.200.000.000,00, o que representa um crescimento de 296,6% em relação ao orçamento inicial de 1984), dos quais Cr\$ 2.169.200.000.000,00, ou sejam, 43,5%, destinados ao ensino superior. E pela primeira vez em muitos anos se registra um fato realmente auspicioso: o ensino de 1º grau passa a receber 39,7% desses recursos, beneficiando-se já agora não mais exclusivamente dos aportes oriundos do Salário-Educação, mas também, e em alta escala, dos que provêm do Finsocial, este mais uma feliz criação do governo Figueiredo para atender às necessidades elementares das populações mais carentes.

Retratado que foi esse quadro, cumpre-me agora fazer referência a algumas ações desenvolvidas no âmbito federal pela atual administração, visando a modificá-lo sempre para melhor, na linha fixada, de um lado, pelo III

Plano Nacional de Desenvolvimento 1980/1985, de outro pelo Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto 1980/1985. Algumas dessas ações objetivavam resolver problemas que diria estruturais, isto é, problemas que afetam em sua essência mesma a entidade universitária, e reclamam um tratamento em profundidade. Outras têm por objetivo acudir situações por assim dizer emergenciais, e cuja solução demandaria menos estudos técnicos de grande envergadura do que decisões de natureza política. A umas e outras farei rápida alusão, nos poucos minutos que me restam. Assim:

a) Dias após a minha posse no Ministério da Educação e Cultura, dirigi-me ao Egrégio Conselho Federal de Educação solicitando-lhe que me assessorasse em dois pontos: o que diz respeito à fixação de novos critérios para a expansão do ensino superior, e o que se refere à avaliação da chamada "reforma universitária".

A primeira providência reclamada consubstanciou-se na emissão de parecer de que resultou a expedição do Decreto nº 87.911, de 07/12/1982, o qual regulamentou o artigo 47 da Lei nº 5.540/68 e fixou critérios extremamente rigorosos para a criação de novas instituições de ensino superior, entre eles o de estar provado "o satisfatório atendimento às necessidades locais de ensino de 1º e 2º graus".

Quanto à avaliação da reforma — identificação dos pontos em que ela haja provado bem, e daqueles outros em que talvez não tenha provado satisfatoriamente —, justifiquei-lhe a necessidade dizendo entender "que estamos, presentemente, num desses momentos que aconselham o levantamento daquilo que já se fez, a fim de, com prudência, reavaliar as metas e redimensioná-las em função das necessidades do País", reavaliação que deve referir-se, "antes de mais nada, aos objetivos e ao sentido essencial da universidade numa sociedade como a brasileira, que, em ritmo acelerado, está passando para o estágio correspondente ao dos chamados países desenvolvidos, cabendo desde logo à universidade brasileira realizar duas tarefas complementares: fixar os rumos básicos desse desenvolvimento e cooperar para que ele seja acelerado sem ruptura com o que há de característico e próprio em nossa formação histórica".

Os estudos procedidos no âmbito do Conselho Federal de Educação, com a coordenação da Capes e contando com o auxílio financeiro da Finep, já estão adiantados, e anuncia-se para breve um relatório preliminar que permita ao colegiado desincumbir-se da tarefa que lhe cometi há dois anos atrás.

Sem prejuízo dessa medida, o próprio Ministério da Educação e Cultura se encarregou de ultimar os estudos aí iniciados nas administrações Eduardo Portella e Rubem Ludwig, a propósito da autonomia administrativa e econômico-financeira das universidades federais. E na última sexta-feira, 9 do corrente, foi-me entregue a minuta de projeto de lei fixando as regras que devam presidir ao exercício dessa autonomia hoje cerceada por uma série de formalidades, muitas das quais sem maior razão de ser. Acolhidas que sejam as normas aí sugeridas, mais fácil será às universidades federais aguardar as alterações "de base" que acaso sejam propostas no estudo a cargo do Conselho Federal de Educação.

b — Outro assunto que desde logo me preocupou foi o da desigualdade no tratamento dispensado às instituições de ensino superior federais — as autárquicas e as fundacionais. Dupla desigualdade, uma no plano político-administrativo, outra no plano salarial, ambas gerando insatisfações na comunidade acadêmica, não raro evoluindo para radicalizações danosas à normalidade administrativa e didática de universidades e escolas.

A primeira daquelas distorções foi corrigida com a aprovação da Lei nº 7.177/83 da iniciativa do Senhor Presidente da República, revigorando — para a escolha de dirigentes de fundações de ensino superior federais — as nor-

AS NECESSIDADES aumentam, mas faltam recursos: O Brasil tem hoje 66 universidades. Desse total, 35 pertencem ao governo federal, com pelo menos uma em cada Estado. O Estado de São Paulo, São Paulo, 18 nov. 1984.

**"A USP foi a primeira instituição que se criou no Brasil em moldes verdadeiramente universitários".**

lhe deu o artigo 1º da Lei nº 6.420/77. Hoje, tanto as universidades autárquicas quanto as fundacionais, indicam, através de listas sêxtuplas, os candidatos aos cargos de reitor e vice-reitor. As eleições se processaram normalmente, no prazo fixado em lei, em todas as universidades fundacionais, e a maioria dos novos dirigentes já foi distinguida com a nomeação presidencial.

A segunda distorção também está sendo sanada: enviado que foi à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº

3.988/84, que "dispõe sobre o equilíbrio salarial entre as instituições federais de ensino superior", dispôs-se o próprio Governo a aperfeiçoá-lo em benefício dos servidores das autarquias, indicando expressamente a meta a ser alcançada nesse processo — os salários pagos pelo Universidade de Brasília — e diminuindo o prazo para que se venha a completar o referido processo. Como haja, entretanto, o Conselho de Reitores apresentado suas sugestões sobre a melhor forma de ser alcançado aquele equilíbrio, estão elas sendo objeto de estudos no âmbito do Ministério da Educação, em regime de urgência. Mas para que não fiquem os interessados no aguardo da tramitação do mencionado projeto, comprometeu-se o Governo a atribuir aos servidores das instituições autárquicas, em janeiro de 1985, além do aumento geral do funcionalismo, mais um aumento diferenciado correspondente, no mínimo, àquilo a que fariam jus na hipótese de haver o projeto até aquela data sido aprovado.

c — Finalmente, ainda um assunto a merecer a nossa atenção: o envio ao Congresso Nacional, pela Mensagem Presidencial nº 369/84, de Projeto de Lei dispondo sobre a execução da Emenda Constitucional nº 24/83, a chamada Emenda Calmon, a qual, revigorando dispositivo contido na Constituição de 1946, fixou percentuais mínimos da receita de impostos a serem obrigatoriamente aplicados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, na manutenção e no desenvolvimento do ensino. Entendo que essa medida tomada pelo chefe da Nação representa um dos pontos mais altos de sua administração em matéria educacional, máxime quando se consideram duas circunstâncias, ambas igualmente significativas: 1ª) enquanto a norma similar, constante do artigo 169 da Constituição de 1946, levou 15 anos para ser disciplinada e só o foi pelos artigos 92 e 93 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961, de seu lado, a Emenda 24/83, que se traduziu no § 4º acrescentado ao artigo 176 da Constituição vigente, foi aprovada a 1º de dezembro de 1983 e já aos 15 de outubro último — menos de um ano,

**Do total de 1.400 mil alunos, 860 mil estudam em 692 escolas da rede particular, maioria no ensino superior**

portanto — já chegava ao Congresso o Projeto de Lei destinado a explicitar-lhe os objetivos e a estabelecer normas de procedimento para a sua aplicação; 2ª) a coragem desse gesto do governo que implica uma clara — claríssima — tomada de posição em relação à educação como sendo a prioridade entre as prioridades nacionais, certo como é que a Emenda em questão não cria recursos, apenas os canaliza em direção ao setor educacional, retirando-os — e nem haveria como fazê-lo de outra forma — de outros setores menos prioritários.

Perdoem-me os que me ouvem, se me alonguei demasiadamente nessa exposição que desejaria fosse breve. Não a quero concluir, porém, sem render minha comovida homenagem à Universidade de São Paulo, à qual cabe — como enfatizei no discurso pronunciado na Abertura do Ano de seu Cinquentenário, aos 25 de janeiro do corrente ano — "a glória de haver sido, de fato, a primeira instituição a ser instalada no Brasil em moldes verdadeiramente universitários". E a glória também de ter dado origem às outras duas universidades estaduais paulistas, a Unicamp e a Unesp, e de haver deixado "sistematicamente impressa nos tecidos sensíveis das demais universidades brasileiras, de maneira mais ou menos acentuada, mais ou menos visível, a marca dos seus dedos poderosos e adestrados".

Esta homenagem se estende também a quantos tiveram a visão profética e a coragem de fundá-la, homens como Armando de Salles Oliveira, Júlio de Mesquita Filho, Teodoro Ramos, Fernando de Azevedo, Paulo Duarte, Francisco da Fonseca Telles, Ernesto de Souza Campos, Christiano Altenfelder Silva e outros mais, todos eles filia-dos de alguma forma — como dirigentes, como colaboradores, como leitores fiéis — desse grande jornal que é O Estado de S. Paulo.

AS NECESSIDADES aumentam, mas faltam recursos: O Brasil tem hoje 66 universidades. Desse total, 35 pertencem ao governo federal, com pelo menos uma em cada Estado. O Estado de São Paulo, São Paulo, 18 nov. 1984.



**Esther Ferraz: mais autonomia para as universidades**

Fotos Claudine Petrolí