

Planejamento estratégico para a inclusão social no Ensino Superior Brasileiro

Leandro R. Tessler

Unicamp, C. P. 6194, 13083-970 Campinas, SP, Brasil

tessler@reitoria.unicamp.br

Resumo

O Brasil apresenta uma das mais baixas taxas de matrícula no ensino superior do mundo. O atual Plano Nacional de Educação, válido de 2011 a 2020, tem entre suas metas “elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta.” e “Elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da atuação de mestres e doutores nas instituições de educação superior para 75%, no mínimo, do corpo docente em efetivo exercício, sendo, do total, 35% doutores.”

Nenhuma dessas metas poderá ser cumprida sem um planejamento estratégico para o ensino superior.

Aqui propomos um plano estratégico nos moldes do Masterplan da Califórnia, com uma hierarquia explícita de missões para diferentes instituições. São propostos 3 tipos de instituição:

1. Instituições de formação geral ou profissionalizante de baixo custo por aluno. Essas instituições teriam como função primeira a formação em cursos de curta duração (2 a 3 anos) a exemplo dos *community colleges*.
2. Universidades não-intensivas em pesquisa. Essas instituições ofereceriam formação em cursos de 4 ou 5 anos. Sua missão seria a formação de profissionais, incluindo professores, com intenso diálogo com o setor produtivo.
3. Universidades de pesquisa. Essas instituições ofereceriam formação em pesquisa e pós-graduação.

Num sistema como esse, é fundamental garantir o trânsito dos melhores alunos das instituições do tipo 1 para 2 e 3 e do tipo 2 para 3. A expansão do sistema seria concentrada prioritariamente nas instituições do tipo 1.

Um sistema planejado com diversidade institucional poderia cumprir metas de expansão e de qualidade com muito mais eficiência do que o atual modelo único da universidade de pesquisa.

Palavras chave: políticas públicas; planejamento estratégico; sistema de ensino superior; inclusão social

Introdução

O Brasil tem apenas 11% de sua população adulta com formação superior, o mais baixo índice entre todos os países do G20 ou os monitorados pela da OCDE (*Education at a Glance 2011: OECD*

Indicators, 2011). Portugal com 15% é o terceiro mais baixo da OCDE, antes de Itália e Turquia e empatado com a república Tcheca e a República Eslovaca. Nem Brasil nem Portugal se orgulham desses números e ambos buscam ativamente aumentá-los.

No Brasil, a Constituição Federal (*Constituição Federal de 1988*, 1988) determina em seu artigo 214 que “A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.”

O atual Plano Nacional de Educação (PNE) vigente de 2011 a 2020, inclui entre outras as seguintes metas (*Plano Nacional de Educação 2011-2020*, 2011),:

Meta 12: Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta.

Meta 13: Elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da atuação de mestres e doutores nas instituições de educação superior para 75%, no mínimo, do corpo docente em efetivo exercício, sendo, do total, 35% doutores.

Meta 14: Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu* de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores.

A taxa bruta corresponde ao total de matriculados no ensino superior. A taxa líquida exprime o percentual da coorte entre 18 e 24 anos matriculada em ensino superior. Para cada uma dessas metas são propostas estratégias de atuação. No entanto, as estratégias propostas são muito mais a expressão de uma vontade política do que estratégias propriamente ditas, que poderiam se transformar em ações concretas. Como não é feita uma análise cuidadosa de custos nem de fontes de recursos e muito menos de capacidade instalada ou necessária, não há nenhuma indicação de que qualquer uma dessas metas será atingida ou mesmo seja atingível. Aqui farei uma breve análise, comparando os objetivos com os números atuais, e mostrarei que essas três metas não serão atingidas em 2020, pelo menos se forem mantidas as políticas atuais de expansão do ensino superior. Então discorrerei sobre como seria um Plano Diretor para o Ensino Superior Brasileiro, nos moldes do que foi feito no Estado da Califórnia e já discutido mas nunca implementado no contexto do estado de São Paulo.

Análise das Metas e estratégias relativas ao Ensino Superior

É importante ter claro que todas as metas propostas no PNE visam o estabelecimento de um sistema de ensino superior incluyente e de qualidade, revelando as melhores intenções por parte dos propositores. No entanto, um Plano dessa envergadura não terá efeito prático nenhum se os objetivos estiverem tão distantes da realidade a ponto de não poderem ser alcançados. Analisemos cada uma das metas citadas:

Meta 12: Essa meta é sem dúvida ambiciosa se comparada com os números atuais (*CENSO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR DE 2010*, 2010). Em 2009 as taxas bruta e líquida médias eram respectivamente 26,7% e 14,9%. Para atingir os objetivos propostos elas precisam ser dobradas em 10 anos. Isso significaria fazer o sistema crescer continuamente 7,2% ao ano em média. A situação é muito mais grave se considerarmos que em 2010 74,2% da matrícula em graduação estava no setor privado. Como as estratégias recomendadas pelo PNE dizem respeito apenas ao setor público, só ele pode ser considerado ao fazermos uma projeção de crescimento. Portanto, para atingir os objetivos do PNE seria preciso multiplicar por 5 o número de matriculados no setor público em 10 anos (aumento de 17,5% ao ano), o que certamente está muito além de qualquer projeção realista. A situação é ainda mais grave se consideramos que quase metade da matrícula do setor público está atualmente em instituições estaduais ou municipais, sobre as quais o governo federal tem pouca ou nenhuma ingerência. Como desatar esse nó? Claro que quando se fala em expansão do sistema é importante considerar também as possibilidades reais do ensino a distância (EaD). No entanto, esse tipo de formação não se presta para qualquer área do conhecimento e a experiência brasileira ainda é limitada. Não há atualmente dados suficientes que permitam uma projeção realista do potencial da EaD, nem como ela é percebida no mundo do trabalho.

Meta 13: Essa meta revela uma concepção de ensino superior estritamente acadêmica, ao associar a qualidade de ensino à presença de mestres e doutores no corpo docente. Há tradicionalmente no Brasil uma confusão entre formação superior e formação acadêmica. A própria Constituição determina que deve haver indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Essa visão de ensino superior é herança de uma época em que o acesso era restrito a uma elite. Formação pela pesquisa é extremamente cara, dado que requer equipamentos e recursos humanos dedicados. Nos países que atingiram altas taxas de matrícula em ensino superior a maior parte da população está matriculada em cursos em que a formação não envolve pesquisa. Na prática, apesar de isso raramente ser mencionado, esse é o caso do Brasil onde 75% da matrícula está no setor privado onde há pouca ou nenhuma atividade de pesquisa. Já a formação no nível de doutorado pressupõe qualificação para pesquisa e inovação. Nesse caso, é razoável supor que uma alta concentração de mestres e doutores eleva a qualidade da formação, e portanto é desejável. No entanto, um número elevado de mestres e doutores pode ter duas consequências negativas: (a) o aumento dos custos da educação. Os salários de pessoal altamente qualificado são mais elevados, sem que a presença deles signifique obrigatoriamente uma melhor formação para os estudantes em cursos onde pesquisa não é obrigatoriamente conteúdo curricular. (b) o risco de desvirtuamento da missão das instituições de ensino vocacional e profissionalizante. Doutores

foram formados para a pesquisa e naturalmente buscam estabelecer condições para pesquisar em instituições que deveriam atender um público não pesquisador. Isso já vem ocorrendo em Institutos Federais de Ensino Tecnológico que orgulhosamente oferecem mestrados e doutorados em lugar de estarem concentrados na sua missão primordial de formar profissionais.

Em relação a essa meta também devemos considerar os números. Existem hoje no Brasil segundo o Censo da Educação Superior cerca de 345 mil funções docentes, sendo 130 mil mestres e 100 mil doutores. Como a meta é percentual, é difícil fazer uma simulação com alguma precisão, mas estimo que para acompanhar o ritmo de crescimento necessário para atingir a meta 12 precisaríamos formar pelo menos entre 100 e 120 mil doutores e entre 80 e 100 mil mestres nos próximos 10 anos somente para atender a essa demanda. Isso significa que, mantido o ritmo atual, TODOS os mestres e doutores formados no Brasil trabalhariam nas instituições de ensino superior. Isso não é nada razoável e provavelmente não vai ocorrer.

Meta 14: Essa meta envolve mais que dobrar o atual ritmo de formação de pós-graduados. O Brasil hoje forma cerca de 11 mil doutores a cada ano. No entanto, o aumento no número de pós-graduados *stricto-senso*, especialmente em áreas que envolvem laboratórios, exige investimentos vultuosos e não ocorre linearmente como é o caso do número de estudantes de graduação. Não basta aumentar os espaços e laboratórios. O ritmo de crescimento no número de doutores formados a cada ano na verdade está se reduzindo nos últimos anos e não há nenhuma evidência de que isso deva mudar.

Diagnóstico

O Plano Nacional de Educação, no que diz respeito a estratégias e metas não é exatamente um plano mas um conjunto de objetivos que provavelmente não serão atingidos nos próximos 10 anos. Na verdade é muito pouco provável que se consiga fazer um plano de educação que venha a dar resultados sem uma análise aprofundada da situação atual. Para realmente termos uma educação superior incluyente e de qualidade é importante saber de onde partimos.

Um dos problemas do PNE é que nele ensino superior é tratado como uma grande massa uniforme. Ele espera que todas instituições façam de tudo: pesquisa de qualidade, formação em graduação e em pós-graduação, inclusão social, expansão do sistema. Ele não se dá conta que diferentes instituições têm diferentes vocações. Uma instituição intensiva em pesquisa não consegue em geral expandir-se sem limite e ao mesmo tempo manter a alta qualidade das pesquisas. Da mesma forma não seria de se esperar que uma instituição voltada para educação vocacional também devesse realizar pesquisas de ponta. O resultado disso é um uso mal direcionado de recursos. Em uma universidade intensiva em pesquisa os professores não devem dedicar mais de 6 a 8 horas semanais a atividades de docência, dedicando o resto do tempo à pesquisa e à orientação de pós-graduandos. Numa instituição mais voltada para o ensino, como a enorme maioria das instituições privadas brasileiras, os professores ficam tipicamente mais de 20 horas semanais em sala de aula. Obviamente o custo por aluno em cada uma dessas instituições é diferente. Mais que isso, a experiência de estar em uma instituição de pesquisa pode ser muito frustrante para um estudante de graduação com formação deficiente. No entanto, o próprio

sistema de avaliação do ensino superior brasileiro está fortemente voltado para indicadores de pesquisa.

Proposta

Provavelmente o exemplo de maior sucesso de um planejamento estratégico para o ensino superior consiste no Plano Diretor da Califórnia (*A Master Plan for Higher Education in California 1960-1975*, 1960), que com o tempo ganhou o apelido de *Masterplan*. O Masterplan foi elaborado em 6 meses em 1959 por uma equipe de especialistas especialmente indicada para esse fim pela assembleia legislativa do estado da Califórnia. A ideia era articular os diferentes tipos de instituição de ensino superior presentes no estado para otimizar a aplicação de recursos e maximizar o alcance social do ensino superior público. O sucesso foi tal que ainda hoje, depois de várias revisões ele continua em vigor orientando estratégias.

O Masterplan começou com um diagnóstico do sistema e avançou até determinar tipos de instituições e papéis para ela, critérios de admissão e de transferências entre instituições de diferentes perfis.

O Brasil conta com vários dos elementos necessários para a elaboração de um Masterplan ou Plano Estratégico:

1. O Censo da Educação Superior e a Sinopse Estatística, publicados anualmente pelo INEP, são fontes preciosas de dados para um diagnóstico da situação atual e sua evolução temporal.
2. Um sistema diversificado, pelo menos formalmente. Essa diversificação infelizmente não tem conseguindo produzir os efeitos esperados de inclusão social nem a produção de conhecimento inovador de alta qualidade e de um número elevado de pós-graduados.
3. O ENEM, um exame nacional de egressos do ensino médio e o SISU, um sistema de inscrições unificado. Esse tipo de exame nacional a priori permitiria um processo seletivo incluyente e mais eficiente.

A exemplo da Califórnia, no Brasil poderíamos pensar em 3 grandes categorias de instituições:

I. Instituições de formação geral ou profissionalizante de baixo custo por aluno. Essas instituições teriam como função primeira a formação em cursos de curta duração (2 a 3 anos) a exemplo dos *community colleges*. A grande maioria do professorado não precisaria ter mestrado ou doutorado e a formação seria voltada para a profissionalização no nível que costumamos chamar de tecnológico. Exemplos aproximados dessas instituições seriam os Institutos Federais de Ensino Tecnológico ou as FATECs no estado de São Paulo ou ainda as faculdades do SENAI e do SENAC. Provavelmente a maioria das faculdades isoladas do setor privado se encaixariam nessa categoria.

II. Instituições de formação universitária não-intensivas em pesquisa. Essas instituições ofereceriam formação em cursos de 4 ou 5 anos. Sua missão seria a formação de profissionais, incluindo engenheiros, economistas, professores, profissionais da área de saúde, artistas, com

intenso diálogo com a sociedade e com o setor produtivo. Esse tipo de instituição seria parecido com os atuais Centros Universitários. Seria desejável ter nessas instituições um número relativamente importante de docentes com mestrado ou doutorado.

III. Universidades de pesquisa. Essas instituições ofereceriam formação em pesquisa e pós-graduação. Nelas seriam oferecidos cursos de medicina, de direito, de ciências e de engenharia de ponta. Aqui sim o corpo docente deve ser constituído majoritariamente por doutores.

EaD deveria ser oferecida por instituições do tipo I e II.

O ingresso ao sistema deveria ser oferecido a todos os formandos do ensino médio (o que praticamente já vem ocorrendo há alguns anos no Brasil se considerarmos o conjunto de instituições públicas e privadas) de acordo com o desempenho no ENEM. Dessa forma, a inclusão social fica garantida com oportunidades de profissionalização para toda a população. A distribuição de vagas deveria ser com 50 a 60% para instituições do tipo I, 30 a 35% em instituições do tipo II e 15 a 20% em instituições do tipo III. Note que isso é o inverso da oferta atual, na qual a grande maioria das vagas é oferecida nas universidades.

Num sistema como esse, é fundamental garantir o trânsito dos melhores alunos das instituições do tipo I para II e III e do tipo II para tipo III. No Masterplan isso foi garantido através de regras de transferência baseadas em desempenho acadêmico nos primeiros anos de curso. Estudantes com desempenho acima de um certo nível em instituições tipo I podem migrar para instituições tipo II ou III de acordo com o desempenho. Foi assim que Steve Wozniak, o fundador da Apple juntamente com Steve Jobs, conseguiu ser transferido do *Community College* de Cupertino para a Universidade da Califórnia - Berkeley (Wozniak & Smith, 2006).

Uma característica desejável do sistema californiano é a rigidez das regras que impedem a chamada tentação acadêmica. Instituições do tipo I levam muito a sério sua missão e não podem oferecer cursos de mestrado ou doutorado. Instituições do tipo II raramente oferecem mestrado em uma ou outra área, em geral ligada à educação. Instituições do tipo III oferecem mestrado e doutorado. Isso não impede a progressão profissional dos docentes. Se um docente de uma instituição do tipo I deseja dedicar-se à pesquisa ele pode, mas para isso precisa mudar de instituição. Isso é feito para garantir e preservar a missão de cada um dos tipos de instituição. Uma zona desfavorecida socialmente tem muito mais a ganhar com uma boa escola profissionalizante do que com uma universidade voltada para pesquisas de ponta. Isso é o contrário da prática adotada no Brasil onde diretores de instituições profissionalizantes buscam qualificá-las com a abertura de cursos de pós-graduação *stricto-sensu*. Para piorar, dentro do espírito da Meta 14, mesmo as instituições profissionalizantes inclusive do setor privado são avaliadas por resultados de pesquisa e pelo número de mestres e doutores. Indicadores de qualidade mais adequados para instituições do tipo I como empregabilidade, ascensão social dos egressos, etc... deveriam ser adotados substituindo os atuais indicadores que só se aplicam a instituições do tipo III.

Conclusões

Em resumo, propomos uma leitura crítica das metas do Plano Nacional de Educação e uma alternativa estratégica, que consiste numa diversificação e estratificação do sistema. Um sistema planejado com diversidade institucional poderia cumprir metas de expansão, de inclusão social e de qualidade com muito mais eficiência do que o atual modelo que associa a qualidade com a universidade intensiva em pesquisa.

O modelo, inspirado pelo Masterplan californiano, é baseado na realidade brasileira atual e inclui oportunidades de transferência de alunos entre diferentes tipos de instituição.

A recomendação mais importante é basear a expansão do sistema em instituições profissionalizantes em lugar de expandir indefinidamente o sistema de universidades intensivas em pesquisa.

Referências

A Master Plan for Higher Education in California 1960-1975. (1960). (p. 228). Sacramento.

CENSO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR DE 2010. (2010). (p. 89). Brasília: INEP. Retrieved from http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/resumo_tecnico/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2010.pdf

Constituição Federal de 1988 (1988).

Education at a Glance 2011: OECD Indicators. (2011). OECD Publishing.
doi:<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2011-en>

Plano Nacional de Educação 2011-2020 (2011). Senado Federal.

Wozniak, S., & Smith, G. (2006). *iWoz: Computer Geek to Cult Icon: How I Invented the Personal Computer, Co-Founded Apple, and Had Fun Doing It* (p. 288). New York: W. W. Norton.