

APONTAMENTOS EM TORNO DA POLÊMICA ENSINO PAGO VERSUS ENSINO GRATUITO

Ronald Braga*

INTRODUÇÃO

O Brasil vem discutindo, desde a década de trinta, o dilema do ensino pago ou do ensino gratuito.

Por três vezes consecutivas, na administração do governo Figueiredo, foi essa polêmica intensamente reativada, ocupando significativo espaço nos jornais de maior circulação nacional. A primeira, quando se noticiou que o então Governador do Estado de São Paulo havia decidido reverter a gratuidade das universidades estaduais; a segunda, quando o ex-Ministro da Educação, Rubem Ludwig, consultou o Conselho Federal de Educação sobre as vantagens e desvantagens da institucionalização do ensino superior oficial pago no país; e a terceira, por ocasião da posse da Ministra da Educação, Esther de Figueiredo Ferraz, que, por coincidência, foi quem exarou extenso Parecer sobre a matéria no âmbito do Conselho Federal de Educação em resposta à consulta ministerial acima mencionada.

Nestas três ocasiões pôde-se constatar que todo um acervo de editoriais, artigos e entrevistas sobre ensino pago e ensino gratuito tomou conta da imprensa brasileira, reativando velhas paixões e redefinindo posições, algumas vezes assumidas de modo exacerbado e radical.

O autor deste artigo procurou acompanhar o desenrolar da polêmica nas três ocasiões citadas; ordenou os editoriais e artigos então publicados; e

* Professor-Adjunto da UFMG, Assessor Especial da Secretaria de Educação Superior do MEC.

agora, passado o calor do debate, propõe-se a refazer a leitura desse acervo, no sentido de anotar os principais pontos de consenso e divergência, assim como algumas outras observações baseadas no material levantado¹.

Tendo, pois, como universo de observação esses textos, serão feitas, em primeiro lugar, algumas colocações de caráter genérico que uma leitura sistemática do aludido acervo sugere; e em segundo, uma síntese dos principais argumentos a favor e contra levantados nos diversos órgãos de imprensa, confrontando-se seus pontos de consenso e divergência. Finalmente, serão assinalados certos aspectos omitidos no debate (ou levantados apenas "en passant"), mas que, na opinião do autor, são importantes para uma possível adequação mais objetiva do problema.

A CRISE DE OBJETIVOS DE UMA POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL

A primeira impressão que se tem ao compulsar os diversos textos jornalísticos é de que a polêmica que se trava sobre ensino pago e ensino gratuito é truncada, superficial e confusa.

Os argumentos são, de modo geral, jogados peremptoriamente e sem justificação lógica. O conteúdo do tema logo se esvai para vagos posicionamentos de caráter ideológico e a preocupação cartesiana de demonstrar para provar resulta relegada ou simplesmente omitida.

¹ Coletaram-se, entre 1980/1982, cerca de 25 editoriais, 36 artigos e 8 entrevistas ou "mesas redondas" nos seguintes jornais: *Folha de S. Paulo*, *Estado de S. Paulo*, *Folha da Tarde* (SP), *Globo*, *Jornal do Brasil*, *Jornal dos Sports*, *Estado de Minas* e *Zero Hora* (RS) assim como os Pareceres da Revista Documenta do CFE e das Revistas "Estudos e Debates" e "Educação Brasileira" do CRUB.

Percebe-se com relativa facilidade que o tema funciona como uma válvula de escape para um posicionamento crítico da situação sócio-econômica brasileira ou como um pretexto para se tentar chegar ao problema da identidade da universidade no contexto atual.

Esse fato, que à primeira vista se revela como superficial e confuso, demonstra que, dado o longo represamento do debate universitário e a superposição acumulada de problemas, a oportunidade da polêmica leva os diversos articulistas a tratar simultaneamente temas colaterais, talvez de importância maior, que vão desembocar inevitavelmente na crítica à carência de uma política educacional explícita a nível nacional e na ausência de objetivos da educação nacional. Quanto ao tema propriamente dito do ensino pago ou gratuito, vê-se, pois, que se torna difícil, para não dizer impossível, discutir se as fechaduras serão desse ou daquele tipo, quando o casco do navio está rachado e vazando água.

Na realidade, ensino pago e ensino gratuito é um dos aspectos técnicos do capítulo do financiamento da educação, que por sua vez é função de uma política da educação.

O estabelecimento de uma política para a educação exige da sociedade e do Governo opções sobre os objetivos da mesma dentro da área social e a definição de sua prioridade real que vai se traduzir no montante de verbas, por exemplo, comparado com outras áreas sociais e econômicas.

É patente a profunda crise de objetivos da educação nacional: não sabemos para onde vai a educação e por que vai. Em matéria de ensino superior não fizemos ainda opções para harmonizar os objetivos educacionais com os objetivos da sociedade brasileira. Sem objetivos explícitos e conscientemente assumidos, a formulação e implementação de uma política nacional da educação é simplesmente substituída por planos secundários, recheados com alguns projetos e programas criados em gabinete, de caráter fragmentado e periférico.

Há cinquenta anos tenta o MEC organizar um sistema escolar nacional no país. Essa organização, contudo, se ressentida de uma autêntica política educacional, cuja dificuldade de explicitação seria longo contar, mas

deve-se aqui assinalar que, no cerne do problema está o vazio que encontramos quanto à existência de uma teoria crítica da educação brasileira e na brutal defasagem entre valores reais e valores proclamados no campo da educação². É incrível como a nossa copiosa legislação lança mão de conceitos que são essenciais à composição do sistema escolar, mas cujo significado está totalmente divorciado da realidade sócio-cultural do país. Assim, fala-se de Universidade quando se trata de simples agregação de Faculdades; as Autarquias são, na realidade, desautarquizadas; as Fundações são nominais (sem patrimônio real); confunde-se público com estatal e classificam-se de particular iniciativas de grandes comunidades regionais. A própria palavra Estado, como tão brilhantemente analisa Lauro de Oliveira Lima³, é equivocadamente entendida como a metrópole, como "o colonizador".

"Nunca nos ensinaram a governar como Estado.. O povo ainda não se convenceu de que o Estado é mera expressão da nação em sua soberania e não a presença odiada da metrópole representada pelo capataz. Sempre que falamos de liberdade, fazemo-lo contrapondo-a ao Estado, como se o Estado não fosse, precisamente, instrumento de ação política dos cidadãos."⁴

Como se vê, as carências verificadas descem a um patamar mais profundo, psicocultural, o que impede naturalmente o trânsito dos conceitos à ação.

Pode-se concluir essa observação inicial afirmando que qualquer reflexão sobre educação é fundamentalmente política.

"Examinando o que buscamos com nosso sistema educacional, descobriremos o que esperávamos de nossa sociedade. Toda reforma de ensino revela uma proposta de revolução social e toda concepção sobre o

² GUIMARÃES, Paulo Vicente. *Perspectivas da política educacional brasileira*. Brasília, MEC, 1982.

³ Lauro de Oliveira. *Estórios da Educação no Brasil: de Pombal a Passarinho*. Ed. Brasília, 3. ed., 1978.

⁴ *Op. cit.* p. 29.

propósito da educação encerra uma declaração ideológica.⁵

Nesse sentido, a polêmica sobre ensino pago e ensino gratuito não poderia deixar de levar, em si mesma, a uma verdadeira "aporía". A sua importância, pois, deve ser considerada muito mais como uma oportunidade de abrir à participação da comunidade acadêmica e dos diversos setores-líderes da nação a discussão sobre a educação brasileira e seus objetivos, como um passo adiante no processo de conscientização da sociedade para o problema educacional.

É, pois, no âmbito das limitações que cercam naturalmente uma polêmica desse gênero que será examinado agora seu conteúdo mais específico.

CONSENSO E DIVERGÊNCIA: OS ARGUMENTOS PRÓ E CONTRA

A primeira coisa que fica patente é sobre a qual quase todos estão de acordo — mesmo para concluir diferentemente — é a respeito da falsidade do dilema. Há unanimidade na afirmação de que não existe ensino gratuito. Todo ensino é pago e, no caso do ensino superior, é caro. Um aluno de universidade pública está custando aos cofres da Nação entre 400 a 800 mil cruzeiros por ano. É evidente que alguém paga por ele. Dai dizer-se que o pagamento do ensino é, tecnicamente, um problema de caixa: algumas vezes paga-se no guichê do Ministério da Fazenda, outras diretamente no guichê da Escola, ou mesmo, talvez, nos dois guichês, mas, em qualquer hipótese, o ensino é pago.

Há igualmente consenso quase unânime contra a esdrúxula situação atual, criticando-a como incoerente, injusta e desumana. A situação é incoerente porque adota dois pesos e duas medidas. É injusta e desumana porque faz uma redistribuição de renda às avessas, sobrecarregando carentes e isentando não-carentes. Quase todos concordam que as coisas não podem continuar como estão e que um mínimo de coerência deve ser introduzido no sistema.

⁵ Rogério Cerqueira. Escola e democracia. Folha de S. Paulo, São Paulo, ago. 1982.

Os argumentos dos partidários do ensino pago têm como ponto de referência a situação atual, com 70% de alunos pagando pelo ensino ministrado, enquanto 30% usufruem do privilégio da gratuidade. Para eles a coerência seria introduzida se os 30% de não-pagantes passassem simplesmente a pagar. Outros argumentos vêm em esforço desse, e podem assim ser resumidos: o ensino superior pago é exigência constitucional (Art. 176), uma vez que a gratuidade seria substituída gradualmente pelo sistema de bolsas reembolsáveis; a prioridade para o ensino de 1º e 2º graus pediria uma reorientação da gratuidade para primeiro realizar nesses níveis o preceito da democratização de oportunidades; o alto custo do ensino superior jamais se satisfaria com uma única fonte de arrecadação — necessário se faria, pois, diversificar ao máximo as fontes; e finalmente, os países mais desenvolvidos hoje (Estados Unidos e Japão) possuem ensino superior pago e seus sistemas escolares obtêm pleno êxito.

Boa parte da imprensa brasileira, liderada pelo *Jornal do Brasil* e *O Globo*, assume posição favorável ao ensino pago, enfatizando ora um, ora outro dos argumentos acima.

O documento, contudo, que se tornou como que o paradigma dessa posição foi o Parecer da então Conselheira do Conselho Federal de Cultura — CFE, hoje Ministra da Educação e Cultura, aprovado pelo plenário da casa, com apenas duas discordâncias.

Na realidade, esse trabalho parte da necessidade de responder ao então Ministro da Educação sobre "os méritos ou deméritos da fórmula substanciada no Art. 176, § 3º, incisos III e IV da Constituição Federal, segundo os quais o ensino público será igualmente gratuito para quantos, ao nível médio e no superior, demonstrarem efetivo aproveitamento e provarem falta ou insuficiência de recursos" e "o Poder Público substituirá, gradativamente, o regime da gratuidade no ensino médio e no superior pelo sistema de bolsas de estudo, mediante restituição que a lei regulará"⁶.

⁶ FERRAZ, Esther de Figueiredo. Estudos especiais decorrentes do Aviso Ministerial nº 288/81. *Documenta*, Brasília (249): 3-35, ago. 1981.

O Parecer acatou o preceito constitucional e apenas pondera as vantagens ou desvantagens de sua institucionalização; nesse sentido, sua premissa é a Constituição e suas conseqüências, a partir daí previsíveis, ou seja, a vigência de dois sistemas paralelos: o de bolsas restituíveis para os que demonstrarem falta ou insuficiência de recursos, e o do pagamento de anuidades para os que se encontrem nessas condições.

Escrito num nível eminentemente jurídico, o brilhante artigo da Ministra da Educação e Cultura, mesmo tomando expressa posição pessoal a favor "da cobrança de anuidades no ensino superior oficial nos exatos termos em que a matéria é regulada pela Constituição Federal"⁷, apresenta um tom eclético muito amplo, ensinando-nos, por exemplo, que as anuidades poderiam ser cobradas de modo indireto, utilizando-se "o mecanismo do imposto de renda para o cálculo e recebimento das anuidades. Nesse caso, haveria a cobrança de um adicional ao referido imposto, exigível dos alunos matriculados em escolas oficiais, e esse plus corresponderia à anuidade. A solução (sobre cujo mérito o autor deste trabalho não tem opinião formada) já vem sendo objeto de antigos estudos e suas vantagens têm sido de há muito proclamadas, ressaltando-se, por exemplo, que o sistema do imposto sobre a renda usufrui de experiência acumulada, pessoal experimentado, controles montados, sistema de processamento e verificação que nenhuma universidade poderia duplicar com êxito"⁸.

Os partidários do ensino superior gratuito buscam seu ponto de referência mais longe, numa visão liberal do Estado, onde o ensino fosse público, leigo e gratuito. São, pois, no Brasil de hoje, os reprodutores do ideal dos pioneiros de 1930. A visão desse grupo exige mais que uma reforma do ensino; exige uma reforma da sociedade.

Os argumentos principais levantados são, resumidamente: o ensino pago pelos alunos é essencialmente elitista e discriminador e qualquer sistema paralelo de bolsas não esvazia seu elitismo; o Estado deve ser o

único arrecadador e distribuidor dos recursos para a educação, porque o ensino pago particular tende para o mercantilismo; o ensino superior diz respeito diretamente a ciência e tecnologia, que afetam por dentro a segurança e o desenvolvimento do Estado moderno (deve, pois, por ele ser sustentado e mantido); o mecanismo do imposto de renda é o mais apropriado para tributar a educação — qualquer outro sistema além desse transforma a tributação em bi (ou tri) tributação; os países adiantados investem em ensino superior percentuais abrumadoramente maiores que o Brasil, mesmo na hipótese de ter também ensino pago. Os Estados Unidos, ultimamente, estariam revendo sua posição e passando a financiar mais substancialmente o ensino superior.

Argumentam finalmente que esse é um dever do Estado e direito inalienável do cidadão, por ser o instrumento para o exercício total da própria cidadania.

Os principais editoriais e artigos que ostentaram esses argumentos foram os da *Folha de S. Paulo*; o *Estado de S. Paulo* teve uma posição ambígua, já que, por um lado, defendia o ensino pago, mas, por ocasião da gestão do governador Paulo Maluf, tomou ardorosamente posição contrária.

Como se pode observar, do ponto de vista estritamente lógico, os dois grupos têm razão, desde que se tome como premissa a referência que é o ponto de partida dos argumentos de cada um. Isso nos leva a concluir que, do ponto de vista técnico, ambas as alternativas são viáveis e inclusive já foram experimentadas com êxito em diversos países: a do ensino pago pelo Estado na França, Itália e vários países socialistas; e a do ensino pago diretamente pelo cliente nos EUA e Japão, por exemplo.

No Brasil, contudo, as alternativas técnicas são logo diluídas pelas conotações político-ideológicas, porque nunca se definiram com clareza as relações entre os setores público e privado, nem mesmo se explicitaram os respectivos conceitos, como já foi dito inicialmente.

Quando, por exemplo, na década de 30, os pioneiros se batiam pelo ensino público, leigo e gratuito, chocaram-se com uma realidade de 300 anos de ensino ministrado pela Igreja Católica.

⁷ Op. cit., p. 18.

⁸ Op. cit., p. 17.

A surda nataliza pela aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional se deu nesse campo e todo educador conhece sua história. Desde então, parece impossível separar as questões de financiamento (ensino pago ou gratuito) dos problemas de natureza da escola (pública ou particular).

O mais lamentável é que não se chegou, politicamente, a fazer nenhuma opção coerente e adotamos dois pesos e duas medidas, com profundo desgaste para o sistema. Essa indefinição leva o Brasil a uma situação *sui generis* que talvez o torne o único país do mundo onde os particulares pagam, não somente o custo real do ensino, mas também a expansão, os investimentos de capital, os déficits acumulados e até mesmo os lucros nos casos das escolas que são propriedade do patrão. É verdade inquestionável que uma escola de nível superior de qualidade não pode sobreviver sem subsídios governamentais. Nos países acima citados, onde subsista ensino particular pago, o Estado não deixa de contribuir com significativas parcelas, que vão de 30 a 80% do orçamento escolar. Por outro lado, as escolas públicas recebem recursos regulares a custo zero dentro de um esquema de planejamento parcelado em rubricas muito específicas, o que reduz violentamente a capacidade de decisão dos reitores e a autonomia das escolas públicas, obrigando-as de certo modo a serem perdulárias, já que qualquer economia em qualquer rubrica redundará em corte orçamentário para o exercício seguinte. Daí a origem histórica da célebre frase: "O Brasil não somente gasta pouco em educação superior; gasta absurdamente mal".

O que causa certa espécie em toda essa polêmica é que as posições tomadas levam em consideração argumentos de ordem econômica, política, ética e social, mas omitem argumentos de suma importância, que são de ordem pedagógica, naturalmente por que esses últimos só têm guarida quando se define preliminarmente o quadro mais amplo do qual o financiamento do ensino é função. Vamos alinhar, à guisa de exemplo, dois desses argumentos, que reputamos imprescindíveis quando se trata de financiamento escolar.

Um ensino superior de qualidade pressupõe da parte de alunos e professoras dedicação total e exclusiva aos estudos. Já é conhecido que

uma hora de aula exige um mínimo de mais duas horas de pesquisa, estudo ou reflexão. Um total diário de três horas-aula levaria a mais seis horas de dedicação escolar. Essa disponibilidade é, evidentemente, incompatível com outras oito horas diárias de trabalho assalariado. Sessenta por cento de nosso alunado superior frequenta o curso noturno simultaneamente com oito horas de trabalho assalariado. É nesse sentido que se pleiteia para o curso noturno um ritmo mais lento e uma pedagogia específica. Não é tanto o fato de se estudar à noite (temos hoje suficiente tecnologia para transformar a noite em dia), mas o fato deste curso lidar com um aluno que já trabalhou oito horas, portanto, cansado e sem tempo livre para estudar e pesquisar.

Não há nada contra o fato de sessenta por cento de nossos atuais alunos frequentarem cursos noturnos. Somente se reconhece que o esquema ideal para a formação transformadora é o de dedicação exclusiva, tanto de alunos como de professores.

Ninguém imaginaria certas instituições que cuidam de recrutar e formar seus próprios profissionais (como a Igreja ou as Forças Armadas) ministrando o ensino apenas em cursos noturnos. E elas estão absolutamente certas porque sabem que seus profissionais serão tanto melhores quanto maior for a dedicação no período escolar.

Se o país pretende queimar etapas em ciência e tecnologia, se pretende formar uma elite intelectual dedicada à criação científica e tecnológica, deve então ter um contingente significativo de alunos em tempo integral e dedicação exclusiva. Se, pelo contrário, quer do curso superior apenas uma "vernissagem cultural" talvez bastasse o curso noturno. Seremos uma nação de trabalhadores que (eventualmente) estudam, quando poderíamos ser uma nação de estudantes que (eventualmente) trabalham.

Outro argumento de ordem pedagógica que se soma ao anterior refere-se às características do estudante de nível superior.

O estudante universitário é um adulto. Como tal, pode votar e ser votado, contrair dívidas, celebrar contratos e até casar-se. Porque é um elei-

tor, dele a imprensa se ocupa. Recentes pesquisas mostram que o ensino superior absorve dez vezes mais espaço na imprensa do que o ensino de 1º e 2º graus. Porque o estudante de 3º grau é um adulto e pode contrair diretamente, perante a Caixa Econômica Federal, a dívida do Crédito Educativo.

Ora, a duração do curso superior dá-se entre os 18 e 26 anos; é nesse período que o adolescente realiza a total liberação da tutela paterna. Mesmo os alunos das classes mais abastadas sentem certa humilhação ao terem que depender totalmente das verbas familiares para viver, a essa altura da vida. Esse argumento torna-se cada vez mais forte quanto mais se desce na escala salarial familiar. Constitui, pois, grave erro, tratar esse contingente humano como exclusivamente dependente da renda familiar. Esse fato leva o problema para o seu aspecto mais dramático: a dedicação exclusiva aos estudos não pode ser muitas vezes um encargo paterno ou familiar e há necessidade de complementação ativa (pensão, restaurante, etc).

É nesse sentido que José Carlos de Araújo Melchior lamenta, em seu brilhante depoimento junto à Comissão de Educação do Senado Federal, que a simples concessão de um percentual de gratuidade passiva não só não eliminou o elitismo da educação como veio distorcer o problema camuflando o princípio fundamental, que é o de insuficiência de recursos⁹.

Estes dois argumentos de natureza pedagógica colocam o estudante de 3º grau como um adulto que necessita de tempo integral para a convivência com professores — também em tempo integral e dedicação exclusiva — no recinto da universidade, onde então se forma o clima propício ao ensino, pesquisa, extensão, prestação de serviços à comunidade e

para o exercício de inúmeras outras ações complementares cujo resultado é o da formação crítico-científica do aluno em nível superior. Não nos iludamos: a relação fundamental em qualquer universidade é a relação pedagógica entre os alunos e professores. É daí que nasce a tensão vital e criadora diante da ciência e dos problemas da sociedade.

CONCLUSÃO

A polêmica travada na imprensa sobre ensino pago e ensino gratuito mais uma vez se revelou — apesar do ardor das manifestações e da magnitude do espaço ocupado — como vazia de conteúdo para o problema que pretendia resolver. Valeu apenas enquanto se encaminhou — timidamente — para o problema dos fins da educação e para as funções da universidade na sociedade. Para quem queremos educação de nível superior? De que tipo de ensino superior o Brasil precisa? Sem respostas claras às questões desse tipo continuaremos num beco sem saída, especulando sobre os meios sem saber dizer para que fins.

Do ponto de vista estritamente técnico existem *n* alternativas que vão de um extremo ao outro do leque de opções, salvaguardada a coerência com as premissas assumidas.

Levar o princípio constitucional às suas últimas conseqüências talvez já significasse um progresso substancial. Mas esse capítulo constitucional é até hoje letra morta, exatamente porque implica profunda reforma tributária onde a educação passasse a ser prioridade, traduzida não em retórica mas no orçamento da Nação. As exigências, contudo, de ciência e tecnologia de uma sociedade pós-industrial talvez peçam ainda mais, caso o Brasil venha conscientemente a optar por queimar etapas na consecução desse objetivo.

⁹ FERRAZ, Esther de Figueiredo. Estudos especiais decorrentes do Aviso Ministerial nº 288/81. Documenta, Brasília (249): 3-35, ago. 1981.