

EXPANSÃO E INTERIORIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR

Carlos Frederico Maciel *

Expansão do Ensino Superior

“A humanidade regateou até o século XIX a outorga da escola primária universal. As histórias da Educação registram isso com inúmeros fatos e depoimentos. O argumento cabuloso era o de que se todos fossem para a escola, faltariam braços para a lavoura, a sociedade não teria trabalho e emprego não-manual para tantos (porque a escola é reconhecida, porém inamistosamente, como afastamento do trabalho manual). Contudo, uma escolaridade fundamental universal e até obrigatória veio a tornar-se um postulado inquestionável.

Na seqüência, foi somente após a Segunda Guerra Mundial que mesmo as grandes nações como a Inglaterra e a França promulgaram em plenitude o ensino secundário para todos. Na Inglaterra foi explicado mesmo que o “Education Act” (1944) era uma re-

* Palestra desenvolvida oralmente no I Encontro Estadual das Escolas Isoladas de Ensino Superior, SEC, SAESPE, Recife, Fev. 1977. O texto apresentado compõe-se principalmente de excertos de pareceres dados no Conselho Estadual de Educação, que foram utilizados na exposição.

compensa ao “sangue, suor e lágrimas” do povo durante a guerra. Hoje, bem ou mal, completa ou incompleta, deste ou daquele gênero, uma educação de 2º grau para todos é virtualmente uma coisa conquistada. Emprego “virtualmente”, tendo em vista o Brasil e países subdesenvolvidos, no sentido de que a palavra assume, por vezes, na escolástica, intermediário, digam^{os} com alguma imprecisão para simplificar, entre o “em potência” e o “em ato”.

Ainda se ouvem, porém, as mesmas objeções: o ginásio não “orienta para o trabalho”, alimenta o êxodo rural... Em particular combate-se o ensino secundário, ou propedêutico, porque é um corredor para a Universidade, em vez de preparar vocacionalmente. É a “função contendora” atribuída ao ensino de 2º grau, quando se quer que ele seja profissional **para que** seja “terminal”... e assim contenha ou desvie a demanda de vagas na Universidade. (Posição reacionária, sob aparência renovadora e inócua, pois os egressos de cursos técnicos não aspiram menos, nem estão menos habilitados que os outros. Paradoxalmente, procurou-se beneficiar os alunos “terminais” com pontos no vestibular).

Em “prospectiva” pode-se antecipar que, por um prolongamento natural, daqui para o fim do século uma educação terciária também será generalizada.

Os Estados Unidos já se acham plenamente a caminho de uma universalização ao nível do patamar inicial. Não há, por justiça, um princípio válido pelo qual se deva opor um limite abstrato ao ensino de 3º grau e à sua expansão. Ao contrário, como política, a expansão é desejável, já que o futuro pertence aos países com maior quantidade e melhor qualidade de cientis-

tas, técnicos, artistas e pensadores” (Par. CEEP - 102/76).

Afirmação que seria fácil embasar com dados estatísticos e está referendada por prospectivistas: **“Hoje, chegamos virtualmente a aceitar a idéia de que todo estudante não somente pode pretender (“is entitled to”) mas deve (“should”) ter uma educação universitária. (“College education”), tal como em 1920 a sociedade decidiu que todos os alunos deveriam ter pelo menos escola secundária” — D. Bell — The reforming of general education, Columbia, 1963 — pref. ed. Anchor, 1968, p. XXII.**

Relance Sobre a História

Que pensar da explosão de ensino superior no Brasil?

Sem tentar extrair nenhuma conclusão anotamos alguns dados:

— No final do século XV, 79 Universidades foram reconhecidas na Europa Ocidental (Eby, História da Educação Moderna, página 19).

— 508 “colleges” foram criados nos EE.UU. entre 1780 e 1900, sendo que 354 o foram entre 1850 e 1900.

E mais :

“Harvard foi criado em 1635 quando Boston tinha 7.000 habitantes”. E aproximadamente o mesmo em Connecticut e na Virgínia, onde foram criados Yale (1701) e Willian And Mary (1693).

“Quando o censo de 1656 mostrou que Nova Amsterdã (New York), tinha 120 casas e 1.000 pessoas, os colonos sentiram a necessidade de instrução superior e foram tomadas providências”, embora não tenham resultado na criação de um “college”.

Não podemos tirar ilações simplistas apressadas (um “college”, então, não é uma faculdade profissional aqui - hoje). Mas cabe recordar como nos atrasamos... até D. João VI.

Demanda Econômica e do Mercado de Trabalho (“Manpower Approach”)

“A educação superior está sendo acessível a um demasiado número de pessoas. Essa idéia baseia-se no pressuposto de que à medida que as admissões crescem, baixarão os padrões acadêmicos. Não é este em absoluto, o caso. Um estudo recente mostra que durante os anos de 1925-63, quando as admissões aumentaram imensamente, na verdade, cresceu a média do nível de capacidade dos estudantes que ingressaram em Universidades”. Cf. Bowen: **“As Universidades e as necessidades de mão de obra”**,... **Diálogo 3-IX-1976. (1)**

Esse é apenas um equívoco, entre outros, tais como:

“O propósito básico da educação é de preparar pessoas para empregos bastante específicos :

(1) Este assunto **precisa** ser examinado à parte. A título de anotação: “Um fato significativo... é que desde o começo do século houve um salto de três anos no ensino da matemática”, isto é, o conteúdo do programa de matemática subiu o equivalente a 3 séries de estudos, nos Estados Unidos, citado por Daniel Bell — op. cit. pág. 118 e nota 1.

É de certo modo errado ou desperdiçador dar uma educação que não será diretamente empregada numa profissão”.

“Alguém que fez um aprendizado de bombeiro deveria ser bombeiro, um estudante de química deveria ser químico, um diplomado em inglês deveria ser professor universitário de inglês, e assim por diante. Qualquer desvio é frequentemente encarado como um fracasso”.

Argumenta-se que o desemprego é amplo entre os diplomados. Mas, **“Na verdade as taxas de desemprego entre os não educados é maior do que entre os educados.** Também na França, no debate da reforma universitária, tem havido controvérsia. Mas é inegável que não é verdade que os diplomados estejam sem empregos; os estudantes, se continuam querendo ingressar no mundo dos diplomados, é que sabem que arranjam melhores empregos e mais facilmente que os outros (Cf. Le Monde — Education passim). É certo, como diz Bowen, que “se um número muito elevado de médicos forem treinados na próxima década, alguns deles terão diferentes espécies de trabalho menos urgente e todos eles receberão menos dinheiro. O nosso propósito ao treinar mais médicos seria o de reduzir o custo do tratamento médico, mas os médicos não ficariam desempregados”.

Em conclusão, como faz ver o articulista que estamos glosando, a livre escolha — que é um bem em si mesma — também levará a uma proporção conveniente de habilitações vocacionais. “Pode-se ter, pelo menos, tanta fé nos estudantes, na medida que eles respondem aos seus próprios interesses e a condições

prospectivas do mercado de trabalho, quanto nos burocratas planejadores da mão de obra”.

Da mesma forma Bickel: “Não somos suficientemente sábios para administrar com justiça as exclusões, mesmo supondo a justiça e a sabedoria de nossas inclusões, o que, aliás, não faço”. (Cf. A. M. Bickel — A autoridade moral e os intelectuais, in Diálogo, nº 2, 1976).

É a mesma conclusão a que chega Claudio Moura Castro, em notável artigo: “Vagas de Menos e Doutores de Mais? (in Revista do INEP, nº 137, 1976).

Não vamos comentar este outro estudo porque mereceria desenvolvimento maior. (2)

As Suposições do CFE

De qualquer modo não parecem justificadas certas apreensões:

Assim :

Dec. Lei 464 de 11.02.69 complementar à Lei 5540/68:

“Art. 2º — Será negada autorização para funcionamento de Universidade... ou estabelecimento isolado... quando... a sua criação não corresponda às exigências do mercado de trabalho, em confronto com as necessidades do desenvolvimento”...

(2) O artigo de Luiz Antônio Cunha “A Expansão do Ensino Superior: Causas e Conseqüências”, embora de março de 1975, só chegou ao nosso conhecimento quando este já estava pronto, razão por que não é comentado.

Como é que o CFE iria saber?

Dec. 749 de 08.08.69:

“Art. 2º — Serão extintos os cursos especiais de formação de professores de disciplina e práticas educativas vocacionais nas regiões em que ficar comprovado haver número suficiente de professores...” etc.

Dec. 655 de 27.06.69:

“Art. 2º — Serão extintos os cursos especiais de educação técnica nas regiões em que ficar comprovado haver bastante número de professores...” etc.

São cursos relacionados com a Lei 5540 — artigo 3º, que ainda **iam** ser implementados (mal foram até hoje).

O Conselheiro Barreto Filho — Par. 644/72 — antecipava:

“O famoso mercado de trabalho é extremamente oscilante”.

Na verdade há uma folga em ambos os lados da articulação mercado - escola.

O Critério Sócio-Cultural

Voltemos ao tema principal.

O que se extrai do tópico anterior é que:

Não há objeção válida **de princípio** contra a generalização do acesso ao ensino superior. Não que haja “direito natural” mas há uma “liceidade natural” (licet), se podemos dizer assim, de acesso das camadas populares ao nível superior.

O critério do mercado de trabalho é tão problemático quanto qualquer outro.

Por conseguinte, preferimos o critério sócio-cultural de equilíbrio da oferta X demanda de ensino superior.

Apenas — e esta contra-parte do argumento é tão importante quanto a outra — seria preciso ver que o critério sócio-cultural pretende ser **um critério** e não uma falta ou ausência de critérios. A rejeição da tese da não aceitação da expansão não quer dizer aceitação da expansão qualquer e estímulo às iniciativas intempestivas, e às pseudo-escolas de pseudo-níveis.

Uns rejeitam com um maltusianismo a-priorístico a expansibilidade do acesso à Universidade. Caem no economicismo e no corporativismo da “nova classe”. O “*numerus clausus*”, como princípio, é uma postura anti-igualitária.

Outros querem a expansão pela vaidade municipal, confundem o critério sócio-político com localismo, interesses de grupos e até oportunismo eleitoral.

O pior é que ao mesmo tempo que (erradamente) recusa-se **em tese** a expansão, na prática apadrinhase os projetos de criação de escolas sem padrão e sem justificativa, enquanto ao contrário, quixotesca-mente, nós defendemos em tese — no geral — o princípio da igualdade (mal visto entre os “colegas” tecnocratas) e nos esbaldamos e nos desgastamos por não apadrinhar na prática — nos casos — projetos importunos.

Há uma espécie de combate em duas frentes.

No campo social (filosofia política) o confronto é entre uma aspiração à base de critério ético

(promoção do postulado da igualdade “de jure”) e uma norma conservadora à base de critério econômico (aí se situam os que **dizem** preocupar-se sobretudo com o problema dos “letrados desempregados”).

No terreno pedagógico, há os que nos inclinamos mais a preocuparmo-nos com os “diplomados iletrados” e já agora com um contingente de “pós-graduados”, enquanto as vozes que vêm do pedagogismo contra a escola seletiva, elitista, propedêutica, competitiva, favorecem uma derrapagem dos padrões.(3)

O nó da polêmica está talvez em que somos todos um pouco expansionistas num dos campos e defensivos (defender na acepção de impedir) no outro meio campo. Ambos os times têm melhor ataque do que defesa. E, assim, o processo da expansão vai-se dando (o que é bom), mas de maneira confusa (o que é ruim),

O que ocorre de fato — quer dizer: no plano dos fatos — é difícil de saber no meio de tão confusas categorias e esquemas (no sentido kantiano) de apreensão e interpretação.

A Interiorização do Ensino Superior

Passemos a um plano mais concreto.

“Estamos diante de um novo surto: a “surgência”(4) do ensino terciário difundido no interior. A atividade do poder público, das assessorias regulamen-

(3) Isso também é um assunto que precisa elucidação, mas não cabe em uma outra.

(4) O termo “surgência” foi lançado pelo projeto “Delimitação de Distritos Geo-Educacionais” do CFE.

tadoras, a cada onda dessas, tem sido sempre meio inócua e perplexa”.

“Em resumo: quase sempre tem ocorrido uma primeira recusa, seguida de um “ceder resistindo” da parte dos assessores consultivos, ao lado de um ambíguo estimulante patrocínio oportunista das iniciativas, por parte dos políticos e executivos”... (entretanto) quando uma nova aspiração social chega assim a exprimir-se, o indicado para o político educacional é passar à liderança, “Liderar organizando” ou “organizar liderando” pode prevenir certas distorções (ou podia ter prevenido)”. (Par. CEF 35/72).

“Se a expansão e a interiorização não são sinônimos, é claro, contudo, que uma, de certa maneira, acaba implicando a outra. De modo que também não se poderia pretender postular em tese contra a interiorização do ensino superior. Pode-se apenas e deve-se por conseguinte lutar contra eventuais modos errados de fazer coisas certas; ou lamentar que, à falta de uma prévia e eficiente política de territórios” (Aménagement du territoire”) um insuficiente governo do processo, n otempo certo, oportunize improvisações precipitadas em lugares errados”. (Par. CEE 102/76).

Como dissemos:

“O relator é favorável à expansão, mas dentro de um planejamento, do ensino superior, e, em certos casos, à sua interiorização. Resiste apenas ao **desvio de prioridades** do nível do ensino primário e qualificação dos professores leigos para a aplicação, por iniciativa municipal, de recursos materiais e humanos, em ensino superior”.

Na opinião do Relator, **um sistema** nacional de educação devia prever a participação do esforço municipal no desenvolvimento do ensino superior, mas voltar a iniciativa desconectada, paralela... — ” (Par. CEE 65/76).

O Parecer 115/75 também: “Insistimos em que as municipalidades dêem toda a prioridade ao ensino do primeiro grau, **antes de** ingressar no esforço de expansão do terceiro grau...” (embora ressaltando)... “isto não quer dizer que se tivesse de esperar até chegar ao ponto de esgotamento dos problemas de deficit de ensino de 1º ou de 2º grau e educação de adultos”.

A Municipalização do Ensino Superior

“A problemática da expansão e interiorização do ensino superior, é embaraçosa e longe está de ter encontrado rumos estáveis... O aparecimento de uma escola superior, eleva o nível cultural e renova o surto do progresso de um município, ... (mas) haveria que distinguir entre o surgimento do ensino do 3º grau nos municípios e a questão da (modalidade de) participação de Prefeitura nessa expansão”. (Par CEE 115/75).

“Por outro lado a interiorização e, digamos, o municipalismo, em ensino superior, também não são sinônimos. Pode-se adjetivar o problema. A atuação municipal da Prefeitura, da liderança local e dos representantes políticos, é inevitável e, mais, inobjetable, mas a nível de canalização e expressão de aspiração (quando está) tornando-se (e simultaneamente

tornando-a) reivindicação. Mas não é necessário que a iniciativa municipal assuma, a nível de entidade mantenedora, a implantação e o funcionamento da escola. Ao contrário, parece mais consentâneo que a decisão sobre a criação das escolas interioranas, quanto ao seu onde, qual, seja **devolvida a** uma instância mais alto. Assim se tem mais assegurada a **visão de conjunto**; assim ter-se-ia conferido mais **resistência** à perspectiva de plano contra a dispersão em avanço da iniciativa localista. O regime em uso é um incentivo ao localismo, à competição para ter uma Faculdade, a fim de atender a uma nova camada de classe média local emergente, **em vez de** uma competição para erradicar ordenadamente os deficits dos níveis inferiores. Em contrapartida imagine-se um sistema em que a Faculdade chegaria como prêmio e coroação de processo de, sucessivamente, implantar escolas, ginásios, colégios, e, então, Faculdade. (Par. 102/76).

“Não parece que a criação de escolas superiores através de autarquias municipais seja a melhor forma de fazê-lo. E, obviamente, não é a única. Cabe pensar em uma participação da municipalidade, através de cooperação em dinheiro, instalações e equipamentos, sem que a fundação, manutenção e/ou gestão da escola seja diretamente municipal”. (Id. *ibid.*).

O Conselho Federal de Educação tem, às vezes, manifestado resistência às “autarquias municipais” e mesmo à ingerência municipal “*tout court*” P. *ex.*, o Conselheiro Deodato, Par. 362/72:

“Até à edição da Lei 5692/71, talvez fosse tolerável a participação do Poder Público Municipal nas iniciativas referentes ao ensino de 3º grau”.

Faculdade de Formação de Professores e Outras

O Conselho Estadual de Educação fixou, em uma Resolução, que somente seriam autorizadas Faculdades de Formação de Professores.

“Tratava-se de evitar uma imprudente difusão desordenada de ensino superior no Estado, objetivo que foi, de certa forma, conseguido. Pernambuco parece ser um dos Estados onde o surgimento de escolas interioranas deu-se de maneira equilibrada e sóbria”. (Par. CEE 115/75).

A expectativa era de que emanassem das esferas federais padrões que permitissem cursos de curta duração ou de “licenciatura (graduação) intermediária” nas Faculdades do Interior, algo que proporcionaria o surgimento de um instituto análogo aos “junior colleges” americanos. Na época em que foi baixada a Resolução, a criação do ciclo geral na chamada Reforma Universitária parecia sugerir algum tipo de caminhar nesse rumo”. (Id. *ibid.*)

“Ficou explicado que a prioridade estabelecida pelo Conselho justificava-se pela necessidade de professores para um programa intensivo de expansão do ginásio (naquele tempo 1º ciclo de ensino médio, hoje, apesar de tudo uma espécie de 2º ciclo do 1º grau) e porque a Faculdade de Formação de Professores era o que mais se aproximava da expectativa, então parecendo despontar, do delineamento de uma Faculdade de Estudos Gerais (ou Centro de Estudos Gerais, como queria Atcon). (Par. CEE 102/76).

Seria uma espécie de metamorfose das Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras que, por sua vez,

foram uma tentativa, ou assim podem ser re-interpretadas, de versão nossa (anacrônica) do “colegium artium”, ou “college”. (Este ponto está logicamente implicada nesta frase de Gilberto Osório: “Todo o ensino básico da Universidade deveria ser ministrado pelas Faculdades de Filosofia”, (in **Propósitos de Universidade**, Recife, 1965, p. 152).

O alargamento da concepção da Faculdade de Formação de Professores para o 1º ciclo (como era então) numa Faculdade de Estudos Gerais, para estudos básicos, cursos curtos e diplomações profissionais intermediárias (espécie de “junior college”) talvez representasse, ou tivesse representado, uma contribuição. É uma indagação que não cabe desdobrar aqui, mas merecia ser registrada, mesmo se a resposta não deva ser pura e simplesmente afirmativa. Com efeito, no caso de uma cidade do interior, por exemplo, a criação de um único curso profissional específico numa escola profissional singular não resolve o problema de uma demanda difusa, não diretamente nem imediatamente voltada para uma dada carreira. (id. *ibid.*).

A propósito de escolas de Administração:

“Quanto à natureza da escola proposta, é das mais aceitáveis. Com efeito, pode-se dizer que há cursos e escolas muito especializadas e outras que têm uma função mais difusa, representam habilitações **menos precisas**, proporcionando antes uma capacidade de largo espectro. Todos sabem, foi assim, no passado, com as nossas Faculdades de Direito. Menos que ou ao lado de serem uma escola profissional, foram um sucedâneo de uma Faculdade de Artes Liberais que não tínhamos. As escolas de administração estão, de

certa forma, sendo uma das formas sucessoras e substitutas dessa função diluída das Faculdades de Direito.

Nesse sentido, não há muito que discutir o mercado de emprego ou a adequação da oferta às necessidades de profissionais "strictu sensu" de administração. Menos ainda cabe ater-se ao critério da adequação da escola a uma indefinível necessidade da região. Alguns dos clientes de tais escolas demandarão, simplesmente, uma capacitação em geral para funções de serviço e liderança e uma ilustração pós-secundária". (Par. CEE 102/76).

Uma sugestão:

Acho que cabe encaixar aqui, mais uma vez, a sugestão de transformar cursos colegiais normais em algumas escolas em cidades-chaves em curso superior curto (3 semestres) de habilitação para o magistério primário. Ou pelo menos seria uma faixa de ampliação das Faculdades de Formação de Professores.

E poderia ser também uma chance para um revigoração do ensino normal que parece ter entrado em crise.

Também Escolas de Enfermagem seriam merecedoras de apoio.

Escolas Isoladas

"A Universidade de Pernambuco pode ter vários "campi", acompanhando a linha da Universidade da Califórnia. Acrescentemos que São Paulo tem projeto de criação de uma "terceira universidade estadual"

pela federação de estabelecimentos isolados situados em vários municípios. No caso a federação, com “f” minúsculo, é o processo mediante o qual se constitui a Universidade Aglutinadora (Universidade “vel” Federação) e não, como no caso de Federação com “F” maiúsculo, numa alternativa distintiva (Universidade “sive” Federação). (Par. CEE 102/76).

Não faz muito sentido a existência de dois institutos de Ciências Humanas na mesma cidade, apenas porque vinculam-se administrativamente a duas autarquias (Isso não é considerado duplicação de meios).

Ao contrário não há muita lógica na tese de que uma Universidade não pode ter duas unidades idênticas, embora em “distritos geo-educacionais” distintos. (Por que isso é duplicação de meios?).

O ciclo geral, na área de ciências humanas, por exemplo, não poderia ser descentralizado, ou antes multi-localizado? (Parecer CEE 35/72).

Uma Observação à Margem

Estamos agora acordos em que é necessário uma certa “transescolarização” para fortalecer o critério da eficiência contra o diploma; da competência contra o currículo; da capacidade em liberdade contra o corporativismo.

É então um paradoxo que, simultaneamente com esta perspectiva a pós-graduação esteja se desenvolvendo entre nós num figurino tão de “quarto grau”, em alguns casos havendo mesmo uma ameaça de que o Mestrado seja uma simples continuação e prolonga-

mento da graduação, quase um adiamento da responsabilidade do desempenho profissional.

É um dos pontos sob os quais o surto dos mestrados causa algumas apreensões: o cunho demasiado escolarizado revigorante de caça ao certificado e ao diploma.

Outro freqüentemente apontado, é o servilismo copista com que a pós-graduação foi instalada entre nós. Copia-se tudo dos Estados Unidos menos o que há de mais interessante no sistema americano que é o seu anticartorialismo.

Finalmente cabe indagar se é justo jogar tantos recursos e tanta ênfase num nível que beneficia com largueza e prodigalidade a uma exígua minoria que chega ao 3º grau. Assim como há uma concentração de renda, há uma concentração da participação e usufruição do benefício educacional. Parece que essa linha de atuação é típica e sintomática de uma postura tecnocrática e de uma fase apolítica.

A tecno-elite, como todo grupo, tende a gerar mecanismos de auto-preservação, pressão e expressão. O desenvolvimento político no sentido da auscultação e canalização das necessidades dos grupos não privilegiados, é necessário para que a educação não fique a serviço da classe tecnocrática. Há uma propensão dos tecnocratas à nova classe. **Mas a tecnologia não justifica a política da tecnocracia.**

Um maior exercício da atividade política provavelmente envolveria uma atividade mais distributivista contrabalançando a insensibilidade popular a que conduz o apolitismo. O vezo das decisões nos gabinetes

fechados é, no mínimo, tão nefasto quanto a demagogia política.

Quando não há política — e esse é um grande vazio no Brasil de agora — não há auscultação das necessidades populares e só os grupos mais bem situados canalizam (pelos canais competentes) os seus pleitos. A falta de revitalização de uma política educacional se faz sentir dentro de contexto da anemia da política geral.

São alguns pontos que mereceriam uma reflexão mais detalhada e são aqui apenas indexados, porque uma análise explícita requereria mais delongas.