

**A FINALIDADE DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO
SUPERIOR NO BRASIL; reflexões de política
educacional como subsídio à nova Lei de
Diretrizes e Bases da Educação (1)**

Elizabeth Cassimiro de Freitas (2)

R E S U M O

Considerando a definição das finalidades da educação, nos seus vários níveis, o cerne orientador do conjunto dos dispositivos da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, centraliza suas atenções na finalidade do ensino superior. Indica, com base no pressuposto da indissociabilidade entre o ensino e a pesquisa, que as instituições de ensino superior públicas ou privadas, universidades ou escolas isoladas, autárquicas ou fundacionais — sejam convocadas ao cumprimento da missão de (re) elaborar e difundir conhecimentos científicos, a serviço de uma nova ordem social. Assinalando que não deve haver um abismo entre a “política dos fins” e a “política dos meios” demarca o papel do Estado e da sociedade civil junto às referidas entidades, remetendo-se a temáticas como a da autonomia e gestão das instituições, a da política de financiamento e controle públicos, a da valorização dos quadros de pessoal e a das demais condições infra-estruturais.

-
- (1) Texto referente à comunicação apresentada no Grupo de Trabalho Política do Ensino Superior, na XI Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), realizada de 25 a 29 de abril de 1987, em Porto Alegre.
 - (2) Mestre em Educação pela PUC/RJ. Professor Adjunto do Departamento de Administração Escolar e Planejamento Educacional, do Centro de Educação da UFPE.

Tóp. Educ. Recife, UFPE 6 (1-2): 77-90, 1988

Participando das discussões que vêm sendo efetivadas pela ANPED, com vistas à elaboração da Nova Constituição Brasileira e à decorrente Lei Complementar — Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional —, redigimos o presente texto, no sentido de oferecer subsídios ao Grupo de Trabalho Política do Ensino Superior, da entidade mencionada, que insere dentre suas preocupações atuais a de formular diretrizes atinentes a tal grau de ensino, objetivando tentar incorporá-las ao conjunto dos dispositivos da citada legislação complementar.

Admitindo que, somente após a análise dos vários aspectos relativos ao ensino superior no Brasil e ao subsequente delineamento dos princípios que deveriam presidí-lo, por parte dos componentes daquele Grupo de Trabalho, ao qual pertença, emergirão propostas de teor normativo, coerentes entre si, enquanto resultantes de um esforço coletivo, nosso propósito neste trabalho é muito mais o de tentar reabrir o debate, no citado grupo, em torno da finalidade das instituições do referido grau de ensino.

Por mais limitada que venha a ser nossa reflexão sobre o assunto, para ela nos endereçamos sob a ótica que justifica o envolvimento dos educadores, em geral, e dos demais segmentos da sociedade civil, no debate das questões que deveriam ser contempladas, tanto pela Nova Carta Magna, quanto pelos instrumentos que a regulamentarão. Referimo-nos, assim, não apenas à Lei de Diretrizes e Bases da Educação, para a qual, no momento, convergem nossas atenções, mas também aos Estatutos e Regimentos das instituições de ensino superior — IES —, a serem dela derivados. Pois os aspectos a virem constar da primeira mantém íntima relação com os de natureza mais operativa, por sua vez, ordenadores daquele âmbito micro-institucional. Dessa maneira, encaramos as discussões referentes à definição das finalidades da

educação, nos seus vários níveis, como da maior relevância, por se constituírem cerne orientador do conjunto dos dispositivos daqueles variados instrumentos de ordenação jurídica.

Nossa participação no debate referente à formulação de tais diplomas legais, por um lado, expressa o desejo de que não sejam apenas reconhecidos pelo seu valor “semântico” ou “nominal”, mas revestidos da força da legitimidade, para que possam ser efetivamente observados, pelos governantes e governados (Quirino & Montes, 1986, p. 29-31). Tal debate sobre a elaboração do novo ordenamento jurídico da sociedade brasileira contempla os “fatores reais de poder”, manifestos “(...) no jogo das pressões e contrapressões, disputa e barganha, próprio do processo político (...)” (Quirino & Montes, 1986, p. 36). Por outro lado, não nos devemos furtar ao debate das questões do ensino superior, junho às dos demais níveis, cujo escopo transcende os limites daquelas normatizações, tendo em vista o quadro de gravidade que o caracteriza, em consequência lógica das próprias medidas da política educacional, que lhe foram dirigidas, nas últimas décadas, determinadas pelo tipo de modelo econômico implantado.

O tema a que nos dedicamos — Finalidade das Instituições de Ensino Superior — vem sendo foco de nossas atenções, desde a última Reunião Anual da ANPED, realizada em Salvador. As idéias que ali esboçamos foram sistematizadas em um breve texto (Freitas, 1988, p. 3), que encaminhamos à Cooperativa deste Grupo de Trabalho, quando nos solicitou sugestões para a elaboração do documento — base, a ser discutido nesta XI Reunião Anual.

Tomando por referência o esboço no citado texto, registramos a missão que, ao nosso ver, deveria ser desenvolvida pelas IES: (re)elaborar e difundir conhecimentos científicos, a serviço de uma nova ordem social. O cumprimento de tal

missão ensejaria, tanto a formação de profissionais competentes, quanto o próprio avanço científico e tecnológico, nos vários ramos, face às exigências da sociedade brasileira contemporânea. Apresentando esta última uma “face moderna” e uma outra “face marginalizadora”, graças, inclusive, ao próprio modelo de desenvolvimento implantado no País, notadamente a partir da segunda metade dos anos 50, torna-se imperativo que as IES não apenas atendam às demandas geradas pela modernização, mas que se orientem para a busca de soluções do Brasil marginalizado (Plastino, 1987, p. 13).

Valendo-me dos que recorrem ao pensamento de Jürgen Habermas, visualizamos que às IES competiria construir, em função da nova ordem a ser imprimida na sociedade brasileira” (...) um novo padrão de racionalidade, que busque uma saída, uma alternativa mais rica e mais ampla à racionalidade instrumental. Essa, até agora, só produziu os problemas (...) da desigualdade. (...) é uma proposta de se voltar a discutir e refletir sobre uma racionalidade (...) concebida (...) enquanto processo socialmente criado pelos membros de uma comunidade” (Educação e Constituinte, 1987, p. 401). Tal requerimento, sem dúvida, implica no ato das IES se tornarem melhor intérpretes, sobretudo, das aspirações dos socialmente excluídos dos benefícios do capitalismo, enquanto instância de mediações possíveis entre o existente e o desejável.

Implícito à missão das IES acima enunciada reside o pressuposto da indissociabilidade entre o ensino e a pesquisa como já prevê o Art. 2.º da Lei n.º 5.540/68 que “fixa as normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média (...)” (Brasil, 1968). Por sua vez, ele aparece no Art. 246, § 2.º do título VIII, capítulo III, que trata da Educação, da Cultura e do Desporto, no mais recente Projeto de Constituição, a saber: “A educação superior far-se-á com observância do princípio da indisso-

ciabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e da garantia de padrões de qualidade” (Assembléia Nacional Constituinte, 1987, p. 102-6). Eliminá-lo do texto definitivo da Nova Carta Constitucional significará descontinuidade ou retrocesso, não só do ponto de vista “semântico” ou “nominalista” da legislação, haja vista os impulsos reais no sentido de cumpri-lo, mesmo que ainda incipientemente, nas IES do País.

Tendo em vista que nossas reflexões se direcionam ao debate em torno do projeto da Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, instrumento que deverá explicitar, dentre outros aspectos, a finalidade do nível de ensino que estamos abordando, julgamos pertinente que os elementos deste Grupo de Trabalho aprofundem a análise do que passaremos a anotar. Arriscamos afirmar que as IES, em geral, públicas ou particulares, diversamente organizadas e de moldes jurídicos variados, deveriam ser convocadas ao cumprimento da missão anteriormente descrita, cujo exercício desemboca nas ações de ensino, pesquisa e extensão. Sem julgar improcedente a defesa do atrelamento daquela missão apenas às Universidades, até porque a literatura especializada enfatiza a citada missão como definidora da essência destas entidades, tendemos a considerar que excluir as demais IES da proposição aludida, dos termos da legislação referida talvez implique em contribuir para a continuidade do deterioramento do ensino superior no País.

Colocados nosso ponto de vista e inquietações, parece justo reconhecer o espaço que nos enseja o discurso oficial, ora corrente, se bem que ainda em nível de projeto (Assembléia Nacional Constituinte, 1987, p. 102-6). Segundo transcrevemos, o Art. 246, § 2.º, do Capítulo relativo à Educação, incluído no Projeto da Nova Constituição, referindo-se aos princípios da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e da garantia de padrões de qualidade, abre a possi-

bilidade de que a legislação educacional complementar não exima as IES isoladas da observância destes princípios. Ao nosso ver a heterogeneidade das IES brasileiras carece ser contemplada, no sentido de impedir o avanço de tendência também procedente do escalão oficial, consubstanciada nos Relatórios da Comissão Nacional e do Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior, bem como, no Anteprojeto de Lei de Reforma dos estabelecimentos federais de ensino, resultante deste segundo relatório (Brasil, 1985 & Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, 1987, p. 11-41). As suas proposições não podemos ficar desatentos. Pois, se de um lado, traçam diretrizes válidas, que devem ser assimiladas, de outra parte, são foco de denúncias sérias, enquanto dão ampla margem a que se oficialize o “reino da excelência” e o “reino do faz-de-conta”, (Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, 1987, p. 153-7; 165-70), entre as IES.

O que postulamos é a “(...) expansão por todo o País da educação superior de qualidade, pelo incentivo de padrões elevados de ensino, pesquisa e extensão(...)” (Rosas, p. 6). Obviamente que o olhar sobre o conjunto das nossas IES, mesmo quando detido nas do tipo universitário, e, sobretudo, nas do tipo isolado, nos permite apreender quão distante estamos do ideal desejado. Entretanto, um potencial animador é também verificável, em ambos os tipos institucionais, mesmo que ao nível da exceção. Assim sendo, nos parece mais condizente encaminhar medidas que favoreçam tornar a exceção uma regra.

O princípio que fundamenta nossa indicação — o da indissociabilidade entre ensino e pesquisa — sugere destacar a necessidade de se atentar tanto para os Cursos de Pós-Graduação, quanto para os de Graduação. Sem dúvida que das medidas que privilegiaram o desenvolvimento da produção científica, nos primeiros, emanaram resultados bastante profícuos. Vale, assim, um maior empenho junto à Graduação.

inclusive, como estratégia propícia à geração de condições que possibilitem o florescimento daqueles cursos de nível mais avançado, em termos adequados, facilitando-se também a sua consolidação. Pois dedicando-se as IES, desde o momento da Graduação, às tarefas de produção e disseminação do saber científico, em dado(s) ramo(s), mais aptas estarão à conquista da qualidade acadêmica desejada, nos dois níveis referidos. Não sendo este o caminho a perseguir, distorções poderão continuar ocorrendo no ato de se instalar Programas daquele nível mais avançado de estudos. Pois sem a demonstração da existência de um potencial para sua instalação, cujos indicadores básicos seriam, dentre outros, o incremento e a qualidade da produção científica, no ramo a que se destinam, o risco é o de que tais programas sobrevivam em estado de inanição.

Nossa insistência de que o princípio da indissociabilidade entre o ensino e a pesquisa deveria aplicar-se desde o momento da graduação encontra argumento no papel primordialmente cumprido pelas IES, qual seja o da preparação de profissionais. Tais preparação não deve, portanto, manter-se afastada do progresso da ciência e das exigências da sociedade, evitando o ritual rotineiro, que culmina com a oferta de diplomados em massa, sem os devidos requisitos para o exercício de funções profissionais, em termos competentes. A formação profissional que busca manter-se atualizada e que aplica os resultados obtidos pelo progresso científico e tecnológico, além de informar os que a ela acorrem, também os inicia na investigação científica. Daí advém nosso argumento de que a indissociabilidade entre ensino e pesquisa carece de ser melhor operacionalizada, desde o momento da Graduação. Os benefícios disso gerados não se reduzem àqueles que já mencionamos. Acreditamos que os empreendimentos efetivados pelas IES, no sentido da iniciação dos estudantes na investigação científica, lhes permitirão cumprir um papel que lhes é atribuído socialmente, qual

seja o de descobrir e incentivar vocações que o progresso científico e a transformação social estão a requerer.

A luz do que decidimos em Salvador — a indissociação entre ensino e pesquisa deve ser vista do ponto de vista institucional (ANPE, 1987, p. 15) —, julgamos oportuno acrescentar algo sobre o assunto. É que duas interpretações podem ser dadas a esta indicação. A primeira, que consideramos a mais adequada, consubstancia o entendimento do compromisso das IES com referência ao princípio exposto, não excluindo a responsabilidade de seu cumprimento, por parte de todos que fazem a carreira do magistério do ensino superior. Neste ponto é justo declarar a evolução do nosso pensamento, face ao que anotamos naquele texto de nossa autoria, enviado à Coordenação deste Grupo de Trabalho (Freitas, 1988). A outra interpretação é a de que a operacionalização de tal princípio não será exigida de todos pertencentes à citada carreira. No bojo desta está o argumento do respeito às vocações, habilidades ou ao estilo pessoal. Imaginando que tal interpretação venha a ganhar maior número de adeptos, não estaríamos desmanchando o argumento da associação entre o ensino e a pesquisa? Que critérios seriam adotados, no cotidiano das IES, para respeitar os que optassem pela realização de ambas as funções, ou apenas de uma delas? Tal caminho não viria a contribuir para a manutenção da inércia das IES quanto ao desempenho da pesquisa?

Dentre os que vêm se dedicando à análise do assunto alguns reconhecem que “(...) um excelente pesquisador nem sempre é um bom professor, ou a melhor pessoa para transmitir conhecimentos”. Mas achando perigosa a dissociação total e talvez impossível a associação total, postulam como ideal uma ação mais integrada entre as duas funções (Gatti, 1987, p. 33). Uma boa pista também nos é dada pelos que colocam que a dificuldade das relações entre ensino e pesqui-

sa tem sua origem, tanto no modo como alguns concebem a pesquisa — “coisa erudita” —, quanto na própria formação profissional, enquanto “(...) Encara-se muito mais a passagem pela universidade como o espaço de acúmulo de informações e cuida-se pouco da formação profissional”. A consequência natural é, pois, a do sentimento de incapacidade de alguns para conduzirem a situação de aprendizagem numa oportunidade de produção de conhecimento (Fenlon, 1987, p. 19).

Associando-se ao nosso pensamento, a autora da reflexão supracitada registra, pertinentemente, que a tarefa de produção de conhecimento deveria ser iniciada não apenas nos cursos de Graduação, mas já nos níveis que lhe precedem. Esta tarefa objetivaria transformar a situação de aprendizagem numa situação de produção do saber, a partir da sistematização da própria experiência social dos alunos.

Apesar de não termos o objetivo de aqui discutir a questão das condições requeridas à viabilização da finalidade das IES, nos termos enunciados, dela não devemos nos descartar totalmente. Assim, a fim de explicitar que não deve haver um abismo entre a “política dos fins” e a “política dos meios”, faremos um breve comentário sobre a citada questão.

Pretendemos nos referir à demarcação do papel do Estado junto às IES, que por sua vez remete à visualização de temáticas, como por exemplo, a da autonomia e gestão das entidades em tela, a da política de financiamento e controle públicos junto às mesmas, a da valorização de seus quadros de pessoal, bem como a das demais condições infra-estuturais. Os estudos disponíveis sobre as duas primeiras temáticas referidas, a que tivemos acesso, apontam a exigência de revisões nas medidas de política educacional (Fávero, 1987, Souza e outros, 1987, p. 123-32; Velloso, 1986, p. 41-52).

Por exemplo, o tratamento dado naqueles estudos à temática do financiamento indica mecanismos alternativos a serem adotados pelo Estado na alocação de verbas públicas, perante seu compromisso com a educação, vista como um direito social para a conquista da cidadania. Julgamos pertinente apreender as sutilezas de suas recomendações, enquanto nos auxiliam a formular propostas para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, as quais se não impedem a hegemonia dos privatistas, talvez influam na diminuição do seu fôlego.

O princípio que advoga que as verbas públicas sejam destinadas às IES públicas, o qual endossamos, já se configura fragilizado no Projeto da Nova Constituição, segundo informam, notadamente, o Art. 240, do Capítulo que trata da Educação e o Art. 42, das Disposições Gerais e Transitórias (Assembléia Nacional Constituinte, 1987). Lastimamos tal fato, esclarecendo, inclusive, que nossa adesão ao mencionado princípio não significa anunciar a sentença de morte das IES particulares. Apenas nos parece pertinente pensar que estas deveriam encontrar meios próprios que lhes assegurem condições de funcionamento, à luz do que estabelecemos como seu patamar de desempenho.

Em nome da garantia de padrões mínimos de qualidade no exercício das funções que materializam a finalidade do ensino superior, emerge o problema do controle público sobre as IES, sejam públicas ou particulares. “(...) E, como não se deve confundir público com burocrático (...)”, (Giannotti, 1986, p. 73-4), entendemos que tal controle significa ações de vigilância praticadas coletivamente, pelos representantes do povo e pelos seus próprios membros. Ou seja, o controle coletivo junto às IES é tarefa da qual não se devem eximir o Estado e a sociedade civil. Supomos que se tal vigilância for efetivada com seriedade, a situação vigente em que pre-

dominam os critérios clientelísticos, na implantação de escola e/ou de cursos de 3.º grau tenderá a ser substituída. Finalmente, cabe assinalar que a expectativa em relação ao controle a ser empreendido pelo Estado e pela sociedade civil, sendo de zelo pela oferta de serviços sociais, ao invés de sufocar a autonomia das IES, objetiva criar espaço para a sua conquista. Dessa maneira, estaríamos nos orientando para que no lugar de “governo sobre pessoas” surgisse a “administração de coisas” (Habernas, 1984, p. 154).

Tendo em vista que a finalidade das IES é materializada na prática dos que integram seus quadros de pessoal, os quais devem dispor de condições infra-estruturais para o desempenho adequado das atividades-fins e das atividades-meio, apresenta-se imprescindível formular encaminhamentos que garantam a existência de profissionais competentes para tais entidades, bem como de condições que instrumentalizem seus trabalhos. Uma política de valorização de pessoal e de melhoria dos equipamentos das IES não deve ser, portanto, excluída da agenda dos debates em função da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Devemos estar cientes de que a valorização do pessoal acima mencionado extrapola o problema salarial, embora não ignoremos as implicações deste no conjunto da “política dos meios”. Subordinados às necessidades mínimas de subsistência e sem contar com um equipamento cultural nos seus ambientes de trabalho, como é o caso do desaparecimento das bibliotecas, restaram poucas possibilidades aos docentes brasileiros para melhor acompanhar e desenvolver esforço crítico frente à desestabilização de certos padrões filosóficos ou ao momento de crise do saber (Educação e Constituinte, 1987, p. 139).

Sem dúvida que outros detalhes de operacionalização da finalidade atribuída às IES mereciam ser analisados. No

entanto, encerramos, por aqui, nossas considerações, evitando maiores riscos de perda de tempo, bem como do cometimento de incoerência, face ao que dissemos ao início deste texto. Porque tal análise só terá sentido, à medida que nossa proposta central encontre ressonância entre os que constituem o Grupo de Trabalho Política do Ensino Superior, da ANPED.

Recordamos que ao anunciar tal proposta na Reunião de Salvador instalou-se uma certa polêmica, entre os participantes do citado Grupo de Trabalho, que se, de um lado, a reconheceram como vizualizando uma “questão de fundo” por outro, apontaram fatores que poderiam inviabilizá-la. Dentre estes foram aventados: a conjuntura nacional (que debilita os cofres públicos para o cumprimento de obrigações sociais), a situação de precariedade das instituições do conjunto dos variados graus de ensino, a responsabilidade do Estado junto a estes últimos, enfim, a realidade diversa das IES.

A apreciação dos aspectos anteriormente listados poderia ensejar um recuo pessoal face à idéia que procuramos explorar. A lucidez, entretanto, a respeito das causas mais profundas, subjacentes aos problemas referidos, cuja raiz parece situada no presente estágio da formação social capitalista brasileira, o qual justifica a lógica associação entre as suas instâncias estrutural e superestrutural, nos inspira a dar evasão ao que se esboça no nosso pensamento. Numa atitude otimista, acreditamos na superação do que hoje impede a concretização desta nossa utopia. Não fosse isso ficaria sem sentido nossa pretensão em querer submetê-la ao juízo de outros, mesmo concordando com os que assim se expressam: “(...) a utopia é uma mola propulsora do curso do tempo, está dentro do real, empurra o real (...)” (Educação e Constituinte, 1987, p. 406-7).

Recife, 23 de abril de 1988.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANPED. 10.^a Reunião Anual. Educação Brasileira: dos dispositivos constitucionais às diretrizes e bases. Salvador, 11 a 15 de maio de 1987. **Boletim ANPED**, Rio de Janeiro, 9(2-3): 15, abr./set. 1987.
- ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Projeto de Constituição(A)**, da Comissão de Sistematização. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, dez., 1987. Título VIII, Cap. 3, p. 102-106 BRASIL. Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior. **Uma nova política para a educação superior**. Brasília, 1985, 119p.
- BRASIL. Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968, publicada no D.O. de 3.12.68.
- CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS. Reforma universitária: propostas e controvérsias. **Estudos e Debates**, Brasília (13): 11-41; 153-7; 165-70, jan. 1987.
- Educação e Constituinte; implicações de uma pedagogia de qualidade. **RBEP**, Brasília, 68 (159): 401, maio/ago. 1987.
- FAVERO, M.^a de Lourdes de Albuquerque. **Autonomia e Gestão e o Cerco à Universidade**. Comunicação apresentada na X Reunião Anual da ANPED, Salvador, 12 a 15 de maio de 1987. Versão preliminar.
- FENELON, Deá Ribeiro. O Diálogo com a história. **Boletim ANPED**, Rio de Janeiro, 9 (1): 19, jan./mar. 1987.
- FREITAS, Elizabeth Cassimiro de. **Refletindo sobre a finalidade do ensino superior**. Recife, jan. 1988. 3f. mimeo.
- GATTI, Bernadete. Enfrentando Desafios. **Boletim ANPED**, Rio de Janeiro, 9 (1): 33, jan./mar. 1987.
- GIANNOTTI, José Arthur. **A Universidade em ritmo de barbárie**. São Paulo, Brasiliense, 1986. p. 73-4.
- HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Trad. de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984. p. 154.
- PLASTINO, Carlos Alberto. ... Da perspectiva de um cientista político. **Boletim ANPED**, Rio de Janeiro, 9 (1): 13, jan./mar. 1987.
- QUIRINO, Célia Galvão & MONTES, Maria Lúcia. **Constituições**. São Paulo, Átila, 1986.
- ROSAS, Paulo. **Relatório das atividades realizadas na Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior Brasileira**. Recife, ADUFEPE, s.d. p. 6.
- SOUZA, Aberto de Mello; QUEIROZ, Rubens; VELLOSO, Jacques (relator). Financiamento do ensino superior: recomendações. Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. **Estudos e Debates**, op. cit., p. 123-32.
- VELLOSO, Jacques. Educação e Constituinte: quatro questões do financiamento do ensino. **EM ABERTO**, Brasília, 5 (30): 41-52, abr./jun. 1986.