As instituições de ensino superior particulares isoladas frente à reforma universitária

*Ernesto Guilherme Ahrens**

1. Introdução; 2. Departamentalização; 3. Matrícula por disciplina; 4. Sistema de créditos; 5. Conclusão.

1. Introdução

A universidade brasileira, em suas origens históricas, nasceu quase sempre da reunião de escolas, faculdades ou institutos de ensino superior isolados, aos quais se sobrepunha uma reitoria administrativa ou de coordenação, visto que as instituições continuavam atuando como se fossem independentes.

Fruto desta formação, as universidades não possuíam um perfeito espírito universitário, embora desde seus primórdios estivessem empenhadas na busca desse objetivo.

Através das diferentes reformas implantadas, procurou-se, por outro lado, uma melhor estrutura de ensino no País. As mudanças, no entanto, parecem ter atingido mais a estrutura formal das universidades, com pequenos reflexos na qualidade do ensino e na pesquisa propriamente dita.

Não é, no entanto, o objetivo deste trabalho analisar as origens estruturais da formação das universidades, nem mesmo sua organização ou funcionamento, mas simplesmente mostrar que o esforço que se vem fazendo em melhorar a estrutura do ensino supe-

* Coordenador da Celene-DAU/MEC.

rior nunca chegou a atingi-la como um todo. A existência das instituições isoladas foi ignorada quando da implantação das reformas. Procurou-se tratá-las como exceção, no sistema de ensino, embora sabendo-se que foram a origem das atuais universidades.

As instituições de ensino superior particulares isoladas, objeto deste estudo, vêm exercendo um importante papel no sistema de ensino brasileiro de terceiro grau. O recente levantamento, transcrito, a seguir, demonstra que 92% das instituições incumbidas de ministrar o ensino superior no País se constituem de escolas isoladas.

Quadro comparativo da posição das instituições que ministram o ensino superior no Brasil

	Oficiais				Particulares	Total	Situação percentual
	Fed.	Est.	Munic.	Total			
Universidades	30	10	2	42	22	64	7,1
				65,7%	34,3%	100%	
Federações	1	1	X	2	5	7	0,8
				28,6%	71,4%	100%	
Instituições isoladas	17	48	95	160	669	829	92,1
				19,3%	80,7%	100%	
Total	48	59	97	204	969	900	100
				22,7%	77,3%	100%	

SDI/Celene/DAU/MEC, outubro/77.

O Decreto nº 19.851, de 1931, dispunha que o ensino superior deveria ser preferencialmente o objetivo do sistema universitário, podendo, no entanto, ser ministrado em instituições isoladas. Em 1968, surgiu a Lei nº 5.540 que, em seu art. 2º, preceituava que o ensino superior, indissociável da pesquisa, seria ministrado em universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados, organizados como instituições de direito público ou privado.

Como se vê, o legislador encarava como exceção o que deveria ser tratado, no máximo, como elemento diferenciado, no sistema de ensino.

O pensamento de que as escolas isoladas não representavam elemento expressivo no sistema educacional de terceiro grau parece ter representado o consenso até 1976, quando o Departamento de Assuntos Universitários, do Ministério da Educação e Cultura, realizou uma série de encontros regionais de instituições de ensino superior isoladas, mantendo com as mesmas um diálogo franco, no sentido de identificar os problemas que estivessem a requerer urgentes providências, com vistas à melhoria e à eficiência do ensino superior.

Após esses encontros, de que também participaram outros setores do Ministério, fizeram-se sentir algumas mudanças significativas, no que tange aos procedimentos do Ministério em relação àquelas instituições. As inspeções inoperantes, em sua sistemática, foram transformadas em supervisões mais abrangentes, uma vez que, além da inspeção, deveria ser dado às escolas um assessoramento no que concerne à legislação vigente e mesmo à organização de alguns dos setores daquelas instituições, como, por exemplo, as secretarias de registro acadêmico. No sentido de melhorar a infra-estrutura da Supervisão foi realizado pelo Departamento de Assuntos Universitários, pela Secretaria de Apoio e pelo Centro de Treinamento de Pessoal do Ministério da Educação e Cultura um curso de treinamento destinado aos técnicos em assuntos educacionais das nove delegacias regionais do MEC. Um sistema de informação legislativa foi implantado, no intuito de dotar as delegacias regionais, num espaço de tempo reduzido, da legislação atualizada, que deveria ser transmitida às equipes de supervisão. Foi ainda iniciado, pelo Departamento de Assuntos Universitários, um sistema de descentralização administrativa que viria a permitir uma tramitação mais rápida na solução dos problemas das instituições isoladas de ensino superior particular.

Os distritos geoeducacionais começaram a receber um assessoramento contínuo, no sentido de sua ativação, tendo por fim possibilitar às instituições, trocas de experiências e até mesmo de recursos, além de facilitar um maior entrosamento, não só entre elas, mas ainda delas com órgãos governamentais.

Além dessa mudança de atitude por parte do Ministério da Educação e Cultura, mais precisamente por parte de seu Departamento

de Assuntos Universitários, pode-se concluir, após os Encontros Regionais, que diversos pontos deveriam merecer uma reavaliação da aplicação da própria legislação. Esses pontos dizem respeito ao processo de implantação dos departamentos e de seus conselhos, da matrícula por disciplina e do sistema de crédito, nas instituições de ensino superior particular isoladas, nos termos propugnados pelas reformas de ensino.

2. Departamentalização

As instituições de ensino superior particulares isoladas, independentemente do número de cursos ou de faculdades que possuam ou de sua constituição jurídica, vêm elaborando seus regimentos dentro do que preceituam os Decretos-leis n.os 53/66 e 252/67 e a Lei nº 5.540/68, sem que para tanto estejam obrigadas pela mencionada legislação, principalmente no que se refere ao sistema departamental e seus conselhos. O que parece existir é uma idéia errônea de que exista uma certa imposição por parte dos respectivos Conselhos de Educação, quando da aprovação dos regimentos.

Nada haveria a ser objetado quanto a este procedimento se o sistema departamental, com todas as suas implicações, fosse efetivamente implantado e não constasse simplesmente, como letra morta, dos documentos encaminhados aos Conselhos Federal ou Estadual de Educação.

A análise objetiva da existência de um departamento didático nas instituições de ensino superior particular permite evidenciar de imediato a impossibilidade em que muitas delas se encontram para implantar esse departamento, em decorrência de suas estruturas acadêmico-administrativas.

O Departamento, segundo a legislação em vigor, é a menor fração acadêmica e administrativa de uma universidade, congregando disciplinas afins e fornecendo pessoal e material necessários ao ensino, à pesquisa e à extensão. Além desse aspecto formal, as atividades de um departamento se estendem a outros setores, como a preparação de programas das disciplinas que atendam às necessidades dos cursos e aos objetivos regionais, à reunião de grande número de docentes e discentes interessados em um campo específico do saber, na busca da pesquisa científica e de um melhor en-

sino, além de promover o intercâmbio de professores de áreas afins, a análise da necessidade dos novos métodos de aprendizagem etc. São estas, algumas das muitas tarefas executivas de um departamento ou conselho departamental.

É cristalino que para o seu pleno funcionamento o departamento acadêmico precisa de toda uma filosofia educacional, além de uma infra-estrutura como laboratórios e salas de estudo para os professores, que deverão ser contratados em tempo integral ou parcial, no sentido de se dedicarem à instituição, na busca dos novos conhecimentos e na pesquisa didática. Na instituição, cada departamento deve representar um determinado ramo do saber humano.

Pelas atividades que compete a um departamento realizar, é inadmissível que seu corpo docente seja constituído por professores que mantêm com a instituição um vínculo apenas na base da hora-aula, que é o sistema adotado pela maioria das instituições isoladas de ensino superior particular. Seus docentes são quase sempre profissionais exercendo atividades diversas do magistério, ou se acham vinculados a outras instituições, muitas vezes residindo em municípios diferentes do da sede da escola e a ela somente comparecendo, uma ou mais vezes por semana, com o fim específico de dar aulas.

A fim de cumprir uma formalidade exigida pela supervisão, as instituições convocam uma vez ou outra seus professores, no sentido de lavrar uma ata, isto quando não são simplesmente redigidas e assinadas por todos os professores, sem que no entanto a reunião tenha sido realizada. Ou ainda na hipótese em que a situação se nos afigura mais grave, quando se suspendem as aulas (dando-se presença aos alunos), para a realização das reuniões do conselho departamental. Não se pode entender que qualquer um dos métodos apontados e que vêm ocorrendo em algumas instituições, com o fito apenas de cumprir uma formalidade, traga algum benefício ao ensino.

Os departamentos, na realidade, inexistem em muitas faculdades por falta das mínimas condições, tanto no que se refere ao corpo docente como à própria infra-estrutura acadêmica.

Entende-se o regime departamento como uma das salutares inovações introduzidas pela reforma universitária no ensino superior,

desde que lhe sejam dadas as condições mínimas para seu funcionamento. Faz-se necessária uma revisão quanto à sua implantação, quando se trata de instituições isoladas de ensino superior particular.

Dever-se-á analisar caso por caso e, quando assim o exigirem as circunstâncias, que se sugira a utilização de outra sistemática, como, por exemplo, a contratação em tempo integral de um corpo diretor, na hipótese de não apresentarem as instituições condições de manter um sistema departamental, por falta desses elementos.

A contratação de docentes em tempo integral ou mesmo em regime de tempo parcial é uma utopia para muitas instituições, se analisarmos seus custos operacionais frente à sua receita proveniente tão-somente das anuidades. Poder-se-ia inclusive questionar a disponibilidade, em número suficiente, de docentes a serem contratados em tempo integral. Sabemos do problema que enfrentam as próprias instituições oficiais em contratar ou manter seu corpo docente, em tempo integral, principalmente em determinadas áreas do saber.

Seja qual for a sistemática adotada, não podem os órgãos do Ministério da Educação e, mais precisamente, o Departamento de Assuntos Universitários continuar a validar a existência desse sistema mistificador, em que se procura desconhecer a realidade, obrigando-se as faculdades a usarem de subterfúgios na adoção de um modelo que foge à verdade, pela inexistência de condições mínimas para sua implantação, o que em nada vem a beneficiar o ensino superior do País.

3. Matrícula por disciplina

Outro assunto que merece urgente revisão pelas autoridades educacionais brasileiras é o chamado sistema de matrícula por disciplinas.

O sistema procura dar aos alunos maior flexibilidade na organização de seus currículos, permitindo que seus objetivos e condições de estudo sejam mais facilmente alcançados, mediante a escolha das disciplinas de sua preferência, buscada pelos alunos nos dife-

rentes departamentos, uma vez obedecidos os pré-requisitos estabelecidos em cada currículo.

Esta sistemática requer um amplo campo de oferta por parte dos departamentos e uma infra-estrutura bem organizada de acompanhamento da vida acadêmica dos alunos, além de um grupo de professores orientadores, que deverão assisti-los em suas atividades enquanto na instituição.

Poder-se-ia iniciar os comentários a respeito deste tópico pelo enfoque adotado quando se tratou dos departamentos, ou seja, da forma de contratação do corpo docente por hora-aula, quando a sistemática exige que o orientador estude e planeje a vida acadêmica de cada aluno, discutindo com o mesmo as disciplinas que lhe serão oferecidas em cada semestre. Isto requer tempo, dedicação e se reflete em custos com que as instituições nem sempre têm condições de arcar.

Do que foi dito, poder-se-á facilmente concluir que uma escola sem condições de manter o sistema departamental, e ainda na dependência de professores horistas, não possui as condições mínimas de adotar o sistema de matrícula por disciplina.

No entanto, o que se verifica é que essas escolas fazem constar de seus regimentos, para atender a uma suposta determinação legal, que vêm adotando o sistema de matrícula por disciplina, quando na realidade o que tais instituições utilizam é um sistema seriado semestral em substituição ao sistema seriado anual, mas sem as características de flexibilidade oferecidas pelo de matrícula por disciplina.

Uma variante do sistema de matrícula por disciplina, já observada inclusive em universidades particulares, é a do oferecimento aos alunos de um determinado bloco de disciplinas preestabelecidas pela instituição, concedendo-se ao estudante a possibilidade de matricular-se em todo o bloco ou apenas em parte dele, mas obrigando-o, em contrapartida, ao pagamento da taxa de matrícula de todas as disciplinas que o integram. Tal procedimento, longe de beneficiar o aluno, apenas contempla a instituição, não se caracterizando, além do mais, a apregoada flexibilidade do regime de matrícula por disciplina, de que é este procedimento apenas uma contrafação.

Admite-se que o sistema seriado que antecedeu ao de matrícula por disciplina era por demais rígido e ineficaz, uma vez que obrigava o aluno a repetir disciplinas de uma série, nas quais já havia logrado aprovação. Entende-se assim ser bastante razoável a busca de uma fórmula intermediária para as instituições que não tenham condições de manter o regime de matrícula por disciplina, por lhe faltarem as condições citadas anteriormente. Seria o caso de adotar-se, como alternativa, um sistema seriado, organizado anual ou semestralmente, em que o aluno pudesse ser dispensado de repetir disciplinas em que já tenha logrado aprovação.

4. Sistema de créditos

O item 2, da Indicação nº 4, diz:[1] "Crédito é uma unidade de trabalho escolar conhecida que serve para medir o trabalho (escolar) exigido para aquisição do conhecimento inerente a diversas disciplinas. Serve à determinação quantitativa desse trabalho; não necessariamente à sua avaliação qualitativa."

No entanto, as instituições vêm simplesmente determinando que 15, 30 ou 45 horas-aulas constituem um crédito, o que nada contribui para avaliar as dificuldades encontradas no estudo de uma disciplina, que deve variar, de curso para curso, de indivíduo para indivíduo. O que atualmente se vem aplicando nas escolas é uma simples mudança de denominação da hora-aula. Esta passou a denominar-se crédito. Por outro lado, o curso continua primeiramente a ser medido em horas-aulas, para, em alguns casos, fazer-se alguma referência aos seus créditos. O crédito é elemento importante quando realmente procura determinar as dificuldades curriculares no estudo de determinada disciplina.

5. Conclusão

Pretende-se, nas considerações expendidas, chamar a atenção para a realidade do ensino superior no que se refere às instituições isoladas de ensino superior particular, autorizadas e reconhecidas pelos órgãos competentes, as quais, muitas vezes, são levadas a situa-

[1] *Documenta*, (126):344.

ções constrangedoras, em sua estrutura acadêmico-administrativa, no sentido de, teoricamente, consagrarem disposições que na prática se vêm revelando inteiramente inócuas. No que se refere à legislação vigente estariam elas desobrigadas de assim proceder; no entanto, sentem-se constrangidas a adotar tais procedimentos, para poderem obter a aprovação de seus instrumentos legais pelos respectivos Conselhos a que são subordinadas.

O ensino superior brasileiro que permite três tipos diferentes de instituições: as universidades, as federações e as escolas isoladas, não pode estabelecer uma única estrutura acadêmico-administrativa, atendendo a que as mesmas devem ser diferenciadas quanto aos seus objetivos e por conseguinte em suas estruturas. Não pode uma escola particular isolada exercer suas atividades da mesma forma que uma universidade e por isso mesmo não se lhe pode exigir idêntica estrutura.

O ensino como um todo e, mais precisamente, o de terceiro grau, tem como escopo a busca da verdade; desta maneira, não parece justo que se negue a si próprio, usando, em qualquer de seus subsistemas, de subterfúgios no que tange à organização ou à sistemática adotada para ministrar o ensino.

Faz-se mister que as autoridades que têm a seu encargo administrar a educação de nível superior busquem a realidade dos procedimentos e autorizem as instituições isoladas de ensino superior particular, num prazo preestabelecido, a atualizarem seus regimentos, fazendo constar nos mesmos a realidade das instituições e sua verdadeira forma estrutural e acadêmica, e que se busque um ensino de alta qualidade, sem fórmulas pré-fabricadas e por demais sofisticadas para determinado tipo de instituição.

A qualidade do ensino, a existência da pesquisa, são frutos da interação — aluno, professor, equipamentos e biblioteca.

Não pode existir uma fórmula homogênea para sistemas heterogêneos, convindo aceitar as diferenças quando se autorizam instituições diversas a colaborar no processo da educação brasileira.

Referências bibliográficas

Bealty Jr. As funções da administração na universidade. In: *I Seminário Internacional de Pesquisa Institucional.* Campinas, 26-30 jul.

Brasil. Ministério da Educação e Cultura. Departamento de Documentação e Divulgação. *Política Nacional Integrada da Educação* — proposições preliminares para formulação. Brasília, 1975. 24 p.

Paviani, Jayme et alii. *Introdução à universidade.* Caxias, UCS, 1977.

Ribeiro, Nelson Figueiredo. *Administração acadêmica universitária.* Rio de Janeiro, Livros Técnicos, Científicos, 1977.

Sucupira, Newton. *A condição atual da universidade e reforma universitária.* Brasília, MEC, s.d.

Winter, Robert. A administração na educação superior — a perspectiva institucional. In: *I Seminário Internacional de Pesquisa Institucional.* Campinas, 26-30 jul. 1976. Campinas, Centro de Estudos em Administração Universitária, 1976, xerox.

REALIZE AQUELE ANTIGO SONHO



Milton Dacosta (1915) 40 × 50cm

Os mais belos quadros dos grandes mestres estão agora ao seu alcance.
Reproduções sobre tela, importadas da Itália, que não devem nada aos originais (a não ser no preço) para valorizar o seu ambiente.
A escolha é sua.

Livrarias da Fundação Getulio Vargas

RIO — S. PAULO
BRASÍLIA