

Problemas atuais do acesso ao ensino superior

VIII SEMINÁRIO DE ASSUNTOS UNIVERSITÁRIOS

Conferencista: Conselheiro

NEWTON SUCUPIRA

Um dos fenômenos mais característicos do processo educacional de nossa época e, sem dúvida, a expansão sem precedentes do ensino superior. Se no século passado a grande preocupação dos educadores foi a universalização do ensino primário e na primeira metade de nosso século predomina o ideal de uma escola secundária obrigatória, este final do século é marcado pela generalização crescente dos estudos superiores.

Alguns países, como os Estados Unidos, já entraram definitivamente na era do ensino superior de massa, considerado como fase intermediária para se atingir o ensino superior universal em futuro não muito remoto. No Brasil, não passamos gradativamente pelas etapas da evolução do processo seguidas pelos outros países e registramos, nesta última década, os maiores índices de expansão do ensino superior em todo mundo sem que tivéssemos resolvido os problemas do ensino de primeiro e segundo graus.

Em toda parte o crescimento explosivo dos efetivos universitários tem criado toda sorte de problemas e gerado, por vezes, um sentimento de incerteza quanto ao futuro desenvolvimento da educação superior. No âmago do problema se abrigam as tensões provocadas pelo aumento maciço da demanda individual, pelas dificuldades do sistema em adaptar-se à pressão do número e sua lentidão em estabelecer relações satisfatórias entre a estrutura e conteúdo do ensino, as aspirações

dos estudantes e as necessidades da sociedade e sua capacidade de absorção do pessoal qualificado. Por outro lado é comum ouvirem-se os clamores contra a deterioração do sistema decorrência de massificação.

Os países desenvolvidos que desde há muito puseram em prática o princípio da universalidade da educação dispõem de uma infra-estrutura que lhes permite dilatar o sistema, até certo ponto, sem maiores prejuízos. Os países em desenvolvimento experimentam graves dificuldades em atender à rápida expansão da demanda de ensino superior em face das notórias limitações de recursos humanos e materiais.

Mas, os próprios países desenvolvidos enfrentam problemas igualmente complexos porquanto a questão do crescimento do ensino superior não se resolve apenas com a ampliação da capacidade de acolhimento do sistema tradicional. O chamado ensino superior de massa difere do ensino superior de elite não somente quanto às proporções de matrícula como também por sua estrutura, seu conteúdo, seus métodos e objetivos. Estaríamos por assim dizer, diante do princípio hegeliano segundo o qual, a um certo grau, a evolução quantitativa determina dialeticamente diferenças qualitativas.

Qualquer que seja o índice de desenvolvimento de um país, nenhum sistema de ensino superior atualmente poderia expandir-se indefinidamente tendo por meta fazer coincidir a oferta de vagas com a procura. Há limitações da capacidade de absorção, seja do sistema, seja da sociedade, o que suscita o problema do acesso ao ensino superior. Se não há lugar para todos, que critérios de admissão devem ser adotados? Quais os princípios que devem nortear uma política de expansão controlada do ensino superior? A importância do problema é atestada pelo fato de que constitui objeto de debates e de controvérsias na maior parte dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Em geral estes debates opõem os partidários de uma posição demasiado liberal, tendente a garantir o direito aos estudos superiores e a estimular a demanda, àqueles para os quais, consideradas as restrições financeiras, torna-se inevitável a intro-

dução de medidas mais seletivas a fim de disciplinar o crescimento do sistema visando a reforçar a qualidade dos serviços prestados.

No Brasil, o crescimento dos efetivos chegou a um ponto crítico tal que, no consenso de todos, se impõe a elaboração de uma política sistemática de acesso ao ensino superior, com pleno conhecimento dos elementos de base suscetíveis de facilitar a escolha de soluções alternativas.

2. O problema do acesso ao ensino superior há de ser analisado sob dois aspectos: o primeiro envolve uma questão de política geral de educação seguida em cada país, e o segundo se refere especificamente aos processos de admissão e depende, em última análise, do primeiro.

Uma política de ensino superior costuma definir-se em função de princípios e fatores tais como: natureza e objetivos do ensino superior, necessidades do desenvolvimento econômico, demanda técnica e social, disponibilidade em recursos humanos e materiais, democratização das oportunidades de acesso, direito à educação superior. Em termos mais concretos a formulação de uma tal política implica a tomada de posição em face de algumas questões preliminares altamente controversas como as que se seguem.

O ensino superior deve ser de livre acesso a todos que lograrem obter o certificado de conclusão de estudos de segundo grau ou, pelo contrário, há de ser restrito aos que revelarem determinadas aptidões e apresentarem certo nível de formação intelectual?

Neste último caso, a seleção a ser feita atenderá a número previamente fixado de vagas (*numerus clausus*) ou, uma vez demonstrada sua aptidão nos exames de entrada, o candidato deve ter assegurado o seu lugar na universidade como se tratasse de um direito?

Na hipótese de limitação prévia de vagas, estas deverão ser estabelecidas apenas em função da capacidade de absorção

das instituições de ensino ou serão determinadas à luz das prioridades do planejamento econômico e das necessidades do mercado de trabalho?

A escolha de qualquer uma destas alternativas depende naturalmente de decisões políticas as quais, permitam-me o truísmo, não podem deixar de ser políticas, na medida em que concernem aos objetivos da coletividade. Toda política de ensino superior há de refletir, assim, opções políticas, as tradições e valores do país, a idéia que ele mesmo faz de seu futuro bem como os valores e finalidades do próprio homem. Um dos grandes problemas de uma tal política é precisamente o de conciliar as necessidades técnicas e econômicas da sociedade e as escolhas individuais, o direito aos estudos, enfim, as aspirações pessoais, consciente de que uma adequação rigorosa entre essas duas ordens de exigências é praticamente inatingível.

Nos limites traçados pelos recursos disponíveis, toda política de acesso ao ensino superior buscará sempre reduzir as desigualdades de participação nos estudos superiores, provenientes dos desníveis sócio-econômicos.

A realização de objetivos políticos (satisfação da demanda social, democratização das oportunidades de acesso, etc.) de qualquer modo não é independente das modalidades de admissão ao ensino superior. Por onde se vê que os dois aspectos do problema que distinguimos de início, se encontram intimamente interrelacionados.

Sem ter a pretensão de propor soluções, desejamos trazer ao debate problemas e alternativas que necessariamente devem ser levados em conta na formulação de nossa política de acesso ao ensino superior. O nosso objetivo neste trabalho, é portanto, identificar e analisar alguns desses problemas.

3. Começemos por uma breve análise das causas e motivações que determinam a corrida ao ensino superior tão significativa nestas últimas décadas. Para uma política de ensino é sumamente importante conhecer a curva de crescimento da

demanda a fim de fazer com base, as projeções necessárias ao planejamento da expansão.

A aspiração a uma instrução de nível superior é fenômeno universal e se inscreve profundamente na mentalidade das sociedades modernas que atingiram certo grau de desenvolvimento. Resulta da ação convergente de fatores econômicos, políticos e sócio-culturais comuns em toda parte, assim como de variáveis específicas a cada país. De um lado temos o crescimento demográfico mesmo, de outro a elevação dos níveis de aspiração, com a abertura do ensino superior a novas capas sociais. Nesses níveis de aspiração intervêm motivações pessoais, porém não menos orientações normativas de caráter coletivo. Daí porque devemos distinguir o nível de aspiração subjetivo e o nível de aspiração objetivo e social que podem ou não coincidir em determinados casos individuais e sociais.

Podemos dizer que a demanda crescente da educação universitária é fenômeno intimamente ligado à civilização científico-tecnológica, ao processo de industrialização, à expansão das cidades e à mobilidade social daí decorrente. Até bem pouco, em quase todos os países, a educação estava fortemente vinculada à rígida estratificação social. Os níveis de aspiração ou de não aspiração dependiam da classe em que nascia o educando e o sistema escolar refletia em sua articulação e seus propósitos a estrutura social estratificada. A partir da revolução industrial, e com variações de datas segundo a velocidade de mudança dos vários países, rompe-se a estrutura de classes tradicional. Diante do caráter aberto que essa estrutura impõe, a educação procura satisfazer as aspirações de uma sociedade caracterizada por apresentar uma mobilidade social muito mais intensa. Isto significa que as camadas sociais que anteriormente se contentavam com a educação primária, hoje aspiram também à instrução superior. É precisamente o que vem ocorrendo no Brasil, nestes últimos tempos, em consequência da intensificação do processo de industrialização.

Outro fator de ordem geral que atua no sentido de estimular o crescimento da demanda universitária é a "preformação

da vida pela ciência", segundo a formulação do sociólogo alemão Helmut Schelsky. A preformação da vida pela ciência consiste em que a maior parte das atividades quotidianas do homem contemporâneo se encontra já mediatizada por pautas determinadas pelos padrões científicos. Esta preformação não quer dizer que se viva cientificamente, mas que se procura cada vez mais aplicar os métodos científicos na solução da maioria dos problemas práticos econômicos, políticos, sociais, etc. Nesta perspectiva, as profissões ou atividades especializadas tendem a apoiar-se de maneira crescente sobre bases científicas. Como o número dessas profissões é cada vez maior nas sociedades industrializadas, o movimento de sua diferenciação marcha paralelamente ao da diferenciação científica. E como as qualificações científicas e técnicas para o exercício de tais profissões se adquirem em nível de instrução pós-secundária, é natural que tenda a aumentar continuamente o volume da demanda de ensino superior.

Admitidas estas causas de ordem geral, podemos distinguir, entre outros, os seguintes fatores objetivos: a elevação generalizada dos padrões de vida; a necessidade cada vez maior de pessoal qualificado de nível superior em muitas áreas da economia; a tendência à democratização das condições de vida; a expansão da escola secundária; o crescimento demográfico. Este último fator, sem dúvida importante, se torna particularmente relevante atuando no contexto dos demais fatores. Na Alemanha, com o controle dos nascimentos, espera-se, dentro de dez anos, estabilizar o fluxo de entrada na universidade. Em nosso caso, com uma taxa alta de crescimento demográfico e uma considerável população jovem é de se prever que a demanda universitária continuará em ascensão por muito tempo.

Do ponto de vista puramente quantitativo parece fora de dúvida que o aumento dos efetivos universitários nestes últimos decênios foi largamente condicionado pelo extraordinário desenvolvimento da escola secundária. Em grande número de países as duas curvas apresentam sensível correlação positiva. No Brasil as curvas se afastam um pouco na década 1964-73, o ensino superior ostentando índice de crescimento bem mais

elevado. Isto se deve em parte à demanda reprimida e também ao grande impulso tomado pelos exames de madureza, hoje exames supletivos. O fato concreto é que a demanda social de educação universitária tende a aumentar regularmente com a democratização crescente e a generalização do ensino secundário.

Os analistas da expansão do ensino superior mostram a dificuldade de se identificar a incidência de outros fatores que se relacionem, seja com a natureza e a organização dos sistemas nacionais de ensino superior ou com o efeito das medidas políticas, seja com o contexto sócio-econômico.

Estudos feitos pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico sobre a expansão do ensino superior de seus 23 países, no período de 1950 a 1965 mostram a ausência de correlações entre a expansão e as variáveis supracitadas. O estudo é significativo porque compreende países de níveis muito desiguais de desenvolvimento econômico, desde a Grécia, Portugal, Turquia, por exemplo, até países superdesenvolvidos como Estados Unidos, Japão, Alemanha. De acordo com esses dados, a expansão não parece ter sido afetada nem pelos tipos de organização do sistema de ensino superior (grau de centralização ou de autonomia) nem pela intensidade da ajuda aos estudantes ou pelo valor das taxas de inscrição. Do mesmo modo, a natureza dos mecanismos de admissão parece razoavelmente independente dos ritmos de crescimento dos efetivos, pelo menos no que concerne aos efetivos globais. Não seria inteiramente válida essa afirmação para certas carreiras tomadas isoladamente. Quanto às variáveis econômicas, sua influência se revelou igualmente mínima ou indireta. Assim, a expansão do ensino superior não se mostrou dependente do nível de desenvolvimento econômico ou das flutuações das taxas de crescimento do produto nacional. Enfim, nenhuma correlação foi identificada entre os índices de crescimento dos efetivos e as taxas de crescimento das despesas de ensino superior. O fato de que estas últimas são em todos os países muito mais elevadas permite apenas constatar que a expansão dos efetivos se acompanhou de aumento generalizado dos custos unitários.

Vê-se, portanto, que as correlações entre os ritmos de expansão e o contexto econômico são ainda difusas. Se é evidente que os progressos científicos e técnicos, a demanda de pessoal altamente qualificada, e a estrutura econômica exercem uma pressão sobre o sistema de ensino superior, não é fácil de explicar os mecanismos e as interdependências destas ações. Reconhecem, no entanto, os técnicos da O.C.D.E. que as interrelações entre estas duas ordens de variáveis, de uma parte, os níveis e ritmos do crescimento econômico, doutra parte, o crescimento dos efetivos universitários, merecem uma análise aprofundada e o recurso a estatísticas elaboradas.

De todas essas considerações podemos tirar duas conclusões de ordem geral. Primeiramente a intensidade da demanda universitária representa uma tendência típica de nossa civilização tecnológica, das sociedades industrializadas ou em franco processo de industrialização. Quando o país atinge certo grau de desenvolvimento econômico, de crescimento urbano, de mobilidade social, tende a elevar-se o nível de aspiração educacional. Em segundo lugar, influenciam fortemente no comportamento dos jovens e adultos em face do ensino superior fatores subjetivos e a constelação dos valores dominante numa sociedade. Como se sabe a ação dos fatores ditos estruturais não se exerce diretamente sobre o comportamento dos candidatos ao ensino superior, mas encontra-se mediatizada por valores e componentes ideológicos que seriam agentes mais concretos e imediatos de estímulo à procura de ingresso na universidade. Além disso, esse comportamento nem sempre se orienta por critérios objetivos de racionalidade.

Em geral a obtenção, do diploma de nível superior tem duas motivações básicas: garantia de um estatuto profissional com expectativa de melhores rendas; meio de alcançar *status* social e adquirir prestígio pessoal. Outras motivações existem que não se enquadram nestas duas categorias, embora menos frequentes, mas não negligenciáveis, tais como, desejo de melhor formação cultural, a busca de um desenvolvimento pessoal, a abertura de novos horizontes vitais.

Sem dúvida, a motivação econômica é das mais fortes e recente pesquisa do CESGRANRIO, confirmava que "a procura de vagas tende a crescer, quando à instrução universitária correspondem melhores condições de ascensão econômica". Neste sentido, o próprio serviço público é fonte de estímulo quando atribui níveis de vencimentos mais elevados às pessoas portadoras de diploma superior.

No Brasil, a ação conjugada desses múltiplos fatores, estruturais e subjetivos, é responsável pelo aumento da procura de vagas no ensino superior. E tudo leva a crer que a demanda continuará seu ritmo ascensional ainda por muito tempo. Neste último quadriênio, 1972/75, a demanda cresceu em mais de 80%, enquanto no mesmo período a oferta de vagas entrava em declínio, aumentando em menos de 40%, quando no quadriênio anterior, 1968/71, a expansão ultrapassou o índice de 100%.

Se considerarmos as projeções de crescimento do ensino de primeiro grau (90% de escolarização do grupo etário até o fim da década), o aumento substancial das matrículas na escola de segundo grau, a expansão dos exames supletivos e a demanda reprimida que se avoluma de ano para ano, é fácil de ver-se que o número de candidatos à universidade tende a crescer em ritmo quase exponencial. E esse crescimento contínuo agravará cada vez mais o problema do acesso ao ensino superior. Ora, uma política de ensino não pode ignorar essa demanda social em progressão para limitar-se exclusivamente ao atendimento das necessidades econômicas projetadas, com todos os riscos que esta atitude implica. Certamente, o sistema não teria condições de acompanhar *pari passu* a evolução da demanda, mas, por outro lado, não se poderia negar drasticamente toda possibilidade às aspirações pessoais a uma instrução superior. Esta situação conduz a dilemas do acesso ao ensino superior que veremos no curso dessas análises.

4. A tendência à institucionalização da demanda universitária como expressão de uma normatividade social tem dado margem a que se fale hoje de um direito à educação superior.

Martin Trow, professor da Universidade da Califórnia, conhecido por seus estudos especializados sobre os problemas da expansão universitária, fazia as seguintes constatações reveladoras de atitudes características das modernas sociedades industriais em face do acesso ao ensino superior. Numa situação de acesso muito limitado os estudos superiores são tidos como privilégio, seja de nascimento, seja de talento, ou de ambos. Quando a matrícula ultrapassa 15% do grupo etário, a admissão ao ensino superior começa a ser considerada um direito. Desde o momento em que o acesso beneficia cerca de 50% da população escolarizável, tal o caso dos Estados Unidos, a educação superior é vista como obrigação. Nos países que atingiram essa marca, ou dela se aproximavam, os jovens das classes médias ou altas que não seguem cursos superiores chegam a ser encarados como portadores de alguma deficiência que deve ser explicada, justificada ou desculpada.

No Brasil, o acesso ao ensino superior tem sido, muitas vezes, reivindicado como direito, muito antes de haveremos alcançado os 15% de escolarização da faixa etária correspondente. As famosas campanhas dos excedentes pelo aumento de vagas costumavam apelar para o direito à educação superior. Não somente um direito qualquer, mas direito líquido e certo que, não raro, se fazia valer por intermédio de mandado de segurança.

A verdade é que em muitos círculos tende-se a admitir o direito a uma educação superior para os que terminaram satisfatoriamente os estudos de segundo grau ou, em sentido mais genérico, o direito de toda pessoa a completar sua educação em nível pós-secundário. Nos países industrializados mais desenvolvidos já se cogita, para futuro não muito distante, da universalização do ensino pós-secundário o que, certamente, não significa a universalização dos cursos universitários em geral. Recentemente, uma eminente autoridade de ensino superior na Inglaterra, Sir Peter Venable, afirmava já ter chegado o tempo de se estabelecer o direito de todos os cidadãos a uma educação terciária apropriada às suas capacidades demonstra-

das, independente de raça, religião e das circunstâncias políticas e sociais.

Em todo caso, o princípio da democratização progressiva da educação superior não implica direito a esse grau de ensino em sentido absoluto. A própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, assinada pelas Nações Unidas, proclama que o acesso aos estudos superiores deve ser aberto, em plena igualdade, a todos, mas em função de seus méritos.

Mesmo se reconhecermos o direito de todo conculinte da escola de segundo grau a prosseguir estudos pós-secundários, daí não se segue que haja um direito a fazer certo e determinado curso superior. Não se pode falar de um direito a estudar Medicina ou Engenharia, independente de quaisquer condições. O direito à educação pós-secundária é, pois, suscetível de sofrer restrições por determinadas razões entre as quais têm primazia as medidas ditadas pelo bem comum. Assim, nos países em desenvolvimento o imperativo de universalização da escola de primeiro grau impõe inevitavelmente limites à expansão da oferta de vagas no ensino superior. A carência de recursos humanos e materiais obriga a reduzir a capacidade de absorção dos estabelecimentos em benefício da própria qualidade do ensino. Além disso, quando se trata de profissões altamente especializadas para as quais as necessidades técnicas podem ser calculadas com relativa precisão, é aconselhável uma regulamentação rigorosa da ampliação de seus cursos. A não ser assim, poderíamos ter excesso da oferta de profissionais com reflexos perturbadores para a economia e frustração dos próprios diplomados.

Não é esta a ocasião para se aprofundar o problema do suposto direito à educação superior. Numa perspectiva jusnaturalista, torna-se inquestionável o direito à educação na medida em que deriva de uma necessidade da própria atualização da existência humana. Este direito natural, por assim dizer, converteu-se em direito positivo quando os Estados modernos, em sua legislação, reconhecem o direito à instrução como um dos direitos elementares do homem. E a garantia de sua apli-

cação é do interesse do indivíduo tanto quanto da sociedade. Assim, a nossa Constituição, no artigo 176, estatui que a educação é direito de todos. Mas somente a educação dos 7 aos 14 anos é considerada obrigatória, porque indispensável ao mínimo de condições humanas de existência na sociedade moderna.

O direito à educação é relativo às formas e padrões de vida de uma sociedade e não se pode afirmar *simpliciter* o direito aos níveis sucessivos de instrução. No século passado, a educação primária foi reconhecida como direito; neste século, pelo menos nos países desenvolvidos, é a educação secundária que se torna uma exigência. Mas, atualmente, ainda não é lícito dizer-se que a educação superior seja condição *sine qua non* para a realização pessoal. Não ter feito estudos universitários, ainda que se tenha capacidade para tanto, não constitui necessariamente uma perda para o indivíduo ou para a sociedade.

De qualquer modo, a educação superior requer certas aptidões e qualificações intelectuais, sem dúvida variáveis de acordo com os diferentes níveis de cursos. Por isso mesmo, terminado o curso secundário não se poderá reivindicar direito a determinado curso, invocando-se apenas uma preferência ou uma problemática vocação.

Poderá dizer-se que a todo indivíduo, segundo suas aptidões, devem ser concedidas oportunidades para completar sua educação em nível pós-secundário. Mas a realização deste ideal dependerá sempre das possibilidades concretas de cada sistema. Teoricamente, conforme à doutrina da igualdade de oportunidades, iguais aptidões deveriam conduzir a igual acesso à educação superior, independente das origens sócio-econômicas. Na realidade, ocorre frequentemente que as diferenças intelectuais e de formação se encontram condicionadas por diferenças de classe institucionalizadas e, assim, o acesso ao ensino superior deixa de ser direito para se transformar em privilégio.

Ora, reduzir gradativamente essas desigualdades e eliminar as situações de privilégio sócio-econômico deve ser o objetivo de toda política educativa inspirada no princípio de justiça social.

5. No mundo moderno, o ensino superior não corresponde apenas a um direito ou a uma aspiração pessoal, mas constitui também a exigência das sociedades industriais em matéria de quadros técnicos e profissionais altamente qualificados. Mas nem sempre essas duas orientações coincidem em toda linha e o primado dos objetivos econômicos tende, por vezes, a se afirmar em detrimento da demanda cultural. Por isso mesmo uma das dificuldades do problema do acesso ao ensino superior está precisamente na harmonização das escolhas individuais e das necessidades do desenvolvimento econômico, demanda social e demanda técnica e econômica.

Três soluções principais se apresentam ao problema: a teoria do ajustamento automático: o princípio do planejamento integral; a combinação do planejamento flexível com os processos de ajustamento.

A primeira solução é peculiar aos regimes próximos ao liberalismo clássico e se apoia nas seguintes constatações: 1) interação da oferta e da procura no que concerne às possibilidades de estudo; 2) a interação das motivações e das necessidades econômicas; 3) a interação do crescimento simultâneo das rendas, das necessidades técnicas e da possibilidade de satisfazer a elas.

A experiência nos mostra, contudo, que estas interações não absorvem os desequilíbrios que tendem a ser graves. Nos tempos em que o acesso ao ensino superior se encontrava restrito a uns tantos privilegiados, atuavam mecanismos graças aos quais o jogo natural desses diversos fatores se ajustava de tal maneira que a livre interação das motivações individuais e das forças econômicas chegava a resultados satisfatórios para regular o fluxo de entrada na universidade e sua repartição pelas várias profissões. Mas nas modernas sociedades industriais,

densas e extremamente complexas, o ajustamento espontâneo tornou-se insuficiente e ineficaz em consequência da rápida evolução das técnicas, da organização dos processos econômicos, da intensa mobilidade e da crescente demanda social.

Do mesmo modo que a pura economia de mercado, esse tipo de interação automática não pode funcionar a contento. Em nenhuma parte a famosa "mão invisível", postulada por Adam Smith, bastou para assegurar o equilíbrio dos interesses em jogo. Por todos esses motivos, impõe-se, na maior parte dos países, a formulação de uma política de ensino superior que se traduza em alguma forma de planejamento da expansão das vagas, determinado em maior ou menor medida, pelas necessidades da economia.

Nos países socialistas a solução é o planejamento integral. As possibilidades de desenvolvimento econômico dando lugar a opções políticas, o plano mobiliza e integra os recursos humanos e materiais para atingir as metas fixadas. Calculados os tipos e o número dos diplomas exigidos pelos diferentes setores da economia, ao longo de um período fixo, amplia-se ou não a oferta de vagas nos diversos cursos. O processo de seleção tende a designar aqueles que serão formados em cada escalão segundo os fins definidos pelo plano. O princípio vigorante é o da limitação preliminar do número de admissões sobre a base de rigorosa seleção intelectual. A limitação se faz em função das necessidades do plano e não como consequência da exiguidade dos meios. Pretende-se que a seleção será democrática na medida em que os meios sociais não exercem mais qualquer influência sobre as orientações e desempenhos escolares, a supor que uma sociedade possa fazer corresponder exatamente a repartição da origem social dos estudantes de ensino superior com a da população ativa.

O regime do planejamento estrito leva a conceber o sistema universitário como indústria produtora de qualificações profissionalmente úteis e tende a esquecer as funções culturais do ensino superior e a diversidade das aspirações pessoais dos alunos. Entende-se, nesta perspectiva utilitária e tecnocrática, que

a racionalidade do sistema de educação superior seria estritamente determinada por sua adequação aos únicos tipos de necessidade que sejam rigorosamente mensuráveis e previsíveis, a saber, as necessidades da economia. Na realidade, o princípio do planejamento integral encontra sérios obstáculos em sua rigorosa aplicação prática, seja pelas dificuldades intrínsecas da previsão das necessidades técnicas do mercado de trabalho, seja em face da pressão crescente da demanda social, mesmo nos países de economia inteiramente planificada.

Por todas essas razões é que a solução mais difundida nos países de economia de mercado, mesmo sujeita a certo controle estatal, é a combinação do planejamento flexível, ou mesmo indicativo, com os processos de ajustamento.

Tal solução parte do fato que a demanda efetiva de educação é dupla, ou antes, se manifesta em dois tempos: uma primeira vez no ingresso do sistema de instrução, como exigência de escolarização das famílias (procura de vagas) e, em seguida, na ordem dos processos reais é que intervêm as demandas do mercado de trabalho (exigências de qualificações utilizáveis), demandas que, não satisfeitas ou mal satisfeitas, podem gerar desequilíbrios mais ou menos graves na economia do país ou conduzir os diplomados ao desemprego ou sub-emprego. O primeiro tipo de demanda, que se traduz pela ampliação das camadas sociais escolarizadas e pelo alongamento da escolaridade, obedece a leis parcialmente independentes dos imperativos de número e de distribuição expressos pelo planejamento escolar. Estamos, pois, diante de duas modalidades de demanda — a social e a técnica ou econômica — que o planejamento do acesso ao ensino superior não pode ignorar.

A noção de demanda social é considerada ambígua, na medida em que ela é comumente definida por oposição à demanda econômica, isto é, a uma estimação das necessidades da economia em matéria de qualificações. Com efeito, a demanda social pode ser encarada de dois pontos de vista. Primeiramente como a agregação das aspirações individuais na diversidade das aptidões e dos interesses, em seguida como avalia-

ção global dos recursos que uma sociedade deseja ou está em condições de visar objetivos puramente sociais ou culturais, ligados à satisfação de necessidades coletivas. Este segundo ponto de vista supõe, assim, uma interpretação das aspirações individuais que corre o risco de ser, por vezes, distorcida, notadamente pela multiplicidade dos centros de decisão e sobretudo nos países de estrutura descentralizada ou naqueles onde o setor privado é muito desenvolvido, e por interesses divergentes. Além disso, as aspirações dos estudantes e de suas famílias são difíceis de se distinguir de seu comportamento real, largamente determinado pelo sistema que só deixa a possibilidade de adesão ou de recusa. Na verdade, a demanda social tem de se exercer dentro dos limites da oferta de cursos impostos pelo sistema de ensino superior.

É esse tipo de demanda universitária, função da elevação do nível de vida e das aspirações culturais dos jovens, que tem grandemente influenciado os diversos países nas previsões de expansão de seus sistemas de ensino superior. Basta citar como exemplo o Robbins Report. Talvez esse elemento não tenha pesado devidamente em nossas previsões de 1967 quando se estimava em pouco mais de 300 mil alunos nossa população universitária para 1972, a qual, na realidade chegou a quase 700 mil.

Há quem pense, no entanto, que a demanda social é um objetivo puramente passivo, e fundar uma política de ensino sobre a satisfação dessa modalidade de demanda significa recusar-se a explorar a fundo as possibilidades que oferece o sistema para a democratização da sociedade. Decerto ninguém pensaria programar a expansão do ensino superior tendo em vista atender somente à demanda social. Considerando que a interdependência entre a formação de mão de obra qualificada e a taxa de crescimento econômico é universalmente reconhecida e que uma das funções importantes da universidade é a de suprir a economia das qualificações necessárias torna-se óbvio que o ensino superior deve adequar-se às necessidades técnicas do desenvolvimento e à demanda do mercado de trabalho.

Toda questão reside nas limitações inerentes ao método das projeções da demanda futura de mão de obra qualificada. Os próprios especialistas questionam a validade dos supostos que servem de base a tais previsões e chamam a atenção para as suas debilidades metodológicas. É que continua difícil ainda calcular com precisão a demanda técnica do mercado de emprego, sempre sujeita aos imprevistos do desenvolvimento e das inovações tecnológicas.

O problema, segundo reconhecem os especialistas, é duplo. Primeiramente, não é fácil estabelecer qual seja a estrutura ocupacional ótima em dado momento. Por exemplo, em certos estudos feitos entre nós há desacordo quanto a saber se as nossas necessidades em matéria de engenheiros estão satisfatoriamente atendidas, se o mercado de trabalho para estes profissionais se aproxima ou não do ponto de saturação. Em segundo lugar, há incertezas quanto às futuras modificações relativas à estrutura da mão de obra qualificada que depende das mudanças na estrutura industrial e na tecnologia de cada indústria com implicações para o mercado de trabalho.

Diante dessas dificuldades, na reunião dos Ministros da Educação dos países europeus havida em Bucareste, em 1973, sob o patrocínio da UNESCO, a delegação inglesa defendia o ponto de vista segundo o qual, a não ser para aquelas profissões cujas necessidades poderiam ser rigorosamente calculadas, para as demais deveria ser livre a produção de diplomados, e dava como exemplo a área do Direito.

Isto não significa, contudo, que o planejamento do ensino superior possa ignorar o mercado de trabalho e as necessidades da economia. De resto, o princípio de uma certa adequação da universidade ao sistema econômico é consagrado por nossa legislação universitária. E se é criticável a atitude tecnocrática para qual planejar o ensino superior consistiria simplesmente em deduzir do crescimento previsível da produção, os tipos e os graus de formação de que a economia necessita em deter-

minado prazo, por outro lado, seria prejudicial à sociedade e, em última análise, aos próprios jovens deixar crescer o ensino superior ao sabor dos caprichos da demanda social. O planejamento intervém justamente para estabelecer o equilíbrio das duas demandas, conciliando os objetivos do desenvolvimento econômico com as aspirações individuais.

O Professor Edson Machado que estudou esse problema entre nós, embora reconhecendo os obstáculos, acentuava que a elaboração das previsões desejáveis parece viável, “desde que não se insista em um excessivo grau de detalhamento, ou seja, na media em que se busque apenas o conhecimento das grandes linhas de evolução do mercado”.

As dificuldades e a margem de erros inerentes às previsões da demanda de mão de obra qualificada nos aconselha a ser mais cautelosos ao invocar a saturação do mercado de trabalho para a recusa de novas escolas. Além disso, o comportamento de nossa economia não parece dar motivos para que receiemos seriamente a expansão do ensino superior. Neste particular, Edson Machado, em trabalho apresentado à I Reunião dos Reitores das Universidades Oficiais, em 1972, fazia judiciosas observações que merecem ser lembradas. Dizia ele: “Em face do elevado índice de expansão do ensino superior, é de se prever que nos próximos cinco ou seis anos o estoque atual de PNS deverá ser duplicado. Enquanto isso, a força de trabalho (PEA) deverá crescer a uma taxa da ordem de 2,8% ao ano, ou seja, levará 25 anos para duplicar. Com isso estaremos rapidamente nos aproximando da proporção PNS/PEA apresentada por aqueles países em nível de desenvolvimento semelhante ou superior ao do Brasil. Esta tendência poderá levar ao excesso de oferta de mão de obra de nível superior e consequente *chômage* de diplomados. Considerada a questão em termos globais, provavelmente não haverá esse risco, levando-se em conta que o crescimento do produto interno apresenta um índice de 10,4%. Há razões para admitir que será possível manter nos próximos anos, um ritmo elevado de expansão da economia. Isto deverá acarretar a elevação do ritmo de absorção da mão de obra, notadamente nos níveis mais

elevados de qualificação, dada a tendência do processo de incorporação de modernas tecnologias ao sistema produtivo. Além disso, há uma nítida tendência para a desconcentração e diversificação do setor produtivo da economia cujos resultados, em termos de absorção de mão de obra, só estarão se manifestando em maior escala nos próximos cinco a dez anos”.

Ao que tudo indica, no estado atual de nossa economia, estas considerações continuam válidas, acrescentando que, desde 1972, a expansão se apresenta em relativo declínio.

É de se notar, ainda que, atualmente, em todos os países, se verifica curioso fenômeno de ajustamento automático do mercado de trabalho à produção de diplomados, do mesmo modo que a orientação em sentido contrário. Como assinala Martin Trow, à medida que a oferta de pessoal de nível superior aumenta, os requisitos de emprego são redefinidos de modo que as ocupações anteriormente exercidas por pessoal de nível médio se destinam cada vez mais a pessoas de nível pós-secundário. Este é justamente um aspecto do impacto da expansão do ensino superior na estrutura ocupacional e que nem sempre tem sido levado na devida conta pelos analistas que se colocam na perspectiva do ensino superior tradicional. Uma das características mais importantes da transição do ensino superior de elite para o ensino superior de massa está precisamente nas transformações dos empregos pelas pessoas de nível superior que as ocupa. Daí a necessidade de redefinir as conexões rígidas e tradicionais entre o ensino superior e a estrutura ocupacional.

Tudo isso nos mostra que, excetuado talvez alguns setores restritos, não há tantos motivos para se temer a expansão, do ponto de vista dos objetivos econômicos e do mercado de trabalho. Por outro lado, não se poderia aceitar o princípio da adequação da universidade à economia como critério único para as decisões de política de ensino superior. A demanda social há de ser convenientemente considerada, embora nos limites das possibilidades do sistema, seja do ponto de vista do atendimento às legítimas aspirações pessoais, seja porque a satisfação das

necessidades culturais do indivíduo redundam, em última análise, em benefício da sociedade.

Impõe-se, no entanto, diversificar e flexibilizar o sistema a fim de que possa responder prontamente aos desenvolvimentos imprevisíveis do comportamento da economia e do desenvolvimento sócio-cultural. Diversificação que implica maior diferenciação de ofertas de cursos, de formas institucionais, de meios de acesso, de modelos e níveis de estudos, de graus e maneiras de obtê-los. Como exemplo de diferenciação de cursos, deve ser incrementado o programa de cursos de curta duração, capazes de oferecer toda variedade de formação intermediária que a evolução da economia e das técnicas está a exigir.

O processo de diversificação, racionalmente conduzido, contribuiria para resolver certos aspectos do acesso ao ensino superior e ajudaria a este a relacionar-se com o fenômeno assinalado pelos sociólogos nos modernos sistemas sociais cuja evolução é caracterizada por "uma crescente diferenciação de estrutura e uma crescente especialização de função".

6. Se a educação superior, não sendo um direito absoluto, não deve também converter-se em privilégio de classe, segue-se que um dos principais objetivos de toda política de ensino é a democratização progressiva do acesso à universidade.

Para se avaliar a democratização do ensino superior, baseia-se comumente sobre o fato de que a população dos estudantes, encarada sob o ângulo da origem sócio-econômica, apresenta uma estrutura mais ou menos análoga à da população ativa, e sobre o fato de que a estrutura muda no curso dos anos em favor das categorias antes fracamente representadas. Em outros termos a democratização pode ser definida como a supressão progressiva dos privilégios de nascimento, de situação econômica e do lugar de habitação, que interferem no processo de admissão ao ensino superior. O núcleo do problema da democratização estaria na proporção em que filhos de operá-

rios e de agricultores que entram na população universitária e a maneira pela qual esta percentagem evolui ao longo dos anos.

Os dados estatísticos de que dispomos são insuficientes para uma avaliação precisa do grau de democratização do ensino superior brasileiro nestes últimos tempos. A se julgar por alguns estudos esparsos, tomado globalmente o sistema, há fortes indícios de uma democratização sensível com relação há pouco mais de uma década. Esses estudos parciais revelam aumento do percentual de estudantes provenientes de classes econômicas menos favorecidas e filhos de pais com instrução primária incompleta em algumas de nossas melhores universidades. Para isso contribui indiscutivelmente a extraordinária expansão dos efetivos universitários nesta última década. Em 1964, o índice de escolarização superior era menos de 2% da faixa etária, atualmente é de 7%.

Embora se reconheça que a expansão por si só não conduz automaticamente à diminuição das disparidades na participação dos grupos sócio-econômicos no ensino superior, os dados mostram, contudo, que o crescimento dos efetivos repercute positivamente na composição social do corpo estudantil. Isto quer dizer que o aumento da taxa de absorção do sistema tem por efeito ampliar as oportunidades de acesso das classes economicamente inferiores, contanto que o mecanismo de admissão não opere como fator de estrangulamento da demanda.

A organização do vestibular unificado na área do Grande Rio permitiu à Fundação CESGRANRIO dados mais homogêneos e mais precisos que vieram trazer informações interessantes e esclarecedoras sobre os fatores de acesso ao ensino superior. A pesquisa mostrou a preponderância de três fatores na classificação no vestibular: renda do pai, idade do candidato e o turno em que frequentou o colégio, sendo que os dois últimos fatores detêm a força de acentuar ou reduzir o efeito do primeiro fator, antecedente por definição. O "cursinho" tem efeito mais ou menos constante, porém marginal. Mas o que resulta claro de toda pesquisa é a força da origem social do

candidato como fator dominante do vestibular. O que não constitui novidade e se verifica noutros países. Em todo caso é importante como confirmação empírica.

A pesquisa chega à seguinte conclusão significativa: "as oportunidades de acesso à universidade estão cristalizadas e, em média, definidas muito antes do momento em si do exame vestibular, isto é, na origem sócio-econômica do candidato; em consequência, os que chegam à condição de candidatos, acumulando dificuldades, desde a origem sócio-econômica, tem suas *chances* de classificação condicionadas, em parte, pela oscilação da taxa de absorção".

Isto confirma o que já havia mostrado Frank Bowles em seu conhecido estudo sobre o acesso ao ensino superior: "A admissão ao ensino superior não é uma formalidade administrativa única executada no fim dos estudos secundários, mas um *processus* que se estende por vários anos, durante os quais os alunos que ingressarão no ensino superior são escolhidos graças a uma série de seleções". Daí resulta que os candidatos chegam às portas da universidade em sensível desigualdade de preparo intelectual determinada por seu *background* escolar, o qual, por sua vez, é condicionado pela origem sócio-econômica. Quanto mais seletivo for o exame de admissão à universidade, mais beneficiados serão aqueles que passaram pelas melhores escolas desde o primário, o que significa a prevalência do fator renda e consequente seletividade sócio-econômica.

No caso específico dos vestibulares da área médica e da área tecnológica, os candidatos foram distribuídos em dez faixas segundo o rendimento familiar mensal: a primeira de 312 a 500 cruzeiros e a última acima de 7000 cruzeiros. Verifica-se que o índice de aproveitamento sobe com o volume de renda e que o grosso dos estudantes se concentra nas faixas intermediárias. Donde se vê que a universidade não se encontra tão elitizada como se propala. Por outro lado, constata-se o índice de absorção maior das faixas de renda mais baixa na área tecnológica, onde a oferta de vagas é consideravelmente maior do que na área médica.

Estas pesquisas confirmam certas conclusões a que as análises do sistema nos permitiam inferir. O problema da democratização do acesso não pode ser resolvido apenas com medidas no âmbito do ensino superior. Este é um subsistema que depende do sistema total de educação, o qual, por sua vez, é função do sistema social em que insere. Portanto, o problema do acesso depende do funcionamento adequado dos níveis inferiores, da democratização das oportunidades educacionais desde o primário, não somente no sentido de oferta de vagas para todos, mas da igualdade de oportunidades educacionais no desempenho escolar. Ora, a percentagem dos que, iniciando a primeira série do primeiro grau, atinge a última série do segundo grau ainda é muito reduzida, não obstante haver melhorado ligeiramente nestes últimos tempos. Na coorte de 1959 a 1970, de 1000 alunos que entraram na primeira série do primário, concluíram o segundo grau apenas 58. De 1000 alunos que se matricularam em 1963, 76 terminaram o segundo ciclo em 1974. Por aí se vê o grau de afunilamento do sistema com todas suas repercussões negativas no acesso ao ensino superior.

Estamos diante de fatores sócio-econômicos determinantes de profundas desigualdades de desempenho escolar que evidentemente escapam ao controle do ensino superior. Mas, não se poderia ignorar que os mecanismos de admissão à universidade afetam também a democratização do acesso, contribuindo ou não para reforçar as disparidades provenientes da situação sócio-econômica.

Mas, enquanto não se corrigem as imperfeições do sistema social, a universidade pode permanecer indiferente à democratização do acesso, preocupada apenas com o nível intelectual do candidato que chega às suas portas, indiferente à sorte da maioria? Não existem meios que possam atenuar a seletividade social?

Segundo já vimos, a expansão da oferta de vagas é fator de democratização, na medida em que, aumentando a taxa de absorção do sistema lhe assegura maiores probabilidades de

atingir todas as camadas sociais, ainda que em proporções diversas. E assim chegamos a um problema crucial do ensino superior atual: o fantasma da expansão que ameaça seriamente os padrões de ensino ou já teria provocado sua deterioração. Teríamos o seguinte dilema: ou bem, para atingir a democratização ampliarmos os efetivos escolares, embora correndo o risco de baixar a qualidade do ensino, ou bem, pretendemos uma escola de alto nível, sacrificando a democratização nos altares de uma qualidade sublimada, consagrando o elitismo em educação, fundado numa seletividade econômica e social.

Não se poderia negar que o ímpeto expansionista da última década afetou, sob certos aspectos, a qualidade. Como resolver o problema? Para muitos, a qualidade do ensino pode recuperar seu antigo nível, seja pelo desenvolvimento, em quantidade e em qualidade, dos recursos postos a disposição de uma escolarização ampliada, seja, se esta solução é economicamente irrealizável, pela redução do número dos alunos, o qual deverá tornar-se proporcional aos recursos. Com uma ou outra destas soluções, o objeto principal do planejamento da educação seria atingido, restabelecendo-se o antigo equilíbrio entre o número de alunos e o volume de recursos. Como não possuímos recursos suficientes, a solução seria a redução drástica da expansão. A solução é cômoda para a universidade, mas não para o administrador da educação que não pode ignorar a maré montante da demanda universitária com todos os problemas sociais que daí advêm.

Como bem acentuava o eminente educador Philip Coombs, uma análise mesmo superficial das profundas modificações por que passa a educação em todo mundo bastaria para mostrar que reduzir, assim, a duas dimensões o problema da qualidade equivale a fazer uma concepção muito estreita e estática, longe de corresponder à atual realidade das coisas. Assim, enquanto tudo muda, a qualidade e as normas do ensino universitário permaneceriam no domínio do absoluto, insensíveis ao tempo e ao espaço. Do mesmo modo os programas e os métodos pedagógicos de ontem continuariam a assegurar uma educação

válida para o amanhã e, desta forma planejar a educação consistiria no essencial a voltar aos bons velhos tempos com recursos mais dilatados.

Em geral fala-se de qualidade em sentido abstrato e aplicado a uma forma de ensino superior tradicional e indiferenciado. Ora, no sistema de ensino superior moderno que deve ser altamente diversificado, a partir de um padrão mínimo, devemos contemplar diferentes graus de qualidade que se distinguem segundo os níveis e objetivos dos estudos. A solução do dilema depende de se pretendemos atingir um nível comum de qualidade através do sistema, ou se buscamos formas de criar e sustentar a diversidade dentro dele em todas as características que marcam as instituições de ensino superior, incluindo sua qualidade e custos. Pensamos que na interação de qualidade, igualdade e expansão, os educadores devem aceitar as desigualdades inerentes numa genuína diversidade, se querem defender os mais altos padrões da vida acadêmica em algum lugar do sistema em expansão.

Quando se fala de deterioração da qualidade, parte-se do suposto que tínhamos um sistema do mais alto padrão. Ora, trata-se de uma tese altamente constatável. Na verdade, possuíamos um ensino superior basicamente reduzido às clássicas profissões liberais e somente umas poucas instituições acusavam alto nível de ensino e pouquíssimas faziam pesquisa científica.

Apesar das críticas e das distorções inegáveis da expansão, se fizemos uma avaliação global do sistema nestas últimas décadas, estou certo que o balanço será positivo. Não somente ultrapassou o quadro restrito dos cursos profissionais tradicionais, atingindo razoável índice de diversificação, como também criaram-se cursos de pós-graduação, oferecendo-se condições para os altos estudos e para pesquisa científica na universidade.

Por outro lado, cabe ressaltar que a expansão se concretizou mais pela multiplicação de escolas isoladas do que pela ampliação desmesurada das universidades. No período 1969/74 o sistema federal constituído de universidades, em sua quase totalidade, não chegou a dobrar o número de sua matrícula,

enquanto as instituições particulares, em sua esmagadora maioria estabelecimentos isolados; triplicavam os efetivos. Assim, as dificuldades resultantes da expansão devem ser atribuídas mais às debilidades da própria organização universitária do que à suposta avalanche de alunos. Ou seja, a fragilidade do sistema universitário, por escassez de recursos pessoais ou materiais, não lhe permitiu resistir a um relativo aumento de escolaridade que organismos mais vigorosos, absorveriam sem maiores problemas.

A questão é de saber que espécie de equilíbrio é possível atingir entre as duas orientações — qualidade e expansão — desde que não podemos, nas mesmas proporções, assegurar número e qualidade superior. Não cremos que o problema deva ser posto em termos de antinomia insolúvel. A nosso ver na linha de uma política realista, importa promover uma expansão ordenada visando a maior democratização do acesso ao ensino superior, enquanto são programados dispositivos de melhoria gradual da qualidade.

O problema a ser tratado a seguir é o do sistema de admissão à universidade e suas implicações para a democratização do ensino superior. A política de *numerus clausus* põe necessariamente o problema de quem deverá ser aproveitado. Deve a universidade aplicar mecanismos de seleção para escolher os mais aptos, visando a receber candidatos de nível intelectual elevado, ou utilizará de um dispositivo de distribuição de vagas segundo a ordem de classificação, no esforço de atenuar as desigualdades da origem sócio-econômica? Que outro sistema de admissão poderá conciliar essas duas preocupações? Mas esse problema será objeto da conferência do Professor Edson Machado.

Para concluir, diremos que se a expansão deve ser racionalmente planejada e orientada, aplicando-se medidas corretivas aos abusos gerados pelo crescimento desordenado, ela não pode ser detida, sob pena da frustração das justas aspirações da demanda social. Nosso dever é procurar a autenticidade da educação universitária em termos de eficiência, de utilidade

social e de valores culturais, sem que nos mova um farisaico ideal perfeccionista que contrasta com nossas urgências, nossas possibilidades concretas e com o imperativo de uma democratização progressiva do acesso ao ensino superior.

Como dizia Raymond Aron, a universidade moderna está condenada a uma expansão conforme ao ideal democrático e ao dever de contribuir para a manutenção da alta cultura que é o privilégio de alguns. Não se resolve essa aparente antinomia recorrendo-se às formas tradicionais. Nesta fase de transição, devemos imaginar novas formas de ensino superior, altamente diversificado que permitam ao mesmo tempo acolher o maior número de estudantes e propiciem estruturas de excelência sem o que as universidades deixariam de ser o lugar da pesquisa científica e da criação espiritual.