

# A REFORMA UNIVERSITÁRIA DE 1968 49 ANOS DEPOIS: CONSEQUÊNCIAS ATIVAS NO ENSINO SUPERIOR

## THE UNIVERSITY REFORM OF 1968 49 YEARS LATER: ACTIVE CONSEQUENCES IN HIGHER EDUCATION

PIMENTEL, Pedro Alan  
URCA – Universidade Regional do Cariri  
CARDOSO, Suelênia Alves  
URCA – Universidade Regional do Cariri

### RESUMO

O presente artigo discorrerá sobre a importância de se reconhecer claramente todas as dinâmicas das forças atuantes nos anos iniciais da ditadura militar ocorrida no Brasil, com particular ênfase no período de 1968. Marca indelével na historiografia brasileira, foi nesse período que ocorreu uma das mais ferrenhas perseguições político-ideológicas de que se tem notícia. Evidentemente a educação não ficou de fora da abordagem governamental, a partir do momento que a figura do diretor escolar foi juridicamente instrumentalizada para agir com todo rigor contra até a mais pueril forma de contestação ao regime implantado em março de 1964. Palavras-chave: educação, censura, ditadura militar, escola.

### ABSTRACT

This article will discuss the importance of clearly recognizing all the dynamics of the forces that were active in the early years of the military dictatorship that took place in Brazil, with particular emphasis on the period of 1968. An indelible mark in Brazilian historiography, it was during this period that one of the most arrogant Political-ideological persecutions. Obviously, education was not left out of the governmental approach, since the figure of the school director was legally instrumented to act with all rigors against even the most puerile form of contestation to the regime implanted in March of 1964.

Key words: education, censorship, military dictatorship, school.

## 1 INTRODUÇÃO

As décadas de 1910 e 1920 no Brasil foram ocupadas com as reformas educacionais em diversos estados, mas eram reformas que não atingiram o ensino superior. Mesmo a Universidade do Rio de Janeiro, constituída em 1920 como uma reunião das escolas superiores da cidade, permanece assim até a primeira tentativa de Francisco Campos em 1931 de lhe dar um sentido mais integrado, a partir de uma Faculdade de Educação, Ciências e Letras. A Universidade do Rio de Janeiro se transforma na Universidade do Brasil pela lei nº 452, oriunda do Poder Legislativo e sancionada em 5 de julho de 1937 por Getúlio Vargas.

É nesse ano que ocorre um processo de reformulação, constituindo-se, com a UB, o modelo a partir do qual o governo pretendia construir o grande projeto universitário nacional, orientado por um padrão único de ensino superior. A intenção era submeter inclusive a Universidade de São Paulo (USP), criada em 1934 no governo de Armando de Sales Oliveira, ao projeto de integração unificadora. A USP tinha como principal objetivo de longo prazo devolver ao seu estado a posição de liderança nacional perdida em 1932 com a derrota para o governo central do Movimento Constitucionalista, levado a efeito por importantes

setores da oligarquia paulista. Agora, em 1937, não era mais a Faculdade de Educação, Ciências e Letras que seria o núcleo integrador de todo o conjunto, mas a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras.

Em pronunciamento público, o ministro Gustavo Capanema define entre os objetivos fundamentais da universidade o de fixar o padrão de ensino superior de todo o país. Os efeitos dessa concepção de política universitária fundada em um volume considerável de determinações legais, altamente centralizada e discriminadora de outras possibilidades mais modestas que tentaram conviver à época, como foi o caso da Universidade do Distrito Federal (UDF), que sobreviveria entre 1935 e 1938, fizeram-se sentir por décadas como herança encravada nas estruturas burocráticas, governamentais e legislativas.

O peso dessa herança que aqueles tempos nos deixaram afetou processos futuros de avaliação e reestruturação do ensino superior no Brasil e permaneceu rondando como principal desafio na década de 60, quando se retomou a pauta de renovação do modelo universitário vigente no país. A coincidência de havermos herdado do Estado Novo a primeira tentativa de estruturar organicamente a universidade pública no país e de termos procedido à grande reforma universitária no momento mais duro da política autoritária do pós-64 tem que ser avaliada com cuidado. Se o diagnóstico sobre a necessidade de redefinir o papel da universidade data da década anterior, dos anos 50, a implementação da reforma universitária se daria às vésperas do Ato Institucional n.º 5, de dezembro de 68, que cuidou de expurgar tudo o que pudesse ameaçar a estrutura de dominação em curso no país - os expurgos, de fato, atingiram a universidade de forma criminosa.

A hipótese que orienta este texto é de que a reforma de 68 tentou conciliar dois padrões de estabelecimento de ensino superior de adaptação problemática. O primeiro, identificado com o sistema norte-americano, tem o interesse no centro de sua organização. Competição, flexibilidade, diversificação e descentralização são categorias que se adequam política e organizacionalmente a essa matriz. O segundo está referido à estrutura universitária mais próxima do modelo francês, inspirado em *normas* e padrões sociais previamente estabelecidos. O destaque neste segundo modelo está nos *procedimentos*, nos padrões normativos igualitários e universalistas.

Nossa reforma de 68 é mais um ensaio dessa combinação conveniente. O individualismo competitivo foi aqui desafiado com o estabelecimento de normas protetoras da estabilidade funcional; a diversificação aqui implantada foi igualmente temperada com mecanismos de perpetuação de hierarquias constituídas. Se é verdade que os modelos típico-ideais sofrem adaptações sucessivas quando em contato com experiências históricas, é verdade também que certas adaptações podem incorrer na descaracterização completa dos modelos. Teria sido nossa experiência de reforma universitária um desses exemplos? De que se constituiu basicamente o movimento pela reestruturação do ensino superior no Brasil?

## 2 A UNIVERSIDADE DOS ANOS 60

Alguns pontos confluíam para compor as críticas à estrutura e funcionamento das universidades brasileiras. Moniz Aragão tenta uma sumarização. A estruturação inorgânica da universidade, configurada na justaposição de escolas, faculdades e institutos, acarretava a falta de integração de alunos e professores e a duplicação de meios para um mesmo fim; o regime de cátedras reforçava a estrutura inorgânica da própria universidade; o caráter meramente profissionalizante das faculdades, escolas e institutos debilitava o ensino de ciências básicas, e a faculdade de filosofia, inclusive, acabou tornando-se uma escola de formação de professores para o ensino médio.

A opção por uma carreira imposta ao estudante antes mesmo do ingresso na universidade, a rigidez de currículos, a pobreza de opções de carreira, a inflexibilidade do regime de matrículas e a promoção por série, ignorando diferenças individuais de ritmo de aprendizagem, compunham o rol de queixas a respeito de nosso ensino superior. Ao lado de tudo isso, um magistério em tempo parcial, restrito desenvolvimento da pós-graduação, parca atenção à pesquisa e desinteresse pela prestação de serviços à comunidade.

A expansão espontânea do ensino pela proliferação de escolas, todas rígidas e uniformes, sob o modelo do catedrático único para cada disciplina, e do curso único na maioria delas, acabou por tornar patente a falta de flexibilidade do sistema para realmente expandir-se (Teixeira, 1989).

Ensino, a pesquisa e a prestação de serviços à comunidade - este foi o ponto constante que orientou as discussões sobre a reforma universitária que teve seu início em 1966. Essa tripla função simboliza a mudança da expectativa social sobre o ensino superior. O modelo de universidade a que se aspirava no pós-guerra distanciava-se definitivamente da restrição medieval das funções da universidade aos três campos estratégicos da vida espiritual, social e física dos indivíduos. Distanciava-se também dos desdobramentos que daí decorriam, de um modelo de universidade pautado nos mecanismos internos de preservação e cuidado com a erudição.

Duas vertentes alimentaram o processo de reforma desde seus passos iniciais, em 1966: interesses acadêmicos da comunidade universitária, e aqui o destaque é para o corpo docente que aspirava a melhores e mais modernas condições para o desenvolvimento da produção científica e tecnológica, e os propósitos racionalizadores da administração federal, notadamente após a passagem do centro de decisões do Ministério da Educação e Cultura para o Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, fortalecido à época com o poder da definição dos orçamentos públicos (Souza, 1983).

O movimento em favor da reforma universitária no Brasil dos anos 60 eclode com muita força, ampla mobilização de distintos segmentos da vida universitária e intensa participação dos estudantes. A União Nacional dos Estudantes (UNE) realiza o Primeiro Seminário Nacional da Reforma Universitária em Salvador, de 20 a 27 de maio de 1961; em Porto Alegre os estudantes voltam a reunir-se no Primeiro Encontro da Região Sul, em junho do mesmo ano; em março de 1962 a UNE volta à cena com o Segundo Seminário Nacional da Reforma Universitária, dessa vez em Curitiba. Finalmente, em 1963, Belo Horizonte sedia o Terceiro Seminário Nacional da Reforma Universitária sob a liderança da UNE. Já no Primeiro Seminário, em Salvador, os estudantes diagnosticavam o fracasso da universidade em sua missão cultural, profissional e social.

As propostas incluídas no documento produzido no Congresso da UNE em Salvador incluíam a luta pela reforma e democratização do ensino, a abertura da universidade ao povo mediante a criação de cursos acessíveis a todos (alfabetização, mestre de obras, líderes sindicais etc.) e a criação de escritórios de assistência jurídica, médica e odontológica para prestar serviços às classes menos favorecidas.

Nas propostas relativas aos problemas pedagógicos e acadêmico-administrativos, os estudantes marcaram sua presença com reivindicações de autonomia universitária. Pleiteavam por regime integral para o trabalho docente, abolição da cátedra vitalícia, melhoria da formação dos professores, participação do corpo docente, discente e grupos de ex-alunos profissionais, através de um critério de proporcionalidade, na administração da universidade, não reeleição por mais de um período dos reitores das universidades e dos diretores das faculdades, inclusão em todas as escolas de um exame vocacional prévio ao exame vestibular, ampliação do número de vagas nas escolas públicas, especialmente na área tecnológica, elaboração de currículos e programas em consonância com o desenvolvimento do país e ajustados às peculiaridades regionais, concentração das cadeiras básicas sempre nas duas primeiras séries dos cursos, descentralização da elaboração dos currículos e programas uma vez fixadas as diretrizes gerais.

Dentro da mesma perspectiva da Declaração da Bahia, a Carta do Paraná (segundo seminário da UNE) preconizava uma universidade crítica, antidogmática e imune às discriminações de ordem econômica, ideológica, política e social. Não escapou à liderança do movimento estudantil a crítica à experiência da UnB, com o argumento de que a universidade pretendia ser a fonte de uma elite educacional do país, enquanto toda a luta estudantil consistia na supressão do caráter aristocrático da educação brasileira.

De abril de 1964 até o início de 1967, as discussões dentro do movimento estudantil passaram a girar, sobretudo, em torno de dois pontos-chaves: a revogação do acordo MEC-USAID e da lei Suplicy de Lacerda (lei nº 4.464 de 09/11/64), pela qual a UNE foi substituída pelo DNE e as Uniões Estaduais pelos Diretórios Estaduais. Na regulamentação das entidades estudantis, a lei Suplicy tornou possível a convocação

do Diretório Nacional dos Estudantes pelo Ministério da Educação e Cultura, sendo isso interpretado pelos estudantes como uma violação do direito de autonomia da entidade. A lei também obrigou o voto universitário nas eleições para o diretório acadêmico de cada faculdade e proibiu qualquer manifestação de greve ou propaganda político-partidária por parte de entidades estudantis.

O alcance social e a dimensão política envolvidos no movimento estudantil provavelmente foram fortalecidos pelos movimentos europeus e latino-americanos que antes de 1960 se haviam empenhado na reformulação estrutural e funcional das universidades e, principalmente, pelo contexto político e social da época. A Reunião Geral da UNESCO de 1968 convocou uma sessão especial sobre a juventude, não podendo mais desconhecer ou minimizar a expressão dos movimentos estudantis em pleno vigor nos mais diferentes países.

As experiências de reforma dos países latino-americanos tiveram sempre em sua pauta o item da rebeldia e da contestação políticas. A universidade constituiu-se ideologicamente no foco de resistência às estruturas de dominação autoritárias e excludentes. Os efeitos da vinculação permanente entre movimentos renovadores da vida universitária com engajamento político nem sempre contaram a favor do aprimoramento da vida acadêmica. Mas os anos 60 indicavam a direção de uma luta política em um sentido muito mais amplo. A universidade da época não se encontrava em condições de assumir o papel de preparar tecnicamente a força de trabalho para uma sociedade urbano-industrial. Os privilégios incrustados que cerceavam a seleção de novos estudantes, a rigidez da estrutura organizacional, a deficiência de recursos e a forma de produção de conhecimento que se propunha, mereciam a crítica crescente dos educadores e eram alvo de continuada pressão das novas gerações.

A partir de tais mobilizações, a reforma universitária retoma seu caráter político (e não tecnicista); agora, porém, sob o recrudescimento do autoritarismo de Estado. O golpe de 1964 instaurou um novo estilo no tratamento dos problemas universitários. A principal interferência a ser destacada foi sem dúvida a paulatina e decisiva transformação de questões políticas em questões meramente técnicas, que se materializou na formação de comissões de especialistas com a participação direta de peritos estrangeiros. É nesse ambiente que vimos progredir a concepção tecnicista e administrativa impregnadas nas receitas de obtenção de "maior produtividade", nem sempre correspondente aos fins da universidade (Campos, 1988).

A reforma de 1968 teve alguns antecedentes importantes. O primeiro deles é a criação da Universidade de Brasília (UnB) em 1961, ano em que foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Em 1961, com diferença de poucos dias, acontecem dois fatos paradoxais: a aprovação da lei que autorizou a criação da Universidade de Brasília, incorporando importantes características inovadoras

e, em seguida, a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases, que, no capítulo do ensino superior foi extremamente conservadora.

É frequente, na literatura sobre a reforma de 68, a inclusão da UnB como projeto seminal do que viria a ser discutido para o ensino superior reformado. Concebida a partir da matriz desenvolvimentista da educação, a UnB foi projetada para atender às críticas e anseios do meio universitário brasileiro. Foi a primeira universidade brasileira a nascer de um plano definido, sem incluir faculdades profissionais pré-existentes. Com uma estrutura integrada, flexível, dinâmica e moderna, ela se contrapunha ao modelo de universidade segmentada pela justaposição de vários cursos, marca distintiva do ensino superior da época (Campos, 1988).

Aqui, na experiência inovadora da UnB, a prioridade era o desenvolvimento de uma cultura e de uma tecnologia nacionais em sintonia com o projeto nacional-desenvolvimentista em curso no país. Nessa universidade, o departamento substituiria a cátedra como unidade de ensino e pesquisa. Projetada por Darcy Ribeiro e tendo como reitor Anísio Teixeira, apresentava algumas novidades do ponto de vista organizacional e pedagógico. A cátedra, por exemplo, um dos pivôs da crítica contundente ao modelo universitário então vigente, não existia ali como um *cargo*, mas como um *grau* universitário. Nessa universidade, também, contemplava-se a participação dos estudantes pela representação significativa dos discentes nos órgãos colegiados. A UnB seria ainda pioneira na ênfase funcional que pretendia imprimir ao ensino superior. A universidade deveria exercer papel fundamental no desenvolvimento econômico do país e em sua independência científica e cultural, formando a um só tempo cientistas e técnicos.

O fato de não ter tido uma recepção consensual por parte dos outros centros universitários, e mesmo de grande parte do meio acadêmico e do movimento estudantil, não retira da Universidade de Brasília a marca do pioneirismo e o arrojo de suas concepções. Passaram por ali seletas e notáveis figuras representativas do que havia de melhor nos diversos campos do conhecimento. Alguns dos pontos contidos no estatuto e no regimento, como a sempre polêmica gratuidade do ensino superior, serviriam de base a críticas implacáveis. Luís Antônio Cunha, além dessa orientação de restringir a gratuidade apenas aos "carentes", lembra outras medidas discutíveis, e a seu ver de consequências funestas para o modelo universitário que teve vigência no final dos anos 60. O isolamento da Faculdade de Educação, decorrente da fragmentação da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras e a intrincada rede de órgãos colegiados e coordenações, propiciando a diluição das responsabilidades e o surgimento de dirigentes autoritários, são dois desdobramentos negativos da experiência da UnB que se prolongaram na reforma universitária levada a cabo em 1968.

Centro de renovação pedagógico-administrativa, como queriam seus idealizadores, a UnB passou também a ser reconhecida pela dinâmica das agitações políticas que temperaram os primeiros anos da década. O golpe de 1964, nesse sentido, foi o golpe de morte ao que ali se fermentava. Promoveu o corte de pessoal na direção e nos corpos discente e docente, além de alterar o plano original, "extinguindo unidades inteiras e alterando as remanescentes" (Cunha, 1985, p. 82).

De qualquer forma, aquela experiência serviu de referência para outras reformas, como a da Universidade Federal de Minas Gerais e da Universidade de Campinas. A extrema politização que ficou associada à UnB talvez tenha dificultado o processo de universalização daquele modelo para outros centros do país. A ditadura imposta pelo golpe de 64 voltaria à nossa velha tradição padronizadora como norte das experiências de reforma que se implantariam no país. A UnB, nessa medida, não era exatamente o bom exemplo a ser seguido. A busca, por cada universidade, da estrutura que melhor lhe conviesse, contrariava o espírito burocrático que prevaleceu nos conselhos de educação e que se manteve coerente com a decisão militar de generalizar e tornar compulsórias algumas soluções previamente definidas.

Ainda nos preâmbulos da reforma de 68, é preciso retomar a lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1961. Em seu Título IX encontra-se o tema do ensino superior definido em seus objetivos: pesquisa, desenvolvimento das ciências, letras e artes e formação de profissionais de nível universitário. Tais objetivos seriam desenvolvidos em universidades ou escolas isoladas. Segundo alguns analistas, a LDB de 1961 atrapalhava legalmente a reestruturação em profundidade que se pretendia. Apesar de possibilitar certa flexibilidade na sua implantação, a LDB de 61 "consolidou o modelo tradicional para as instituições de ensino superior no Brasil. Manteve a cátedra, as escolas isoladas e as universidades compostas pela simples justaposição de escolas profissionais, sem maior preocupação com a pesquisa" (Campos, 1988, p. 52).

A LDB definia a universidade como reunião sob administração comum de cinco ou mais estabelecimentos de ensino superior, integrando-se também institutos de pesquisa e aplicação e treinamento profissional. Em 1965, com a lei 4.881-A/1965, formula-se o Estatuto do Magistério Superior, com regime político próprio. O artigo 25 desse estatuto confere ao Conselho Federal de Educação a competência para definir os cursos de pós-graduação e suas características. Isso não era previsto na LDB. Os dois pontos importantes para a reforma foram conferidos a partir desse estatuto: a estruturação da carreira docente e a institucionalização do ensino pós-graduado.

O relatório do Grupo de Trabalho acabou sendo um dos documentos mais importantes sobre a reforma de 68. O Grupo de Trabalho foi instituído pelo decreto nº 62.937, de 2 de julho de 1968, iniciando suas atividades na sessão plenária de 10 de julho, sob a presidência do Ministro da Educação e Cultura,

Luís Antônio da Gama e Silva. A convocação de estudantes para integrar essa comissão não foi atendida. O grupo teve trinta dias para apresentar seus estudos e projetos, tendo como temas definidos: (1) institucionalização do ensino superior, forma jurídica, administração da universidade; (2) organização didático-científica, magistério, estratégia da implantação da pós-graduação, pesquisas; (3) recursos para a educação e expansão do ensino superior; (4) corpo discente, representação estudantil. Este último subgrupo fundiu-se com o segundo.

O procedimento previsto para o trabalho dessa comissão composta por Tarso Dutra, João Paulo dos Reis Veloso, Valnir Chagas, Newton L. Buarque Sucupira, Fernando R. do Vale, João Lira Filho, Antônio Moreira Couceiro, Roque S. Maciel de Barros, Pe. Fernando B. de Ávila e Leon Peres consistia na entrevista com reitores, professores, pesquisadores, jornalistas e homens de empresa sobre a nova configuração a ser imprimida ao ensino superior. A comissão trabalhou com sugestões recebidas de professores, organizações e associações de classe a partir de solicitações feitas às universidades.

No capítulo de considerações gerais sobre a concepção da reforma universitária, sublinham-se como princípios norteadores a eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do país. E, como um dos pontos nevrálgicos de todo o movimento tratava da democratização do ensino pela ampliação de vagas e expansão do sistema de ensino superior, a comissão já alertava para a conciliação difícil, mas necessária, entre o ensino de massa de objetivos práticos e imediatos e a missão permanente da Universidade, de constituir-se o centro criador de ciência e a expressão mais alta da cultura de um povo.

Os passos dados deveriam contemplar a transformação de uma instituição tradicionalmente acadêmica e socialmente seletiva em um centro de investigação científica e tecnológica em condições de garantir a autonomia da expansão industrial brasileira.

Tendo tido seu início no final de 1966, durante a gestão do prof. Raimundo Moniz de Aragão no Ministério da Educação e Cultura, a reforma universitária tomou por base o decreto-lei n.º 53, de 18 de novembro do mesmo ano. Em seguida o decreto n.º 252, de 1967, veio ditar normas complementares ao decreto-lei n.º 53. Aragão já insistia na tese de que a reforma não deveria ser entendida como um ato, consumando-se com o decreto que a prescreveu. Tratava-se de um processo que se iniciaria e prosseguiria numa série de medidas efetivadoras. Compreenderia a reforma de estatutos e regimentos; abrangeria modificações e construções de edifícios, adaptações funcionais e arquitetônicas; pleitearia a implantação de novos currículos, novas formas de ensinar e novas concepções da instituição. Os decretos-lei n.º 53, de 18 de novembro de 1966 e n.º 252, de 28 de fevereiro de 1967, são, portanto, espinhas dorsais do espírito que presidiu a reforma de 1968.

Tratam, respectivamente, do princípio da não duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes que se traduziu na preservação da unidade do ensino e da pesquisa, e da organização dos departamentos que se sucederam às cátedras. O ensino e a pesquisa básicos seriam concentrados em unidades, formando um sistema comum para toda a universidade. A formação profissional e a pesquisa aplicada seriam feitas em unidades próprias. Aqui o alvo mais afetado seriam as Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras, submetidas que ficaram às transformações pertinentes à observância daquilo que dispunha o artigo.

A vitaliciedade das cátedras estava prevista na Constituição de 46, artigo 168. O parecer n.º 281 /67, do Conselho Federal de Educação, trata de sua extinção, e na Constituição de 1967 a cátedra é eliminada. O modelo das universidades americanas, em sua estrutura flexível e descentralizada, funcionalmente articulado em departamentos e estruturado segundo a óptica dos interesses, foi, sem dúvida, fator importante que levou à substituição das cátedras pelos departamentos como a menor unidade dentro de nosso sistema universitário.

Criados pela reforma, nos diz Reinaldo Guimarães,

Os departamentos buscavam expressar uma dupla modernidade: em primeiro lugar, na organização dos interesses, à medida que sua gestão deixava de submeter-se à vontade monárquica do catedrático, e na organização do saber, cuja taxonomia foi atualizada às fronteiras da época (Guimarães, 1993, p. 27).

Fortaleceu-se no seio da comunidade científica a convicção de que a organização universitária em cátedras impedia a circulação e renovação dos quadros docentes na universidade. O catedrático não só acumulava em sua função titulada autoridade acadêmica na definição dos campos de estudo, dos métodos a serem privilegiados e das questões a serem perseguidas, como também concentrava em sua pessoa uma autoridade político-administrativa por ser um avalista e/ou censor das demandas existentes para ingresso no magistério superior.

Reproduziam-se, sucessivamente, feudos personalizados dentro da vida universitária, mantendo posições de privilégio adquiridas e inalteradas. Não obstante a virulência da crítica ao sistema de cátedras, sua abolição não parece ter trazido, na opinião de alguns analistas, os benefícios dela esperados. A situação atual dos departamentos se assemelharia à de uma orquestra que repentinamente ficou sem o maestro.

O efeito prático do decreto-lei n.º 252, de fevereiro de 1967, foi a organização dos departamentos, de modo a juntar no mesmo lugar todos os professores, pesquisadores, laboratórios etc. Teriam pesado nessa decisão argumentos de ordem acadêmica, ou teriam prevalecido os critérios de

racionalização dos recursos segundo princípios da economia? A polêmica constituição dos departamentos despertou esse tipo de questionamento. O fato é que eles acabaram sendo definidos como subunidades que se encarregariam da organização administrativa, didático-científica e de distribuição de pessoal.

No plano da organização do saber, foram essas estruturas surpreendidas com a velocidade estabelecida no conhecimento científico e tecnológico, um dinamismo que os anos 60 não puderam prever. Com o tempo as fronteiras departamentais fixaram-se, mais por uma espécie de inércia burocrática e política que pela dinâmica dos movimentos acadêmicos. Um passeio pelos centros de pesquisa de ponta é suficiente para se perceber que "a constituição de novos programas de ponta tem atravessado essas paredes ou se realizado fora de seus limites" (Guimarães, 1993, p. 45). No âmbito da articulação dos interesses, o departamento, uma vez mais, contribuiu para sedimentar, nem tanto uma poliarquia integrada segundo critérios universais e gerais que devem integrar a universidade, mas redes corporativas departamentais de benefícios duvidosos.

E mais: considerando que, geralmente, os títulos científicos, especialmente aqueles ligados às publicações em periódicos de renome internacional, são mais valorizados que os títulos didáticos, nem sempre passíveis de julgamento com a devida precisão, os responsáveis pelos departamentos estão encontrando dificuldades para distribuir, entre os docentes, as aulas de graduação que vêm sendo preteridas pelas aulas de pós-graduação e pelas tarefas de investigação científica. O desaparecimento das cátedras acarretou uma completa diluição das responsabilidades, já que os chefes de departamento não têm condições nem autoridade suficientes para impor uma orientação segura ao departamento sob seu comando.

### 3 A HERANÇA DOS 49 ANOS

A moderna concepção de universidade nos remete a um problema de difícil solução. A produção e a transmissão de conhecimentos são atividades incorrigivelmente lentas, já que implicam o contato com processos acadêmicos para a seleção, depuração e absorção de rituais e experiências acumuladas. De outro lado, são também atividades progressivamente mais caras. O ensino superior, e, em sentido mais abrangente, a universidade, tendo alterado seu modelo original, os famosos claustros medievais, as tão mencionadas "torres de marfim", vê-se desafiado a uma ligação cada vez mais estreita com o universo social.

A sociedade moderna, movida segundo princípios e valores igualitários, obrigou a uma ampliação das funções e das ambições intelectuais e sociais da universidade, de tal forma que seu custo chega hoje a cifras nunca vistas. Ao lado disso, e em consequência disso, a universidade vem se deparando com dificuldades de cumprimento de suas funções em um patamar quase intransponível. A sustentação

dessa universidade ampliada exige cada vez mais a participação significativa do Estado. Como o gasto é vultoso e o processo é de lentidão, avoluma-se a suspeita a respeito da procedência ou da adequação de se alocarem recursos públicos para atender às exigências básicas da produção do conhecimento.

No Brasil, a disputa por verbas para a educação em geral e as discussões a respeito de modelos vigentes em nossa tradição hierárquica e elitista tiveram seu ápice nos anos 60. A reforma universitária de 1968 espelhou paradigmaticamente a dinâmica conflitiva que aqui se gerou entre uma tradição hierárquica mantenedora de privilégios e uma expectativa de extensão do sentido de cidadania. A pressão pela ampliação de direitos de participação de segmentos excluídos da sociedade atingiu uma escala incomum nos anos 60. Os ecos de rebeldia e de toda uma movimentação social ressoaram nas universidades. Foram elas alvo dessa pressão continuada. Um dos símbolos dessa luta que ficou na memória foi a bandeira empunhada pelos estudantes em prol dos "excedentes".

Em sua versão moderna, a universidade tenta combinar três grandes aspirações: aspiração do indivíduo ao saber, da humanidade à verdade, da sociedade ao progresso. Por isso ela vem ampliando suas funções na tentativa de responder com uma função de ensino, de pesquisa e de extensão. Essa ampliação de suas funções põe água no moinho do problema de conciliar produção de conhecimentos lenta e progressivamente mais dispendiosa. Não havia nos anos 60, como ainda hoje não há argumentos razoáveis que orientassem as reformas em uma direção oposta a essa redefinição do papel das universidades. E não tendo sido a reestruturação do ensino superior um fenômeno nacional, historicizou-se em obediência às peculiaridades nacionais.

A reforma universitária de 1968 tenta combinar essas grandes linhas. Na realidade, o modelo conciliatório de universidades adotado pelo Grupo de Trabalho se adequaria excelentemente a um sistema de ensino superior, mas não a cada um dos estabelecimentos que compõem esse sistema. Edson Machado chama a atenção para o fato de que a legislação reformadora fez uma clara opção pelo modelo de *universidade* - supostamente o modelo descrito no Relatório Final, o qual, infelizmente, não foi traduzido na legislação - em detrimento da tradição anterior de estabelecimentos isolados.

O erro cometido terá sido o de que toda a legislação da reforma e, sobretudo, a lei n.º 5.540, preocuparam-se essencialmente com a universidade e não com o sistema de ensino superior, com sua heterogeneidade. Reside aqui, no constrangimento igualitário, um dos vetores de nosso impasse contemporâneo. O ideal igualitário, conquista das democracias burguesas do final do século XIX, realiza-se com graves distorções nas repúblicas autoritárias latino-americanas. A leitura do igualitarismo nessas experiências reduz-se aos artificios normativos que enrijecem os modelos, ao invés de os flexibilizarem pelas diferenças.

Esse é o desafio teórico e político implicado na reflexão sobre a reforma de 1968. A tradição centralista e autoritária brasileira e a influência do modelo norte-americano em nossas discussões sobre a renovação da universidade contribuíram para uma mescla desafiante. Reagimos à pluralidade e diversidade brasileiras com o estabelecimento de uma "homogeneidade do ideal na constituição de um modelo único e desejável de ensino superior" (Lovisolo, 1993, p. 267). Esta reação encontra seus fundamentos na história da própria construção do sistema universitário no país, que data do pós-30, e que tem como característica a padronização de um modelo que serviria de base a todo o sistema nacional.

O igualitarismo, ideal democrático das nações ocidentais modernas, foi aqui traduzido ao pé e na força da lei. Ao lado dessa camisa-de-força, no entanto, incorremos na ousadia de defender um sistema de ensino superior comparável, em sua estrutura funcional, àquele vigente nos Estados Unidos da América do Norte. Multiplicamos funções, flexibilizamos a estrutura de seriado, criamos mini seções de representação de interesses com os departamentos, criamos a carreira docente, mas tudo fizemos sob a moldura do ideal homogeneizado do igualitarismo formal, com a estabilidade de emprego, com o estabelecimento de um sem-número de créditos disciplinares indicando a montagem de um sistema flexível e diversificado mas imediatamente controlado por pré-requisitos que, de fato, sinalizam para uma degeneração do sistema tradicional de seriado. Entre as consequências do processo de expansão e reformulação que permanecem ainda como desafio, estão os obstáculos aos processos de avaliação docente e administrativa e um aparato burocrático progressivamente mais ampliado a cada ano.

No entanto, a despeito das preocupações contemporâneas, é inegável a força impressa nos anos 60 em prol da abertura e renovação da estrutura do ensino superior no Brasil. "Um olhar rápido sobre as estatísticas pode nos dar sinal da dimensão do processo que dali decorreu. Dos aproximadamente 100.000 estudantes de graduação em 1961, passamos a 561.397 em 1971 e a 1.044.472 em 1976" (Durham, 1993, p. 23). A grande expansão concentrada nos anos 70 esteve umbilicalmente vinculada ao movimento dos anos 60, que culminou na reforma de 1968. Recuperar o clima daquela época tem um duplo significado: o de compreender a historicidade das soluções e propostas que ali se cruzaram e de atualizar, já com nossas avaliações acumuladas, questões e temas permanentes que envolvem a definição da vida universitária em nosso país.

Chegamos à década dos 90 com um acúmulo de ganhos, perdas e muitos impasses que têm tomado boa parte da literatura especializada, inspirando as análises sobre ensino superior no Brasil e, mais extensivamente, na América Latina. Na conta dos ganhos, a nota consensual vai para a ampliação do sistema, a democratização de oportunidades de ingresso na universidade, a dinâmica que se criou, mais efetiva da universidade com a sociedade em atividades de extensão, o estímulo previsto à investigação acadêmica no

interior da universidade e a incorporação de mais segmentos da vida universitária em foros específicos de decisão e responsabilidade na condução da política universitária.

O panorama da ampliação do sistema de ensino superior não se restringe ao Brasil. Os dados oferecidos por José Joaquín Brunner para a América Latina são especialmente úteis. As quatro gerações que passaram pelas universidades latino-americanas sinalizam para Brunner quatro momentos de mudança expressiva no conjunto do sistema e de sua interação com o Estado e com a sociedade. A primeira geração se formou nos anos 50, quando menos de cem instituições universitárias ocupavam toda a região. Os alunos chegavam a apenas 600 mil em 1960 e a taxa de matrícula se mantinha abaixo dos 3%. Os professores, em sua quase totalidade em tempo parcial, não superavam os 50 mil no final da década.

Os anos 60, além de turbulência, trazem a segunda geração. Aqui se inicia a marcha de expansão do sistema. Instituições quase triplicam; alunos aumentam em 290% na década de 60 e a taxa de escolarização chega a 6% em 1970. Os professores chegam a 160 mil. Os programas de pós-graduação têm impulso acelerado; a universidade diversifica seu formato abrindo novos cursos, criando formas de interação acadêmico-social.

Mas a indiscutível vinculação de dependência do Estado começa a ser posta em questão pela primeira vez. A terceira geração vem com os anos 70 e o destaque da análise de Brunner recai sobre o aumento de 300 por cento nas taxas de matrícula. O montante de 5 milhões dos anos 80, ao lado de uma taxa de 14 por cento de escolarização, indica a mudança definitiva do panorama dos anos 50. Estamos com a educação superior de massa nas mãos, muito distanciada já daquela orientada elitistamente para seletos segmentos da profissão e da população, que prevaleceu até os 60. Os docentes somam agora 400 mil; as jornadas de trabalho passaram em seu cômputo geral para regime de tempo integral e as associações ou sindicatos docentes impuseram-se como atores ativos e mobilizados na defesa de seus interesses.

A última geração nasceu das entranhas da "década perdida" dos anos 80 e chega ao ensino superior em um momento crítico de necessidade de redefinição. Os alunos chegam à cifra dos 7 milhões em 1990, boa parte dos quais alocada no ensino privado que, em princípio, não deveria receber apoio do Estado. A expansão dos cursos chegou a um patamar incompatível com a indiferenciação da base de sustentação pelo Estado, e cresce a suspeita de que o Estado, ao invés de cumprir o atendimento a um direito, tem sido levado a manter privilégios. As estatísticas sobre os que se beneficiam do subsídio estatal ao ensino superior recaem, na média, a 60 por cento para aquela parcela minoritária da população de renda mais alta.

Uma das bandeiras, portanto, do movimento que resultou na reforma de 1968, cumpriu-se à larga não só no Brasil, mas em toda a América Latina, apesar de estarmos ainda longe dos percentuais de

absorção demonstrados por países como os Estados Unidos. Deixou-nos junto com a conquista da democratização de oportunidades, o desafio de a ela responder com eficiência, qualidade e adequação às necessidades sociais ali envolvidas em uma conjuntura de recursos escassos.

O outro tema da agenda reivindicatória dos 60, de igual importância e insuspeita capacidade desafiadora, foi a dissociação preconizada na reforma entre ensino e pesquisa. Aqui o desafio é duplo: de um lado, o de avaliar o próprio mérito do que se conquistou pela atividade de pesquisa; de outro, o de refletir sobre a possibilidade de termos chegado ou de estarmos incorrendo no efeito perverso de um jogo de soma zero, qual seja, o de pendermos, na dissociação, a uma desvalorização da própria atividade docente, quando exigimos que ela se defina e se justifique a partir da pesquisa, e não por padrões de avaliação intrínsecos à docência enquanto tal.

Vocações podem ser traídas, processos podem ser deteriorados sem que o resultado penda para a real estruturação de qualquer dos dois campos de atividade acadêmica. Esse é um tema polêmico, que tem sido objeto de atenção na literatura especializada. Que a universidade seja o espaço privilegiado da pesquisa é matéria de difícil contestação. Mas que ela defina inserções, salários, planos de carreira e promoções pela formalização da indissociabilidade entre ensino e pesquisa é não apenas fonte de saturação insustentável de recursos, como, mais grave, talvez, fonte de inequívoca desqualificação de ambas as atividades acadêmicas. O que se inicia do processo de ampliação da legitimidade acadêmica pode se reduzir à consagração burocrática de privilégios sacralizados.

A expansão do ensino superior ganhou o mercado com a proliferação da rede privada criada para suprir demandas não atendidas pelo setor público. O dilema aqui não é menos instigante. Quanto tem a rede privada cumprido com a exigência de qualidade mediante pagamento de serviços? Qual a responsabilidade que se espera do setor público no credenciamento de um número cada vez mais extenso de diplomas nas diversas profissões? Tendo assumido seus custos, seria a rede privada autorizada a fornecer diplomas em cursos de qualidade sofrível sem o acompanhamento competente do Estado? Estatísticas criam também aqui sérios desconfortos. O aumento progressivo das matrículas na rede privada e o insuficiente aproveitamento da capacidade instalada da rede pública faz crescer a desconfiança sobre os custos *per capita* de diplomação no ensino superior público, trazendo de volta o sempre polêmico e politizado tema da gratuidade do ensino.

Talvez, retomando uma observação inicial, o sentido conciliador que a reforma de 1968 tentou imprimir, mesclando duas tradições clássicas, típico-ideais, no sentido weberiano, de inspiração de modelo universitário - uma mais vinculada à liberdade e à prática de pesquisa e outra mais padronizadamente igualitária, ao estilo francês - esteja exigindo mecanismos de depuração até agora não ousados. Na França,

onde o segundo modelo se constituiu o balanceador do paradigma napoleônico, era a intensa mobilização revolucionária "centrada no cidadão como sujeito individualizado da vida política, da economia, e da própria razão" (Schwartzman, 1993, p. 87). Nossas afeições latino-americanas pelo modelo francês tiveram suas adaptações prejudicadas, não raro extremamente distorcidas, pela falta dos valores do racionalismo individualista e da cidadania, "que eram tão centrais na Revolução Francesa, e que operaram como contrapeso às limitações da restauração napoleônica" (Schwartzman, 1993, p. 32). Talvez ainda, estejamos próximos do que Robert Paul Wolff qualificou como "ideais conflitantes [que] se viram entrelaçados em estranhas combinações institucionais" (Wolff, 1991, p. 27).

O desconfortante dessas avaliações é perceber que, não obstante o investimento do setor público no sistema de ensino superior, permanecemos, em larga medida, com centros universitários sem ambiente universitário. Bibliotecas precárias, espaço físico inóspito, falta completa de apoio administrativo, além da incorrigível falta de equipamento, material didático e material de secretaria.

A inspiração norte-americana, uma derivação do modelo alemão adaptado ao pragmatismo, ao extremado individualismo e à profunda diversificação da sociedade e da cultura norte-americanas, se influiu nas decisões aqui tomadas, e particularmente no desenho funcional implementado em muitos dos veios institucionais, é frequentemente bloqueada com a força inercial de uma burocracia centralizada, e a força da politização na organização corporativa de interesses acadêmicos. Aos 49 anos da reforma de 1968, estamos na contingência produtiva e estimulante de avaliar uma experiência instalada como a busca e o estabelecimento de um novo contrato social que terá que alocar em outras bases a organização do ensino superior e suas relações com a sociedade e o Estado.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Cada um dos pelo menos oito problemas apontados na discussão sobre a reforma universitária recebeu um tratamento legal à guisa de solução. As resoluções podem ter sido criticadas posteriormente, e frequentemente o foram. Mas espelharam boa parte da reação à estrutura universitária anterior a 1968. São estes os problemas e estas as resoluções legais:

1. Inorganicidade da estrutura do ensino superior: o artigo primeiro do decreto-lei n.º 53/ 66 definia a plena utilização dos recursos da universidade e vedava a duplicação de meios para um mesmo fim; o artigo quarto definia a reunião de escolas existentes numa única, sempre que ministrassem o ensino da mesma ou de matéria afim. A lei n.º 5.540/68 reforçou tais providências.

2. Substituição da cátedra por departamentos como elemento fundamental da estrutura universitária: decreto-lei n.º 252 de 1967, artigo segundo; lei n.º 5.540, artigo 12 # terceiro; artigo 33 # terceiro; lei n.º 5.539, artigo 13.

3. Deficiência do ensino de ciências básicas: o artigo segundo, inciso II do decreto-lei n.º 53/66 prescrevia que o ensino e pesquisa básicos formariam um único sistema para toda a universidade. E o parágrafo único do artigo terceiro do decreto-lei n.º 252/67 definia as áreas fundamentais do conhecimento, de que tratava o artigo segundo anteriormente mencionado, como sendo: ciências matemáticas, físicas, químicas e biológicas, geociências, filosofias, ciências e artes.

4. Falhas do ensino profissional: estabelecia-se o nível do concurso vestibular como sendo o da educação de segundo grau e sua unificação para toda a universidade ou para uma mesma área de conhecimento da universidade (lei n.º 5.540, artigo 21); criava-se o ciclo básico.

5. Exercício do magistério em tempo parcial: estabelecia-se o tempo integral (lei n.º 4.881.A; artigo 39,40; lei n.º 5.539, artigo 17; decreto 64.086).

6. Desinteresse pela pesquisa: estabelecia-se a indissociabilidade do ensino e da pesquisa. (lei n.º 4.881.A; artigo segundo; decreto-lei n.º 53, inciso I, artigo primeiro; lei n.º 5.539, artigo quinto; lei n.º 5.540; artigo segundo, décimo terceiro, trigésimo segundo; decreto-lei 465, artigo 12).

7. Parco desenvolvimento do ensino e da pós-graduação: o Conselho Federal de Educação era encarregado de fixar as características dos cursos de pós-graduação (artigo 25 da lei n.º 4.881.A, parecer 977/65; 77/69; decreto-lei n.º 465, artigo quarto e quinto; decreto n.º 63.343/68; n.º 64.085/69).

8. Desinteresse pela prestação de serviços: o decreto-lei n.º 252, artigo 10, determinava que a universidade estendesse à comunidade, na forma de prestação de serviços, suas atividades de ensino e pesquisa. A lei n.º 5.540, artigo 20, reafirmava essa determinação.

## Referências

- CAMPOS, Marcello de Moura. A recente reforma universitária no Brasil. **Problemas Brasileiros**, v. 180, p. 925, out. 1979.
- CAMPOS, Marcio D'Oliveira. **Formação do pesquisador**: um processo em questão. In: FÉLIX, Moacir *et al.* **Encontros com a Civilização Brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- OLIVEN, Arabela Campos. Resgatando o significado do departamento na universidade brasileira. In: MARTINS, Carlos Benedito (org). **Ensino superior brasileiro**: transformações e perspectivas. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- CUNHA, Luís Antônio; GOES, Moacyr de. **O golpe na educação**. Rio de Janeiro, Zahar, 1985.
- CUNHA, Luís Antônio. (1988), **A universidade reformada. O golpe de 1964 e a modernização do ensino superior**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.
- CUNHA, Luís Antônio. **Ensino e pesquisa**: uma associação problemática. In: Moacir Félix *et al.* **Encontros com a Civilização Brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- DURHAN, Eunice Ribeiro. O sistema federal de ensino superior: problemas e alternativas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n° 23, 1993.
- FÁVERO, Maria de Lourdes de A. **Universidade brasileira em busca de sua identidade**. Petrópolis: Vozes, 1977.
- GUIMARÃES, Reinaldo. O fomento em C&T nos anos 90: possibilidades e requisitos. In: **Retomada do fomento**: voltar aos anos 70?. Rio de Janeiro: SBPC, 1993.
- LOVISOLO, Hugo. (1993), **Ensino superior**: tensões, paradoxos e estratégias. Rio de Janeiro: Mimeo, 1993.
- SCHWARTZMAN, Jacques. **Universidades federais no Brasil. Uma avaliação de suas trajetórias**. São Paulo: NUPES/USP, 1993.
- SCHWARTZMAN, Simon. Políticas de educación superior en América Latina: el contexto. In: COURARD, Hernan (org). **Políticas comparadas de educación superior en América Latina**. Santiago do Chile: Flacso, 1993.
- SOUZA, Edson Machado de. O conceito de universidade na reforma de 1968. In: **Fórum Educacional**. Rio de Janeiro, 1983.
- TEIXEIRA, Anísio. **Ensino superior no Brasil**: análise e interpretação de sua evolução até 1969. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1989.
- WOLFF, Robert Paul. **O ideal da universidade**. São Paulo, UNESP, 1991.