ENSINO SUPERIOR: A GRATUIDADE NECESSÁRIA

LUIZ ANTÔNIO CUNHA*

RESUMO

Este ensaio defende a gratuidade no ensino superior público e particular no Brasil. Questiona a existência do setor privado, caso não haja instituições que efetivamente mantenham o ensino, ao invés de serem mantidas por ele. Além do mais, o autor apresenta e discute as razões que os defensores da cobrança do ensino nas instituições públicas evocam em sua campanha de propaganda.

ABSTRACT

This essay defends tuition free higher education in Brazil, in both sectors, public and private. It put into question the existence of the private sector, always when there are no institutions able to support higher education, instead of being supported by it. In addition, the author presents and discusses the reasons the defenders of payed tuition in public institutions evocate in their propaganda campaign.

As instituições públicas de ensino superior têm sido alvo de uma campanha cada vez mais intensa para que passem a cobrar pelo ensino ministrado aos estudantes, não taxas meramente simbólicas, como é freqüente, mas sim, anuidades calculadas com base nos "preços de mercado".

Essa campanha não é nova. Ela surgiu poucos anos após a conquista da gratuidade de fato nas universidades públicas, nas décadas de 40 e 50. Ao analisá-la, vou fazer uma rápida digressão para situar a questão da gratuidade no ensino superior público.

O ensino superior brasileiro, como o conhecemos, nasceu em princípios do século XIX, no âmbito do Estado. Só no fim do século é que surgiram escolas profissionais particulares de ensino superior, na esteira da República proclamada por liberais de orientação positivista. Embora público (estatal), dos estudantes eram cobradas diversas taxas: pelas cadeiras cursadas, por inscrição nos cursos, pelos exames prestados, pela emissão de diplomas, e outras. O ensino público era, portanto, pago. Todas as constituições determinavam que a gratuidade fosse assegurada apenas ao curso primário.

*Professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense (UFF).

Essa praxe começou a mudar em 1947, quando foram formuladas as constituições estaduais, na esteira da Constituição federal promulgada no ano anterior. No Estado de São Paulo, os constituintes votaram por assegurar a gratuidade do ensino oficial *em todos os graus*. Pela primeira vez na história do ensino brasileiro o grau superior deixava de ser pago. Nos estabelecimentos federais de ensino e nos das demais unidades da federação, o ensino continuava a ser cobrado. No entanto, as taxas eram cada vez mais baixas, pois os reajustes eram feitos à base de percentuais bem inferiores aos índices do custo de vida ou dos reajustes salariais, refletindo a vitória política das camadas médias, progressivamente pressionadas, nos seus orçamentos, pelos efeitos negativos da inflação. Essa situação refletia, também, o realismo dos administradores daquelas instituições, que viam os custos delas subirem aceleradamente, à medida que eram instalados institutos de pesquisa, laboratórios, bibliotecas e serviços especializados. Pouco adiantaria, de fato, enfrentar a crescente mobilização estudantil contra os reajustes das taxas, se o aumento dos custos das instituições era de tal montante que não seria mesmo coberto por suas contribuições em parcela significativa. Com a "federalização" de estabelecimentos de ensino particulares e estaduais (procedimento muito comum de formação de universidades nos anos 50), a gratuidade teve sua abrangência ampliada, até que ensino público passou a ser sinônimo de ensino gratuito, embora não houvesse lei, decreto ou qualquer outro documento legal que transformasse aquela situação *de fato* em *direito* reconhecido.

No início dos anos 60, após o movimento das "federalizações", a maioria dos estudantes brasileiros de cursos superiores beneficiava-se da gratuidade propiciada pelo setor público. Até mesmo na novíssima Universidade de Brasília, não obstante seus estatutos determinarem a cobrança de anuidades, desde a época de sua fundação.

Nova mudança de orientação teve lugar com a mudança do regime político em 1964. Com o golpe de Estado, chegaram ao núcleo do poder, no plano do Governo Federal, pessoas e grupos que lutaram contra a escola pública, pela "liberdade de ensino" na campanha em torno da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Aproveitaram, então, sua posição de força para fazerem valer a Constituição e a LDB, embora elas já tivessem sido, anteriormente, revogadas de fato, nessa questão e embora, também, para outras questões, pouco ligassem para a legislação, cada vez mais retalhada pelos atos institucionais e seus desdobramentos parajurídicos.

Um primeiro efeito dessa mudança na correlação política de forças foi que as universidades criadas a partir de então, o foram segundo o regime jurídico de fundação, raríssimos os casos de autarquias, assim mesmo só no plano estadual. Universidades-fundações que cobravam pelo ensino, modelo esse criticado amplamente, razão da sua não extensão às autarquias já existentes, justamente devido à força, nelas, do movimento estudantil e do incipiente mas promissor movimento docente.

Os privatistas queriam introduzir o pagamento do ensino superior por três razões básicas. *Primeiro*, porque acreditavam que o ensino pago nas universidades públicas impediria a existência do "estudante profissional", aquele que ao invés de

estudar passava anos a fio matriculado e reprovado, exclusivamente dedicado a atividades políticas. *Segundo,* para eliminar o importante efeito de atração que a gratuidade exercia sobre os jovens das camadas médias, em detrimento das escolas privadas, para as quais se dirigiam, predominantemente, os candidatos de renda mais baixa. Se essa vantagem comparativa do setor público fosse eliminada, esperavam que houvesse nas escolas particulares o afluxo de candidatos de renda mais elevada, propiciando, então, maior faixa de elevação do valor das anuidades. *Terceiro*, mudar a concepção de serviço público, de modo a aproximá-la da venda de mercadorias pelas empresas particulares. A privatização do Estado levaria à extinção dos serviços deficitários (como as universidades) ou, então, mesmo na hipótese da sua manutenção, o eficiente, isto é, lucrativo setor privado seria premiado pelos subsídios governamentais.

Hoje é possível traçar os perfis das pessoas e grupos que defendem o pagamento do ensino superior nas universidades públicas. São eles:

1) Empresários do ensino, interessados em eliminar as vantagens comparativas do setor público, de modo a reverter o fluxo dos jovens de maior nível de renda para as faculdades particulares que, então, poderiam elevar suas taxas mais facilmente. Em conseqüência dessa elevação de receita e dos subsídios governamentais que seriam mais generosos (devido à privatização das universidades públicas), os lucros acumulados nas empresas de ensino voltariam aos altos níveis dos anos 60.

2) Setores empresariais que atuam em outras áreas, interessados não em acumular capital às custas do ensino, diretamente, mas, sim, empenhados em reduzir a importância da presença do Estado na economia. Esses setores buscam privatizar o Estado pela privatização de suas atividades, com o Estado operando como uma empresa, conforme as regras do jogo de mercado: concorrência e lucratividade. Essa concepção privatizante de "serviço público", no campo do ensino, abre caminho para o que interessa diretamente a esses setores: fim do monopólio estatal de produção de certos bens, como petróleo e energia elétrica, e redução do sistema estatal de crédito, entre outras questões de não menos relevância.

Esses grupos empresariais estão fortemente representados nos órgãos governamentais, onde fazem valer seu poder para impor a todo o Estado e, daí, a toda a sociedade, as políticas que convêm a seus interesses. No caso do Conselho Federal de Educação, é notória a larga maioria que os setores privatistas dispõem, dado o número de membros que são delegados de estabelecimentos de ensino, quando não proprietários eles próprios. Nos Conselhos Estaduais de Educação, essa situação é ainda mais dramática. Há estados onde *todos* os membros são empresários do ensino.

3) Setores da tecnoburocracia governamental, que defendem o pagamento do ensino superior público como um dos elementos da mais ampla privatização das universidades estatais, visando o uso mais "produtivo" dos recursos. Dizem eles que a "ineficiência" das universidades estatais resulta de elas não cobrarem pelos seus serviços, levando os professores, os funcionários e os estudantes a suporem que os recursos são ilimitados. Com a privatização dessas universidades, esses setores da tecnoburocracia esperam poder gerir mais diretamente um grande volume de recursos governamentais a elas até então destinados, que a autonomia universitária — ainda que incipiente — os impede de controlar na extensão por eles desejada.

4) Grupos religiosos, particularmente os católicos das correntes mais tradicionais, que se socorrem de apoio governamental para manter seus estabelecimentos de ensino operando como instrumento de influência ideológica; numa época em que outras correntes religiosas ganham força, aceleradamente, em nosso país, notadamente as pentecostais e as umbandistas. Aqueles grupos operam exatamente como os empresários do ensino (grupo 1), embora o interesse econômico-financeiro seja meio para seus fins ideológicos e não fim, ele próprio, como para esses.

Mesmo não conseguindo acabar com as conquistas anteriores de gratuidade no ensino superior, os privatistas lançam mão de *sinais* de que seus argumentos ficaram mais fortes. À medida que o setor privado de ensino superior crescia, a partir de 1967, com o caminho aberto pelo Conselho Federal de Educação, configurava-se a situação que passou a ser a pedra-de-toque de toda a argumentação dessa corrente de pensamento e empreendimento. Eram justamente os estudantes de renda mais baixa, inclusive os que precisavam trabalhar para sustentar a si e a suas famílias, que pagavam o ensino nas escolas particulares. O alunado do ensino público superior, particularmente o das instituições que ainda mantinham a gratuidade, apresentava o mesmo papel e perfil das décadas 40 e 50, isto é, provinha dos setores de mais alta renda das camadas médias, quando não da própria burguesia. Essa "injustiça" decorreu, de certo, da contenção do crescimento do ensino público, resultado da política de favorecimento do setor privado e da desobrigação do Estado para com a educação. Mas, a propaganda privatista dissimula e inverte os fatos, colocando essa "injustiça" como produzida pela gratuidade indiscriminada nas universidades públicas, a qual, se eliminada, poderia ajudar no financiamento de bolsas para estudantes nas escolas particulares. Assim, ficaria garantida a igualdade de condições, não pela gratuidade, mas pelo pagamento, direto ou financiado pela intermediação do setor bancário. Em nenhum momento essas pessoas, tão preocupadas com a justiça social, colocaram a hipótese da conquista da igualdade de oportunidades pela expansão do setor público e gratuito: pela criação de novos estabelecimentos e pela expansão dos existentes, expedientes não exageradamente custosos, como o da (re)abertura dos cursos noturnos.

A argumentação que os privatistas têm empregado, comentada acima, tem se socorrido de outra, que também apela para nossos sentimentos de justiça, para atingir suas injustas finalidades. Dizem eles, ainda, que o pagamento do ensino superior público permitiria ao Governo transferir recursos até agora destinados ao 3º grau, para o 1º e 2º, mais carentes, se nos colocarmos na ótica dos interesses da maioria da população. Esta argumentação parte do princípio de que o volume global de recursos governamentais destinados ao ensino é fixo: para aumentar a dotação destinada ao ensino de um determinado grau, seria preciso diminuir a de outro. Isto não é verdade. *Antes* de qualquer programa de transferência de recursos do 3º grau para os demais, é preciso colocar em questão a distribuição dos recursos públicos entre as diversas áreas de atuação do Estado nos três níveis (federal, estadual e municipal). Como exemplo, poderia sugerir a diminuição dos recursos destinados ao duvidoso e

caro programa nuclear, que chega ao cúmulo de financiar pesquisa tecnológica na Alemanha Ocidental, enquanto as universidades brasileiras desativam seus programas de pesquisa, inclusive no campo nuclear, por falta de recursos. Diminuídos os gastos com o programa nuclear (verba do Ministério de Minas e Energia), os recursos liberados poderiam ser destinados ao ensino de 1º grau; ou parte dele ser utilizada para a reativação da pesquisa universitária. Com essa ampliação do horizonte de questionamento da destinação dos gastos públicos, entendo ser possível elevar a participação estatal no ensino de 1º e 2º graus, manter a gratuidade do ensino superior público e ampliar sua área de atuação, sem que se lance mão do equívoco expediente do pagamento coberto por financiamento, reembolsável ou não.

O pagamento do ensino, mesmo com farta distribuição de "bolsas não reembolsáveis", não leva à justiça social, mas a um eficiente mecanismo de controle político-ideológico: a retirada do "benefício" (só a ameaça já é suficiente) funciona como forte desestímulo ao "mal-comportamento" como tem acontecido com as bolsas de manutenção concedidas pela Universidade de Brasília, pioneira também nisto. É a transferência para o 3º grau dos expedientes do clientelismo e da corrupção que vigem na distribuição das bolsas de estudo para o 1º grau nas escolas particulares, com a intermediação de toda a sorte de corretores e cabos eleitorais.

Mas, será possível a uma instituição de ensino superior manter-se à base da *venda* de ensino? Vou mostrar porque respondo negativamente a essa pergunta.

Em primeiro lugar, é preciso distinguir uma *verdadeira* instituição de ensino superior das espeluncas que se multiplicam pelo Brasil. Aquela só pode ser uma universidade, embora nem sempre as instituições que usam legalmente esse predicado sejam *verdadeiras* instituições de ensino superior. Nestas, o ensino é apenas uma das suas atividades, embora seja sua finalidade mais importante. Elas pesquisam, desenvolvem a produção cultural e artística, e *prestam* serviço (nem sempre *vendem* serviço), tendo no ensino o veículo privilegiado de disseminação do saber que desenvolvem. As outras instituições de ensino superior, as que não são verdadeiras, as que chamei de espeluncas, não desenvolvem aquelas atividades. O ensino é, nelas, a mera transmissão do que os professores acumularam enquanto estudantes e/ou do que outros professores desenvolveram alhures, drenado de seu circuito de produção-circulação de conhecimento.

Pois bem, o produto de uma *verdadeira* universidade-pesquisa, produção cultural e artística, e prestação de serviço, diz respeito ao *conjunto* da sociedade. É uma visão muito estreita a que o define apenas em função de quem vai fazer um curso, de seu interesse profissional futuro. Um curso superior *de verdade* tem apenas uma pequena parte direta e exclusivamente ligada à atividade profissional futura do estudante. A maior parte do conteúdo do curso não tem (nem pode ter) relação direta, menos ainda exclusiva, até mesmo porque o estudante não sabe em que *de fato* vai trabalhar, nem outra pessoa pode prever isso para ele. Ainda mais, o curso *pode* (em muitos casos *deve*) ser contra as condições de trabalho existentes, em vez de reforçá-las.

Como cobrar pelo ensino ministrado em uma *verdadeira* universidade se o custo direto do curso é uma parcela reduzida do seu custo total que, também, e principalmente, precisa ser coberto? Como separar o custo do curso do que é custo das demais atividades, sem a adoção de critérios arbitrários? Cobrar pelo ensino não resolve o problema do financiamento de uma *verdadeira* universidade. Na melhor universidade particular que conheço, administrada por altos padrões de racionalidade, em termos brasileiros, as anuidades não chegam a cobrir 40% dos seus gastos. Mesmo assim, essa universidade não tem curso de graduação de medicina, nem hospital de clínicas, campeões na voracidade de recursos. Se os mantivesse, aquela percentagem cairia para valores próximos dos 10%, conforme indicações que me foram dadas por conhecedores do assunto. Além disso, como cobrar de um indivíduo pela formação que não interessa exclusivamente a ele próprio, mas ao conjunto da sociedade? Eis um exemplo: o professor bem formado trabalha para si ou para o conjunto da sociedade? E o médico? Principalmente o médico que trabalha nos serviços de saúde pública? Do trabalho do professor, do médico e de muitos outros profissionais, é a sociedade como um todo que se beneficia. Aquelas duas categorias de profissionais, aliás, têm suas remunerações decrescentes — com que base, então, cobrar deles a formação cada vez mais custosa, como se fossem eles os beneficiários dos estudos pedagógicos e médicos?

Por isso, o financiamento da *verdadeira* universidade diz respeito ao conjunto da sociedade, logo, ao Estado. Os estudantes não podem ser tratados como fregueses de uma empresa qualquer, que cobram pelas mercadorias adquiridas por eles ou pelos serviços que lhes são prestados. Não devem ser tratados nem mesmo como os usuários de serviços públicos de energia elétrica, água, esgoto, gás, transporte ou telefone. Esses serviços, embora digam respeito, também, ao conjunto da sociedade, interessam a esse mesmo conjunto que não se desperdice energia elétrica, água, etc. Em situação de maior senso coletivo, onde o privatismo não é mais o princípio organizador da sociedade, esses serviços podem ser gratuitos, o que, aliás, já começa a ser feito em Cuba. Não é o caso do ensino, cujos benefícios, numa sociedade democrática, ainda que capitalista, devem ser extendidos ao maior número possível de pessoas.

A argumentação acima mostra que o ensino ministrado por uma *verdadeira* instituição de ensino superior *não pode* ser cobrado do estudante, a não ser arbitrariamente. Não é este o caso das espeluncas que se multiplicaram no país, adotando legalmente, mas nem sempre legitimamente, o título de escolas superiores ou, pior ainda, de universidades. Essas são empresas de venda de diplomas, que cobram dos estudantes em duas moedas. Em moeda dotada de valor econômico, os estudantes cobrem os custos das instituições e, ainda mais, propiciam aos seus proprietários margens apreciáveis de lucro, escondido pela ampliação das instalações (capital) ou pelos meandros da contabilidade e das confusas relações das instituições de ensino com as mantenedoras. Em moeda dotada de valor simbólico, pagam com seu tempo desperdiçado num minueto de faz-de-conta, onde os professores fingem que ensinam e os estudantes fingem que aprendem, empenhando-se todos no cumprimento rigoroso do ritual de dissimulação do comércio do diploma de grau superior.

Deixando de lado esse lucrativo minueto, e voltando a tratar das *verdadeiras* instituições de ensino superior — as que ajudam a produzir o saber que vai ser ensi-

nado — vejamos que conseqüências haveria, para o estudante, caso o ensino fosse cobrado a preços de mercado.

Posso divisar duas conseqüências negativas. A primeira é o prejuízo para a vida acadêmica, pelo fato de os estudantes terem de trabalhar para pagar as anuidades, em ocupações que só por exceção ajudam o estudo, de alguma maneira. É crescente o número de estudantes que já trabalham para garantir parte de sua manutenção (ou toda ela), mesmo sendo gratuito o ensino. Para estes, pagar o ensino significaria ter de ganhar mais, aumentando o tempo de trabalho, logo diminuindo o tempo disponível para o estudo, e/ou por ter de procurar ocupações mais remuneradoras, mais distantes, ainda, das matérias do seu curso. A outra conseqüência negativa padecerão aqueles que têm pais em condições de pagar as anuidades. Para estes, a situação não é também satisfatória, como se poderia pensar à primeira vista. O pagamento da anuidade pelo pai constitui um retrocesso, em termos sociais, para o jovem enquanto categoria social, pois aumenta sua dependência da família, numa idade em que a autonomia é ansiosamente buscada. Como Marialice Foracchi (1965) bem mostrou, muitos estudantes procuram qualquer trabalho, mesmo se o curso é gratuito, para não dependerem dos pais pelo menos para parte de sua manutenção. Para certos setores sociais, os mais conservadores em termos familiares, o pagamento do ensino será bem-vindo para refazerem o laço com que esperam "segurar" os filhos — inconscientemente, quem sabe? — o último artifício que lhes resta.

Defender a gratuidade do ensino (no caso específico das instituições públicas), sabendo que os de mais alta renda continuarão a ter maiores chances de ingressar nelas, não é defender o elitismo? Gratuidade para os estudantes provenientes de famílias de maior nível de renda não é uma política antidemocrática?

Há uma confusão nesse raciocínio, tão comum. Defendo a tese de que os mais ricos devem pagar mais, não só pelo ensino, mas, também, pelos outros serviços públicos (energia, transporte, etc.), sem embargo das diferenças qualitativas que já apontei anteriormente. A melhor maneira de se fazer isso, entretanto, não é cobrando anuidades, mas, sim, respeitando a necessidade de se não romper, pelo menos não reforçar os laços de dependência da família diante da universidade. Para isso, existe o imposto sobre a renda, com sua regressividade, isto é, os que ganham pouco, nada pagam, e os outros, pagam de acordo com taxas que crescem com o valor dos ganhos. Mas, é preciso lembrar que, em nosso país, a legislação tributária não permite que o imposto de renda desempenhe, hoje, esse papel. Há distorções gritantes que fazem com que esse imposto seja, na verdade, sobre o salário e não sobre a renda (do capital). Enquanto que os assalariados são descontados na fonte de pagamento, os que vivem dos juros do capital e dos lucros dos seus empreendimentos (inclusive da venda de ensino como mercadoria), têm toda a sorte de incentivos. A mudança da política tributária poderia fazer com que os mais ricos, fossem capitalistas ou assalariados de alta remuneração, pagassem mais pelo ensino (e por outros serviços públicos) pela via do imposto, mantida a gratuidade, para eles aparente. Para os estudantes provenientes de famílias de renda mais baixa, a mesma situação representaria gratuidade real. Não tenho ilusão quanto às dificuldades para

alterar a política tributária com as finalidades indicadas acima. Tenho certeza de que os privilegiados preferirão pagar anuidades para seus filhos do que verem modificada a política tributária que os coloca nessa situação de privilégio.

Finalmente, proponho-me a responder à pergunta que o leitor talvez já se tenha feito: se não é possível manter uma *verdadeira* instituição de ensino superior à base da cobrança de anuidades, nem isso é socialmente conveniente, como fazer?

Entendo que as instituições de ensino superior têm de ser mantidas pelo Estado (no caso das universidades públicas) ou por instituições particulares. Mas, estas últimas têm de ser *mantenedoras*, não como hoje, *mantidas* pelos cursos, de onde retiram os lucros com que multiplicam seu capital.

Haverá instituições particulares que aceitem colocar seu capital *a serviço* do ensino, isto é, façam *fluir* recursos *para* as instituições de ensino, regularmente, ao invés de apenas entrarem no início do *negócio* com um prédio, um terreno, uns tantos livros, passando, depois, a operar e prosperar com subsídios governamentais e cobrança de anuidades?

Se a resposta for negativa, não creio que haja lugar para instituições de ensino superior particulares no Brasil. Mas, se a resposta for positiva, vejo com a maior simpatia a contribuição do setor privado para a construção de uma educação universitária democrática em nosso país, para o que a gratuidade não é condição suficiente, mas, de certo, necessária.

BIBLIOGRAFIA

CUNHA, Luiz Antônio. O lugar da escola superior particular; contribuição para o debate. *Educação Brasileira*, Brasília, n.6, 1º setembro 1981.

FORACCHI, Marialice M. *O estudante e a transformação da sociedade brasileira*. São Paulo, Nacional, 1965.

FRIGOTTO, Gaudêncio; org. *Ensino pago: a inversão autoritária. Cadernos do CEDES*, n.5, s.d.