

Das brasilianische Hochschulwesen

Probleme und Perspektiven auf dem Weg ins neue Jahrtausend

Dietmar K. Pfeiffer



Dietmar K. Pfeiffer,
Westfälische Wilhelms-Universität
Münster, Zentrum für Lateinamerika-
forschung

Daten und Strukturen

Durch das brasilianische Bildungssystem ist in den neunziger Jahren ein Ruck gegangen und vielfache Anstrengungen wurden unternommen, um den Wettlauf gegen die Zeit zu gewinnen. Ein neues, nach seinem Schöpfer „Lei Darcy Ribeiro“ benanntes „Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional“ (LDB), curriculare Reformen, bessere Ausbildung der Lehrer, jährliche Leistungsevaluierung auf allen Ebenen und Priorität für den Primarbereich haben das Panorama zum Positiven hin verändert. Der Vergleich einiger zentraler Bildungsindikatoren am Ende der ‚verlorenen Dekade‘ und am Ende der neunziger Jahre macht die Fortschritte deutlich.

Natürlich sind die Probleme nach wie vor groß, insbesondere was die Qualität des Unterrichts und die massiven regionalen Disparitäten anbetrifft. Angesichts des erheblichen Rückstandes den Brasilien im Vergleich zu anderen Ländern der Region wie Argentinien oder Chile aufweist, kann auch nicht erwartet werden, daß die Jahrzehnte lang verschleppten Probleme in einer Dekade gelöst werden. Bildung ist immer ein „long-term“ Projekt und es wird noch Jahre dauern, bis auch nur der Standard anderer Länder der Region erreicht sein wird. Wichtig ist zunächst einmal, daß Bildungsfragen heute nationale Priorität genießen und sich zunehmend die Einsicht verbreitet, daß das Land ohne eine signifikante Verbesserung der Qualifikation seiner Arbeitskräfte auf allen Ebenen den Herausforderungen des neuen Jahrhunderts (Globalisierung, technologische Innovationen, regionale Integration) nicht gewachsen sein wird.

Bildungspolitisches Sorgenkind war und bleibt jedoch das Hochschulwesen, dessen Zukunft heute ungewisser denn je ist. Nach der stürmischen Expansion in den Jahren 1960–1980, mit einem Anstieg der Matrikula von 96 Tsd auf 1.377 Tsd. (durchschn. jährliches Wachstum: 14,2 %!) erfolgte eine bis Mitte der 90 Jahre andauernde Konsolidierung mit nur geringen Wachstumsraten. Diese war zum Teil verursacht durch die gravierende ökonomische Krise, unter der öffentliche wie private Haushalte gleichermaßen zu leiden hatten. So erhöhte sich im gesamten Zeitraum von 1980–1994 die Studentenzahl gerade mal um 20,1 %. Seit Mitte der 90er Jahre nun ist wieder eine gewisse Dynamisierung zu registrieren und im Jahre 1999 betrug die Anzahl der Matrikula auf der Graduierten Stufe rund 2,4 Millionen. Dabei ist zu beachten, daß diese neuerliche Expansion zum überwiegenden Teil vom privaten Sektor getragen wurde. Als Folge ist der Anteil des öffentlichen Sektors (Bund, Länder und Gemeinden) der 1960 noch bei 56 % lag inzwischen auf 35 % abgesunken (Tab. 2). Damit ist Brasilien in Lateinamerika das Land mit dem höchsten Anteil von Matrikula im Privatsektor (65 %). Mit einer grundlegenden Änderung dieses Zustandes ist in absehbarer Zeit aus verschiedenen Gründen, auf die noch einzugehen sein wird, nicht zu rechnen.

Deutlich anders sieht es in den kostenintensiven Postgraduierten Studiengängen (Magister und Promotion) aus, in denen die zukünftigen Führungskräfte des Landes ausgebildet werden sollen. Hier dominieren eindeutig die öffentlichen Bundes- und Landesuniversitäten, die 87 % der 88.851 Matrikula auf sich vereinen. Von den etwa 1.800 Postgraduierten-Kursen sind nur 158 an privaten Universitäten.

Eine weitere Besonderheit der brasilianischen Hochschulsystems ist seine starke institutionelle Differenzierung. Neben **153 Universitäten** (die Hälfte davon staatlich), gibt es noch **727 Einzelhochschulen** sowie **93 Integrierte Fakultäten und Universitäre Zentren**, die sich überwiegend (84 %) in privater Trägerschaft befinden. Bei der Verteilung der Studenten ergibt sich allerdings ein anderes Bild. Da die Einzelhochschulen oft nur geringe Studentenzahlen aufweisen, während die Universitäten mit ihrem breiten Angebot naturgemäß

Bildungsindikatoren Brasiliens 1989–1999

Tabelle 1

Indikatoren	Ende 80er Jahre	Ende 90er Jahre
Analphabetismusrate	24 %	19 %
Nettoinklusionsrate Primarstufe *	84 %	91 %
Dropout-Rate Primarstufe	20 %	13 %
Lehrer ohne Ausbildung	30 %	10 %
Durchschnittlicher Schulbesuch **	3,8 Jahre	5,5 Jahre
Repetenzrate nach 1. Schuljahr	60 %	45 %
Nettoinklusionsrate Sekundarstufe	15 %	25 %

* Anteil der in der entsprechenden Altersgruppe (7–14 Jahre) matrikulierten Kinder und Jugendlichen

** Die Angaben beziehen sich auf die Primarstufe

höhere Studentenzahlen haben, studiert die Mehrzahl (69 %) immer noch an Universitäten (Tab.3).

Diese, de facto schon lange existierende institutionelle Differenzierung in Universitäten mit einem umfassenden Angebot und Einzelhochschulen, die nur einen Bereich, z.B. Wirtschafts-wis-

sich in drei miteinander eng zusammenhängenden Punkten zusammenfassen:

- Der steigende **Nachfragedruck**, hervorgerufen durch den Boom der Sekundarschulen, deren Schülerzahl sich von 1991–1998 um 85 % erhöht hat, und die in diesem Jahr die 8-Millionen-Grenze überschreiten wird.

universität von Minas Gerais (UFMG) für das Jahr 2001 für 78.720 Kandidaten 4.362 Studienplätze an, d. h. auf einen Studienplatz entfallen im Durchschnitt 18 Bewerber¹. Diese Relation steigert sich in den besonders gesuchten Fächern bis auf 1:30. Zwar gibt es an den öffentlichen Universitäten durchaus noch gewisse Kapazitätsreserven, da das Verhältnis Professor/Student im internationalen Vergleich ziemlich niedrig ist. Daher hat auch in den letzten Jahren der Druck seitens des Ministeriums für Erziehung (MEC) auf die Universitäten zugenommen, ihr Studienplatzangebot bei gleichbleibender Dozentenzahl zu erhöhen. Dies blieb nicht ohne Erfolg und die Anzahl der Studenten pro Professor ist von 9:1 Anfang der 90er Jahre auf heute 11:1 gestiegen und nähert sich damit langsam dem internationalen Durchschnitt von 15:1 an. Allerdings muß gesehen werden, daß eine Hochschule nicht nur Personalressourcen benötigt, sondern auch Bibliotheken, Laboratorien, Räume, Materialien etc., so daß dem Wachstum durch Rationalisierung Grenzen gesetzt sind, soll es nicht zu einem massiven Qualitätsverlust kommen.

Es läßt sich natürlich darüber streiten, ob eine Erhöhung der Studentenzahlen in Brasilien unter Entwicklungs- und Arbeitsmarktaspekten überhaupt sinnvoll und notwendig ist. Das von Vertretern einer weiteren Expansion gerne gebrauchte Argument, Brasilien hinke im regionalen und erst recht im weltweiten Vergleich, was die Studentenquote betrifft hinterher trifft zwar zu, geht aber völlig an den Problemen des Arbeitsmarkts vorbei. Bildung und Kultur sollten nicht nur, aber auch unter dem Aspekt ihrer ökonomischen Wertbarkeit betrachtet werden. Wichtiger als Quantität ist die Qualität der Ausbildung und die Möglichkeit, das erworbene Wissen auch produktivitätssteigernd einsetzen zu können. Bereits heute finden große Teile der Absolventen keine oder nur eine inadäquate Beschäftigung und es erhebt sich die Frage, ob wirklich ein Bedarf an weiteren zehntausenden von Akademikern² pro Jahr besteht. Wie immer dem auch sein mag: Solange die Angebote einer vernünftigen berufsqualifizierenden Ausbildung außerhalb des Hochschulsektors gering sind wird sich der Andrang jugendlichen Sekundarschulabsolventen auf die Hochschulen weiter erhöhen. Angesichts knapper öffentlicher Mittel wird diese steigende Nachfrage von den öffentlichen Hochschulen nur zu einem geringen Teil absorbiert werden können. Was für die Masse der Abgewiesenen bleibt, sind die privaten Institutionen, deren Quali-

Entwicklung der Einschreibungen im Hochschulbereich 1960–1999 Tabelle 2

Jahr	öffentlich		privat		Privatanteil in %	Gesamt	
	Matrikula in Tsd.	Ø Wachstum pro Jahr	Matrikula in Tsd.	Ø Wachstum pro Jahr		Matrikula in Tsd.	Ø Wachstum pro Jahr
1960	53,6		42,1		44,0	95,7	
1970	210,6	14,7 %	214,9	17,7 %	51,5	425,5	16,1 %
1980	492,2	8,9 %	885,1	15,2 %	64,3	1.377,3	12,5 %
1990	578,6	1,6 %	961,5	0,8 %	62,4	1.540,1	1,1 %
1994	690,5	4,5 %	970,6	0,2 %	58,4	1.661,1	1,9 %
1999	832,9	3,8 %	1.544,8	9,7 %	65,0	2.377,7	7,4 %

Quelle: Rossato (1997); INEP (1999; 2000)

senschaften, anbieten, fand ihre gesetzliche Sanktionierung in Art. 45 des Gesetzes 9394/96 (LDB), wo es heißt:

„A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas e privadas, com variados graus de abrangência ou especialização“.

Um welche Institutionen Höherer Bildung (IHB) es sich dabei handelt, und welches ihre jeweiligen spezifischen Funktionen im Gesamtspektrum sind bzw. sein sollten, läßt das Gesetz allerdings offen. Eine gewisse Konkretisierung erfolgte später im Dekret 2.207/97 und der Portaria 639/97. Dort findet sich eine Art Typologie von Hochschulinstitutionen und zudem eine neue, zwischen den Einzelhochschulen und Universität liegende Kategorie, die des Universitären Zentrums. Unklar ist aber bis heute, ob es sich dabei um eine spezifische Form mit eigenständigen Funktionen handelt oder um die Vorform einer „richtigen“ Universität.

Probleme und Herausforderungen

Die großen Probleme und Herausforderungen, mit denen sich das Hochschulsystem heute und in den kommenden Jahren konfrontiert sieht, lassen

- Die prekäre **Qualität** vieler Fächer und Institutionen auf Graduierten- und Postgraduierten Ebene, wodurch die ökonomische und wissenschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und damit die Zukunftschancen des Landes gefährdet werden.

- Die, verglichen mit anderen Ländern vergleichbaren Entwicklungsstandes sehr hohen **Kosten** der öffentlichen Hochschulen, die sich nicht durch die Ergebnisse rechtfertigen lassen.

Im folgenden soll auf diese Problem und mögliche Lösungsansätze kurz eingegangen werden.

Angebot und Nachfrage

Die prinzipiell durchaus positiv zu wertende Expansion der Sekundarbildung hat zu einem steigenden Nachfragedruck auf die gebührenfreien öffentlichen Hochschulen geführt, dem diese nicht gewachsen sind. Die Chancen für einen Studienplatz in einer der öffentlichen Hochschulen nimmt seit Jahren ab und liegt derzeit im Mittel bei 1:10; an den Universitäten mit hoher Reputation und in den Prestigefächern (Medizin, Informatik, BWL) noch weit- aus höher. So bietet etwa die Bundes-

Einschreibungen in Institutionen Höherer Bildung nach Träger und Art 1998 in Tsd. Tabelle 3

	Universitäten		Integrierte Fakultäten Universitäre Zentren		Einzelhochschulen		Total
Bund	393	26,8 %			16	3,6 %	409
Länder	240	16,3 %			35	7,9 %	275
Gemeinden	68	4,6 %			53	12,0 %	121
Private	767	52,3 %	216	100 %	338	76,5 %	1.321
Total	1.468	100 %	216	100 %	442	100 %	2.126

Quelle: INEP (1999; 2000)

tät naturgemäß von der Höhe der Studiengebühren abhängt. So bewegen sich die monatlichen Studiengebühren einer Top-Institution wie der PUC-RJ je nach Fach monatlich zwischen 350 und 500 US-Dollar.

Qualität und Quantität

Die Qualität akademischer Lehre und Forschung zu beurteilen ist stets ein schwieriges Unterfangen, nicht nur in Brasilien. Dort versucht das MEC seit 1996 jährlich durch eine obligatorische Prüfung bei den in der Schlußphase des Studiums stehenden Studenten (Prova), die Qualität universitärer Lehre zu evaluieren. Nach anfänglichen Akzeptanzproblemen hat sich das Verfahren inzwischen durchgesetzt und erstreckt sich schon auf 13 Fächer. Hinzu kommt eine Evaluation der Institutionen anhand weiterer Qualitätskriterien wie etwa Ausstattung, Baulichkeiten und Qualifikation des Lehrkörpers. Dieses Vorgehen ist sicherlich nicht unproblematisch und auch im Lande nicht unumstritten. In den Medien und der Öffentlichkeit wird das Ganze meist als eine Art akademische Olympiade mißverstanden, obwohl die eigentliche Absicht des Ministeriums darin besteht, die leistungsschwachen Fakultäten zu identifizieren und ihnen gezielte Hilfestellung zur Verbesserung ihrer Lage anzubieten, aber auch, falls eine Verbesserung mittelfristig nicht erreichbar ist, die betroffenen Kurse zu schließen. Zudem führt die ausschließliche Fixierung auf den Output dazu, daß die eigentlichen pädagogischen Leistungen außer Blick geraten.

Unbeschadet dieser Einschränkungen liefern die Resultate des Prova wichtige Erkenntnisse für die Hochschulpolitik des Landes. Sie zeigen zunächst einmal, daß ein erhebliches Leistungsgefälle zwischen den Hochschulen besteht, sowohl regional als auch nach Trägerschaft. Von den 16 Kursen der Fächer BWL, Jura und Ingenieurwesen, die von 1997–1999 in jedem Jahr die höchste Einstufung erhalten haben³ (Kategorie A) sind 7 an Landes-, 8 an Bundes- und nur einer an einer privaten Hochschule; alle 16 befinden sich an Hochschulen im Südosten und Süden. Die letzten Daten von 1999 zeigen, daß die öffentlichen Hochschule des Bundes und der Länder, etwa im Fach BWL, 60 % ihrer Kurse in die Kategorien A und B plazieren, während bei den Privaten nur 23 % der Kurse diese hohe Einstufung erreichen. In anderen Fächern sieht es ähnlich aus. Dieses Ergebnis kann auch nicht überraschen wenn man bedenkt, daß die

durchschnittlichen Kosten eines Studenten an öffentlichen Hochschulen viermal so hoch sind wie an den Privaten. Angesichts dieser Zahlen sind die Leistungen der Privaten im Verhältnis durchaus noch als sehr ordentlich zu betrachten.

Die Einstufung von Kursen nach deren Leistungsniveau (Ranking) ist relativ, d.h. ähnlich wie in der Tabelle einer Fußball-Liga wird es immer und notwendigerweise gute, mittlere und schlechte Plazierungen geben. Das Ranking als solches sagt also noch nichts über das absolute Qualitätsniveau und dessen Veränderung über die Jahre hinweg aus. Hierfür bedarf es eines Blicks auf die erzielten durchschnittlichen Punktwerte der Studenten und diese sind nicht gerade überzeugend. In keinem der 13 evaluierten Fächer lag 1999 der Mittelwert über 50 Punkten (auf einer Skala von 0 bis 100); wohl aber lag bei 7 der Fächer der Mittelwert unter 30 Punkten. Um es mit den Worten des Erziehungsministers selbst zu sagen: „O desempenho dos cursos está abaixo do ideal do MEC“. Noch nicht berücksichtigt ist dabei die spezifische Problematik der inzwischen auf 1.800 angewachsenen Magister- und Doktorandenkurse, von denen nach Auffassung des MEC die Hälfte mangels Qualität geschlossen werden müsste.

Kosten und Leistungen

Mit jährlichen Kosten pro Student von ca. 8.500 US Dollar sind die Bundesuniversitäten in Brasilien einsamer Spitzenreiter in Lateinamerika, vergleichbar nur noch mit industrialisierten Ländern. Natürlich ist dabei zu berücksichtigen daß hierin die Pensionen der Ruheständler enthalten sind, deren Zahl auf Grund einer Frühpensionierungswelle sprunghaft angestiegen ist, die Kosten für die Universitätskrankenhäuser, die hohen Kosten für die Postgraduiertenstudiengänge und vielfältige kulturelle und soziale Aktivitäten, die unter „extensão“ subsumiert werden. Aber auch nach Abzug dieser atypischen Kosten liegt der Aufwand, immer noch weit über dem regionalen Durchschnitt.. Besonders bedenklich ist, daß ca. 87 % des Gesamtvolumens für Personal ausgegeben wird, so daß der Spielraum für Investitionen in die Infrastruktur sehr begrenzt ist. Immerhin haben der desolate Zustand vieler Laboratorien, die Defizite im NT-Bereich und die obsoleten Bibliotheken das MEC in diesem Jahr veranlaßt, ein Sonderprogramm von 200 Millionen R\$ zur Modernisierung der akademischen

und physischen Infrastruktur auf den Weg zu bringen.

Die hohen Kosten, und dies ist der entscheidende Punkt, werden nicht durch entsprechend hohe Leistungen gerechtfertigt. Sicherlich leisten die Universitäten mmer noch einen unverzichtbaren Beitrag bei der Ausbildung an höher qualifiziertem Personal, in der Forschung und Entwicklung und bei der Diffusion kulturellen Werte. Und vereinzelt finden sich auch noch Inseln höchster Qualität. Insgesamt gesehen stellt sich aber doch die Frage, ob diese Aufgaben, bei effizienter Nutzung der vorhandenen Ressourcen und stärker leistungsorientierter Vergütung der Dozenten nicht zu deutlich geringerer Kosten erbracht werden könnte. Es sollte zu denken Anlaß geben, daß auch unter den 38 Bundesuniversitäten deutliche Kostenunterschiede bestehen, ohne daß diese sich in entsprechenden Ergebnissen ausdrücken würden.

Auf der Suche nach Lösungen

Die Frage ist in der gegebenen Situation natürlich: Was tun? Die Zauberformel, von der das MEC und eine Minderheit der akademischen Gemeinschaft die Lösung vieler Probleme erhofft lautet „Autonomie“. Dieses, in der Verfassung von 1988 (Art. 207) verankerte, aber nie in die Praxis umgesetzte Prinzip klingt gut und läßt vielfältige Interpretationen zu. So herrscht denn auch seit Jahren zwischen Ministerium, Universitätsverwaltungen und der Interessenvertretung der Dozenten ein zähes Tauziehen um die konkrete Ausgestaltung eines entsprechenden Gesetzes. Wie meist in solchen Fällen, versucht jede Seite zu profitieren, möglichen Pflichten zu entgehen und die Risiken auf andere abzuwälzen. In der Tat sind zahlreiche juristische, administrative und finanzielle Fallstricke zu beachten, auf die hier nicht im Einzelnen eingegangen werden kann. Insbesondere die Form und das Ausmaß der vom MEC in Aussicht gestellten Stabilität der Finanzierung ist nach wie vor kontrovers und das Mißtrauen seitens der Dozenten groß, daß sich der Bund schrittweise aus seinen Verpflichtungen zurückzuziehen versucht.

Worum es letztlich geht ist, den Hochschulen auf finanziellem, administrativem und pädagogischem Feld mehr Freiheiten und Rechte zu geben, die Eigenverantwortung zu stärken und Leistung zu belohnen. Dies bedeutet umgekehrt aber auch mehr Pflichten und höhere Risiken. Wie auch immer der gesetzliche Rahmen eines Tages aussehen wird, sicher ist, daß über kurz

oder lang auch die vom Bund getragenen Institutionen nicht umhin kommen werden, sich zusätzliche Einkünfte über Dienstleistungen an Dritte (Betriebe, Behörden) zu beschaffen und verschiedentlich wird dies auch heute schon mit Erfolg praktiziert. Daß die Beschaffung solcher Mittel manchen leichter fallen wird als anderen ist kaum vermeidbar und Anlaß zu einer gewissen Sorge.

Als weiterer Mechanismus zur finanziellen Entlastung wird neuerlich die Erhebung von Studiengebühren auch an öffentlichen Hochschulen diskutiert. Daß dieses Thema, das bis vor wenigen Jahren ein absolutes Tabu war, heute zumindest angedacht wird hat nicht nur mit der schwierigen Finanzlage des öffentlichen Systems zu tun, sondern auch mit Aspekten sozialer Gerechtigkeit. Es stellt sich nämlich die Frage, ob und wie es denn zu rechtfertigen ist, daß Studenten aus gut verdienenden Elternhäusern kostenfrei studierenden können, während die sozial schwächeren Schichten häufig auf private Institutionen angewiesen sind und Studiengebühren entrichten müssen. Diese sehr komplexe Problematik kann hier nur angedeutet, aber nicht vertieft werden.

Um das Problem der steigenden Nachfragedrucks zumindest nicht weiter zu verschärfen, setzt das MEC auf

eine Ausweitung des Studienplatzangebots bei gleichbleibender Dozentenzahl bis das international übliche Verhältnis von 15:1 erreicht ist. Als weitere Strategie wird das Angebot stärker differenziert: Durch die Implementierung von Fernstudiengängen und einer Art Kurzzeitstudium ("cursos sequenciais") erhofft man sich eine gewisse Entlastung. Dies ist nicht unrealistisch, denn viele Studenten sind schon berufstätig und benötigen kein Vollstudium, sondern ein auf ihre spezifischen Bedürfnisse zugeschnittenes, zeitlich gestrafftes Angebot. Bei realistischer Betrachtung, und dies weiß auch das MEC, sind jedoch der Expansion der öffentlichen Sektors Grenzen gesetzt, so daß auch in den kommenden Jahren der zu erwartende Anstieg der Studienbewerber überwiegend von den privaten Institutionen absorbiert werden muß.

Vor dem Hintergrund dieses Panoramas muß es heute vorrangig darum gehen, einerseits die Qualitätsstandards im öffentlichen wie im privaten Sektor zu sichern, die Hochschulen von bürokratischen Fesseln zu befreien und ihr Leistungspotentiale zu aktivieren; andererseits aber auch durch einen Ausbau eines Systems der Berufsbildung die Hochschulen zu entlasten und gleichzeitig die dringend erforderliche „mid-level manpower“ zu entwickeln. Wenn

das brasilianische Bildungssystem im Allgemeinen und das Hochschulsystem im Besonderen, den Anforderungen des neuen Jahrtausendsgewachsen einwill, genügt es nicht mehr nur zu verwalten, gefragt ist vielmehr Gestalten. ■

Quellenhinweise

Esber, E. (1999), Problemas de 3o Grau. Amanha, 12, No 140, 36-45

INEP (1999), Sinopse estatística do Ensino Superior: Graduação 1998. Brasília: MEC

INEP (2000), Resultados e tendências da Educação Superior. Brasília: MEC

Pfeiffer, D. (1999), Gesellschaft und Bildung in Lateinamerika. Münster/New York: Waxmann

Rossato, R. (1997), População e Educação Superior: Indicadores básicos. Educação Brasileira, 19 (38), 55-72

1 An den privaten Hochschulen, die ihr Angebot an der Nachfrage orientieren, beträgt das Verhältnis nur 1:2,3 und in manchen Kursen werden nicht einmal alle angebotenen Studienplätze belegt.

2 Das Verhältnis von Absolventen zu Studienanfänger beträgt derzeit ca. 65%, so daß ein Wachstum der Studentenzahlen von 100.000 nach fünf Jahren einen Zuwachs von Abgängern von 65.000 bedeutet.

3 Alle Kurse werden je nach Prüfungsleistung der Studenten auf einer 5-stufigen Skala von A bis E eingestuft. Wiederholte Einstufung in die schlechteste Kategorie (E) hat die Schließung des Kurses zur Folge.