

# POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENSINO SUPERIOR E A PESQUISA: A NECESSÁRIA DIVERSIDADE INSTITUCIONAL

REGINALDO C. MORAES\*

*RESUMO:* Originalmente, este texto era destinado a uma apresentação oral, que se realizou em dezembro de 2009. Mesmo depois de revisto, conserva traços próprios dessa origem. Seu objetivo é explorar as relações existentes entre estratégias de desenvolvimento econômico e social, por um lado, e políticas de ensino superior e pesquisa. Explorando algumas distinções, busca-se indicar as razões pelas quais um sistema de ensino superior tem que ter diversidade institucional. Por fim, indicamos o lugar específico da universidade no entroncamento das atividades de ensino superior e de pesquisa.

*Palavras-chave:* Ensino superior. Universidade. Desenvolvimento. Pesquisa. Diversidade institucional.

## PUBLIC POLICIES FOR HIGHER EDUCATION AND RESEARCH: THE NECESSARY INSTITUTIONAL DIVERSITY

*ABSTRACT:* This text was first presented orally in December 2009 and even a thorough revision could not remove some features of its original version. Its objective is to explore the relations between economical and social development strategies, on the one hand, and policies for higher education and research, on the other. Exploring some distinctions, it seeks to point out the reasons why a system of higher education has to have institutional diversity. Finally, it highlights the specific place of university at the junction between activities of higher education and research.

*Key words:* Higher education. University. Development. Research. Institutional diversity.

---

\* Doutor em Filosofia e professor de Ciência Política no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). *E-mail:* rccmoraes@gmail.com

## Introdução: das definições de partida

**M**inha escolha, nesta apresentação, foi examinar a educação superior como política de desenvolvimento. Discutamos primeiramente, e de modo bastante breve, esses dois termos pesados, controversos.

Por que falo em “política de desenvolvimento”? Falo em “política”, porque isto me leva a ver o desenvolvimento como algo que não simplesmente “acontece”, mas é, também, produto de ação deliberada, de intervenção consciente em um processo.

E o segundo termo, desenvolvimento? A concepção de desenvolvimento que temos em mente (e que implica determinada concepção de educação) depende do tipo de país que queremos construir, do país em que desejaríamos viver. Um país que não é imaginário e vive apenas em nossos sonhos, que deriva do possível e do existente, mas que caminha para aquilo que, não existindo, ainda assim nos conduz, como um objetivo que perseguimos.

Desenvolvimento não é apenas crescimento econômico, muito menos crescimento econômico promovido por surtos. Quando um país cresce por surtos, em geral os resultados colaterais são deletérios: desigualdades, uso predatório de recursos naturais, tendência à especialização e à monocultura, à dependência extrema de condições fortuitas do ambiente internacional. Esta experiência, infelizmente, nos marcou desde o “achamento” do Brasil, determinando que, ciclo a ciclo, algumas regiões enclavadas no país conquistassem uma forma reflexa de inserção internacional à custa de uma crescente desintegração regional e desigualdade social, isto é, à custa de um desmanche de uma virtual nação.

A concepção de desenvolvimento que orienta minha reflexão – e que está longe de ser minha, é herdeira de uma longa tradição de pensadores – tem os seguintes requisitos básicos:

- a) crescimento sustentado: constante (não ciclótico), durável e não baseado no uso predatório dos recursos naturais e humanos;
- b) razoável integração nacional e redução das desigualdades regionais;

- c) internalização de dinamismos (econômicos, tecnológicos) e de centros decisórios;
- d) incorporação significativa das massas no processo econômico, social e político.

Uma política de conhecimento para uma política de desenvolvimento?

Passemos, então, para este capítulo das definições e pressupostos.

Dentro da concepção de desenvolvimento que mencionei, a política do conhecimento – de sua geração, distribuição e uso – é algo essencial. Nem sempre foi assim, mesmo na história contemporânea, a história demarcada pela indústria e pela técnica.

Começo lembrando que os primeiros passos da indústria moderna – ou da agricultura capitalista – não pareciam depender do ensino superior ou do desenvolvimento da ciência, estrito senso. Até o final do século XIX, pouco ou quase nada da inovação tecnológica se deveu aos sábios e cientistas, às universidades e academias. Pelo contrário, descobertas cruciais foram realizadas por artesãos hábeis. Mas este cenário transformou-se progressivamente, desde as últimas décadas do século XIX. Saltos sucessivos foram-se produzindo no século XX, sobretudo depois da Segunda Guerra. A partir daí, firmou-se um casamento indissolúvel entre desenvolvimento, ciência e tecnologia e educação escolarizada. Nesse contexto, a capacidade das nações de educar sua população parece constituir um divisor de águas.

Dentro deste novo contexto, mais exigente, quais os eixos e condicionantes a considerar, para definir uma política de conhecimento e de educação superior? Tentarei enunciar alguns deles, por meio de algumas dicotomias ou polaridades.

### *Primeira dicotomia ou dualidade*

As estratégias de desenvolvimento precisam atentar para duas necessidades complementares, duas grandes linhas de políticas públicas:

- a) Uma política de pesquisa científica avançada, na fronteira do conhecimento. Ela precisa ser exigente e contínua. Em muitos

processos de desenvolvimento bem sucedidos (como os famosos “tigres” da Ásia), foi secundária ou mesmo indiferente à existência de uma plataforma de pesquisa básica. Ainda assim, mesmo o importantíssimo e muitas vezes menosprezado trabalho da imitação, da adaptação, depende, progressivamente, do domínio de recursos intelectuais que só se desenvolvem plenamente quando um país monta um patamar mínimo de produção de ciência, de domínio sobre conhecimentos na fronteira do saber humano.

- b) Uma política de capilarização da informação e da capacitação tecno-científica, algo que se produz através de programas de educação, de difusão e de extensão (rural e industrial), programas que tornem *familiar* a convivência com os seres da tecnologia e da ciência.

Peço que guardem na memória essas duas necessidades, porque elas estão vinculadas ao tema da diversificação institucional, que é uma das chaves que pretendo explorar. Vou trabalhar seguidamente com dicotomias. Essa é a primeira.

### *Segunda dicotomia*

Passemos à segunda dicotomia importante para nosso tema.

Já em 1954, um famoso tratado de W.A. Lewis lembrava um detalhe essencial das políticas de desenvolvimento. Ele dizia que o conhecimento relevante para o crescimento econômico não é exclusivo das chamadas ciências duras, conhecimento que se destina a entender e manejar os fenômenos naturais. Papel fundamental cabe ao conhecimento produzido para entender (e administrar) as relações inter-humanas, os processos sociais, as culturas e comportamentos, os modos de agir que levam à cooperação ou ao conflito (Lewis, 1960). Cinquenta anos depois, outro estudioso do desenvolvimento e da tecnologia, Vernon Ruttan (2006, cap. 1), diria que o conhecimento pode reduzir o custo da inovação institucional. A pesquisa pode subsidiar a cooperação, produzindo ações e escolhas informadas. Pode evitar a produção de conflito desnecessário, esclarecendo seus determinantes e suas consequências para os sujeitos envolvidos.

### *Terceira dicotomia*

É esta a terceira dicotomia que precisa ser considerada:

- Conhecimento formal, explícito, codificado, encarnado em produtos (máquinas, equipamentos etc.).
- Conhecimento informal, tácito, não codificado, educação como processo e não apenas como produto.

Os dois lados são relevantes no desenvolvimento. Por isso, um país não pode apostar na ideia de simplesmente “importar” o conhecimento ou seus resultados, como um pacote ou um *download*. Precisa desenvolver conhecimento local e formar quadros para isso.

Daí a necessidade de adotar políticas de educação massiva, de ampla cobertura. Em termos metafóricos: através da educação e da difusão científico-cultural, trata-se de fazer da invenção e da inovação hábitos tão populares e disseminados como o futebol, a música, a dança. Que seja tão natural e cativante criar um grupo de pesquisa, uma invenção, um clube literário quanto um time de futebol ou um grupo de pagode ou rap.

Outro importante estudioso das relações entre conhecimento e desenvolvimento lembrava, faz algum tempo:

As técnicas relevantes para a maioria dos trabalhos apresentam em comum um grande conjunto de elementos construtivos elementares. Serão muito simplificados o ensino e a aprendizagem das técnicas se esses elementos mais primários já forem do conhecimento do operário – como, por exemplo, se a receita simplesmente especificar que se deve “derramar uma xícara de leite”, sem necessidade de explicar o que é o leite ou descrever como medi-lo e derramá-lo. A educação geral transmite essas habilidades de finalidades gerais, bem como estabelece relações, dados e linguagem. (Nelson, Peck & Kalachek, 1969, p. 26)

Estas palavras foram escritas há mais de quarenta anos. Ora, vivemos numa época em que mudam velozmente a natureza da “maioria dos trabalhos” e o perfil das “técnicas relevantes” para sua execução. Assim, não apenas muda o repertório das “habilidades de finalidades gerais” que o sistema educativo tem que prover. Muda também a forma e os ritmos de sua provisão. Notemos, por exemplo, a grande alteração

na longevidade e na idade ativa das pessoas. Pode-se dizer que, na passagem do século XIX para o XX, quando a expectativa média de vida nos países ditos desenvolvidos estava próxima dos cinquenta anos, aquilo que o indivíduo educado aprendia na adolescência (os modelos que explicavam o mundo) seguiam válidos até o final de sua vida – o mesmo valendo para muitos dos instrumentos técnicos com os quais convivia. No final do milênio, a realidade é muito diferente. A expectativa de vida, naqueles países, gira em torno dos oitenta anos. E o “ciclo de validade” dos conhecimentos e das técnicas tem períodos muito mais curtos (em algumas áreas, poucos anos...).

Esse fator, associado a mudanças econômicas tecnológicas e organizacionais, torna cada vez mais importante a educação ao longo da vida, formação permanente ou educação contínua. O sistema escolar (e o ensino superior, dentro dele) tem que levar em conta tais fatos para readequar suas estruturas de oferta, de provisão de tais capacidades.

Como responder a tais desafios, que se multiplicam ainda mais no caso de um país em desenvolvimento, um país de desenvolvimento tardio, um país cujo desenvolvimento se dá ou deve dar em um mundo já dominado por países altamente desenvolvidos?

Pois bem, acabamos de identificar os condicionantes das políticas de conhecimento e de educação superior, sob a forma de dicotomias, polaridades ou dualidades. Vejamos agora que tipo de ação parece necessária, em parte também exposta sob a forma de dualidades ou bifurcações complementares.

### Distinção importante: universidade, ensino superior

Esta separação depende de outra, já mencionada, que em grande parte é uma diferença de grau, mas que, a partir de certo ponto, se transforma em diferença qualitativa, separando radicalmente instituições, nas suas estruturas, nas suas finalidades e missões, nas suas formas de operar.

- a propagação do conhecimento acumulado e tido como válido, através do ensino e do treinamento, mas também de programas de difusão cultural e científica;

- a pesquisa acadêmica que busca o conhecimento novo e frequentemente questiona o conhecimento já estabelecido.

Nem todas as instituições de ensino superior realizam essas duas atividades nas mesmas proporções e intensidades.

Para complicar, existe ainda outro fator, vizinho desse, a ser considerado na definição das políticas de ensino superior e nas instituições necessárias. As instituições de ensino superior precisam contemplar dois tipos de públicos: um mais antigo e tradicional, outro mais recente ou mais recentemente identificado. Quais são eles?

Costuma-se utilizar, nas avaliações de sistemas de ensino, uma noção de “faixa etária adequada” que, para o ensino superior, é demarcada entre 18 e 24 anos. Esta faixa (e sua mensuração!) deve ser reconsiderada em países como o Brasil, em que parcela significativa dos estudantes não foi incorporada no “momento adequado”. Esta faixa, em suma, deveria ser estendida por alguns anos. E deve ser reconsiderada, em termos mais amplos, para todas as sociedades contemporâneas, dadas as transformações anteriormente mencionadas, na vida e na ocupação das pessoas. Ao “velho” público do ensino superior, aquele tradicionalmente visado pelas escolas desse nível, junta-se uma gama variada de indivíduos que jamais tinham sido sequer visados ou previstos e, também, outros que, visados e atingidos pelo sistema, a ele voltam, em momentos posteriores de suas vidas, para reaprender e atualizar-se.

Quais são os caminhos da expansão e, mais do que isso, da inclusão dos até então excluídos? Podemos vislumbrar duas necessidades:

- a) Diversificação das instituições – diferentes missões, estruturas, formas jurídicas e administrativas, esquemas de financiamento, modos de seleção de estudantes e de professores. A adoção de “modelo único” parece ser um risco sério a evitar em qualquer estratégia de expansão realista.
- b) Descentralização – a capilarização na oferta parece corresponder a uma desejável capilarização na captura de talentos e disposições.

Cabe ainda listar duas razões a mais sobre os motivos de buscar a descentralização e capilarização do sistema:

- a) custo e facilidade de instalação;
- b) eficiência para recrutamento e seleção (de estudantes e de professores). Como dizia um sábio do Iluminismo francês, é mais fácil encontrar um gênio buscando em cem choupanas do que nas cem salas de um palácio.

Parece conveniente listar algumas das virtuais funções do ensino de terceiro grau, quando orientado por ousadas e prudentes medidas de expansão, diversificação e centralização (capilarização). Antes, porém, vale sublinhar que devemos sempre lembrar que estamos pensando e elaborando saídas para uma situação de fato, não para um mundo ideal. Assim, várias destas funções ou traços do ensino superior são coisas que, a rigor, deveriam desaparecer ou serem substituídas, com o tempo. Elas são o que a gíria popular dos eletricitistas chama de “gambiarra” – dispositivos que devem ser suficientemente bons para operar nas circunstâncias dadas, mas que não devem ser edulcoradas a ponto de seduzirem os seus usuários, retardando sua substituição.

Assim, arrisco dizer que precisamos criar, no curto prazo, um sistema de ensino superior diversificado e descentralizado (não necessariamente universitário) que preencha as seguintes missões:

- corrigir deficiências do ensino médio, oferecendo educação que estimule o espírito dedutivo e experimental, a capacidade de trato com linguagens (inglês, matemáticas) e com noções elementares de ciências;
- permitir um “primeiro acesso” que opere como teste para o indivíduo (estudante) e para o sistema, para que ambos aprendam e evoluam;
- viabilizar formação profissional inicial ou complementar (educação contínua, reciclagem de conhecimentos);
- viabilizar educação “comunitária” e atividades de difusão cultural que não necessariamente confirmam certificações, diplomas, carreiras.



## E a universidade? E a pesquisa?

Qual o lugar próprio da universidade, nesse contexto? O que é a “universidade de pesquisa”? Como combina pesquisa aplicada, pesquisa básica?

Retomo um diagrama utilizado por Donald Stokes (*O Quadrante de Pasteur*) para contestar a relação linear que conduz à seguinte simplificação: da pesquisa básica deriva a pesquisa aplicada e desta as pesquisas voltadas para o desenvolvimento de produtos (Stokes, 2006). O modelo dos quadrantes, de Stokes, é mais ou menos o seguinte, estabelecendo as combinações possíveis entre uso (prático) e conhecimento fundamental (teórico):

		Leva em conta o uso?	
		NÃO	SIM
Busca entender fundamentos?		Básica pura (Bohr)	Básica inspirada pelo uso (Pasteur)
	SIM		
	NÃO		Aplicada pura (Edison)

Reparem que há um quadrante vazio no desenho de Stokes. Ele não parece dar maior importância a isso, mas esse vazio tem consequências no seu texto. Vejam a passagem seguinte do seu livro:

Há casos em que o objetivo primordial da pesquisa é aumentar as habilidades dos pesquisadores. Arnon dá exemplos de projetos de pesquisa agrícola nos quais os investigadores começam a trabalhar em uma nova área, não pelas descobertas que farão, mas para ganhar habilidade e experiência, que poderão mais tarde utilizar “quando surgirem problemas

naquela área”, ou quando grandes avanços obtidos por outros pesquisadores tornarem o campo importante. (Stokes, 2006, p. 120)

Arrisco dizer que uma parte não desprezível da pesquisa que se faz em nossos programas de pós-graduação é pesquisa-para-ensino, que, em certa medida, reinventa a roda e reproduz processos de pensamento e descobertas já trilhadas; que não apenas é viveiro de cérebros, mas, ainda, gera ambientes em que, a depender de circunstâncias que nem sempre dominamos nem prevemos, florescem descobertas e vislumbram-se caminhos ainda não trilhados. A universidade tem enorme responsabilidade na criação desse tipo de competência e desse tipo de ambiente, vital para o desenvolvimento do país.

E volto a Lewis para insistir que esse ambiente e esse gênero de pesquisa não se limitam ao campo das chamadas ciências duras:

O desenvolvimento econômico depende tanto do conhecimento tecnológico sobre coisas e criaturas vivas, quanto do conhecimento social sobre o homem e as suas relações com os seus semelhantes. A primeira forma de conhecimento é frequentemente acentuada neste contexto, mas a segunda tem a mesma importância. O crescimento depende tanto de saber como administrar organizações em grande escala, ou de criar instituições que favoreçam o esforço para economizar, como ainda de saber selecionar novos tipos de sementes, ou construir maiores represas. (Lewis, 1960, p. 207)

*Recebido em março de 2010 e aprovado em abril de 2010.*

## Referências

LEWIS, W.A. *A teoria do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Zahar, 1960.

NELSON, R.R; PECK, M.J.; KALACHEK, E.D. *Tecnologia e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro; São Paulo: Forense, 1969.

RUTTAN, V.W. *Social science knowledge and economic development – as institutional design perspective*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2006.

STOKES, D.E. *O Quadrante de Pasteur – a ciência básica e a inovação tecnológica*. Campinas: Editora da UNICAMP, 2006.