



UM BREVE BALANÇO DO ENSINO SUPERIOR NO ESTADO DE SÃO PAULO

Otaviano Helene^I

Este texto faz uma breve análise das universidades públicas no estado de São Paulo quanto aos aspectos educacional, científico e cultural e a evolução nas últimas décadas, com ênfase nos aspectos demográficos e orçamentários. Em vários pontos, a situação da Universidade de São Paulo é examinada mais detalhadamente. Fazer tal análise neste momento da história do país, quando o setor público está sob ataque ainda mais intenso do que em períodos anteriores, exige algumas observações iniciais.

Setor Público x Setor Privado

O setor público se mostra mais eficiente e menos dispendioso do que o setor privado quando ambos executam a mesma tarefa e com a mesma qualidade. Como corolário desse fato, quando ambos executam uma mesma tarefa e com a mesma quantidade de recursos, o primeiro se mostra mais eficiente e eficaz. Quanto ao aspecto educacional, os dados são claros: instituições privadas que oferecem os mesmos cursos que uma universidade pública como a USP e com a mesma qualidade, têm um orçamento

por aluno mais alto, em média, do que esta¹.

Na área de saúde, a situação não é diferente. Nenhum sistema de saúde privado que disponha de pouco mais do que R\$ 100 por mês e por pessoa, que é o valor disponível ao Sistema Único de Saúde, considerando recursos federais, estaduais e municipais, conseguiria oferecer o tratamento que o SUS oferece: as precariedades seriam muito maiores do que as que encontramos no sistema público. Mais recentemente, o SUS se mostrou essencial para o enfrentamento da pandemia de COVID-19. Com a mesma quantidade de recursos, o setor privado jamais conseguiria obter os mesmos resultados obtidos pelo setor público; caso os desmandos, o negacionismo e os possíveis crimes de instituições privadas de saúde durante a pandemia de COVID-19, que custaram enorme número de vidas, sejam considerados, a superioridade do setor público se mostrará ainda muito maior.

Essa observação inicial é necessária, pois uma análise de uma universidade pública que contenha alguma crítica à sua condução, ainda que construtiva e para melhorá-la, pode ser perigosamente tirada de contexto e, corrompida, usada de forma leviana para subsidiar um novo ataque ao setor público. Vale lembrar que o documento “Uma ponte para o futuro”, de outubro de 2015, apresentava os linhas mestres do que viriam a ser os anos de 2016 a 2018 e, considerando o resultado eleitoral daquele ano, o quadriênio seguinte: um desmonte do setor público e uma intensificação do ataque direto a ele, coisas previstas naquele documento e que estão em plena execução.

1 Veja, por exemplo, o artigo O (surpreendentemente?) baixo custo de uma boa universidade pública, *Jornal da USP*, 3/8/2021, acessível em <https://jornal.usp.br/artigos/o-surpreendentemente-baixo-custo-de-uma-boua-universidade-publica/>

Estado de São Paulo: no pódio da privatização

Há um argumento em defesa do setor privado na área educacional que afirma que este deve colaborar quando há incapacidade financeira do setor público para responder à demanda por educação. Se tal argumento fosse verdadeiro, o que se esperaria é que os estados com maiores recursos públicos por habitante ofertassem o maior número de vagas de ingresso no ensino superior e o setor privado fosse mais presente nos estados com maiores limitações orçamentárias. Mas não é isso que ocorre. No estado de São Paulo, onde os recursos públicos por habitante estão entre os maiores do país, a universidade pública não é maior do que nos demais estados e é onde o setor privado está mais presente. Por exemplo, enquanto **em São Paulo há apenas uma vaga de ingresso em uma instituição pública federal ou estadual do ensino superior para 8 concluintes do ensino médio**, nos demais estados essa proporção é de uma vaga para pouco mais do 3 concluintes². Ainda que se possa argumentar que em São Paulo as instituições federais são subrepresentadas quando usamos a população como critério de comparação com os demais estados, o que é verdade, São Paulo também não é o estado em que as instituições estaduais estão mais presentes.

Tais fatos sugerem fortemente que a presença das instituições privadas não está associada às limitações do setor público. Ao contrário, enquanto em São Paulo há duas vagas de ingresso em uma instituição privada de ensino superior presencial para cada formando do ensino médio³, nos demais estados essa relação é de “apenas” 1,5 vaga por concluinte.

Considerando esses dados, o mais verossímil é supor que, quando há uma quantidade relativamente grande de pessoas com renda suficiente para pagar por um curso, o setor público se afasta para não prejudicar os interesses do mercado. Isso é bem diferente da hipótese sem base que

afirma que o setor privado colabora quando o setor público não consegue responder à demanda.

Apenas para termos algum termo de comparação para avaliar a privatização do ensino superior, a tabela 1 mostra a porcentagem de estudantes em instituições privadas em alguns países, vários deles com população semelhante à paulista (cerca de 45 milhões de habitantes), do estado da Califórnia, também com população similar, e dos demais estados do país. **Pouquíssimos são, no mundo todo, os casos em que as taxas de privatização no ensino superior superam o patamar de 81% observado no estado de São Paulo.** O Chile, mau exemplo, com uma situação um pouco pior que a paulista, é um desses poucos casos.

Tabela 1. População (em milhões) e proporção das matrículas no ensino superior privado em alguns países.

	Pop.	Privatização		Pop.	Privatização
Espanha	47	18 %	França	65	21%
Argentina	45	25%	Portugal	10	18%
Califórnia	40	4% ^a ou 13%	Chile	19	84%
São Paulo	47	81%	China	1400	14%
Demais esta- dos	167	65%	Colômbia	51	48%
EUA	330	27%	Egito	102	19%

Fontes: UIS-Unesco; Sinopse Estatística da Educação Superior; Wikipedia, vários verbetes; ONU, Department of Economic and Social Affairs, Population Dynamics; dados oficiais das instituições dos países citados. Consultas em outubro de 2021.

^a Incluindo os cursos superiores públicos dos “community colleges”.

Problemas que a privatização cria e problemas que ela não resolve

Além da barreira das mensalidades, que exclui uma enorme proporção dos estudantes, muitas instituições privadas mantêm cursos com qualidade muito baixa, para baratear o produto e aumentar a clientela potencial. Como consequência, os retornos econômicos dos investimentos feitos com as mensalidades e esperados pelos estudantes e por seus familiares, simplesmente não ocorrem. Além disso, **cursos estratégicos para o crescimento econômico e o desenvolvimento social não são oferecidos pelas instituições privadas** quando elas, inclusive as confessionais, não conseguirem obter o retorno financeiro esperado. Assim, muitos cursos importantes não são oferecidos, ainda que absolutamente necessários. Um exemplo bem marcante são os cursos de licenciatura. Enquanto o setor privado tem cerca de 70% das matrículas nos cursos de graduação presenciais na média nacional, nos cursos de formação de professores essa porcentagem cai para 36%. Nos casos específicos de física e química, os percentuais caem para 3 e 6%, respectivamente, apesar dessas duas áreas serem aquelas com maiores carências de professores. Ou seja, se um curso não propiciar a renda almejada, ele não será oferecido e ponto final.

A distribuição regional das instituições privadas também, como regra, não guarda relação com a necessidade. O setor privado procura sua clientela nas regiões onde as pessoas têm renda, não onde há necessidade. É bem mais provável surgir um novo curso em uma área de conhecimento de baixo custo, para ser mercadologicamente interessante, e de baixo retorno cultural e econômico em um centro urbano onde há uma grande quantidade de pessoas com renda suficiente para viabilizá-lo do que um curso de alta relevância e em uma região carente de ensino superior.

A baixa qualidade dos cursos e as mensalidades estão, possivelmente, entre as principais causas da evasão nos

cursos superiores privados. Mas a solução para esse tipo de problema não é mais FIES, mais Prouni, ou mais de sua versão paulista, o programa Escola da Família. A enorme maioria da população ganharia, e muito, com uma presença mais marcante do setor público. Mas, na política dominante no país, quem deve ganhar não é a maioria da população.

Gastos com educação pública superior no estado de São Paulo

Os gastos com educação superior pública no estado de São Paulo podem ser estimados a partir dos orçamentos das instituições estaduais e federais: as universidades, as instituições de ensino tecnológico e as faculdades isoladas⁴. Os valores da tabela 2 não incluem gastos com previdência ou pensões, as quais não podem ser incluídas nas despesas educacionais, devendo ser computadas como despesas previdenciárias.

Tabela 2. Gastos em instituições de ensino superior federais e estaduais no estado de São Paulo em reais e como percentual do produto interno bruto do estado.

Tipo de instituição	Gastos, R\$ bilhão de 2020		Gastos como % do PIB	
	Totais	Apenas ensino	Totais	Apenas ensino
Estadual	8,1	5,5	0,37	0,25
Federal	1,7	1,2	0,08	0,05

A totalidade dos investimentos públicos em educação superior em São Paulo é da ordem de 0,3% do PIB estadual. Mesmo que os investimentos feitos em ciência e tecnologia por meio das instituições estaduais sejam incluídos como sendo com educação, o percentual não chegaria sequer a 0,5% do PIB. Esse valor é, grosso modo, a metade do que se observa nos demais estados do país e cerca da terça parte, ou ainda menos, do que se observa nos países onde a

educação pública é mais seriamente considerada.

Em resumo, o estado de São Paulo segue a mesma trajetória que o Brasil no que diz respeito a se afastar de um modelo educacional capaz de fomentar o desenvolvimento social e cultural e o crescimento econômico, mas o fez com maior intensidade. Se em anos recentes o enfrentamento da falta de profissionais em saúde obrigou o governo federal e apelar para médicos estrangeiros foi porque, no passado, não formamos esses profissionais em quantidade suficiente⁵. Se hoje temos um grande atraso na formação de profissionais, com qualidade e adequadamente distribuídos pelo país e pelas diferentes áreas de conhecimento, vamos pagar, no futuro, a “economia” feita no presente.

Informações e análises da realidade orçamentária da USP

E a USP e as outras universidades estaduais com isso tudo? A história recente dos orçamentos das universidades estaduais paulistas passou pelos seguintes períodos. Nas décadas de 1980 e 1990⁶, essas universidades passaram por um longo período de carência de recursos. Nesse período de 20 anos, o número de matrículas de graduação sequer acompanhou o crescimento da população do estado, que cresceu aproximadamente 50%, e o número de docentes chegou a diminuir. Isso provocou uma redução muito

5 A lei 12.871/2013, que criou o programa Mais Médicos, previa, em seus primeiros artigos, uma expansão dos cursos de medicina no país. (A previsão de contratação de médicos estrangeiros aparecia apenas no 13º artigo, embora seja este o que ocupou mais espaço nos meios de comunicação e na disputa política.) A política de expansão dos cursos de medicina no país fez com que a quantidade de médicos formados a cada ano praticamente dobrasse entre 2000 e 2015.

6 A crise econômica em São Paulo não se reduziu a uma década, a chamada “década perdida”: durou duas décadas ou pouco mais. A renda per capita estadual paulista em 2003/2004 era praticamente igual à renda per capita de 1979/1980.

significativa da participação relativa da USP na realidade científica, educacional e cultural do estado.

A recuperação econômica do estado de São Paulo começou apenas no início da década de 2000. Desde então, e até 2014, o PIB paulista cresceu, em termos reais (deflacionado pelo INPC), cerca de 50% e a renda per capita, cerca de 35%. Consequentemente, aumentaram a arrecadação dos tributos, ICMS inclusive, e os orçamentos das universidades estaduais, que cresceram na mesma proporção que o PIB estadual, cerca de 50% em termos reais.

Nesse período, surgiram todas as condições para uma significativa recuperação do espaço perdido nas duas décadas anteriores, como aumento do número de estudantes, de docentes, de funcionários técnicos e administrativos e de cursos, privilegiando, neste último caso, aqueles que correspondessem às principais carências do estado e às regiões onde essas carências são mais significativas.

Mas, infelizmente, não foi isso que aconteceu. A USP tem hoje menos docentes do que chegou a ter em meados da década de 1990. A quantidade de cursos e de alunos, de fato, aumentou, mas com base em maiores pressões sobre os docentes e demais trabalhadores, não na forma de mais e melhores condições de trabalho e estudo. Além disso, tanto na USP como nas demais universidades estaduais, a expansão parece ter sido orientada por interesses não exclusivamente acadêmicos, científicos, educacionais e culturais. Essa expansão ficou muito aquém do que seria possível considerando o aumento dos recursos disponíveis.

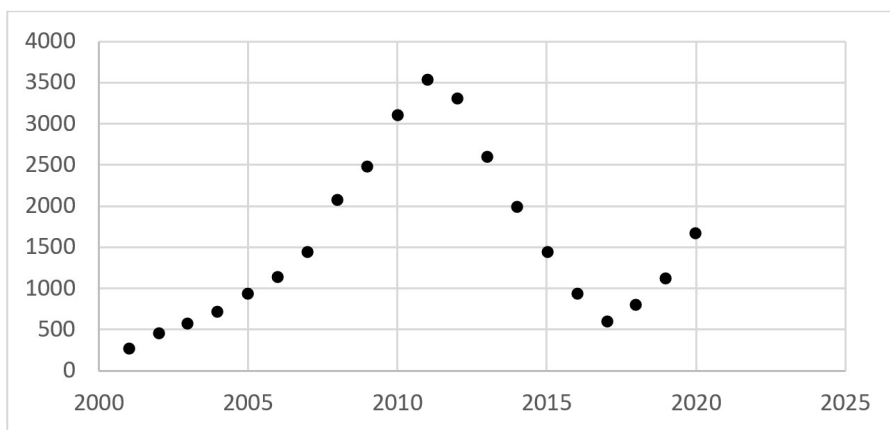
Então, o que foi feito do aumento orçamentário? Até o início da década de 2000, as universidades estaduais paulistas acabavam o ano sem nenhum recurso em caixa, muitas

vezes dependendo de recursos extras. Com a recuperação econômica, a situação começou a se reverter e o ano acabar com recursos em caixa cada vez maiores, ou seja, recursos que não foram devidamente investidos nas atividades mais importantes da universidade, ensino, pesquisa e extensão de serviços à sociedade, estavam sendo guardados no cofre. No início da década, alguém desatento, ao ver recursos se acumularem em caixa, poderia imaginar que a nova realidade econômica e financeira estaria sendo examinada cuidadosamente e um plano de recuperação e expansão estaria sendo gestado. Mas, não. Durante uma década, a USP guardou, e cada vez mais, recursos não usados em caixa, como mostrado na figura 1. O saldo ao final do ano, anteriormente nulo ou mesmo negativo, começava a crescer ano a ano. **Por gastar menos do que recebia, por volta de 2011, a USP chegou a acumular perto de 3,5 bilhões de reais em caixa**, valor esse não deflacionado. Corrigido pela inflação (INPC), tal quantia corresponde a pouco mais do que seis bilhões de reais a valores de meados de 2021.

Uma pergunta óbvia era: por que uma instituição de ensino e pesquisa, em um país carente dessas duas coisas, guarda dinheiro em caixa? Evidentemente, não há e não havia, por parte da administração, nenhuma resposta. E qual foi a consequência de tão enorme valor acumulado? Para onde foi tão grande volume de dinheiro? Quem acompanhava a USP por volta de 2010 ainda se lembra de alguns fatos marcantes. Naquele período, foram comprados imóveis, entre eles o emblemático e inútil terreno na Rua da Consolação, foram abertos escritórios no exterior, foram iniciadas construções nunca usadas e hoje paradas, ruas que recebiam apenas trânsito leve foram reformadas e receberam asfalto novo, a iluminação também foi reformada ou mesmo refeita, foram dados prêmios a docentes e funcionários, foi instalada uma

absurdamente cara nuvem de computação⁷, que custou cerca de 100 milhões de dólares.

Figura 1. Saldo financeiro ao final do ano em milhões de reais.



Fonte: Balanços Orçamentários, Financeiros, Patrimoniais e Demonstrativo das Variações Patrimoniais, Codage/USP, www.usp.br/codage/?q=node/36

Nenhum desses gastos correspondia a demandas acadêmicas, educacionais ou científicas. Precisávamos de mais docentes, inclusive para reduzir o tamanho das turmas, enormemente grandes em muitos casos, o HU precisava ser mantido e mesmo expandido, muitas regiões do estado apresentavam e apresentam graves carência de cursos de nível superior, muitas áreas de conhecimento precisavam e precisam de profissionais bem formados, a pesquisa acadêmica aumentaria muito caso houvesse mais recursos, mais docentes, mais estudantes. Mas os gastos

⁷ O projeto da USP era *tão bom* (para quem?) que recebeu até um prêmio dado ... pela empresa que forneceu parte da tecnologia usada, fato divulgado com destaque pela própria USP, www5.usp.br/uspdestaque/projeto-de-computacao-em-nuvem-da-usp-vence-premio-de-inovacao/

feitos com aqueles recursos acumulados em caixa não respondiam a essas demandas. Aqueles gastos ininteligíveis do ponto de vista acadêmico receberam um complemento marcante quando a USP começou a gastar recursos para incentivar a aposentadoria e a demissão voluntária de trabalhadores! Ou seja, em lugar de se optar por uma expansão da produção científica, dos cursos e da formação de profissionais, pela reposição dos quadros docentes e não docentes, aproveitando-se a oportunidade orçamentária única na história recente da universidade e recolhendo os apoios da sociedade, o caminho seguido foi exatamente o oposto: os gastos expuseram a USP a críticas da população e recursos foram gastos para reduzir sua capacidade de trabalho e, possivelmente, reduzir tanto o apoio recebido por parte da sociedade como sua contribuição para o desenvolvimento do estado e do país.

Conclusão

O impacto positivo de uma instituição pública de ensino e pesquisa na realidade de um país, uma região ou um estado é muito grande. Esse impacto pode ser medido tanto pelo crescimento econômico como pelo desenvolvimento cultural e social que propicia. Temos em várias regiões do estado de São Paulo exemplos do impacto positivo de uma boa instituição pública de ensino superior atuando de forma sistemática ao longo do tempo. Esse tipo de impacto não se dá apenas nas regiões diretamente afetadas por uma expansão das instituições públicas de ensino e pesquisa, mas, também, nas outras regiões e nas diversas áreas de conhecimento.

O efeito dos investimentos em educação em geral e do

ensino superior em particular tem sido estudado sob várias ópticas. Do ponto de vista apenas econômico, **os investimentos em educação se pagam em períodos muito curtos**, inclusive quando comparados com os tempos de retorno dos investimentos diretos no setor produtivo.

Um corolário dessas observações é bem simples: se os investimentos públicos em educação, ciência e tecnologia têm efeito positivo no desenvolvimento de uma região ou um país, o não investimento dificulta ou mesmo impede esse desenvolvimento. Se hoje não investimos, não teremos nenhum fruto a colher no futuro: estamos, hoje, construindo o atraso do futuro.

Quando, ao longo da primeira década deste século, a USP acumulou recursos em caixa e, depois, gastou-os de forma totalmente desligada de suas atividades principais, o prejuízo foi enorme. Aqueles recursos, se direcionado às principais atividades de uma universidade pública poderia ter tido um impacto enorme.

Como mostra a figura 1, a USP volta a acumular recursos em caixa, recursos que não estão sendo investidos nas atividades primordiais de uma universidade. Qual a razão disso? Há algum projeto sendo elaborado? Seria fundamental que os gestores da universidade dessem uma explicação à sociedade toda e à comunidade acadêmica em particular.

Não é aceitável repetir os erros feitos no passado, direcionando recursos para fins não relacionados com as atividades que a sociedade precisa e que espera de uma universidade pública. Em uma situação normal, a administração da universidade estaria explicando o motivo para acumular recursos em caixa e o que planejam fazer

com eles, que hoje já chegam a cerca de dois bilhões de reais e, possivelmente, fechando o ano com um valor ainda bem maior. Mas não estamos em uma situação normal.