

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
TESE DE DOUTORADO

A CRISE DA UNIVERSIDADE MODERNA NO BRASIL

Aluna: Stela Maria Meneghel  
Orientador: Prof. Dr. José Dias Sobrinho

Este exemplar corresponde à redação final da tese defendida por Stela M. Meneghel e aprovada pela Comissão Julgadora.

Data: 27/03/2001

Assinatura: [Handwritten Signature]

Comissão Julgadora:  
[Handwritten Signature]  
[Handwritten Signature]  
[Handwritten Signature]  
[Handwritten Signature]

000121432

Março / 2001



UNIDADE 80  
N.º CHAMADA:  
T/ UNICAMP  
M524c  
V. Ex.  
TOMBO BC/ 46539  
PROC. 16.392/01  
C  D   
PREÇO R\$ 11,00  
DATA 10/10/01  
N.º CPD \_\_\_\_\_

CM00160095-6

**CATALOGAÇÃO NA FONTE ELABORADA PELA BIBLIOTECA  
DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO/UNICAMP  
Bibliotecária Rosemary Passos**

~~M525c~~

M524c

**Meneghel, Stela Maria.**

**A crise da universidade moderna no Brasil / Stela Maria Meneghel. – Campinas, SP : Is.n.J, 2001.**

**Orientador: José Dias Sobrinho.**

**Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.**

- 1. Universidades e faculdades - Organização e administração. 2. Ensino superior - Brasil. 3. Reforma universitária. I. Sobrinho, José Dias. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.**

*Às 'crianças' da família,  
Marisa, Caio, Bruna, Carolina, Laura, Pedro e  
Lívia  
que, dentre tantas qualidades maravilhosas,  
sempre me surpreendem e comovem com a maior  
de todas: seu bom coração.*

*Ao meu irmão Carlos,  
de quem guardo enormes saudades  
e cujas lições de amor e alegria sempre me  
acompanham.*

UNICAMP  
BIBLIOTECA CENTRAL  
SEÇÃO CIRCULANTE

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho resulta de um esforço coletivo. Sem o auxílio de várias pessoas e instituições, que desde o início do doutoramento contribuíram para meu aprendizado, amadurecimento intelectual e bem-estar, ele jamais seria possível.

Agradeço ao Conselho Nacional de Pesquisa /CNPq) pela concessão de uma bolsa de estudos por quatro anos, e à Fundação de Apoio ao Ensino e a Pesquisa da Unicamp /FAEP, que concedeu recursos para a pesquisa de campo;

Ao meu orientador, Prof. Dr. José Dias Sobrinho, por constante estímulo e compreensão, pelo interesse sincero no meu crescimento intelectual e pessoal e, principalmente, pelo apoio e confiança no meu potencial de trabalho;

Àqueles que, em Brasília, possibilitaram minha coleta de dados no MEC/SEEC, na ANDES, na ANDIFES e no CRUB; e a Leila e Rogério, que me acolheram em sua casa neste período;

Aos professores do Departamento de Política Científica e Tecnológica (DPCT/IG) da Unicamp: ao Prof. Dr. Sérgio Salles Filho, quem primeiro me acolheu no IG e estimulou para o estudo da ciência e tecnologia; à Profª Sandra Brisolla, que possibilitou participação em seu grupo de pesquisa sobre Universidade-Setor Produtivo, onde muito aprendi; e ao Prof. Dr. Renato Dagnino que, além do muito que ensinou, abriu com amizade as portas da sua sala de trabalho (obrigada por tudo, 'chefe')! Agradeço ainda à Adriana, secretária do DPCT - eficiente, gentil, prestativa, nunca reclamou dos meus inúmeros pedidos.

Agradeço aos funcionários da Faculdade de Educação da Unicamp que, ao longo destes anos, me prestaram serviços (alguns deles de valor inestimável). Na Secretaria de Pós-Graduação: Maria do Carmo, Ana, Marina, Wanda e Gi, pelo atendimento sempre cheio de atenção e delicadeza; agradeço especialmente a Nadir que, com disposição e alegria 'atlélicas', resolveu todos os meus 'galhos' (que não foram poucos!). Na

Biblioteca, agradeço a Rose, Lavínia, Cláudio, Ana, Yoko e, principalmente, ao Gildenir, bibliotecário responsável, que tantas vezes incomodei – sem você, Gil, esta tese não seria a mesma! Na FE agradeço ainda a Lídia, Alexandria e Amauri, sempre sorridentes e dispostos a ajudar.

A amigos de muitos anos que, apesar da distância, estão perto no coração, e que se ocuparam de me apoiar nos últimos meses – Cláudia Deliza, Patrícia Elias e Marcos Rossi. E a Carlos e Kátia, de Blumenau, pela energia que passaram. Valeu!

Agradeço algumas pessoas maravilhosas com que tive oportunidade de conviver e aprender durante o doutorado: Erasmo, Débora e Solange (DPCT/IG) que, entre estudos e risadas, mostraram-se ultra especiais; aos integrantes da família Parczanparc – Pô, Lu, CaÊ, Lee, Nenê, Ju e Ed - amigos queridos, cujos brigadeiros e brincadeiras encheram de alegria minhas vindas a Campinas. Na Faculdade de Educação, agradeço a Cristina (tão longe, lá no início do curso) e a Vicente, já vislumbrando trabalhos futuros.

Agradeço do fundo do coração a Lucy, Ed, Alberto e Juju que, durante o período de redação do texto, me acolheram em sua casa de braços abertos. Sem o apoio, a amizade e o carinho deles, talvez este trabalho não fosse escrito. De forma especial, volto a agradecer duas amigas-irmãs: Eneida, que me atura há anos, e Juliana, que delicadamente dividiu seu quarto e ajudou a espantar todas as minhas ‘neuras’ dos últimos cinco meses. Tenho com vocês uma dívida impagável. Obrigada por tudo!

Ao Gustavo, que acompanhou minha trajetória no doutorado, desde o início, e com quem dividi os melhores e piores momentos deste período. Seus estímulos (e broncas!), sua ajuda, prova de carinho, possibilitaram que esta tese chegasse ao fim.

A *toda* a minha família, que não está só nos meus genes, mas em tudo o que faço. Prá mim, eles são as pessoas mais importantes do mundo! Mas agradeço especialmente a ajuda recebida, neste final, de dois ‘anjinhos’: Marisa, minha irmã, e Renato, meu primo – sem os cuidados e a atenção dele, estas páginas não poderiam ser lidas!

Finalmente, agradeço a Deus por colocar muita LUZ na minha vida e possibilitar o término deste trabalho. Meu trajeto no doutorado foi difícil, com o aprendizado intelectual sendo simultâneo a perdas duras e a um intenso processo de auto-conhecimento e busca interior. Senti a presença Dele em vários momentos, de diversas formas: nos conselhos da Dr<sup>a</sup>. Sofia e do Dr. Forastieri; no carinho, tão importante, de meus pais, irmãos e sobrinhos; nas palavras da Leo, da Paola e dos meus mestres de Yoga; nas minhas meditações; no retorno da minha capacidade de estudo e concentração. Mostrando-se presente no meu cotidiano, no sorriso e nos gestos de cada uma das pessoas citadas aqui, foi a força que possibilitou o fim desta etapa da minha vida.

*'Este caminho, ninguém mais o percorre, senão o crepúsculo'* Bashô.

*“As crônicas registravam visitas de naves de outros planetas, em eras passadas. Eles mesmos tinham perscrutado os caminhos do espaço, em tempos remotos (...). Isso, porém, pertencia a um passado muito longínquo, que eles nem mesmo lamentavam, porque a sabedoria que os irmanava pusera de lado toda vã glória da conquista e todas as ilusões de poderio e expansão. Os séculos sem conta que viveram ensinaram-lhes que era glória suficiente viver em paz em seu próprio mundo, cultivando o saber e as artes, a justiça e a tolerância, lutando para que todos pudessem viver em abundância e com tranqüilidade. Não há nenhum mundo pequeno demais para que seus habitantes se dediquem à sua própria felicidade”.*

(Jeronymo Monteiro, conto **A Recepção**, publicado na *Tribuna de Santos* em junho de 1966)

## RESUMO

O modelo de Universidade moderna, do século XIX, que associa ensino e pesquisa com autonomia, foi formalmente adotado para todas as instituições de ensino superior brasileiras pela Lei da Reforma Universitária, em 1968. O objetivo declarado da reforma, segundo o Governo Militar, era a modernização destas instituições, públicas e privadas, capacitando-as a contribuir para o desenvolvimento econômico e social autônomo do país.

No final da década de 70, porém, já havia sinais do fracasso da sua implementação. Desde então, propostas visando sua reformulação foram apresentadas pelo Governo Federal e outras entidades. Em 1997, o decreto n.º 2306, complementar à Lei de Diretrizes e Bases/96, modificou-o, determinando que apenas algumas instituições - as Universidades - seguiriam realizando ensino e pesquisa. A modernização do ensino superior passou a ser entendida como formação de profissionais 'competitivos' para o mercado, de forma menos dispendiosa para o Estado.

A análise dos documentos oficiais ao longo do período 1968-1996, à luz da evolução do contexto político e econômico, da literatura nacional e internacional e da produção crítica de entidades de representação acadêmica, permitiu verificar que o objetivo da modernização proposta em 1996, tal como ocorreu na Reforma Universitária de 1968, era adequar a estrutura de ensino superior do país à continuidade do processo de reprodução do capital. O projeto 'Brasil: Grande Potência' apenas foi substituído pela 'integração competitiva no mercado global'.

Desta forma, a modernização das instituições de ensino superior brasileiras confirma tendências mundiais de crise da Universidade, mas assume especificidades da sua situação periférica, em que o acesso ao saber permanece privilégio de uma elite.

## ABSTRACT

The Modern University model, from the nineteenth century, which associates teaching and research with autonomy, was formally adopted in Brazil with the University Reform Act of 1968. The declared aim of the reform, according to the Military Government, was the modernization of higher education institutions, both public and private, to make them able to contribute to the autonomous social and economic development of the country.

At the end of the 1970s, however, there were signs of failure in the implementation of this model already. Proposals aiming at its reformulation were submitted by the Federal Government and other bodies; notwithstanding, it was modified only in 1997, through an act complementary to the Guidelines and Bases of Education Act of 1996. According to the new law, just some institutions - the Universities - would continue to carry out teaching and research activities. The modernization of higher education was understood, then, as the education of 'competitive' professionals for the market, in a less costly way for the State.

The analysis of official documents throughout the period 1968-1996, in light of the evolution of the political and economic context, the production of academic representation bodies, and the international literature, has allowed us to check that the modernization proposed in 1996 aims, as the University Reform/68 did, at adapting the higher education structure of the country to the continuity of the capital development process. The 'competitive integration in the global market' has just substituted for the project 'Brazil: Great Potency'.

Thus, the modernization of higher education institutions in Brazil confirms world tendencies towards crisis in the modern model, but taking on the specificities of its peripheral situation, in which access to knowledge (and not the education of labor to the market) is a privilege of an elite.

## **A CRISE DA UNIVERSIDADE MODERNA NO BRASIL**

<b>INTRODUÇÃO</b>	01
<b>CAPÍTULO 1 – ORIGENS DA UNIVERSIDADE MODERNA OCIDENTAL</b>	07
1.1 – A Universidade na Idade Média	09
1.2 – A Universidade Moderna	16
1.2.1 - O Paradigma da Modernidade	16
1.2.2 - O Conceito de Universidade Moderna	20
1.2.3. - Modelos de Universidade	23
1.3 – Entre a Concepção Funcional e Liberal	28
1.3.1 – Sob a Intervenção do Estado	29
1.3.2 – A Serviço do Estado e da Sociedade	32
1.3.3 – Entre a Concepção Funcional e Liberal	37
<b>CAPÍTULO 2 – A UNIVERSIDADE NO BRASIL: CRIAÇÃO e MODERNIZAÇÃO</b>	45
2.1 – Modernidade e Modernização no Brasil	47
2.1.1 - Conceito de Modernidade e Modernização	47
2.1.2 - Brasil: em busca de Modernidade	51
2.2 – Modernização e Universidade no Brasil	58
2.2.1 - Universidade e Modernização	58
2.2.2 - Origens da Universidade: da Colônia até 1930	65
2.2.3 – As Primeiras Propostas: de 1930 a 1945	70

2.2.4 - Tentativas de Modernização: de 1945 a 1964	78
2.2.4.1 - O Contexto Político e Econômico	78
2.2.4.2 - Expansão e Modernização	80
2.2.4.3 - Iniciativas de Modernização	86
2.2.4.4 - A Proposta da Universidade de Brasília	89
<b>CAPÍTULO 3 – REFORMA UNIVERSITÁRIA DE 1968: O PROJETO</b>	<b>99</b>
3.1 – O Contexto Político e Econômico	101
3.1.1 – Golpe Militar: Ruptura e Repressão	101
3.1.2 – Educação e Planejamento Econômico nos anos 50 e 60	104
3.2 – Antecedentes da Reforma e a Lei n.º 5.540	112
3.2.1 – Os Acordos MEC-USAID	112
3.2.2 – A Reforma segundo o Movimento Estudantil	116
3.2.3 – O Relatório Meira Matos	123
3.2.4 O Grupo de Trabalho da Reforma Universitária/GTRU e a Lei n.º 5540	126
3.3 – Reforma Universitária: Expansão e Modernização	134
3.3.1 – As Diferentes Concepções de Reforma Universitária	134
<b>CAPÍTULO 4 – REFORMA UNIVERSITÁRIA DE 1968: A IMPLEMENTAÇÃO</b>	<b>141</b>
4.1 – A Educação no Governo Militar	143
4.1.1 – Da Política Econômica à Política Social	143
4.1.2 – A Educação nos Planos Nacionais de Desenvolvimento	146

4.2 – A implementação da Reforma Universitária	157
4.3 – Implicações da Reforma Universitária	172
4.3.1 – A Nova Crise da Universidade	172
4.3.2 – Reforma Universitária: do Planejamento ao Fracasso	178
<b>CAPÍTULO 5 – A CRISE DO MODELO DA UNIVERSID. BRASILEIRA</b>	<b>187</b>
5.1 – A Transição Política e o Contexto Econômico	189
5.2 – A Universidade no Fim do Militarismo: Críticas e Corte de Recursos	196
5.2.1 – A Nova Orientação para a Educação	196
5.2.2 – Orientação para a Universidade	201
5.3 – As Propostas de Mudança e a Nova República	206
5.3.1 – O Plano de Educação da Nova República	209
5.3.2 – A Comissão de Alto Nível	212
5.3.3 – O Grupo Executivo de Reformulação da Educação Superior / GERES	216
5.3.4 – A Associação Nacional dos Docentes de Ens. Superior/ANDES	220
5.3.5 – A Crise da Universidade e as Propostas de Reforma	224
5.4 – A Universidade na década de 80	233
<b>CAPÍTULO 6 – A ATUAL CRISE DA UNIVERSIDADE MODERNA                     OCIDENTAL</b>	<b>239</b>
6.1 – A Crise da Universidade: algumas visões	241
6.1.1 – A ‘Crise do Paradigma Moderno’	241
6.1.2 – A ‘Crise de Funções’	247
6.1.3 – A ‘Crise do Reajuste ao Capital’	252

6.2 - A Crise da Universidade Moderna: dos Países Centrais aos Periféricos	259
<b>CAPÍTULO 7 – EM DIREÇÃO A UM NOVO MODELO – A LDB/96</b>	<b>263</b>
7.1 – A Modernidade Neoliberal	265
7.1.1 – A Globalização e o Novo Papel do Estado	265
7.1.2 - A Reforma do Estado no Brasil	269
7.2 – A Modernização na Educação	277
7.2.1 – Neoliberalismo e Educação	277
7.2.2 – A Educação no Governo Collor	280
7.2.2.1 - Orientação para o sistema Educacional	280
7.2.2.2 - Orientação para o Ensino Superior	284
7.2.3 – O Governo FHC e a Continuidade da Reforma	290
7.3 – As Diretrizes da LDB/96 para o Ensino Superior	295
7.3.1 – As Medidas Propostas	295
7.3.2 – A Legislação Complementar	298
7.3.3 – Diferenciação e Diversificação	300
<b>CAPÍTULO 8 – UMA NOVA UNIVERSIDADE</b>	<b>307</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>317</b>

## INTRODUÇÃO

Esta tese resulta de reflexões e investigações sobre as instituições de ensino superior (IES) no Brasil, em particular a Universidade pública. Seu fio condutor é a transformação da definição e função da instituição universitária ocorrida no ambiente acadêmico e estatal nos últimos 30 anos, em um processo que levou à crescente complexidade desta.

Verificamos que dentre os diversos atores - individuais e coletivos, internos e externos às instituições - que participaram deste processo, o Estado, responsável pela manutenção e direcionamento de políticas para este setor, é fundamental para o seu entendimento. Diante disso, a análise de planos de ação governamental e de propostas de alteração na legislação constituem-se elementos centrais do desenvolvimento deste trabalho.

O objeto de investigação é o conceito de Universidade moderna, tal qual implementado no Brasil pela Reforma Universitária de 1968 (RU/68), e seus desdobramentos. Entendemos a principal característica da Universidade moderna como a associação das atividades de ensino e pesquisa com autonomia. Neste trabalho, esta característica será utilizada para denominar o 'modelo moderno' de Universidade.

A RU/68 determinou a adoção do modelo moderno em todas as IES do país, em meio a diversas reivindicações dos atores: (i) Estado: desenvolvimento econômico autônomo; (ii) Sociedade: democratização do acesso; (iii) Setor Produtivo: formação de recursos humanos qualificados; (iv) comunidade universitária: formação/consolidação de infra-estrutura para realização do trabalho acadêmico. Esperava-se, desta forma, aumentar a qualidade, a produtividade e a eficiência destas instituições, levando-as a contribuir para um projeto de nação em que a capacidade de produção de ciência e tecnologia levaria à autonomia econômica e social.

Ao final da década de 70, porém, já se fazia perceptível o fracasso da reforma, bem como a necessidade de revisá-la. Mas, apesar de feito o diagnóstico, medidas nesta direção só começaram a ser tomadas a partir da década de 90, e a nova reforma foi

efetivada pela Lei de Diretrizes e Bases de 1996 (LDB/96) e alguns decretos e leis complementares.

As hipóteses inicialmente formuladas para o fracasso da RU/68 foram:

- 1 – o modelo que se pretendia implementar não levava em conta as reais necessidades e possibilidades do conjunto das IES do país;
- 2 – o modelo atendia às necessidades e possibilidades das instituições mas, devido a mudanças ocorridas ao longo do tempo, tornou-se ultrapassado.

Objetivamos clarificar, portanto: (i) as condições de implementação do modelo de ensino e pesquisa em todas as IES do país; (ii) quais alterações, ocorridas ao longo do tempo, concorreram para a necessidade de uma nova reforma, que acabou por restringir a associação entre ensino e pesquisa a algumas instituições - as Universidades. As perguntas que direcionaram a investigação foram: a) como era compreendido o modelo moderno implementado pela RU/68; b) por que a Universidade foi considerada 'em crise' menos de uma década depois da reforma; c) quais fatores contribuíram para a nova reforma, promovida pela LDB/96.

Este estudo começa com a definição de conceitos utilizados ao longo do texto, como Universidade, modelo moderno e modernização. Faz, a seguir, um breve relato da história do ensino superior no Brasil (da criação das primeiras instituições e Universidades às tentativas de modernização) e prossegue analisando, com algum detalhe, a implementação do modelo de ensino e pesquisa determinado pela RU/68. Ele finaliza com a alteração deste, em agosto/97, pelo decreto complementar n.º 2.306 à LDB/96. Esta delimitação se justifica por considerarmos que, a partir de então, iniciou-se uma outra fase para o conjunto das IES do país: se em 1968 buscou-se elaborar um modelo que o tornasse homogêneo, a partir de 1996 tratou-se de assumir a diferença entre as instituições que o compõem, permitindo e estimulando diversidade de projetos institucionais.

A Reforma Universitária de 68 e a constatação do seu 'fracasso', assim como a LDB/96, já foram objeto de análise de diversos autores. Neste trabalho, porém, ambas

são relacionadas a um processo de ‘modernização’ do país, diretamente vinculado à industrialização e ao ajuste deste às etapas de reprodução do capital. Desta forma, torna-se possível compreender não só os diversos significados que o termo ‘modernização das IES’ assumiu ao longo do tempo, mas também os diferentes papéis que o Estado reservou a estas, nas últimas quatro décadas, quando empreendeu projetos nesta direção.

A modernização das IES brasileiras em 1968 e 1996 também é analisada à luz da crise que a instituição universitária atravessa nos países centrais. Embora, em ambos os casos, o fenômeno esteja relacionado ao processo de globalização do capital, no caso brasileiro ela irá assumir, como veremos, especificidades próprias da sua condição periférica.

Os limites deste trabalho são:

1. Seu foco é exclusivamente a Universidade pública, embora eventualmente sejam feitas referências ao ensino superior privado.
2. A história da Universidade brasileira, das suas origens aos dias atuais, já foi minuciosamente descrita por outros autores. Nossa abordagem e revisão deste processo foi feita apenas com intuito de recuperar as causas da institucionalização do modelo de ensino e pesquisa para todas as IES, feita em 1968, e a reversão deste, em 1996.
3. A Reforma Universitária de 1968 decretou a indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão – o chamado modelo tripartido. Este trabalho, no entanto, não abordará a implantação da extensão.
4. Os conceitos de modernidade e modernização têm sido, nos últimos anos, amplamente utilizados e discutidos nas Ciências Humanas. Não foi preocupação nem objeto deste estudo abordá-los de forma profunda, apenas explicitar como eles vêm sendo utilizados e compreendidos no que se refere à Universidade brasileira.
5. Ele não discute a fundo a LDB/96, tampouco suas conseqüências. Seu principal interesse está na identificação dos fatores e demandas que levaram à formulação de uma nova proposta/política para as IES do país.

No Brasil o termo ‘Universidade’ tem sido utilizado, freqüentemente, em referência ao conjunto das IES brasileiras, que abarca um conglomerado de instituições com diferentes características quanto ao desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão, além de tamanho, fontes financiadoras, sistemas jurídicos. Ou seja: denomina um sistema bastante heterogêneo e complexo. Neste texto, utilizaremos ‘Universidade’ em alusão a instituições públicas dedicadas ao ensino e à pesquisa pertencentes à rede federal de ensino superior. Apenas eventualmente o empregaremos de forma generalizada.

As fontes de pesquisa utilizadas neste trabalho foram: (i) *primárias*: documentos e dados estatísticos oficiais do Ministério de Educação e Cultura e de entidades representativas de docentes e administradores universitários; (ii) *secundárias*: estudos sobre o tema. A relação Estado-Universidade levou-nos a considerar as propostas, normas e disposições emitidas pelo Governo Federal e por seus integrantes como parte do comportamento estatal, enquanto as ações e reações de grupos, associações, sindicatos, dirigentes ou autoridades acadêmicas como indicativas do comportamento das instituições. Comentários, críticas, e manifestações de outros atores não diretamente pertencentes a estes espaços também foram utilizados, mas não de forma sistemática, sendo consideradas componentes da relação Estado-Universidade-Sociedade.

Segundo VIEIRA (1991:148): “*O exame do debate sobre ensino superior demanda que o investigador esteja atento não apenas àquilo que aparece oficialmente como projeto... mas observe também como o discurso vai sendo gestado e identifique as forças que interferem na sua elaboração*”. FÁVERO (1980:7) também alerta que, para compreender o real significado de uma reforma, não é suficiente o exame de documentos e da legislação: “*A pesquisa histórica aplicada à educação só faz sentido quando capta o significado de certos eventos como parte de uma totalidade, de uma realidade concreta*”.

Seguindo esta linha, a reconstituição da história das Universidades brasileiras foi elaborada através da seleção e interpretação de fatos do contexto político, econômico e educacional do país considerados relevantes e integrantes da dinâmica de formulação de

políticas públicas, já que nenhuma política/projeto institucional existe independente de uma realidade concreta.

Receávamos, a princípio, que a ‘linearidade’ histórica (pela seqüência de fatos e décadas) restringisse a visão do ‘jogo de forças’ da relação Estado-Universidade, bem como do processo de elaboração de políticas, impedindo a percepção da *teia de relações* que envolve as instituições acadêmicas. Diante disso, cogitamos redigir um texto com poucas referências a datas, à medida que o objetivo estava em apreender o dinamismo dos fatos e do contexto que os gerava. Mas estes, inevitavelmente, localizam-se no tempo e no espaço.

Por isso, e por motivos didáticos, a divisão de capítulos, que privilegiou as ‘fases da modernização’ da Universidade, guarda uma certa ‘correspondência’ com alguns marcos da história do país. Mas, como se verá, tais fases nem sempre refletem rupturas ou inovações no setor político, econômico e social. Sendo assim, a delimitação dos capítulos não deve ser vista de forma rígida: são um guia de leitura, não uma camisa de força.

Meu interesse pelo tema da Universidade vem do início da graduação: queria saber por quê ela funcionava daquela forma; quem tomava as decisões; por quê o ensino e a pesquisa nem sempre caminhavam juntos; o que distinguia meu curso de graduação de tantos outros existentes no país. Naquele período, justamente o fim da ditadura militar, tive oportunidade de participar, de dentro do espaço acadêmico, de momentos e debates que questionavam a estrutura e o papel social das IES<sup>1</sup>. Mais tarde, como representante de alunos de pós-graduação no Conselho Universitário da Unicamp e auxiliar de pesquisa em uma de suas unidades, tive ainda outra visão da instituição, que

---

<sup>1</sup> Externamente à Unicamp: o movimento das ‘Direta-Já’ (1984) e a Constituinte (1988). Internamente: a mudança do processo seletivo do seu vestibular (de questões de múltipla escolha para dissertativas, em 1986) e a greve pela Autonomia das Universidades Estaduais Paulistas (1988).

fazia aumentar meu interesse pelo tema. Tal levou-me a realizar o mestrado nesta área<sup>2</sup> e, finalmente, o doutorado.

Esta trajetória, no entanto, só foi possível devido ao meu privilégio de haver ingressado em uma instituição como a Unicamp, Universidade pública de projeção no país que realiza suas atividades com excelência graças às condições que lhe são propiciadas para tanto. Cresci pessoal e intelectualmente porque tive um ambiente cultural rico a minha volta; oportunidade de ver e ouvir autoridades no país (e no mundo!) em várias áreas do conhecimento; aulas com professores que faziam ciência e faziam pensar, sem ventriloquizar livros; acesso a excelentes bibliotecas; chance de circular por diferentes institutos e faculdades, obtendo formação interdisciplinar... Enfim: porque apesar dos vários problemas e imperfeições que ela possuía (e ainda possui!), propiciou um verdadeiro ambiente de formação intelectual.

À Unicamp sou extremamente grata por este privilégio que, espero, possa ser estendido e usufruído por muitas gerações de estudantes. Espero, ainda, que este trabalho ajude a compreender a importância da Universidade poder manter-se um espaço público, autônomo, de formação de cidadãos e produção de conhecimento original.

---

<sup>2</sup> MENEGHEL (1994) *Zeferino Vaz e a Unicamp: uma trajetória e um modelo de Universidade*. Campinas: FE/Unicamp.

## CAPÍTULO 1 – ORIGENS DA UNIVERSIDADE MODERNA OCIDENTAL

Este capítulo apresenta uma revisão da literatura sobre a origem e a história da Universidade no Ocidente, a partir do trabalho de autores que abordaram o tema detalhadamente. Ao fazê-lo, explicitaremos como se deu o surgimento do conceito de Universidade moderna, que associa as atividades de ensino e pesquisa com autonomia e que deu origem ao formato institucional utilizado nas últimas décadas, a fim de melhor contextualizar o intenso debate que vem se realizando, nos últimos anos, sobre a sua reestruturação.

A descrição de alguns dos marcos da trajetória da Universidade é feita do ponto de vista da sua *funcionalidade*, destacando que a idéia de função ou de papel a cumprir, pela instituição acadêmica, fez-se presente desde os seus primórdios, constituindo-se fator de conflito/tensão no seu relacionamento com o Estado e a Sociedade.

No primeiro item, apresentamos as origens da Universidade Ocidental, na Idade Média, e como seu vínculo com a Igreja foi paulatinamente rompido com o surgimento e crescimento do poder de atuação dos Estados nacionais. No item seguinte, mostramos como os ideais iluministas se constituíram em uma pressão que, apesar de externa à Universidade, contribuiu para que esta entrasse na modernidade e para que os princípios de Razão e Estado se tornassem as bases dos modelos de Universidade na Alemanha e na França.

No terceiro item fazemos uma reflexão sobre a Universidade da perspectiva dos papéis de formação de profissionais e crítica social que ela veio a desempenhar na era moderna, verificando como eles têm coexistem, atualmente, no interior da instituição.

## **1.1 – A Universidade na Idade Média**

## **1.2 – A Universidade Moderna**

1.2.1 – O Paradigma da Modernidade

1.2.2 – O Conceito de Universidade Moderna

1.2.3 – Modelos de Universidade

## **1.3 – Entre a Concepção Funcional e Liberal**

1.3.1 – Sob a Intervenção do Estado

1.3.2 – A Serviço do Estado e da Sociedade

1.3.3 – Entre a Concepção Funcional e Liberal

## 1.1 – A Universidade na Idade Média

Segundo VERGER (1990) o nascimento das Universidades ocidentais, no século XII, deve ser pensado como resultado de uma conjunção de elementos favoráveis ao florescimento da cultura.

No Ocidente, no início desse século, somente na Itália existiam escolas leigas onde eram ensinadas Artes Liberais, elementos de Arte notarial e Direito prático. Em todos os outros lugares as escolas estavam inteiramente nas mãos da Igreja, tendo sua organização e conteúdo baseados em princípios herdados da época carolíngia. Estabelecidas em cidades com certa importância e vinculadas a um estabelecimento religioso, mosteiro, catedral ou colegiada, eram destinadas ao preparo de clérigos. Eventualmente, porém, recebiam alunos de fora – jovens atraídos pela reputação de um mestre ilustre, nobres a quem os pais desejavam dar uma certa formação intelectual. No conjunto, o nível era medíocre: dispensavam o ensino elementar (leitura, escritura, cálculo) e ritos litúrgicos (VERGER, 1990:19-20).

Com o chamado ‘Renascimento do início do século XII’, uma série de fatores criou um ‘clima favorável’ à transformação desta vida escolar e ao surgimento das Universidades: a revalorização da Dialética<sup>3</sup>, o aumento de traduções de autores clássicos (gregos e latinos), o desenvolvimento urbano ou renascimento das cidades (que propiciou o surgimento de ofícios e de corporações profissionais)<sup>4</sup>. Com a multiplicação

---

<sup>3</sup> O estudo deixou de limitar-se à “leitura inteligente da Sagrada Escritura”. Tornou-se possível isolar dos textos problemas filosóficos e interrogar sobre o homem, o mundo e Deus. Com isso, o saber ganhou novamente finalidade desinteressada, visando propor um sistema coerente de mundo. Cabe destacar que, neste momento, “o intelectual toma consciência da especificidade social de seu trabalho”, ampliando o espectro do clérigo ligado à sua Igreja. Ele descobre também que “os métodos e a finalidade de sua pesquisa e de seu ensino são autônomos” (VERGER, 1990:28-30).

<sup>4</sup> “...o nascimento das Universidades é indissociável do renascimento das cidades, em certas regiões do Ocidente, a partir do final do século XI. (...) A cidade era, em primeiro lugar, a divisão do trabalho, o surgimento dos ofícios, comerciais ou artesanais; a vinculação profissional tornava-se um dos dados essenciais da consciência de si mesmo. A cidade, como conseqüência, era também a corporação,

das escolas existentes e a organização corporativa de seus mestres e estudantes surgiram e se desenvolveram as primeiras instituições universitárias, como a Universidade de Paris e a de Bolonha.

Durante toda a Idade Média, a religião predominou de forma hegemônica na vida pública e privada da população. A concepção de indivíduo, tal como a conhecemos na era Moderna, ainda não havia surgido; povos e pessoas eram totalmente submissos às imposições da Igreja e considerados *'incapazes e sem autonomia de pensamento e estilo de vida'*. Tendo se incumbido de *'educar a humanidade'*, a Igreja direcionava o ensino para suas verdades e dogmas estabelecidos, fazendo prevalecer o argumento de autoridade de filósofos cristãos e da Antigüidade Clássica. Ela controlava, deste modo, o ensino e a pesquisa (SANTOS F.º, 2000:17-19).

A ascensão das Universidades na Idade Média pertenceria, segundo MINOGUE (1977), a um dos raros *"momentos culturais por meio dos quais a insatisfação de uma geração com o estado de sua herança intelectual conduziu a um círculo de novas realizações"*<sup>5</sup>. No entanto, as origens medievais desta instituição não teriam (e ainda não têm) recebido muita importância, porque os homens 'modernos' preferem vê-la no *demos* ateniense e no espírito clássico da racionalidade que no espírito medieval da associação corporativista. Além disso, a percepção moderna de Universidade como 'usina tecnológica' faria do seu período medieval 'um fracasso', uma vez que este não teria contribuído para o desenvolvimento da tecnologia, mas da ciência (p.23).

Inicialmente independentes diante do poder político, mas submissas ao bispo local, com o tempo as Universidades passaram a solicitar a mediação da Igreja de Roma em busca de maior autonomia, pois uma autoridade mais distante *'ampliava seu espaço interno de liberdade acadêmica'*. A Universidade de Paris foi a primeira a adotar esta estratégia de 'libertação', tornando-se marco de uma progressiva conquista de autonomia

---

*frequentemente chamada universitas, os homens que exerciam o mesmo trabalho e viviam perto uns dos outros tendiam naturalmente a se associarem para se defenderem"* (VERGER, 1990:26).

<sup>5</sup> Entre estes momentos estariam: 1) o nascimento da 'ciência' entre os gregos, no século VI a.C., no qual teria surgido a 'primeira Universidade', com Platão; 2) o Renascimento ou Revolução Científica, entre 1450 a 1700, período de grande multiplicidade de eventos intelectuais (MINOGUE, 1977:22).

desta instituição. Segundo a análise de RENAUT (1995), esta teria sido a primeira *‘transformação revolucionária da Universidade em sua trajetória histórica’* (apud SANTOS F.º, 2000:19).

Cabe destacar que, neste período, o sentido da palavra ‘educação’ não abarcava a idéia de conhecimento como preparo para a realização de uma determinada função<sup>6</sup>. Entre os europeus ela teria significado, dos tempos medievais em diante, *“a imersão nos mundos abstratos da matemática e música, do Direito e da literatura da Grécia e de Roma”*. A experiência educacional era considerada válida por si, não precisando de *“qualquer significado determinado em relação ao que um homem educado produziria pelo resto de sua vida”* (MINOGUE, 1977:9).

Mas, de uma ‘criação viva’ do século XII, a Universidade tornou-se, nos séculos seguintes, uma instituição de modelo rígido, reproduzido em larga escala. Vejamos a análise de VERGER (1990) sobre este período. A rápida proliferação e a tendência laicizante das escolas enfrentavam resistência da Igreja, que não queria abandonar o monopólio do ensino – mantido pela concessão de privilégios a estudantes e professores. Aos poucos, aumentava a consciência de papas e soberanos sobre o papel que as Universidades poderiam desempenhar ao colocar à disposição, da Igreja ou do Estado, pessoal intelectualmente qualificado. O reconhecimento de que na formação universitária, além de prestígio e valor cultural, haveria uma utilidade prática e um alcance político, fazia com que estes últimos estimulassem e criassem novas instituições<sup>7</sup> (p.43).

---

<sup>6</sup> As opções de currículo eram bastante reduzidas. Havia a Faculdade de Artes, que ensinava as sete artes liberais, compostas pelas Artes Verbaís (gramática, retórica, dialética – Ciências Humanas) e Artes Reais (aritmética, geometria, astronomia e música – ciências da natureza). Havia ainda três Faculdades Profissionais Superiores – Medicina, Direito e Teologia – que só aceitavam a matrícula de alunos que já tivessem concluído o curso das Artes Liberais (SANTOS F.º, 2000:20).

<sup>7</sup> *“Os Estados já existiam na Europa no século XIII e já haviam entrado em relação com as Universidades. (...) [estas] podiam ser perigosos focos de agitação social e religiosa, tanto mais que haviam sido dotadas pelo papado de privilégios que as subtraíam em grande parte aos poderes públicos. Mas [os Estados] tinham também tido a ocasião de apreciar as vantagens que podiam trazer-lhes as Universidades; às cidades que as acolhiam traziam prestígio e prosperidade; aos governos, podiam fornecer juristas qualificados e... partidários da soberania do Estado”* (VERGER, 1990:115).

No século XIII, a quase totalidade dos Estados deixara ao papado o cargo de fundar Universidades e assegurar sua disciplina. Eles não tinham interesse nem condições, naquele período, de disputar com a Igreja o monopólio do ensino, uma vez que seus meios e ambições ainda eram limitados. Mas, ao longo do século XIV, em função de progressiva evolução administrativa e ideológica e da formação e consolidação dos Estados territoriais europeus, houve grandes transformações nas relações entre Estado e Universidade. O que foi determinado *papel* da Universidade neste período deve, portanto, ser interpretado no bojo das alterações ocorridas no interior dos Estados, cujas demandas começavam a se formar (pp.121-122).

*“De um lado, os Estados substituíram as organizações ainda frágeis no século XIII, por burocracias extremamente complexas... [tal] ocasionou, da parte dos Estados, uma demanda decuplicada em matéria de juristas qualificados e tornou-se logo evidente que as antigas Universidades do século XIII não bastavam para satisfazê-la. De outro lado, a própria concepção do Estado, a “imagem do príncipe” enriqueceu-se no final da Idade Média. Não basta mais ser bom cavaleiro e bom cristão para ser bom rei. Elementos novos... vieram acrescentar-se à definição ideal do soberano: sua autoridade devia ser onipresente; a legislação, a economia, a educação, toda a vida do reino dependia de sua competência. (...) Nessas condições, os incentivos dados aos estudos, os favores reservados aos universitários, tornaram-se um dos elementos do prestígio dos Estados e, como consequência, uma das suas obrigações políticas.” (VERGER, 1990:116)*

Diante desta necessidade real dos Estados, multiplicaram-se as Universidades criadas por príncipes<sup>8</sup>. Estes, com o objetivo de obter os servidores exigidos pelo crescimento burocrático, aos poucos foram alterando o elo das instituições universitárias com a Igreja, bem como a própria natureza destas.

*“Às corporações autônomas, centros de pesquisa e ensino, freqüentemente despedaçadas por conflitos violentos mas ricas por seu dinamismo e vida própria, haviam sucedido “centros de*

---

<sup>8</sup> Cabe destacar, porém, que embora a maioria das Universidades dos séculos XIV e XV tenha sido criada por príncipes, o funcionamento destas precisava ser confirmado pelo Papa - que, em geral, respondia favoravelmente aos pedidos que lhes eram apresentados (VERGER, 1990:116-117).

*formação profissional a serviço dos Estados” (J. Le Goff) e fortemente controlados por eles. Estes, substituindo-se progressivamente à Igreja, aceitavam verdadeiros sacrifícios para desenvolver e manter as Universidades; não lhes regateavam honras oficiais e davam bons empregos a seus graduados. Mas em troca, tais Universidades deviam funcionar regularmente, apoiar a ação dos governos, formar clérigos, juristas, médicos competentes, não se tornarem focos de desordem intelectual, social, política ou religiosa” (VERGER, 1990:138).*

Em seu nível interno, as Universidades também passaram por grandes alterações. O surgimento, no século XIV, de doutrinas que questionavam a forma e o conteúdo do ensino ministrado e estimulavam a realização de pesquisas científicas (sobretudo na Faculdade de Artes), enfrentava a resistência de setores da Igreja que temiam uma progressiva perda do poder eclesiástico sobre mestres e estudantes<sup>9</sup>. O desenvolvimento da monarquia pontifícia, por sua vez, também multiplicava a demanda por pessoal qualificado na administração da Igreja, elevando a importância do Direito Canônico (observância das regras hierárquicas) nas Universidades medievais. Como resultado, a relativa liberdade intelectual existente começou a ser cerceada (as aulas passaram a limitar-se à abordagem de questões religiosas de forma dogmática e pouco polêmica) e a estrutura organizacional enrijecida (VERGER, 1990:95 ss.).

As Universidades do século XV, portanto, eram bastante diferentes das nascidas nos séculos anteriores. As transformações citadas, em nível externo e interno, implicaram uma ‘redistribuição de forças’ que acabou por provocar limitações na sua forma de atuação. Houve restrição da autonomia jurídica e acadêmica, tendência à ‘aristocratização’<sup>10</sup> e transformação da atitude dos professores diante do seu saber e ofício, pois, à medida que “*o gosto desinteressado pela ciência, o desejo de partilhá-la com outros, e a confiança no valor fecundo da discussão*” desapareceram, foi-se com eles a idéia de Universidade do século XIII (idem: 147-148).

---

<sup>9</sup> A mais original foi o occamismo, que separava totalmente ciência e fé. Ver, a respeito, VERGER (1990:96-98).

<sup>10</sup> Não que “*tenha havido assimilação à nobreza, mas antes tendência para a nobreza e vontade de rejeitar tudo o que, decididamente, não fosse nobre*”. Sobre a questão da aristocratização e o conseqüente ‘fechamento’ das Universidades, ver VERGER (1990:142 e ss.).

O Renascimento, transição da Era Medieval para o Humanismo do século XIX, não atingiu da mesma forma todas as Universidades<sup>11</sup>. A fundação das primeiras academias científicas, o surgimento dos primeiros museus, observatórios, jardins botânicos e laboratórios legitimavam, aos poucos, a atuação do cientista, e abria caminho para uma profunda transformação, desta instituição, rumo ao humanismo e às ciências (TRINDADE, 2000:14-15).

Neste período, dois acontecimentos influenciaram de forma decisiva uma nova configuração para as Universidades. Primeiramente, a transferência da competência sobre elas, da Igreja para o Estado, considerada por alguns autores marco da passagem da sua fase medieval para a moderna. Esta transição teve um forte componente econômico à medida que a Universidade, não podendo subsistir com recursos próprios, passou a depender de recursos públicos administrados pelo *Estado*.

*“Laicizada, a Universidade deixa de atender aos interesses teológico-políticos da Igreja, deixando também de merecer o seu apoio financeiro. O novo ator – o Estado – que assume a posição que antes pertencia à Igreja e que, portanto, também se torna o seu novo mecenas, passa também, tal como o fizera a Igreja antes, a colocar a Universidade a seu serviço”* (GOERGEN, 2000:118).

O outro acontecimento foi a Reforma Protestante, que rompeu a hegemonia tradicional da Igreja Católica. Apesar de ter provocado uma reação contrária (a Contra-Reforma), implicou em uma divisão religiosa radical entre as instituições acadêmicas, reforçando seu processo de laicização – pois, mesmo aquelas que não insurgiram contra o Papa de Roma, abandonaram o tradicional padrão teológico-jurídico-filosófico (TRINDADE, 2000:14-15).

---

<sup>11</sup> Na Itália, sob estímulo de príncipes, o Renascimento entrou nas Universidades já no século XV, criando condições favoráveis ao posterior desenvolvimento das ciências físicas e experimentais. Na França, a ciência se desenvolveu apenas nas Universidades periféricas. Na Inglaterra, a influência de Isaac Newton assegurou uma expansão científica proeminente, mas as Universidades eram acessíveis apenas à nobreza e à alta burguesia. A respeito, ver Stephen d' Irsay, *Histoire des universités françaises et étrangères*. Tome I et II, Paris, editions Picads, 1993 (apud TRINDADE, 2000:13-16).

De acordo com a análise de MINOGUE (1977), apresentada a seguir, as transformações ocorridas na Universidade no final do século XV e a nova função que lhe impôs o Estado, tornaram plausível considerar ‘educação’ sinônimo de ‘preparação para a vida’: *“Com o aparecimento desta visão funcional, tornou-se imediatamente possível inferir que a educação era condicionada ao tipo de vida almejado”* (pp.9-10).

A visão funcional foi acentuada no início do século XVII, quando homens como Bacon, Comenius e Locke começaram a apoiar fortemente a concepção de educação como ‘preparação para a vida’. Neste período, a idéia de soberania política, sob a influência da teoria de Hobbes, tornou-se corrente. Tomava corpo o ideal de Estado-nação que organizaria a sociedade e a tornaria ‘frutífera’. Todos eram conclamados a contribuir *“para o que era encarado como um esforço cooperativo, do qual não podia ser permitida a exceção de qualquer indivíduo ou instituição: trabalhar pela riqueza e pelo poder nacionais”*. Conforme tomava vulto a idéia de soberania política, o Estado transformava-se em *“poderosa agência organizadora, que podia (como fez muitas vezes) usar sua organização a serviço da produção”* (MINOGUE, 1977:24-25).

Diante desta concepção de Estado e sociedade, estes ‘homens modernos’, defensores da visão funcionalista da educação e entusiastas dos avanços tecnológicos, objetavam que ‘as Universidades estavam carentes de reforma’ e criticavam a tradição universitária medieval por seu ‘afastamento do mundo e de seus esforços’. Os governantes dos Estados europeus, por sua vez, visando fortalecer seus reinos econômica e militarmente, também demonstravam interesse por matérias técnicas que, se dominadas por seus súditos, facilitariam alcançar seus objetivos. Tal obrigava os que concebiam educação diversamente – como cultivo de talentos e sensibilidades não distribuídos igualmente entre os homens – à difícil tarefa de demonstrá-la como ‘coisa útil’ (MINOGUE, 1977:151-152).

Como forma de aliviar este conflito, a partir do século XVII foram criadas várias Academias de Artes e Ciências, Escolas e Institutos Politécnicos para tratar da difusão do ‘conhecimento útil’. Ou seja: desenvolveram-se dois tipos de instituições pedagógicas, representantes de diferentes concepções de educação: 1) escolas de ensino

médio e Universidades apegadas à tradição medieval; 2) escolas modernas ou técnicas e escolas Politécnicas (Academias de Artes e Ciências, Escolas de Comércio, Seminários, Institutos Técnicos etc.), “*projetadas explicitamente para se dedicar ao conhecimento útil e responder às necessidades de transformação*” (idem:10).

A pressão por uma atuação mais ‘funcional’ da Universidade, considerada por alguns uma ‘depreciação geral’ da palavra educação, é, portanto, herança do século XVII. Desde então, a educação – e também a Universidade – passou a ser vista de forma *instrumental*, como recurso. Não por acaso, tal visão surgiu no momento em que o desenvolvimento do capitalismo e das forças produtivas tomaram um rumo no qual a produção científica passou a ser valorizada por sua utilização tecnológica no mundo industrializado. Este período marca a introdução da *política* na educação, ‘semente’ dos sistemas nacionais de educação desenvolvidos nos tempos modernos (MINOGUE, 1977:152).

## **1.2 – A Universidade Moderna**

### **1.2.1 – O Paradigma da Modernidade**

O período moderno, que começa no século XVIII, representa um novo paradigma de entendimento do mundo e da sociedade. Segundo BOBBIO (1987, apud HORA, 1996:35), ele pode ser interpretado de duas formas: (a) *análise histórica*, que considera prioritariamente os eventos políticos – formação do Estado moderno, grandeza e decadência da monarquia absoluta, Revoluções Industrial e Francesa, surgimento dos Estados constitucionais e representativos, advento da democracia etc; (b) *interpretação ideológica*, que leva em conta fundamentalmente as relações econômicas, a forma de produção, a estrutura de classe de uma determinada sociedade<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Os principais trabalhos de interpretação ideológica realizados nesta linha são de Weber e Marx - este estabelece a relação capitalismo-modernidade e a analisa de forma crítica e dialética. Segundo Marx,

A tentativa de historicizar o conceito de modernidade, a fim de compreendê-lo, exige antes a compreensão da relação entre Iluminismo e Modernidade, pois o primeiro é considerado manifestação preparatória do segundo, que concretizou suas idéias. Dessa forma, muitas das críticas feitas à modernidade aparecem relacionadas ao Iluminismo<sup>13</sup>.

Entre os pilares Iluministas está a Razão e, por extensão, a valorização do saber e do conhecimento como instrumentos de dominação da natureza e do destino do homem. A aceitação e defesa da Razão como princípio aumentaram significativamente a partir do século XVI com Bacon e, depois, Descartes. No século XVIII, sua essência foi sintetizada por Kant no “*Sapete aude!*” – “ousar saber”, pensar com autonomia, que se tornou a palavra de ordem do período. Segundo Kant, o uso correto da razão seria o mecanismo utilizado para conhecer e interpretar com segurança as leis que regem a natureza e a sociedade, propiciando a previsibilidade de fenômenos que eliminaria a subjetividade da ciência<sup>14</sup>. No entanto,

*“A filosofia de Kant, que ainda tematiza o conhecimento humano de forma abrangente, foi sofrendo um paulatino estreitamento no sentido da proclamação unilateral do conhecimento científico como o único válido e seguro. A ciência foi ocupando por completo o espaço do conhecimento, alijando de seu campo todas as outras atividades ‘não científicas’ da razão humana...” (GOERGEN, 1996:17).*

---

há dois momentos da trajetória da modernidade: antes e depois de 1848, quando esta torna-se ‘anti-revolucionária, conservadora e tradicional’ pela impossibilidade da burguesia manter-se revolucionária do conjunto das relações sociais. Ele questiona: existe modernidade não capitalista? (HORA, 1996:38).

<sup>13</sup> Segundo críticas da vertente conservadora, o Iluminismo teria concorrido para o ‘*esvaziamento moral do mundo moderno*’. As vertentes de esquerda, por sua vez, criticam o fato do Iluminismo haver trazido a Razão para o centro da vida humana como elemento capaz de revolucionar o homem, tendo, no entanto, transformado-a em um novo mito a serviço da repressão. Criticam ainda o fato dele ser marco de um projeto administrativo que submeteu a vida humana a um processo de “*docilidade social, submissão à autoridade, individualização repressiva, para produzir sujeitos e súditos*”. A crítica dos pós-modernos ao Iluminismo também enfoca o monolitismo da razão única e a padronização da ética e da estética (HORA, 1996:36). A este respeito ver ROUANET (1987).

<sup>14</sup> A modernidade científica está fundamentada basicamente em dois princípios: a) separação radical entre sujeito e objeto; b) ordem uniforme como princípio organizador dominante da realidade, que reflete uma visão harmônica e estática do mundo. No século XIX, porém, a aceitação da teoria da evolução, de Darwin, transformou esta percepção numa visão de mundo dinâmica e evolucionária, admitindo o progresso incremental tanto no mundo natural quanto na sociedade humana (SANTOS Fº, 2000:22-23).

Desde então, a um conceito reduzido de Razão e saber, institucionalizado como Ciência, foi concedido um ‘poder normativo’ que se tornou padrão para qualquer ato cognitivo. Seu instrumento operativo, a lógica, tornou-se critério de legitimação de toda atividade humana, e a harmonia moderna viria da adequação a este paradigma de racionalidade (GOERGEN, 2000:107).

A valorização da Razão e do pragmatismo (visão utilitária do conhecimento) deram à ciência um caráter aplicado e útil, em substituição à perspectiva abstrata, teórica, de simples contemplação, dominante na pré-modernidade. Esta nova dimensão do conhecimento tornou-se característica da ciência moderna: criação de produtos e técnicas para ajudar a humanidade a resolver problemas, melhorar sua qualidade de vida e a sociedade em geral (SANTOS F.º, 2000:25).

Os princípios do período moderno podem ser caracterizados como: 1) humanismo secular - o mundo moderno ‘rompe’ com a religião; 2) capitalismo nacional - construção de estados nacionais; 3) hegemonia da racionalidade científica sobre a filosófica e teológica – a experimentação, na ciência, acaba com o dogmatismo do conhecimento pré-moderno, fundado na metafísica. Os critérios de ciência e vida modernas passaram a ser dados pela razão humana; 4) projeto iluminista – valorização dos ideais iluministas de liberdade, igualdade e fraternidade; 5) celebração do indivíduo e supremacia da liberdade individual e da razão em oposição à autoridade estabelecida – o indivíduo passa a ser a figura fundamental da sociedade moderna (LATHER, 1991, apud SANTOS Fº, 2000:27-30).

A passagem para o período moderno foi, portanto, marcada pela ebulição intelectual em um mundo que questionava através da Razão, em todos os campos e áreas, os princípios da Era Medieval, gerando uma nova visão do mundo<sup>15</sup>. Mas, mais do que mudanças decorrentes de uma sucessão de novos acontecimentos e descobertas, a

---

<sup>15</sup> Várias descobertas (pólvora, bússola, imprensa) e teorias científicas elaboradas desde o século XVI concorreram para isso. A matemática e a mecânica de Copérnico, Newton e Galileu, por exemplo, construíram modelos para predição de fenômenos e questionaram a cosmologia tradicional. Já no século XVIII, a mudança do cálculo do tempo vinculado ao espaço, iniciou a preocupação com a quantificação do tempo e alterou a base da vida cotidiana.

modernidade é marcada pela “*difusão dos produtos da atividade racional, científica, tecnológica, administrativa*” para diversos setores da vida humana – social, política, econômica, familiar, religiosa, artística – tendo, por isso, implicado em transformações que contribuíram para um novo projeto de sociedade<sup>16</sup> (TOURAINÉ, 1994:17).

Para Weber, a modernidade social implicou na economia capitalista, que supõe força de trabalho formalmente livre e organização racional da produção, baseada no cálculo contábil e na utilização técnica de conhecimentos científicos. No plano econômico, portanto, com a modernidade teve início o capitalismo que, racionalizando a produção industrial e fazendo uso de tecnologia (maquinário), visa a apropriação privada do excedente por um novo tipo de ator dirigente, o capitalista (ROUANET, 1987:231,259)<sup>17</sup>.

No plano político, houve a organização do Estado moderno – substituição das monarquias autocráticas, ligadas à Igreja, por governos democráticos com a burguesia à frente do poder político. Entre suas características, estão: monopólio da legislação e da violência, sistema tributário organizado, poder militar permanente, administração burocrática racional (WEBER apud ROUANET, 1987:231). Cabe destacar que a moderna teoria do Estado estava intimamente ligada ao tema da *Razão*, pois esta não buscava outra coisa, senão fundamentá-lo...

*“...em bases racionais, que prescindissem do caráter teológico ao qual sempre recorrera a doutrina política na tentativa de explicar os fundamentos últimos do poder... O Estado racional acompanha, passo a passo, o processo de secularização da autoridade política, ou seja, da transformação da relação Igreja e Estado, desembocando numa ‘teoria da racionalidade do*

---

<sup>16</sup> A modernidade, portanto, não pode ser definida simplesmente como uma ‘visão racionalizada’ do homem e da natureza. Ela seria a “separação crescente do mundo *objetivo*, criado pela razão em concordância com as leis da natureza, do mundo da *subjetividade*, que é antes de mais nada o do individualismo... da liberdade pessoal. A modernidade rompeu o mundo sagrado que era ao mesmo tempo natural e divino, transparente à razão e criado. Ela não o substituiu pelo mundo da razão e da secularização, devolvendo os fins últimos para um mundo que o homem não pudesse mais atingir; ela impôs a separação de um *Sujeito* descido do céu à terra, humanizado, do mundo dos objetos, manipulado pelas técnicas. Ela substituiu a unidade de um mundo criado pela vontade divina, a Razão ou a História, pela dualidade da *racionalização* e da *subjetivização*” (TOURAINÉ, 1994:12 - itálicos do autor).

<sup>17</sup> Sobre o dirigente capitalista ver TOURAINÉ (1994:32).

*Estado, na medida em que constrói o Estado como Ente da Razão por excelência, único no qual o homem realiza plenamente sua própria natureza de ser racional' (BOBBIO,1987:89)" (GOERGEN, 2000:114-115).*

Mas a ciência moderna, construída e fundamentada nos valores citados, desenvolveu-se inicialmente à margem da Universidade e sem sua contribuição. Tanto que Descartes, assim como vários grandes pensadores do começo do período moderno, não fazia parte de seus quadros. Este fato é indício, para alguns autores, de que a Universidade ficou “à margem de seu tempo por, pelo menos, uns três séculos, resistindo e reagindo aos novos valores da modernidade e da ciência moderna”. A nova ciência se desenvolveu nas Academias e escolas técnicas, e seus princípios foram incorporados pela Universidade apenas no século XIX (SANTOS F.º, 2000:32).

### 1.2.2 – O Conceito de Universidade Moderna

Desde o surgimento das primeiras Universidades, no século XII, estas instituições assumiram e refletiram peculiaridades do contexto social, econômico e político no qual foram inseridas, assumindo diferentes preocupações e finalidades. Mas a partir do século XVII, como vimos, a história destas instituições evoluiu, em grande medida, em função da sua relação com os Estados que se formavam. As tendências levaram à nacionalização, estatização, abolição do corporativismo docente e, em função do interesse dos governos (do ‘papel’ atribuído às Universidades), ao surgimento de novas profissões – engenharia, economia e diplomacia (TRINDADE, 2000:16).

Os conceitos iluministas de *Razão e Estado*, referências da estrutura cognitiva e social do mundo ocidental no período moderno, foram os princípios em torno dos quais se adensou o debate sobre a refundação da Universidade após o esgotamento da Universidade medieval. Esperava-se que o primeiro, instrumento de compreensão e domínio do mundo, e o segundo, fundamentado em bases racionais, dessem as diretrizes para a melhoria da sociedade e da nação. Os modelos universitários alemão e francês, os de maior influência sobre as reformas do ensino superior em todo mundo, privilegiaram, respectivamente, Razão e Estado como idéia mestra (GOERGEN, 2000:106-107).

Logo após a Revolução Francesa, Napoleão Bonaparte subordinou, pela primeira vez na história, a Universidade a um Estado nacional. Em 1806 fundou a Universidade Imperial que, com corpo docente nomeado pelo governo e organizada em Academias profissionalizantes, foi encarregada do ensino e da educação pública. A educação tornou-se monopólio estatal, responsável por formar quadros para a sociedade e por difundir a doutrina do Imperador (TRINDADE, 2000:16).

Mas as ciências não entraram na Universidade napoleônica – elas o fizeram a partir do modelo alemão. Sob o impacto da ocupação francesa, a Alemanha via desaparecer sua base intelectual<sup>18</sup> e von Humboldt, ministro da educação, vislumbrava na criação de uma nova Universidade, fundada sobre os princípios da pesquisa e da ciência desinteressada, a permanência da hegemonia intelectual e moral do país (TRINDADE, 2000:17).

Em meio a um debate que tinha, de um lado, Fichte (defensor de um modelo universitário atrelado ao Estado e a serviço deste) e, de outro, Schleiermacher e Schelling (propositores de que a Universidade fosse ligada ao Estado, mas com autonomia para deliberar sobre diretrizes acadêmicas, administrativas e financeiras), o ministro alemão optou pela proposta dos dois últimos.

O conceito de Universidade como instituição voltada à ciência e à pesquisa surgiu, portanto, na Alemanha. Seu caráter **moderno** verifica-se em contraposição à Universidade cuja herança/tradição medieval impunha organização e temas limitados aos interesses da Igreja. A instituição universitária, segundo o novo conceito, foi idealizada

*“...para reelaborar e criar novos conhecimentos, para elaborar cultura. A ela coube integrar, em sua própria origem, as funções de pesquisa e ensino e não apenas fazer o comentário, a eventual reelaboração e a transmissão dos conhecimentos existentes e da verdade constituída...”* (FÁVERO, 1977:83).

---

<sup>18</sup> Após invadir e ocupar o território da Alemanha e da Prússia, Napoleão mandava fechar suas Universidades. Ao todo, foram mais de 20 instituições.

A incorporação do ideal iluminista ‘*sapere aude*’ (inscrito nos seus estatutos) e a inovadora característica de autonomia institucional fizeram da Universidade de Berlim marco da Universidade moderna, pois foi a primeira a concretizar o novo ideário. Esta significativa mudança nos propósitos e organização da instituição é considerada, por diversos autores, a segunda revolução da Universidade no mundo ocidental (RENAUT, 1995, apud SANTOS F.º, 2000:33-34).

Segundo GOERGEN (2000:13), a proposta da Universidade de Berlim foi uma forma de instrumentalizar e operacionalizar o projeto idealista filosófico moderno. Citando Renaut (1995:116), ele considera que o debate berlinense correspondeu a um momento no qual “*o programa da razão moderna sem dúvida tentou se realizar sob a forma mais ambiciosa como ordenamento de todo o real e de todo o conhecimento do real num projeto de racionalização total*” (RENAUT, 1995:116). A Universidade tornou-se, desta forma, uma comunidade alimentada pelos mesmos princípios de fé (história e racionalidade) da modernidade, pela crença absoluta no poder da Razão e pela esperança de que a ciência viria a resolver todos os problemas do homem.

Para SANTOS F.º (2000), os desdobramentos do princípio de autonomia da Universidade em relação ao Estado seriam:

- 1) *Liberdade acadêmica do professor e do estudante*, ou seja, a liberdade de pesquisar e ensinar e a liberdade de aprender (*Lehrfreiheit* e *Lernfreiheit*). Estes princípios, que fizeram parte da tradição de algumas Universidades medievais, passavam a ser de interesse do próprio Estado, responsável por sua observância, e tornaram-se condição à sobrevivência da Universidade;
- 2) *Prioridade à busca de novos conhecimentos* (pesquisa). A Universidade pré-moderna, diversamente do que ocorria no âmbito das academias científicas há quase dois séculos, apenas ensinava, repetia, transmitia ou comentava o conhecimento estabelecido, sem nada acrescentar-lhe de novo. A Universidade moderna, portanto, incorporou este princípio com bastante atraso;

- 3) *Unidade entre pesquisa e ensino*. Estabeleceu a importância do estudioso para a Universidade e, ao mesmo tempo, confirmou o valor dos métodos de pesquisa científica nas fronteiras do conhecimento;
- 4) *Busca de integração dos conhecimentos*. Reunião de todas as ciências dentro de uma única faculdade, a Faculdade de Filosofia, '*criada para sediar todas as ciências básicas, todas as pesquisas básicas, desde a própria Filosofia até as demais ciências da natureza e do espírito*'. Esta idéia de interdisciplinariedade foi importante por permitir a interação entre pesquisadores e, por extensão, a integração do conhecimento (pp.35-38).

Os princípios estabelecidos na Universidade de Berlim não só redefiniram o conceito de Universidade na maioria dos países da Europa, a partir da segunda metade do século XIX, mas também influenciaram as instituições universitárias do continente americano, tendo se tornado a referência da Universidade da era moderna.

### 1.2.3 – Modelos de Universidade

DRÉZE, DEBELLE (1983) dividiram as principais concepções de Universidade da modernidade em dois grupos: a) *Universidade do Espírito ou Liberal*, também chamada *idealista*; b) *Universidade Funcional ou do Poder*.

Segundo estes autores, as chamadas *Universidades do Espírito* ou *Liberais* desenvolveram uma idéia de Universidade fundamentada em 'normas próprias à instituição'. Pertenceriam a este grupo:

1- *Universidade Inglesa*: com a finalidade de tornar-se 'local de ensino do saber universal', tinha por pressuposto que a aspiração ao saber é natural ao homem. Diante disso, não cabia à Universidade direcionar ao saber prático, funcional e útil que caracteriza a formação profissional, pois...

"...os recém-formados não devem levar consigo conhecimentos profissionais, mas, aquilo que é necessário para guiar o uso desses conhecimentos, para esclarecer os aspectos técnicos do seu trabalho à luz de uma cultura geral" (MILL, 1967, apud DRÉZE; DEBELLE, 1983:39).

No entanto, nesta concepção a transmissão do saber intelectual, papel da Universidade, seria uma tarefa autônoma, sem vínculo com a pesquisa científica – considerada atividade secundária.

2- Universidade *Alemã*: baseava-se no princípio de que a humanidade aspira à verdade e que esta, não podendo ser adquirida na sua totalidade, deveria ser incessantemente procurada. A pesquisa, orientada por uma reflexão filosófica, coexistiria com ensino, não entendido como instrução, mas como ‘aprendizagem da atitude científica’:

*“Mesmo quando os estudos universitários preparam para o exercício de uma profissão intelectual, o desenvolvimento da atitude científica parece primordial: ela é indispensável às aplicações inovadoras na prática; é o ponto de partida de um processo de educação permanente que deve ser seguido durante toda vida ativa”* (DRÉZE; DEBELLE, 1983:52).

3- Universidade *Norte-Americana*: tinha por objetivo ser ‘mola propulsora’ do progresso da nação e da sociedade, implicando um certo caráter utilitário. Foi idealizada como local onde a cultura e a ciência levariam à ação e encontrariam *“vontade de progresso, em vez de serem consideradas como fins em si mesmas”*. Pois, conforme defendia WHITEHEAD, seu mentor intelectual, *“se a educação não é útil, o que é ela? Será um talento que é preciso conservar, secretamente, bem guardado? Seguramente a educação deve ser útil, qualquer que seja nosso fim na vida”* (WHITEHEAD, 1929, apud DRÉZE; DEBELLE, 1983:65).

Para cumprir este objetivo, a Universidade norte-americana atribuía atenção especial à formação do quadro docente, considerado peça-chave deste sistema<sup>19</sup>. A autonomia da instituição seria preservada em relação ao Estado e às pressões de outras atividades profissionais, pois:

*“As condições de progresso numa sociedade não se identificam necessariamente com as necessidades políticas do Estado(...). Para contribuir para o progresso da sociedade a*

---

<sup>19</sup> *“Toda arte, na organização de uma universidade, é reunir um corpo de professores cuja ciência é esclarecida pela imaginação. Eis o problema número um do ensino universitário”* (WHITEHEAD, 1929, apud DRÉZE; DEBELLE, 1983:74).

*universidade deve gozar de uma larga independência a respeito do Estado – no plano dos fins senão no dos meios” (DRÉZE;DEBELLE, 1983:65).*

No grupo *Universidade Funcional* ou do *Poder* desenvolveu-se uma concepção de Universidade fundamentada nos serviços que esta deveria presta a uma nação. A este grupo pertenceriam:

1- *Universidade Francesa*: criada para servir ao Estado, estava ideologicamente subjugada ao poder, assumindo a função de conservar a ordem social pela difusão de uma doutrina comum.

*“De todas as nossas instituições, a mais importante é a instrução pública. (...) É preciso que a moral e as idéias políticas da geração que se educa não dependam da novidade do dia ou da circunstância do momento. É preciso, antes de tudo, atingir a unidade e que uma geração inteira possa ser jogada na mesma fôrma” (NAPOLEÃO, apud DRÉZE; DEBELLE, 1983: 85).*

Organizada de modo que as divergências fossem atenuadas ao máximo pela estrutura acadêmica e administrativa, a Universidade francesa ou napoleônica era uma instituição sem autonomia. Por conseguinte, a pesquisa – entendida como busca da verdade e questionamento do estabelecido – tinha pouco espaço para ser desenvolvida. O ensino possuía orientação profissional, centrado nas atividades diretamente úteis ao Estado – preparar indivíduos para o exercício de profissões que atendessem à demanda industrial e estabelecer vias de acesso (por exames ou concursos) a funções públicas ou de caráter público.

2- *Universidade Soviética*: assim como a francesa, assumiu uma função política no Estado.

*“O trabalho dos diplomados não consiste somente em exercer suas competências de especialistas; eles devem também compreender, aceitar e difundir as idéias políticas do regime, de tal sorte que possam ser ‘leaders’ nas diferentes tarefas exigidas pela edificação da sociedade soviética, em conformidade com os pontos de vista do partido comunista” (GRANT, 1964, apud DRÉZE;DEBELLE, 1983:103).*

Suas tarefas essenciais eram contribuir para o crescimento econômico da nação através de sua inserção no processo global de produção, difundir conhecimentos científicos e políticos (cursos obrigatórios sobre a teoria marxista em todas as áreas) e dar subsídios para uma educação permanente. Dependente do poder político, ela organizava ensino e pesquisa em função das necessidades da economia nacional.

Uma comparação entre os modelos acima, revela que o modelo alemão se diferencia das demais por promover a indissociabilidade entre pesquisa e ensino. Além disso, seu ideal de autonomia do saber (o qual deveria ser indiferente a possíveis instrumentalizações pelo Estado) mostra a força e o poder atribuídos à instituição universitária. Estas duas características o distinguem do modelo francês que, em íntima ligação com o Estado, foi organizado a fim de viabilizar projetos de desenvolvimento para a nação. A Universidade tornou-se, neste caso, uma instituição do Estado Nacional, constituindo-se um dos seus instrumentos para superar as dificuldades, sobretudo político-culturais, de implementação do projeto burguês<sup>20</sup> (GOERGEN, 2000: 117-119).

Ainda sobre os modelos descritos, assinalamos dois aspectos que consideramos importantes para compreender a Universidade contemporânea. O primeiro, destacado por RICOEUR (1983), refere-se à distinção entre o grupo Liberal (modelo da Inglaterra, Alemanha e EUA) e o Funcional (França e URSS). Ele considera que no primeiro haveria, de fato, uma idéia de Universidade; mas que, no segundo grupo, seria mais exato tratar de uma ‘função’. Ambos, porém, representariam um ideal de Universidade que, elaborado em um determinado contexto, sofreu diversos ‘desvios’ quando colocado em prática. Assim, por variações contínuas ao longo do tempo, as Universidades foram levadas a realizar estas duas exigências ‘contrárias’: assegurar a pesquisa livre e prover a nação de profissionais.

Se observado, portanto, o funcionamento da Universidade em todos os países, será possível verificar que a concepção Liberal (de autonomia de ensino e pesquisa), de

---

<sup>20</sup> “Não foi a troca de nada que Napoleão fechou as Universidades francesas, tradicionalmente ligadas à Igreja (1793-1896), criando um sistema de faculdades que pouco lembravam as Universidades tradicionais mas que, em compensação, eram monopólio do Estado” (GOERGEN, 2000:117-118).

uma parte, e a Funcional (de Universidade como serviço público ou engrenagem da administração central), de outra, *“constituem os dois pólos, entre os quais, todas as Universidades do mundo inteiro se encontram, hoje, interiormente dilaceradas, mesmo se a forma jurídica as torna mais próximas de um ou de outro pólo”* (RICOEUR, 1983:9-10).

O segundo aspecto refere-se à importância da questão econômica para a relação Estado-Universidade. Uma vez dependente do financiamento estatal, a instituição acadêmica precisou desenvolver mecanismos de legitimação dos recursos recebidos. Tal é evidente no caso da Universidade francesa que, sob o regime napoleônico, foi estruturada para formar os profissionais de que o Estado necessitava. Reconhecida e mantida devido aos serviços que prestava, sua orientação básica não podia ser calcada na ciência neutra e independente.

*“O investimento do Estado francês na Universidade deveria ter como retorno a formação de profissionais úteis à sociedade. Na Universidade francesa, a ciência jamais é objetivo, mas sempre um meio de preparação para o exercício profissional. A Universidade deveria contribuir para fixar e ampliar o poder do Estado napoleônico, o que justificava também que ele a financiasse (Renaut, 1995:73)”* (GOERGEN, 2000:119).

A legitimação da Universidade frente ao Estado tornou-se um ponto importante do relacionamento entre eles, mas não apenas no caso francês. Ela propiciou, doravante, forte interferência estatal no modo de atuar da academia, tendo se transformado em potencial foco de tensão entre ambos.

Quanto às implicações das concepções funcional e liberal para a educação universitária, as Universidades do primeiro grupo conferem à formação do estudante uma diretriz claramente profissionalizante, onde a utilidade do conhecimento ministrado é fundamental. Já no grupo liberal, a preocupação central reside na formação intelectual do indivíduo. O modelo alemão, por exemplo, adotou a concepção de saber do contexto

Iluminista, ligada à melhoria do mundo, da vida do ser humano<sup>21</sup>. Cabe lembrar, porém, que na origem do projeto moderno, *formação* e *informação* eram dois aspectos de um *mesmo processo educativo*, no qual valores éticos e responsabilidades sociais eram elementos importantes (GOERGEN, 1996:22-23).

Finalizando, não podemos esquecer que as Universidades, desde a sua origem na Idade Média, estiveram ligadas à reprodução de elites culturais e econômicas pela transmissão de modos e padrões de civilidade que também formavam o corpo – como postura, tom de voz – e podiam ser percebidos na aparência e no comportamento dos indivíduos. Neste sentido, tanto o modelo francês quanto o alemão tinham a educação universitária como fase terminal da formação de uma classe privilegiada, possibilitando o polimento de habilidades sociais e de uma série de conhecimentos ligados a questões culturais e sociais – ‘*capital cultural*’. A Universidade propiciava, ainda, o desenvolvimento de uma rede de contatos úteis quando na busca de ocupação profissional – ‘*capital social*’<sup>22</sup> (FEATHERSTONE, 2000:64).

### 1.3 – Entre a Concepção Funcional e Liberal

Desde que passaram a ser financiadas pelo Estado, as Universidades tiveram suas atividades acadêmicas legitimadas por análises do quanto estariam correspondendo ou não às demandas sociais e estatais. Do mesmo modo, pesquisa e ensino ganharam outra conotação depois que o Estado passou a dirigi-los como *instrumentos* auxiliares na consecução de seus objetivos.

---

<sup>21</sup> Kant e outros consideravam a Universidade instrumento-chave no processo de desenvolvimento do pensamento crítico do indivíduo. Para este autor a preocupação estava em: 1) *Bildungsprozess* – a vida como um processo de educação e desenvolvimento na formação da pessoa; 2) *Mündigkeit* – a idéia de que, até uma certa idade, a pessoa deveria adquirir a maturidade necessária para usar raciocínio crítico e ser um cidadão bom e responsável; 3) *Cosmopolitismo* – os cidadãos não deveriam estar vinculados à nação-estado, mas ter uma responsabilidade mais abrangente diante da humanidade, em face de ideais universais que transcendem as particularidades e interesses locais e nacionais (FEATHERSTONE, 2000:62-63).

<sup>22</sup> Os conceitos ‘*capital cultural*’ e ‘*capital social*’, de que trata FEATHERSTONE (2000), foram desenvolvidos por BOURDIEU (1984) *Distinction*. Londres, Routledge.

Passados dois séculos, transformações nos desafios e demandas de formação profissional, na produção de ciência e tecnologia e no âmbito estatal e social, dificultaram a identificação das instituições universitárias segundo os modelos descritos. No entanto, as *concepções* liberal e funcional, a eles subjacentes, acompanharam o debate sobre a missão destas ao longo de todo o período. “Qual o papel da Universidade?” e “Para onde/quem ela deve direcionar suas atividades?” são questões repetidas há décadas por estudantes e acadêmicos, órgãos estatais de financiamento, pela sociedade em geral – todos à procura do seu ‘sentido’ em cada contexto e momento histórico.

Veremos, neste item, como a compreensão sobre a missão da Universidade no período moderno, bem como suas implicações para o desenvolvimento das atividades acadêmicas nas últimas décadas, esteve mantida em torno dos ideários funcional e liberal.

### 1.3.1 – Sob a Intervenção do Estado

O papel da ciência na Primeira e na Segunda Revolução Industrial (ocorridas na Inglaterra e Alemanha, respectivamente), mostrou o seu potencial de contribuição para o desenvolvimento econômico e social. Feita a ligação entre performance da técnica e lucro, criou-se um círculo vicioso no qual o saber transformado em técnica gera mais lucros e, estes, mais saber e técnica. O interesse no desenvolvimento científico foi vinculado ao ganho, não mais à busca pelo saber, implicando que os investimentos em ciência fossem direcionados a áreas tecnológicas, em que há possibilidade de retorno dos recursos investidos.

Desde o final do século XIX, portanto, o avanço científico mostrou-se essencial para o crescimento industrial e econômico dos países, pressionando fortemente a Universidade para que suas atividades se voltassem a questões de ordem mais ‘prática’ que teórica. Em consequência, a proposta de pesquisa autônoma e desinteressada, característica da Universidade moderna, enfrentou dificuldades para ser mantida – inclusive em seu próprio ‘berço’, a Alemanha.

Em diversos escritos sobre o tema, nas primeiras décadas do século XX, Max Weber apontou as dificuldades de fazer prevalecer o ideal liberal nas Universidades. Ao colocar em discussão fatos ocorridos em algumas instituições alemãs, ele retratou situações ilustrativas de como a dependência da Universidade em relação ao Estado propiciava a violação dos seus princípios de autonomia e liberdade acadêmica, à medida que era impelida a atender interesses governamentais e sociais.

*“Se o “Estado”... assume a posição expressa por: “canto no tom de quem me dá o pão”; se, em outras palavras, o Estado concebe a influência de que goza - em consequência da situação econômica das Universidades - como um meio de conseguir determinada obediência política... em vez de encará-la como um pressuposto de responsabilidade cultural, então os interesses da ciência e da erudição dentro de tal tipo de “Estado” não estão melhor servidos e, de fato, sob muitos aspectos, estão pior servidos do que em sua situação anterior de dependência da Igreja”* (WEBER, 1989:69).

Os relatos de Weber sobre a sujeição da Universidade à ação de políticos; à intervenção de preconceitos totalmente alheios ao *ethos* acadêmico, como o religioso e ideológico; ao corporativismo docente na realização de concursos e nomeação de catedráticos; ao predomínio do *ethos* burocrático sobre o saber acadêmico; à valorização do diploma (burocratização e *status* social) em detrimento da formação intelectual e da personalidade, entre outros, explicitam a diversidade de problemas colocados ao ideal de Universidade voltada aos valores da verdade e da ciência desinteressada. E, segundo avaliação deste mesmo autor, tais críticas podiam ser estendidas, em maior ou menor grau, a instituições universitárias de todo o mundo.

No final do século XIX, também a idéia de integração das ciências já fora praticamente abandonada. Alterações no modo de produção da ciência e o nível de especialização por ela alcançado ampliaram os ramos do conhecimento (‘multiplicaram’ as ciências), promovendo sua fragmentação e desarticulação, especialmente em nível avançado. Na primeira metade do século XX, esta fragmentação, juntamente com a falta de interação entre os pesquisadores, gerava diversas críticas. Dentre estas, descrevia-se o cientista moderno como um ‘novo bárbaro’, alguém que...

“...sabe quase tudo sobre quase nada, aquele que não tem visão do todo ou do conjunto, nem visão das articulações de seu conhecimento com o de outros colegas. E o barbarismo é tal que não há mais possibilidade de diálogo dele com outros colegas” (ORTEGA y GASSET, 1932, apud SANTOS F.º, 2000:40)<sup>23</sup>.

Após a IIª Guerra Mundial, o progressivo crescimento de investimentos em ciência, visando o retorno (lucro) dos recursos despendidos, já tornava irreversível o que alguns autores denominam *tecnização da ciência*. Os critérios de avaliação de atividade acadêmica privilegiavam a performatividade, ao invés da verdade, numa migração dos binômios ‘verdadeiro/falso’, ‘justo/injusto’ para ‘eficiente/ineficiente’, ‘lucrativo/não-lucrativo’ (GOERGEN, 1996:11).

A Universidade liberal teria se afastado tanto de sua idéia original que, no final da década de 50, alguns pensadores do chamado ‘idealismo alemão’, como Karl Jaspers e H. Schelsky, defenderam a criação de uma nova instituição para atender à imagem ideal. Ao recuperar a proposta liberal, Jaspers a definiu a partir do postulado: “*É um direito da humanidade que a busca da verdade prossiga em toda a parte sem constrangimento*”<sup>24</sup>. Esta proclamação da ‘idéia de Universidade’, conforme assinalou SANTOS (1994:192), já era ‘de algum modo reativa’, à medida que a sociedade exigia cada vez mais da instituição acadêmica formas de conhecimento e de atuação que, privilegiando a técnica, eram alheias à proposta de pesquisa e ensino desinteressados.

Da ‘subordinação’ universitária à busca da verdade, decorreriam os três grandes objetivos da instituição, determinantes da sua ‘centralidade’: 1) porque só chega à verdade quem a procura incessantemente, a *precedência da pesquisa* sobre todas as outras tarefas do ensino; 2) porque o âmbito da verdade é maior que o da ciência, a Universidade deve ser um *centro de cultura*, disponível para a educação do homem

---

<sup>23</sup> Nesta mesma linha de crítica à especialização da ciência, Charles Snow, em 1955, levantava a tese da existência de duas culturas acadêmicas universitárias: a das Letras e Humanidades e a das Ciências Naturais e Exatas, cujos especialistas não se entendiam, não usavam a mesma língua e seriam, portanto, incapazes de dialogar (SANTOS F.º, 2000:40).

<sup>24</sup> Segundo JASPERS (1965), as estruturas institucionais deveriam ser “*formações do espírito objetivo. Uma instituição só manterá a sua funcionalidade na medida em que seja capaz de encarnar de forma viva a idéia que lhe é inerente*” (apud HABERMAS, 1987:3).

como um todo; 3) porque a verdade deve ser transmitida, a Universidade deve ensinar. Mas o *ensino*, mesmo o das aptidões profissionais, deve ser *orientado para a formação integral* (JASPERS, 1965, apud SANTOS, 1994:188).

Retomando princípios ditados no século anterior, a definição do ensino na Universidade deu-se a partir da pesquisa e, diferentemente de instrução, foi entendido como aprendizagem de habilidades. Neste contexto da visão liberal, educação seria “...o *exercício da inteligência, sem idéia de lucro, [que] contribui para a formação de uma personalidade independente, dona de si própria*” (RICOEUR, 1983:15).

### 1.3.2 – A Serviço do Estado e da Sociedade

Apesar dos esforços de Jaspers, a tendência de tecnização aumentou. O princípio de autonomia na busca da verdade, que deveria manter o foco da Universidade na investigação pura, viu-se cada vez mais fortemente confrontado com a reivindicação de envolvimento desta, e do conhecimento por ela produzido, na resolução de problemas econômicos e sociais. Deste modo, de instituição única, com grande prestígio social e imprescindível à formação de elites, a Universidade passou a ser criticada pela falta de ‘sintonia’ com as exigências sociais emergentes e com as demandas do Estado, que pressionavam por mudanças no sistema de ensino, na produção científica e na sua organização institucional. Vejamos a análise de SANTOS (1994) a este respeito.

No âmbito da sociedade, desde o final do século XIX, o êxito na luta dos trabalhadores por avanços nos direitos sociais - como sufrágio universal, direitos civis e políticos, organização autônoma de interesses, distribuição da riqueza nacional – provocava...

“...alterações tão profundas que veio a configurar um novo período de desenvolvimento capitalista, o período do capitalismo organizado, em cujo decurso a forma política do Estado liberal foi substituída, nas sociedades européias desenvolvidas, pelo Estado-Providência, ou Estado social de direito...” (SANTOS, 1994:210-211).

Até a primeira metade do século XX, o Estado liberal (forma política da sociedade moderna) não tinha, ele próprio, forte conteúdo democrático, mas acabou sendo fortalecido pelas lutas e avanços nos *direitos sociais*. No Estado-Providência, que o substituiu, os trabalhadores conquistaram o direito à educação, vista como mecanismo de ascensão social e democratização da sociedade. Eles solicitavam o ensino básico e profissionalizante, enquanto o acesso à Universidade permanecia privilégio da elite.

Mas no pós-guerra, em especial na década de 60, boa parte da população já estava escolarizada e as reivindicações por democratização da sociedade via educação chegaram à Universidade. Esta, por sua proposta elitista tanto de ensino quanto de pesquisa, era seriamente questionada e criticada, e a facilitação do acesso configurou-se uma necessidade social a ser suprida.

*“Quando a procura de educação deixa de ser reivindicação utópica e passa a ser uma aspiração socialmente legitimada, a Universidade só pode legitimar-se satisfazendo-a. Por isso, a sua função tradicional de produzir conhecimentos e de os transmitir a um grupo social restrito e homogêneo... passa a ser duplicada por estoutra de produzir conhecimentos a camadas sociais muito amplas e heterogêneas e com vista a promover a sua ascensão social”* (SANTOS, 1994:211).

O grande aumento de demandas de ordem econômica, social e política, forçou a Universidade a assumir maior responsabilidade pelos problemas do mundo contemporâneo. O movimento estudantil, principal porta-voz da reivindicação de intervenção estatal e de transformação da instituição acadêmica, criticava-a: 1) por seu *isolamento*, pois pretendia colocá-la a serviço da sociedade em geral; 2) por *isolamento ‘aparente’*, pois considerava que ela sempre desempenhara funções em favor dos interesses das classes dominantes; 3) por sua falta de *comprometimento com problemas mundiais*, onde quer que ocorressem – como fome, ecologia, paz; 4) por sua falta de *compromisso com problemas nacionais* – criminalidade, desemprego, habitação - ou *regionais*, à medida que não se envolvia com a comunidade local - assistência médica e jurídica, planejamento urbano, educação de adultos (SANTOS, 1994:205-206).

Neste contexto de demanda por massificação da Universidade, foram tomadas algumas medidas para respondê-las que trouxeram, obviamente, conseqüências para a instituição acadêmica. As três principais solicitações, formas de encaminhamento e resultados foram:

1) *Tornar o alto conhecimento acessível a uma grande demanda/contingente populacional que requeria estudo, por considerar ‘escolarização’ sinônimo de ascensão e via de democratização social. Esperava-se que a escolarização universal atenuasse a tensão/distância entre a elite e as massas.*

A Universidade, acostumada à produção de alta cultura e de conhecimentos à formação das elites, foi obrigada à *“produção de padrões culturais médios e de conhecimentos úteis para as tarefas de transformação social e nomeadamente para a formação da força de trabalho qualificada exigida pelo desenvolvimento industrial”*. Mas ela viu-se incapaz de atender e desempenhar prontamente estas funções contraditórias (formar elites e massas), o que levou os *“grupos sociais mais atingidos pelo seu déficit funcional, ou o Estado em nome deles, a procurar meios alternativos de atingir seus objetivos”* (SANTOS, 1994:190).

Como resultado, enquanto algumas Universidades mantiveram suas atividades em alto nível, outras foram adaptadas ou criadas a fim de atender a massa. Dessa forma, a pressão pela democratização através da massificação do conhecimento levou, para dentro das Universidades, o dualismo social existente fora dela. Tal como teve lugar,

*“...a democratização da Universidade traduziu-se em diferenciação–hierarquização entre Universidades e entre estas e outras instituições de ensino superior. A produção de alta cultura permaneceu em grande medida controlada pelas Universidades mais prestigiadas, enquanto as Universidades de massas se limitaram à distribuição de cultura ou, quando a produziram, baixaram o nível de exigência e degradaram a qualidade”* (SANTOS, 1994:193-194).

2) *formar profissionais altamente qualificados voltados à prática, ao mercado de trabalho. O nível do desenvolvimento tecnológico, no pós-guerra, alterou em muito o mundo do trabalho: este deixou de ser operacional, simples desempenho de força física,*

transformando-se em tarefa qualificada, resultado de esforço intelectual e de formação profissional relativamente prolongada. A indústria, portanto, necessitava trabalhadores de ‘elite’ para solucionar problemas tecnológicos. Diante desta situação, a Universidade não pode manter-se alheia à aplicabilidade dos conhecimentos que transmitia.

*“...a educação, que fora inicialmente transmissão de cultura, formação do caráter, modo de aculturação e de socialização adequado ao desempenho da direção da sociedade, passou a ser também educação para o trabalho, ensino de conhecimentos utilitários, de aptidões técnicas especializadas capazes de responder aos desafios do desenvolvimento tecnológico no espaço da produção” (SANTOS, 1994:196).*

Ao tentar compatibilizar educação humanística e formação profissional e assumir a tarefa de formar força de trabalho especializada, algumas Universidades reformularam sua proposta de ensino; ou seja, ao lado das instituições *‘tradicionalis’*, surgiram ou foram desenvolvidas, em diversos países, outras especificamente voltadas à *formação profissional*. Isso fez com que a diferenciação entre Universidades, descrita há pouco, fosse estendida à diferenciação entre *áreas* do conhecimento (área tecnológica x área humana e artística).

3) *suprir demandas do Estado e da sociedade*, em particular na resolução de problemas econômicos e sociais. A Universidade, para legitimar-se, precisou buscar maior inserção em seu contexto local e responder às críticas de isolamento em sua ‘torre de marfim’.

Solicitava-se à Universidade, em resumo: *i) sensibilizar-se com as questões sociais* contemporâneas, em especial com a parcela carente da população – o que, em termos práticos, significava criação de programas assistencialistas e abertura de novas vagas; *ii) fortalecer a competitividade internacional das economias* devido à crescente transformação da ciência em força produtiva e ao desenvolvimento tecnológico. As mesmas condições que, no domínio da educação, reclamavam maior atenção à formação de profissionais, no domínio da investigação exigiam o privilégio da investigação aplicada.

As cobranças à Universidade, portanto, não se limitavam à expansão de seus serviços a uma parcela maior da população; incluíam **novas formas de relacionamento** com o Estado e a sociedade na qual estava inserida, de modo a torná-la mais funcional. No entanto, o atendimento destas solicitações privilegiou mais os interesses de grupos econômicos (em sua necessidade de recursos humanos qualificados e desenvolvimento de tecnologias) que as demandas sociais, fazendo que as relações Universidade-Sociedade se tornassem, na maior parte dos casos, relações Universidade-Setor Produtivo.

Ainda no que tange à resposta da Universidade às demandas de massificação das suas atividades, cabe assinalar dois aspectos. Em primeiro lugar: ela significou uma *ampliação dos encargos* da instituição acadêmica, confirmando uma tendência já assinalada por SCHELKY (1963):

*“O que há de único na história institucional da Universidade moderna é o fato de neste caso a diferenciação de funções se processar adentro da mesma instituição, e assim se não verificarem praticamente perdas funcionais devido à entrega de tarefas a outras organizações. Pelo contrário, pode até falar-se de um enriquecimento funcional, ou pelo menos de um aumento da importância e de um alargamento do âmbito das funções da Universidade na sua evolução ao longo dos últimos cem anos”* (apud HABERMAS, 1987:8).

Em segundo lugar: o acúmulo de novas funções fez surgir uma outra atividade/finalidade da instituição acadêmica: a *extensão*, responsável pela ‘ligação’ entre Universidade e sociedade. Neste momento surgiu também a idéia de multiversidade, ou seja, a realização de ‘serviços’ estatais e não-estatais pela Universidade, a fim de satisfazer necessidades sociais<sup>25</sup>.

Paradoxalmente, o atendimento de interesses tão distintos (quando não antagônicos), sustentados por grupos ou classes com desigual poder social, acarretou no

---

<sup>25</sup> O conceito de multiversidade foi teorizado por Clark Kerr, em 1963. A multiversidade seria uma Universidade funcionalizada, disponível para o desempenho de serviços públicos e a satisfação de necessidades sociais conforme as solicitações das agências financiadoras, estatais e não estatais. Tal

*reducionismo* das tarefas e relações da Universidade para com a sociedade e o Estado. E a fusão entre a sua identidade funcional e as demandas que lhe eram colocadas, cuja satisfação passou a ser fortemente cobrada, implicou em perda de autonomia.

*“... a questão da relevância econômica, social e política da Universidade, tal como foi levantada a partir dos anos 60, incluiu vertentes muito diversas e discrepantes. O amalgamento destas palavras de ordem abstratas como, por exemplo, o apelo à ‘inserção da Universidade na comunidade’, facilitou todos os reducionismos, e a verdade é que esta palavra de ordem significa, nos relatórios de hoje, pouco mais que as relações entre Universidade e indústria ou entre a Universidade e a economia”* (SANTOS, 1994:200).

### 1.3.3 – Entre a Concepção Funcional e Liberal

A consolidação da visão *funcional* que Estado e sociedade colocaram à Universidade fez com que a dicotomia entre as concepções liberal e funcional se instalasse no interior das instituições universitárias, diferenciando-as. Nos anos seguintes, a pesquisa e a produção de alta cultura permaneceram controladas por Universidades de prestígio; as instituições de massa se limitaram à distribuição de cultura e, quando se arriscavam na pesquisa, o faziam em um nível de exigência aquém do esperado (SANTOS, 1994:194).

Nos anos 70, porém, as Universidades que atuavam numa perspectiva estritamente funcional apresentaram diversos problemas. A incapacidade de algumas instituições realizarem suas atividades (de ensino, pesquisa ou extensão) em consonância com um padrão mínimo de qualidade gerou reações contrárias ao padrão que lhes fora ‘imposto’ na década anterior. Tal fez com que houvesse uma ‘reafirmação’ do elitismo da academia, legitimando as políticas educativas destinadas a promovê-lo.

---

colocaria a instituição universitária “no centro dos acontecimentos” (KERR, 1982:42). Sobre a rejeição desta idéia por setores de esquerda e conservadores, ver SANTOS (1994:206-207).

*“A Universidade é instituição aristocrática destinada a ‘encorajar o uso não instrumental da razão por si própria, proporcionar uma atmosfera de superioridade moral e física’... Nestas condições, a Universidade não pode ser uma instituição democrática e convive mal com a democracia... É necessariamente uma instituição impopular que ‘deve resistir à tentação de fazer tudo pela sociedade’”* (BLOOM, 1988; apud SANTOS, 1994:194-195).

Dentre os críticos ao modo de atuação funcional, que proliferaram nas décadas de 60 e 70, está MINOGUE (1977). Ao analisar a trajetória da instituição acadêmica, ele afirma que sempre houve interesse de se impingir a ela um caráter eminentemente ‘prático’. Segundo ele, a visão funcionalista seria manifestação de uma doutrina política que considera a sociedade um campo de esforço dentro do qual *‘todas as atividades são mais ou menos contributárias’*. Esta doutrina teria se tornado ‘verdade e generalização histórica’ e seria utilizada, em diversos contextos, como ‘critério de transformação’ das instituições universitárias, contribuindo para sua redução a *“substâncias inexpressivas e maleáveis, reflexos do seu contexto social”* (p.25). Ainda segundo este autor, a visão funcionalista seria a base de duas ‘doutrinas’ bastante difundidas, dentro e fora do meio acadêmico, sobre o papel da Universidade: a ‘Doutrina da Adaptação Social’ e a ‘Doutrina da Transformação Social’.

A ‘*Doutrina Da Adaptação Social*’ (DAS) entende que a Universidade deve adaptar-se (ou ajustar-se) às necessidades do todo maior da sociedade e não servir apenas a uma elite privilegiada, já que é o todo social que fornece os recursos que a mantém. Embora originária do século XVII, a DAS estaria sendo apresentada, nos últimos anos, como a luz inovadora da razão *‘no interior de uma clausura de tradições mesquinhas da Universidade’*. De acordo com ela, a adaptação deve ocorrer ainda que em detrimento da independência acadêmica.

MINOGUE (1977) avaliou como principais falhas da DAS: 1) supor a sociedade como um conjunto homogêneo de necessidades e carências, ao invés de uma teia de relações extremamente complexa, com enormes carências a serem supridas. Ou seja: ela despreza que seria inevitável atender apenas a algumas parcelas ou grupos sociais, excluindo outros; 2) impor valores alienígenas à Universidade, pois nega a

independência acadêmica e autonomia intelectual, impondo-lhe a resolução de problemas práticos; 3) conceber a Universidade como um sistema produtivo (não como local de estudo e conhecimento), que deve trabalhar para *'obtenção da eficiência nacional'*. Com isso, a instituição acadêmica ficaria presa a modismos, ocupada com responder a aspirações práticas imediatistas, em constante mudança (pp.142-147).

A *Doutrina da Transformação Social* (DTS) da Universidade, por sua vez, teria sido originada no século XIX, sob influência das idéias de Marx e Engels, num momento que a educação foi atrelada à política e interpretada como instrumento dentro de uma luta fundamental. Ao considerar que todos os problemas sociais são causados por barreiras colocadas entre as classes, teria como princípio fundamental que *'todas as barreiras entre seres humanos devam ser destruídas'*<sup>26</sup>. De acordo com a DTS, escolas e Universidades seriam geradoras de barreiras, pois promoveriam a distinção entre o homem educado e o que executa tarefas mecânicas. Ela defende, portanto, que as Universidades sejam freqüentadas por qualquer pessoa, como uma forma de reverter esta *'cadeia de conseqüências sociais'*<sup>27</sup> (MINOGUE, 1977:155-159).

Dentre o que Minogue considerou 'problemas' na DTS, destaca-se o fato desta ignorar que: 1) a divisão social é bastante anterior à Universidade e à escolarização; 2) a massificação do ensino superior não tem representado mudança de classe; basta notar o grande número de profissionais diplomados sem emprego ou trabalhando em condições de subemprego; 3) ela é mais uma 'religião' que uma doutrina política, uma vez que se

---

<sup>26</sup> A DTS analisa todas as injustiças e males "como sintomas de um sistema perverso, o qual deve obrigatoriamente ser destruído. (...) Assim, constitui um engenho teórico capaz de transformar qualquer distinção humana em fonte fundamental de todos os males que afligem a humanidade" (MINOGUE, 1977:158).

<sup>27</sup> Destacamos que, para MINOGUE (1977), a defesa do livre acesso à Universidade (ou a "reserva de vagas" para alguns setores/segmentos da sociedade, como vemos nos dias atuais), feita pela DTS, passa por cima de critérios acadêmicos, tornando-se uma "doutrina, totalmente política, de que a composição sociológica das Universidades deve, idealmente, espelhar a composição da sociedade como um todo". Ele critica este ponto de vista argumentando que "a independência acadêmica não pode ser matéria de qualquer conjunto (ou tratado) de direitos políticos universais. Não pode haver um 'direito' mais universal de freqüentar uma Universidade, que seja mais do que o direito natural de ser um PhD, ou de receber a comunhão, ou de ingressar em um clube privado... os não-talentosos, constituiriam um peso ativo contra seu progresso" (pp.162-165).

ocupa dos homens como eles *não são* (na realidade), ultrapassando o campo da política (pp.159-165).

Tanto a DAS quanto a DTS entendem a educação e, por extensão, a Universidade, como ‘preparação para a vida’, enquadrando-as no âmbito das necessidades sociais. Com isso, ambas são transferidas para o centro das preocupações políticas, ficando vulneráveis aos mais diferentes projetos sociais, além de servas da opinião política e moral. O problema decorreria de que, como instrumento de políticas governamentais e sociais, as atividades acadêmicas tenderiam a reduzir-se à solução de questões práticas, provocando a ‘extinção de qualquer coisa genuinamente educacional’. Este ‘atentado à Academia’ se evidenciaria *“naquelas ocasiões quando é feito um apelo ao senso de virtude das Universidades, ocasiões em que esta é exortada a se transformar em uma agência (governamental) para a correção da injustiça social”* (MINOGUE, 1977:162).

As observações de MINOGUE podem ser consideradas ‘elitistas’ na medida em que defendem que as Universidades não sejam vistas como parcelas da sociedade (e, conseqüentemente, como tendo o dever de contribuir para a mesma), mas como instituições independentes em sua estrutura, cuja obrigação seria *“fazer a única coisa que elas podem, de fato, fazer: manter o mundo acadêmico”* (pp.168-169). No entanto, suas teorias (DAS e DTS) trazem à tona uma questão fundamental quando a missão da Universidade é identificada com a de atendimento de demandas governamentais e, em decorrência disso, sociais: o fato delas serem vistas e valorizadas apenas em termos dos benefícios trazidos por atividades com aplicação prática/social imediata, que este autor denomina ‘*acidentais*’, desconsiderando sua contribuição à formação e preservação da cultura.

DREZE;DEBELLE (1983) consideram que por assegurar pesquisa e profissionais para a nação desde a era medieval, a Universidade cumpre um ‘papel de agência de recrutamento e de emprego’ regido pela demanda social que propicia, aos poucos, sua identificação com a sociedade ou o governo, onde alguns programas, atividades e mecanismos de liberação de recursos estão diretamente vinculados ao poder

político. Se ao cumprir esta ‘função’ ela possibilita aos indivíduos ascenderem socialmente, considera-se sua missão social bem cumprida; caso contrário, a Universidade é contestada por ‘manter elites’ e considerada fator de conservação social, engrenagem do sistema e parte integrante do *establishment* (pp.16-17).

A disseminação e assimilação da perspectiva funcionalista, nos anos 60, provocaram um redimensionamento das atividades universitárias. Na pesquisa, foram dirigidas críticas severas às instituições e departamentos universitários cujo foco da atividade científica não estava no ‘melhoramento do mundo’. Acusada de indiferente às necessidades humanas e condenada por seu ‘descolamento da realidade’, a comunidade acadêmica foi pressionada a justificar seus temas e objetos de pesquisa em função da sua aplicabilidade social - geralmente identificada com o mercado. Cada vez mais atribuiu-se à pesquisa caráter industrial, onde a “*entrada regular de matéria-prima, após eficientemente processada, deve resultar em produção segura e homogênea*” (MINOGUE, 1977:51). Com isso, o critério de produtividade na pesquisa adquiriu um *status* inimaginável à época de fundação da Universidade moderna.

Quanto ao ensino, foi privilegiada a transmissão de conhecimentos. Nesta linha, tem sido comum a percepção de que as Universidades são fábricas e, os graduados, seus produtos. Como quem escolhe mercadorias, “*os estudantes podem escolher dentre uma grande variedade de cursos e graduações, como se estivessem fazendo compras em um supermercado cultural*”<sup>28</sup>. Sob o efeito da pressão das forças do mercado e/ou da opinião política – talvez as principais fontes de exigência de mudança na Universidade - a idéia de formação cultural e intelectual foi abandonada (MINOGUE, 1977:150).

Segundo CHAUI (1989) a visão funcionalista da Universidade (e da própria pesquisa) transformou-se em teoria “*a partir do momento em que se deduz dela uma definição da ciência e da tecnologia que nada mais é senão a afirmação de que a ciência e tecnologia são o que o capitalismo delas exige*”. Da confusão entre a situação

---

<sup>28</sup> Vale destacar que, à semelhança de MINOGUE, diversos autores têm se utilizado da imagem de ‘supermercado cultural’ para descrever o ensino universitário nos dias atuais, como THAYER (1996) e CHAUI (1989).

empírica do trabalho científico e tecnológico (o contexto da sua realização) e as exigências imanentes da própria ciência e da tecnologia (C&T), haveria um *'ajuste entre o trabalho universitário e as exigências do capital'* (p.64).

A autora aponta, desta forma, para uma consequência bastante significativa da teoria funcionalista, geralmente não percebida pelas pessoas – inclusive a comunidade científica. Ela acaba *'camuflando'* um aspecto fundamental da C&T: seu inevitável enraizamento material (em um determinado tempo e lugar) e sua relação com o capital, determinantes do conjunto de suas operações teóricas e práticas. A materialidade social (economia, política, relações sociais) não existe por si, sendo resultado da prática social de agentes determinados; mas como está camuflada, para percebê-la na Universidade e na C&T é preciso estar atento a quem, na sociedade, as concebe como são: qual sua relação com o movimento das forças produtivas e o capital, entre outros (CHAUÍ, 1989:65).

Verifica-se, deste modo, que a autonomia das atividades acadêmicas - científicas e didáticas - não sofre limitações apenas devido a interferências da sociedade ou do Estado em decisões administrativas, controle da liberação e alocação de recursos, nomeação de professores. Em todas as atividades, a autonomia também pode ser limitada pela incapacidade e indisposição da comunidade científica, administradores e estudantes questionarem e refletirem quanto aos fins e meios da Universidade.

Como local onde são produzidos os agentes e os conhecimentos que se transformam em desenvolvimento econômico (capital) e social, é inevitável que a Universidade se torne espaço de confronto ideológico e disputa política. Mas se este aspecto é ignorado pela racionalização das demandas e se os problemas sociais são vistos como questões técnicas, cria-se uma *'neutralidade científica'* onde motivos, direção e objetivos da pesquisa (políticos e econômicos) são ignorados e os *'usos'* da ciência parecem alheios ao trabalho do cientista (DIAS SOBRINHO, 2000:159).

A concepção liberal de Universidade – de pesquisa autônoma e desinteressada - tem levado, deste modo, justamente ao seu contrário: a acadêmicos e Universidades que, por não refletirem e questionarem os meios e fins das atividades realizadas, sem

perceber acabam por amoldar-se a interesses - mercadológicos, políticos, ideológicos, entre outros - opostos à busca da verdade.

Tal não significa que os recursos materiais e humanos existentes na Universidade não podem ser ciosamente utilizados pelo Estado para prestar serviços necessários e apreciados no domínio econômico, social e político. No entanto, é preciso estar atento para a tendência, já verificada, desta instituição ingressar no jogo do ‘calculismo político’, com perda de autonomia na realização de suas atividades, transformando-se em simples parte da engrenagem do sistema de educação ou de ciência e tecnologia.

A trajetória da Universidade, das origens aos dias atuais, parece evidenciar que a sua capacidade de adaptação ao contexto foi fundamental para sua sobrevivência ao longo dos séculos. No entanto, caso esta atuação tivesse ficado restrita a ‘ajustes’ ou ‘respostas’ a demandas estatais/sociais imediatas, é certo que ela teria adquirido um caráter temporal, comprometendo sua viabilidade ao longo do tempo. Como ressalta MINOGUE (1977:5):

*“O fator-chave em relação às Universidades, é o fato delas terem de ser capazes de criar seu próprio interesse na busca do conhecimento, e de esta paixão em que se baseiam correr sempre o risco de ser engolfada por outros tipos de excitação – política, religiosa, patriótica, e talvez até mesmo a excitação do desenvolvimento. (...) a Universidade constitui um pequeno lugar de desprendimento e ponderação sobre as idéias da época corrente. (...) Um tal desprendimento pode contribuir muito pouco para a solução dos problemas imediatos do desenvolvimento; mas... sem este tipo de ponderação em profundidade... os indivíduos e os países vivem apenas na superfície da vida, e se tornam vítimas dos slogans em voga”.*

O distanciamento da Universidade em relação ao Estado e à sociedade (sua autonomia, em resumo) é, portanto, fundamental. Sua necessidade de legitimação diante de diferentes atores sociais não deve impedi-la de exercer uma tarefa que, a despeito de represálias, lhe foi atribuída com exclusividade desde sua criação: a de análise e crítica à sociedade.

*“O distanciamento crítico constitui as distinções e as respectivas dimensões do objeto organizado para fins de análise. A função crítica concerne à Universidade comprometida com o desenvolvimento e o fortalecimento da democracia e da cidadania ativa, participativa e, portanto, consciente dos direitos e dos deveres. (...) a Universidade deve promover o desenvolvimento da tecnologia de modo a também desenvolver através dele a democracia, a justiça social, a solidariedade e a democracia. Não a eficiência produtivista e a qualidade mercantilista, mas a eficácia democrática e a qualidade social e pública” (DIAS SOBRINHO, 2000:167).*

O formato funcional assumido pela Universidade nas últimas décadas desagradou às elites que a frequentavam, à medida que a ênfase na formação profissional descaracterizou-a como ‘reduto’ de uma classe privilegiada. Ela também não foi capaz de agradar aos setores progressistas da sociedade, pois a massificação não levou à democratização. Orientada segundo as exigências do capitalismo, tampouco promoveu o desenvolvimento econômico e social almejado. Dispendiosa para o Estado, sem condições de garantir emprego aos diplomados e lenta/desatualizada em qualificar para o mercado, a Universidade mostra-se, hoje, em **crise**: *desfuncional* aos que demandam seus serviços e alvo de novas reformas.

Os princípios de ciência desinteressada e autônoma, determinantes na elaboração do conceito de Universidade moderna, não possuem validade nos dias atuais. Para RICOEUR (1983), seria justamente esta a causa da crise da instituição universitária em todo mundo: *“ela é incapaz de se imaginar sob uma outra idéia diferente daquela concebida pelos ‘liberais’, e não pode mais existir na forma em que foi concebida”*. O fato da Universidade estar dividida entre estes dois pólos - assegurar ensino e pesquisa livres, ou atender demandas sociais e estatais - explica que a Universidade, tendo se expandido além dos limites para que foi concebida, está hoje ‘*sem idéia*’ (pp.10-16).

## **CAPÍTULO 2 – A UNIVERSIDADE NO BRASIL: CRIAÇÃO e MODERNIZAÇÃO**

Este capítulo tem dois objetivos: discutir e explicitar conceitos utilizados nos capítulos seguintes e recuperar aspectos considerados significativos da história das Universidades no Brasil.

No primeiro item apresentamos os conceitos de modernidade e modernização e como, através destes, podem ser analisadas as propostas de desenvolvimento econômico e social do país.

No segundo item fazemos uma relação entre a criação de instituições de ensino superior (IES) e Universidades e a idéia de modernização. Veremos que, inicialmente mantidas e controladas pelo Estado e atendendo a demandas pontuais de formação de mão-de-obra, as IES foram, aos poucos, assim como a criação de Universidades, vinculadas ao 'ideal' de levar o país à 'modernidade do primeiro mundo' pela promoção de desenvolvimento científico e cultural.

Veremos, ainda, que as propostas de modernização das Universidades brasileiras tiveram maiores condições de serem concretizadas após a IIª Guerra Mundial, atingindo o ápice com a criação da UnB, primeiro protótipo de Universidade moderna do país.

## **2.1 – Modernidade e Modernização no Brasil**

2.1.1 – Conceitos de Modernidade e Modernização

2.1.2 – Brasil: Em Busca de Modernidade

## **2.2 – Modernização e Universidade no Brasil**

2.2.1 - Universidade e Modernização

2.2.2 – Origens da Universidade: da Colônia até 1930

2.2.3 – As Primeiras Propostas: de 1930 a 1945

2.2.4 – Tentativas de Modernização: de 1945 a 1964

2.2.4.1 – O Contexto Político-Econômico

2.2.4.2 – Expansão e Modernização

2.2.4.3 – Iniciativas de Modernização

2.2.4.4 – A Proposta da Universidade de Brasília

## 2.1 – Modernidade e Modernização no Brasil

### 2.1.1 – Conceito de Modernidade e Modernização

Os conceitos de modernidade e modernização, além de bastante discutidos, são foco de controvérsias no âmbito das Ciências Sociais<sup>29</sup>. Nosso objetivo, neste item, não é fazer ponderações em profundidade a este respeito, mas: (i) dar referências, em linhas gerais, para a sua compreensão; (ii) explicitar alguns motivos para a polissemia que os envolve quando utilizados em relação à Universidade brasileira.

O início da Era Moderna, como vimos, é concomitante à formação e organização dos Estados-nação e foi através destes que se formou o capitalismo nacional (atualmente internacionalizado e sem território). Devido a isso, é freqüente a *associação* entre *modernidade* e *capitalismo*. Mediados por sua relação com o Estado, os termos modernidade e modernização são utilizados como reflexo de características relacionadas ao capitalismo – tais como capacidade de desenvolvimento tecnológico e industrial, acumulação e concentração de capital.

O conceito de modernização seria, originalmente, uma referência ao processo de ‘ocidentalização’ ou ‘europeização’ por que passaram Alemanha e Japão, na primeira metade do século XX, ao buscarem, via industrialização, assimilar e incorporar ao seu desenvolvimento a tecnologia de países paradigmaticamente adiantados – Inglaterra e França (FAORO, 1992:7)<sup>30</sup>. Modernização refere-se, portanto, ao caminho ou processo que conduz à modernidade.

---

<sup>29</sup> No âmbito deste trabalho, não se faz pertinente trazer à tona este tipo de discussão, tampouco os limites entre modernidade e pós-modernidade. Para tanto, recomendamos a leitura de GIDDENS (1991) e LYOTARD (1985).

<sup>30</sup> Estamos fazendo referência a um ensaio publicado na Revista *Estudos Avançados* 6(14), abril/1992, mais tarde publicado na íntegra em FAORO (1994) *Existe pensamento político brasileiro?* SP:Atica.

FAORO (1992:7) considera que pode haver vantagens no ‘atraso’ da modernização: queima-se etapas sem pagar, em termos sociais e econômicos, o alto preço da liderança. Mas o atraso também pode revelar uma ‘enfermidade’: a incapacidade da modernização atingir a modernidade. É na forma de uma ‘patologia’ que este fenômeno, próprio de países em desenvolvimento (como o Brasil), tende a ser visto.

Alguns autores fazem estreita relação entre razão e modernidade. Segundo TOURAINE (1994:36) esta seria *“obra da própria razão e, portanto, principalmente da ciência, da tecnologia e da educação, e as políticas sociais de modernização não devem ter outro objetivo que o de desembaraçar o caminho da razão”*, suprimindo as defesas e barreiras que se lhe apresentam<sup>31</sup>. As peculiaridades dos processos de modernização dependeriam, deste modo, do quanto a razão predominaria sobre as características políticas e culturais de cada contexto.

*“Esta idéia pode parecer banal, mas não o é, já que a grande maioria dos países do mundo se empenhou em modernizações bem diferentes, onde a vontade de independência nacional, as lutas religiosas e sociais, as convicções de novas elites dirigentes, portanto de agentes sociais, políticos e culturais, desempenharam um papel mais importante que a própria racionalização, paralisada pela resistência das tradições e dos interesses particulares”* (TOURAINE, 1994:19).

Este autor salienta, ainda, que modernidade implica em **desenvolvimento integrado**. No entanto, o fato da modernização ocidental ter precedido todas as outras e predominado durante três séculos nos países europeus, leva muitos pensadores a identificarem modernização e modernidade com ruptura em relação ao passado e com a formação de uma elite propriamente capitalista, como se estas *“fossem as condições necessárias e centrais da formação de uma sociedade moderna”*. Desta forma, o modelo de modernização teria reduzido ao mínimo a importância da *“ação voluntária orientada*

---

<sup>31</sup> *“... as sociedades onde se desenvolveram o espírito e as práticas da modernidade procuravam mais pôr em ordem que pôr em movimento: organização do comércio e das regras de câmbio, criação de uma administração pública e do Estado de direito, difusão do livro, crítica das tradições, das proibições e dos*

*pelos valores culturais ou pelos objetivos políticos” e descartado a idéia de desenvolvimento, que, ao contrário, “repousa sobre a interdependência das empresas econômicas, dos movimentos sociais e das intervenções do poder político e não cessou de ganhar importância contra o modelo puramente capitalista” (TOURAINÉ, 1994:35-36).*

THAYER (1996) também destaca a importância da razão no processo de modernização, via reflexão autônoma dos atores; ou seja, da percepção destes quanto às condições (internas e externas) em que ocorre a modernização. A razão seria, desta forma, o princípio que, no processo de modernização, asseguraria a **emancipação do indivíduo**, impedindo-o de ficar restrito à capacidade ‘técnica’ de fazer cálculos e previsões sobre acontecimentos.

*“Se chamaria moderna, em contraposição a modernizada, a toda prática (política, universitária, doméstica etc.) que não só se guia pela imediatez operacional do seu método, senão que se orienta, em última instância, por uma filosofia da história ou ideologia (...). Moderna é a ciência, a política, a educação que se pensam no sentido de progresso emancipatório. E que pensam, por sua vez, as condições do emancipatório e do progresso (Kant)” (THAYER, 1996:194).*

Sem a razão emancipatória o processo de modernização conduziria ao contrário do seu objetivo: nomearia a transição de uma modernidade ‘ideológica e reflexiva’ a uma modernidade ‘sem ideologia e sem hipótese crítica’. Neste sentido, *‘modernização seria um processo de alheamento e não de aproximação do moderno’ (idem:194).*

FAORO (1992) também valoriza as idéias de autonomia (emancipação) e desenvolvimento integrado no caminho em direção à modernidade. Neste contexto, destaca a importância do *agente* propulsor da modernização.

*“... a modernidade compromete, no seu processo, toda a sociedade, ampliando o raio de expansão de todas as classes, revitalizando e removendo seus papéis sociais, enquanto que a*

---

*privilégios. É a razão, mais que o capital e o trabalho, que desempenha então o papel principal”*

*modernização, pelo seu toque voluntário, se não voluntarista, chega à sociedade por meio de um grupo condutor, que, privilegiando-se, privilegia os setores dominantes... Na modernidade, a elite, o estamento, as classes – dizemos, para simplificar, as classes dirigentes – coordenam e organizam um movimento. Não o dirigem, conduzem ou promovem, como na modernização”* (FAORO, 1992:8-9).

A modernização, quando impulsionada pela ação voluntária de um grupo ou classe, ou pela vontade tecnocrática, seria incapaz de irradiar a força da sociedade que visa transformar. Ela *‘não altera a pirâmide social, nem os valores dominantes’*, nem representa uma nova sociedade; apenas um novo estamento que pretende ocupar o poder. Mudanças empreendidas deste modo seriam, portanto, limitadas, já que o grupo (elite) que a impulsiona acaba por regular o âmbito das transformações, mantendo-o circunscrito aos seus valores (FAORO, 1992:9).

Desta perspectiva, tem-se: (i) que a modernização, mais uma vez, pode não conduzir ao moderno, mas levar ao distanciamento deste; (ii) o motivo pelo qual vários projetos de modernização, sendo conduzidos por um grupo determinado, não se incorporam à história quando finalizados. Como se nunca tivessem sido implementados, eles seriam como ‘ondas’ que se sobrepõem umas às outras, uma vez que: *“...o desenvolvimento não pode ser matéria de decretos, nem é assim que uma nação aprende com outra. Uma elite não pode, pela compulsão, pela ideologia, gerar a nação”* (FAORO, 1992:19-20).

Quando o Estado assume o processo de modernização, além das dificuldades descritas acima, também existe a possibilidade de problemas relativos ao uso da força (abuso de poder) e ao estabelecimento de prioridades (em face da quantidade e variação de demandas).

*“A sociedade civil separou-se do Estado: mas se o nascimento da sociedade industrial marcou o triunfo da primeira, foi o Estado que, no século XIX, revelou-se o cavaleiro armado da modernização nacional. A distância que dessa forma foi cavada entre modernidade e*

*modernização, entre capitalismo e nacionalismo, levou o sonho de uma sociedade moderna à ruína, definida pelo triunfo da razão. Ela preparou a invasão da ordem clássica da modernidade pela violência do poder e pela diversidade das necessidades”* (TOURAINÉ, 1994:39).

Em análise da história política e econômica de países dependentes, IANNI (1988:17-18) afirma que o progresso advém de rupturas estruturais de maior ou menor vulto. Estas podem ser *revolucionárias* (totais), envolvendo os fundamentos de toda a sociedade, ou *reformistas* (parciais), alterando somente certos quadros institucionais, sem modificar a estrutura básica. Os Golpes de Estado, em sua maioria, se encaixam na última categoria, sendo reação a soluções revolucionárias ou reformistas, em andamento ou projetadas. Eles envolvem a restauração de estruturas arcaicas sob um estilo de poder autoritário, cristalizando-as.

Torna-se compreensível, deste modo, que movimentos intitulados ‘modernizadores’ ou revolucionários, encabeçados por um determinado grupo ou segmento social, levem justamente ao contrário do que deles se espera, uma vez que utilizam o poder e a força para manterem estagnadas as estruturas (sociais, políticas, econômicas) que o sustentam.

### 2.1.2 – Brasil: em busca de Modernidade

Os autores que analisam o processo de modernização no Brasil também o fazem em relação aos movimentos do desenvolvimento político e econômico do país. Alguns estudiosos consideram que ele teria se iniciado no período colonial, com o Marquês de Pombal; outros a partir da Revolução de 30, com Vargas<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Na vertente dos que consideram o início da modernização ainda no período colonial, uma linha entende que os primeiros passos foram dados pelo Marquês de Pombal; a outra, quando da abertura dos portos brasileiros às nações amigas de Portugal (HORA, 1996:59). Maiores informações a respeito ver PAIM (1978) e MELLO (1991). Para esclarecimentos sobre a vertente que entende o início da modernização a partir de 1930, procurar SODRÉ (1990); CANO (1993) e IANNI (1988; 1992).

FAORO (1992:10) está entre os que argumentam que a modernização teria começado ainda no século XVIII, com Pombal, o qual teria dado a ‘base’ de todas as modernizações que, no futuro, foram empreendidas no país. Esta base seria formada por: 1) recuperação do pensamento científico; 2) apoio na burguesia comercial, cevada de estímulos e privilégios; 3) impulso no despotismo absolutista; e 4) favorecimento a setores privilegiados da sociedade.

Para este autor, o ‘espírito pombalino’ só foi retomado com o advento da República, embora outras ondas modernizantes tenham permeado a história do país – mudança da corte portuguesa de D. João VI para o Rio de Janeiro; construção de estradas de ferro e melhoramentos urbanos no Império. As idéias pombalinas teriam produzido, ainda, duas outras tentativas de modernização, ambas promovidas pelo estamento militar: em 37 e 64. Em face disso, ele considera que *“o molde político da mudança se deve, em parte maior, ao papel das Forças Armadas dentro do país”*<sup>33</sup> (FAORO, 1992:10;16).

Os autores que argumentam que o início da modernização do país deu-se na década de 30, percebem neste período uma série de eventos contributivos à solidificação do capitalismo. Até este momento, teria predominado o desinteresse das elites na industrialização e no progresso social, além da falta de condições do Estado em organizar uma estrutura estatal capaz de se ocupar com a industrialização e uma política de integração ao progresso internacional<sup>34</sup> (HORA, 1996:62).

A mudança nesta situação teria sido desencadeada pelo acirramento da crise econômica, na qual a política governamental de proteção ao café no mercado internacional não pode mais ser sustentada e a renda aplicada no setor agrícola foi

---

<sup>33</sup>A industrialização seria a tônica de ambas tentativas, mas com diferenças: em 1937 seria rápida, *‘expandindo sobre uma industrialização de modernidade e de guerra, com empréstimos e estímulos oficiais’*, não aderindo à tese de trocas desiguais. Em 1964 os industriais não tiveram voz ativa no processo, transformando-se em *‘concessionários dos favores oficiais’* (FAORO, 1992:17).

<sup>34</sup> Cabe lembrar que durante a Iª Revolução Industrial (a partir de 1770, consolidada entre 1820-1830), quando surgiram a ferrovia e a navegação a vapor, na América Latina predominava o trabalho escravo. Na IIª Revolução Industrial (entre 1870-1890), caracterizada pelo desenvolvimento de maquinário e energia

transferida para a indústria, voltando-se para a substituição de importações no mercado interno.

*“... o crescimento do mercado e a queda das exportações implicaram na transferência da renda de um para outro setor – do tradicional para o moderno, ou seja, da área agrícola para a industrial. (...) Urgia, pois, um remanejamento de todo o aparelho do Estado, ligado até então aos interesses fundiários, com vistas a uma adequação de sua estrutura aos novos interesses do setor dinâmico e a uma saída mais eficiente da crise” (ROMANELLI, 1984:48).*

Na Revolução de 30, liderada por Vargas, graças a um consenso no país quanto à urgente necessidade de revisar o sistema social, político e econômico, o Estado assumiu a industrialização como projeto de desenvolvimento, incentivando a burguesia nacional – através de uma política nacionalista – a iniciar projetos ligados à produção industrial. Para tanto, subsidiou investimentos e facilitou o crédito (IANNI, 1988).

O Estado também investiu maciçamente, sozinho, em infra-estrutura (energia, setor elétrico, transporte) e produção de matérias-primas básicas (ferro, aço, petróleo). Além disso, foram promovidas reformas constitucionais em seu aparelho burocrático, reorganizando a nação em larga escala. Todas estas ações, marco do esforço do Estado no planejamento da política econômica, levaram-no a assumir papel fundamental nos acontecimentos a ela relativos e inauguraram a tendência de **estatização** da economia brasileira<sup>35</sup> (BRUM, 1993:97).

A modernização pelo modelo de substituição de importações começou por indústrias que exigiam pouca tecnologia e baixo investimento. Na medida em que avançou e precisou de maiores quantidades de capital, encontrou problemas para captar

---

elétrica, a América Latina ainda mantinha a economia colonial de produção de produtos primários, apenas um pouco mais diversificados (HORA, 1996:49-51).

<sup>35</sup> As ações do Governo Vargas podem ser divididas em dois momentos: 1) aparelhamento do Estado em suas organizações econômicas, políticas, sociais e culturais para atender as demandas da industrialização (30-37); 2) afirmação de um Estado forte e autoritário para conter pressões sociais e divergências políticas (37-45) – período chamado ‘Estado Novo’ (SKIDMORE, 1982:63-64).

recursos externos – origem de processos inflacionários e dívida externa<sup>36</sup>. Este processo, em países de economia periférica, não consegue levar benefícios ao conjunto da população; ao contrário, agrava a já existente má distribuição de riquezas. Isso leva alguns autores a interpretar a ‘concretude’ do processo de modernização promovido por esta via como uma ‘falácia’: *‘Somente desfruta dos benefícios da modernização aquela parcela da população que mantém sob seu controle o setor de produção...’* (HORA, 1996:56).

FURTADO (1992:37) definiu este processo como industrialização tardia: *“forma de assimilação do progresso técnico quase exclusivamente do plano de estilo de vida, com fraca contrapartida no que respeita ao sistema de produção”*, em que há esforço concentrado de acumulação e absorção de novas técnicas sem, entretanto, apresentar nenhuma característica industrial própria, a não ser o papel predominante exercido pelo Estado e maior agilidade de reestruturação do sistema produtivo (apud HORA, 1996:55-56).

A percepção de IANNI (1996:36) sobre o processo de modernização do Brasil leva em conta, além de questões relativas ao plano econômico, transformações no âmbito da cultura e da política. Ele afirma que a sociedade brasileira, em cada época marcante da sua história ou nas conjunturas críticas, tem sido levada a pensar-se novamente. Nesta reflexão – conduzida por intelectuais, artistas, líderes, movimentos sociais, classes, partidos políticos, correntes de opinião pública – a questão nacional seria tema constante e rico em controvérsias sobre as possibilidades e tentativas do país tornar-se ‘contemporâneo de seu tempo’.

*“... a história do pensamento brasileiro no século XX pode ser vista como um esforço persistente e reiterado de compreender e impulsionar as condições da modernização da sociedade nacional. Primeiro, no sentido de fazer com que a sociedade e o Estado, compreendendo as instituições sociais, econômicas, políticas e culturais, se aproximem dos padrões estabelecidos pelos países capitalistas mais desenvolvidos. Segundo, no sentido de conhecer, valorizar ou*

---

<sup>36</sup> As dificuldades enfrentadas pelo Estado brasileiro em dar continuidade a esta política serão

*exorcizar as peculiaridades da formação social brasileira, tais como os séculos de escravismo, a diversidade racial, a mestiçagem, o trópico...*” (IANNI, 1996:47)

Desta perspectiva, expressões como ‘entrar no ritmo da história’ e ‘necessidade de adequação aos desafios que se colocam para o desenvolvimento futuro’ evidenciam que a ausência da modernidade é sempre diagnosticada a partir de um contraponto com países avançados ou com a falta de forças promotoras de progresso. Por isso, não raro ocorre a assimilação de idéias e teorias sem a devida preocupação com peculiaridades do contexto nacional, de afinidade lógica e cultural, uma vez adotadas visando apenas a produção de um determinado ‘efeito modernizador’.

Para obter este efeito seria comum, inclusive, a combinação de tendências diversas e antagônicas, ou de idéias e práticas distintas, à medida que o *‘fascínio pela modernidade como idéia, forma ou ilusão’* impediria o questionamento de onde ela vem e para onde ela vai. Desta forma, modas provenientes dos centros culturais dominantes da Europa e Estados Unidos tenderiam a ressoar em alguns centros brasileiros *‘como novas verdades que substituem outras’*, funcionando como um novo paradigma para pensar, filosofar, explicar, criar<sup>37</sup> (IANNI, 1996:45).

Ainda segundo este autor, o Brasil já foi pensado de forma abrangente diversas vezes – Proclamação da Independência; Abolição da Escravatura; Proclamação da República. As décadas de 20 a 50 teriam criado ‘novas modalidades de consciência nacional’. O ano de 1922 seria uma data simbólica em termos desta reflexão, por sua multiplicidade e extensão, e a década de 30 a teria aprofundado, com boa parte da intelectualidade do país se ocupando de formular interpretações sobre as condições e possibilidades do ‘Brasil Moderno’. Nesta direção, outras datas também simbolizam

---

abordadas com maior detalhe nos itens a seguir.

<sup>37</sup> “Nesse sentido, a idéia de Brasil Moderno freqüentemente tem algo de caricatura. Primeiro, caricatura resultante da imitação apressada de outras realidades ou configurações históricas, freqüentemente implicadas em idéias, conceitos, explicações, teorias. Segundo, caricatura tornada ainda mais grotesca porque superpõe conceitos e temas a realidades nacionais múltiplas, antigas e recentes, nas quais se mesclam os ciclos e as épocas da história brasileira, como em um insólito caleidoscópio de realidades e imitações” (IANNI, 1996:46).

rupturas, retrocessos e aberturas em termos sociais, econômicos, políticos e culturais: 1945, 1964, 1985 (IANNI, 1996:39-40).

A ampliação da consciência nacional sobre as condições de modernização, ocorrida ao longo das últimas décadas, pode ser considerada causa/impulso da passagem de um determinado modelo de desenvolvimento para outro.

*“O florescimento da cultura nacional... indica a criação de novas modalidades de consciência nacional. Neste quadro é que se inserem os golpes, as revoluções .... Eles são, em geral, manifestações das relações, tensões e conflitos que os setores novos ou nascentes no país estabelecem com a sociedade brasileira tradicional e com as nações mais poderosas com as quais o Brasil está em intercâmbio. Por essas razões... precisam ser encarados como manifestações de rompimentos político-econômicos ao mesmo tempo internos e externos. (...) Em última instância, esses rompimentos são manifestações da ruptura político-econômica que marca o ingresso do Brasil na era do capitalismo industrial”* (IANNI, 1988:24).

Do ponto de vista econômico, as rupturas também marcam a passagem de um modelo a outro. FAORO (1992:19-20), porém, afirma que no Brasil *nunca* houve a *ruptura* necessária ao advento da modernidade, pois o processo de modernização sempre foi conduzido por uma elite que se estabelece privilégios enquanto dita os rumos a serem tomados pelo Estado e pela sociedade. A população, por sua vez, teria uma passividade marcante diante das diversas ‘ondas modernizantes’ ao longo da história do país<sup>38</sup> (idem: 12-14).

Diversos autores questionam até que ponto os esforços de modernização do país, empreendidos pela utilização de paradigmas estrangeiros ou inventados, teriam atingido os efeitos desejados. IANNI (1996:89-93) cita estudos que retratam grande dualismo/descompasso entre os ‘indicadores sociais’ e ‘econômicos’ e argumenta que, se a

---

<sup>38</sup> A ausência de participação popular em momentos chave da história do país (de ruptura política/econômica, como a Proclamação da República), é reiterada por vários autores. Neste contexto, IANNI (1996) aborda a diferença entre povo e população, e a luta deste último, empreendida depois da 1ª Guerra Mundial, para participar das decisões políticas e econômicas do país. HOUAISS; AMARAL (1995), na mesma perspectiva, analisam o ‘exílio do povo’ dos acontecimentos e decisões relevantes da nação.

modernização trouxe crescimento e desenvolvimento econômico, este não se refletiu na sociedade como um todo<sup>39</sup>.

Entre as causas deste dualismo, freqüentemente menciona-se a falta de qualificação da população economicamente ativa, que reduziria a produtividade industrial a níveis modestos (IANNI, 1996:98). Neste contexto, as propostas de modernização do país têm dado cada vez maior destaque à questão da formação e qualificação profissional e, por conseqüência, discutido e questionado a possibilidade das instituições de ensino superior – particularmente as públicas – intervirem neste quadro.

---

<sup>39</sup> Entre estes, o principal argumento refere-se ao fato de que o Brasil possuía, na década de 70, diversificado parque industrial e a oitava economia do mundo; ao mesmo tempo, também tinha (e tem até hoje) uma das piores distribuições de renda do planeta (IANNI, 1996:90 e 110).

## 2.2 – Modernização e Universidade no Brasil

### 2.2.1 – Universidade e Modernização

BOAVENTURA (1988) afirma que, apesar das peculiaridades de cada país latino-americano, a criação e o desenvolvimento de Universidades nos mesmos guardou vários pontos em comum. Dentre estes, destacamos que elas não foram criadas com um modelo próprio e/ou adequado ao contexto e aos projetos de desenvolvimento dos países em que se instalavam, mas como cópia de instituições européias<sup>40</sup>.

A percepção de RIBEIRO (1969) sobre as primeiras Universidades da região é ainda mais crítica: afirma que elas seriam ‘reflexo’ e meio difusor de produtos e costumes da civilização industrial, além de acentuarem os laços de dependência em relação aos países desenvolvidos.

*“...atuavam como agentes de consolidação do status quo... como agentes de modernização reflexa, transformando os seus povos em consumidores mais ou menos sofisticados de produtos da civilização industrial. Nessa qualidade de instituições repetidoras e difusoras de um saber já elaborado em outras partes, estas Universidades não contribuíram para a integração de suas nações à civilização industrial... mas sim para torná-las mais eficazes como entidades dependentes” (RIBEIRO, 1969:65).*

Ao referir-se à implantação da Universidade no Chile, THAYER (1996) considera um aspecto que, embora não tenha sido regra na América Latina, se repetiu na experiência brasileira:

*“A Universidade nunca pensou seu fundamento. Não era necessário. Não era possível fazê-lo, na medida que a Universidade nunca necessitou, aqui, ser filosoficamente fundada. Pois aqui só se repetia, mais ou menos ‘parodicamente’, o que havia sido fundado na modernidade européia.*

---

<sup>40</sup> “...embora tenha havido ditaduras muito prolongadas, atribuímos este fato à rapidez com que se dão as alterações econômicas e políticas, cujo ritmo não se ajusta à lentidão dos resultados

*Se a Universidade foi instalada aqui, ela não só se deveu a uma decisão moderna reflexiva, senão a um interesse inercial e instrumental; a umas urgências de inserir o Estado nacional chileno na modernidade, na reiteração 'crioula' da filosofia europeia de liberdade e progresso" (p.192).*

A instalação de Universidades no Brasil, no início do século XX, foi feita por atores interessados em modernizar a nação, mas sob rígido controle do Estado. Tomando por base países do primeiro mundo, foram copiados modelos institucionais de ensino e pesquisa considerados modernos sem muito (ou nenhum) debate sobre a relação destes com o contexto nacional, como se este 'transplante' pudesse alterar, por si, as condições da formação científica e profissional existentes.

A historiografia da Universidade no país, atenta ao interesse instrumental que norteou a implantação das escolas de ensino superior, analisa a *modernização* das mesmas como *reflexo do desenvolvimento da economia* e, em especial, do papel que o Estado conferiu a estas em seus projetos de nação. As demandas dos demais atores e o contexto social são pouco contemplados nos estudos sobre o tema, desconsiderando outras influências nas políticas formuladas e condicionando comportamentos institucionais ao jogo de forças com o poder.

Este tipo de análise tornou-se tendência porque, conforme mostra ROMANELLI (1984), o sistema educacional brasileiro evoluiu impulsionado pelas demandas e diretrizes da economia nacional. Ou seja: os fatores dinamizadores do desenvolvimento da educação não foram o progresso tecnológico e a acumulação de capital, conforme ocorre nas economias autônomas, mas os papéis que lhe reconheceu o Estado via economia, como ocorre nos países de economia dependente<sup>41</sup>.

---

*educacionais"* (BOAVENTURA, 1988:58). Este autor arrola mais 25 pontos característicos da Universidade latino-americana (pp.59-63).

<sup>41</sup> Segundo ROMANELLI (1984:56), as relações entre sistema educacional e econômico medem-se em termos da *defasagem e das exigências reais* do modelo econômico: "*Ambas determinam o grau de avanço ou de atraso da escola*". Maiores detalhes sobre os conceitos e o processo de desenvolvimento autônomo e dependente estão em FURTADO (1973).

*“Quando o progresso é o impulsor, ele se torna a própria fonte do desenvolvimento. Quando, ao contrário, a demanda é a impulsora, o progresso tecnológico é sempre absorvido depois (com todas as implicações de dependência que isso acarreta)” (FURTADO, 1973:133 apud ROMANELLI, 1984:55).*

Além disso, conforme revelam estudos sobre a expansão de gastos com o ensino no Brasil, a educação, especialmente a de nível superior, se constitui uma questão de gastos e despesas que fazem parte da demanda agregada, componentes do ciclo econômico, e objeto, pois, da política do Estado.

A relação Economia-Estado-Universidade, extremamente significativa nos últimos dois séculos, fez com que um dos grandes problemas da Universidade, inclusive nos países em que ela chegou tardiamente, como o Brasil, fosse a *‘conciliação entre a autonomia e heteronomia, entre sua vontade e a do Estado’* (TRIGUEIRO MENDES, 1967, apud FÁVERO, 1977:11). É preciso lembrar, porém, que as relações da Universidade com seu entorno extrapolam o âmbito do Estado. Faz-se necessário, portanto, analisar...

*“... a instituição universitária brasileira como reflexo da formação da sociedade. Tem-se, com isso, a Universidade produzida simultaneamente e em ação recíproca com a produção de condições materiais de vida e as demais formas culturais. É produzida como expressão do grau de desenvolvimento da sociedade, como parte de um todo” (FÁVERO, 1980:113).*

Em análise da relação entre escola e modernização econômica, ROMANELLI (1984) aponta que enquanto predominou no país a economia agrícola, com a produção baseada em técnicas arcaicas, a escola não tinha por função qualificar recursos humanos, mas preparar para as carreiras liberais. Não havia, portanto, defasagem entre escolarização e necessidades da produção.

A industrialização do início do século XX trouxe exigências para a educação, medidas *‘em termos de distância entre os produtos acabados fornecidos pela escola e a qualificação de recursos humanos de que carece a economia’*. Naquele contexto de modernização (via importação de tecnologia), o sistema econômico passou a demandar

ensino profissionalizante, entendido como treinamento e qualificação de mão-de-obra (ROMANELLI, 1984:55).

As mudanças empreendidas, no entanto, não levaram em conta as necessidades de desenvolvimento da nação de forma integrada (aspectos social, tecnológico, cultural, político), não gerando, portanto, um novo modelo de educação. Foram feitas, apenas, algumas adaptações em função da enorme demanda por indivíduos que satisfizessem o que a economia deles requeria. Desta forma, compreende-se porque a demanda social por escolarização não provocou alterações no sistema educacional, impactando apenas em questões de caráter predominantemente quantitativo<sup>42</sup>.

*“Precisamente como ocorreu com os padrões de consumo, os padrões de educação foram determinados pelo fator demanda. A estratificação social e a herança cultural pesaram como elementos predominantes na escolha do tipo de educação escolar a prevalecer”* (ROMANELLI, 1984:56).

No que diz respeito às Escolas de Ensino Superior, estas foram instaladas no início do período colonial e simbolizavam ‘status’, pois formavam a elite dirigente, além de profissionais para carreiras liberais. Praticamente não se ocupavam de refletir sobre as questões nacionais e a pesquisa era inexistente. Não havia relação entre o modelo institucional de ensino e o modelo econômico, tendo caráter funcional apenas para as elites que as controlavam.

As tentativas em favor da criação de Universidades não tinham repercussão social àquela época, pois sequer o ensino primário e secundário eram organizados. Para a população, predominantemente rural (calcula-se que havia cerca de 80% de analfabetos) e para a economia agrícola, baseada em técnicas arcaicas de cultivo, alfabetização e educação (nos moldes da elite) não despertavam interesse, tampouco

---

<sup>42</sup> Houve expansão de vagas realizada segundo os interesses das elites dominantes que, a despeito de padrões de consumo próximos das elites dos países industrializados, mantinham mentalidade arcaica em relação à educação. Ou seja: elas definiram a modernização econômica num nível incompatível com a sociedade brasileira como um todo, influenciando também a proposta de escola que se reproduziu (ROMANELLI, 1984:56).

eram consideradas necessárias, pois desvinculadas da qualificação para o trabalho (ROMANELLI, 1984:44-45). Tais tentativas, apesar de associadas à introdução de modernidade no país pela reprodução de modelos (e, pretensamente, do desenvolvimento) encontrados nos países centrais, não foram prioridade para o Estado.

A modernização empreendida no início da República também não exigiu da Universidade papel de relevo – ela devia apenas formar novos, e em maior número, técnicos para o nascente setor produtivo. Formação de pesquisadores e desenvolvimento de pesquisa aplicada ainda permaneceram num plano secundário, em instituições criadas para este fim, pois mesmo diante da necessidade crescente de novos quadros profissionais, não se solicitava progresso científico ou pesquisa, sem função junto à economia (ROMANELLI, 1984:56-57).

Esses dados não só explicam o analfabetismo mas também por quê o Ensino Superior, até a Primeira República, era de cunho exclusivamente profissionalizante e um privilégio de riqueza e classe social, vinculado a uma herança cultural e, principalmente, econômica. Também revelam por quê sua ampliação foi incapaz de promover transformações no caráter elitista deste nível de ensino, ou de provocar sua renovação cultural e política (FÁVERO, 1980: 31).

Até o final da década de 30, a industrialização pelo modelo de substituição de importações afetou as instituições de ensino superior exclusivamente no setor de ensino, e a expansão de escolas propiciou o aparecimento dos primeiros elementos de classe média nas mesmas. Como no país ainda não havia demanda por desenvolvimento tecnológico, muito menos científico, interesses neste setor ficaram limitados a intelectuais (especialmente os ligados à Academia de Ciências), raros acadêmicos (formados no exterior) e imigrantes europeus (SCHWARTZMAN, 1979:188-189).

Neste período foram organizadas as primeiras Universidades com o intuito de inserção em uma ‘teia de relações’ com o estado e a sociedade. Estas propostas, porém, naufragaram no autoritarismo do poder central e permaneceram, via de regra, ‘descoladas’ da reflexão e das necessidades sociais, formando profissionais e prestando alguns serviços, praticamente sem estímulo para atividades de investigação. Apesar de

alguns bons resultados obtidos nos institutos de pesquisa e áreas específicas da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras (FFCL) da USP, que desenvolveu ciência aplicada de alto nível nas áreas de Química, Física e Genética, a atividade científica permanecia *'um corpo estranho no organismo de nossas Universidades e sem função social definida'* (ROMANELLI, 1984:56).

Mudanças neste quadro ocorreram após a IIª Guerra Mundial quando evidenciou-se, em todo o mundo, a importância dos cientistas para o sucesso dos aliados. Apenas a partir deste momento houve, por parte do Estado, real preocupação e estímulo à produção de ciência, tendo em vista sua possível contribuição para o desenvolvimento econômico autônomo e segurança do país.

A dissociação ensino e pesquisa que tende a caracterizar a maior parte das instituições de ensino superior do país não resulta, portanto, apenas da forma com que estas foram implementadas; mas é consequência...

*"...da forma pela qual o progresso tecnológico entrou no processo do desenvolvimento: enquanto aquele não vier a constituir o pólo dinâmico da economia, a pesquisa não terá condições de integrar-se na estrutura de nosso sistema educacional"* (ROMANELLI, 1984:56-57).

A história da implantação do ensino superior no Brasil não tem paralelo, portanto, com a história da Universidade moderna, que tem por princípio a busca do bom, do belo e do verdadeiro, com autonomia. Na Europa, o surgimento e a evolução desta instituição, no século XIX, deu-se conjugado com peculiaridades contextuais e locais, fazendo com que suas atividades – ensino e pesquisa – fossem parte de um movimento em direção à modernidade. No início do século XX, porém, a enorme expansão da atividade científica em função do seu vínculo com o setor produtivo, fez com que alguns países, como França e EUA, questionassem a validade da unidade ensino e pesquisa, criando novas instituições e formas de organização da Universidade (SCHWARTZMAN, 1979:92). Foi justamente neste período que um Brasil ainda sem indústria, mas entusiasmado com a modernidade e progresso das Universidades

européias, viu surgir as primeiras discussões e tentativas de introdução/‘cópia’ do modelo de ensino e pesquisa nas instituições de profissionalização da elite do país.

Estes diferentes ‘tempos’ de maturação da idéia de Universidade moderna, em adição às diferenças de contexto político, econômico e social, já evidenciavam a impossibilidade de reproduzir, nos países de economia periférica, os modelos acadêmicos dos países centrais. Revelam, também, as dificuldades enfrentadas pelos que tentaram fazer frutificar, nas instituições de ensino e pesquisa brasileiras do início do século XX, formas e temas de pesquisa segundo os parâmetros do primeiro mundo.

A possibilidade de relacionar marcos de mudanças na estrutura política e econômica do país com alterações significativas (ou movimentos a fim de empreendê-las) na história das IES, segundo IANNI (1996), corrobora a idéia de que a criação e modernização do Ensino Superior no Brasil guarda estreita relação com as tentativas de torná-lo ‘contemporâneo de seu tempo’. Desta perspectiva, abordamos a modernização da Universidade brasileira, entendida como tentativas assimilação das características do modelo moderno, segundo os seguintes períodos<sup>43</sup>:

- *Colônia-1930*: na vigência do modelo agrário-exportador, criação das primeiras instituições de ensino superior. Início da atividade científica (de caráter aplicado) em Institutos criados com este fim a partir da República e tentativas de implementação de Universidades por justaposição de escolas isoladas.

- *1930-1945*: início da modernização do país via industrialização (alavancada por Vargas), concomitante a iniciativas de criação de Universidades com núcleo integrado (FFCL) e de inserção de pesquisa nas mesmas (USP em 1934; Universidade do Brasil em 35, UDF em 1937).

---

<sup>43</sup> Cabe destacar que esta divisão não é compartilhada por todos os estudiosos do tema. SAMPAIO (2000:43), por exemplo, em estudo sobre a expansão do setor privado no país, identifica dois períodos distintos: 1) 1933-1965: consolidação e estabilização no crescimento da participação relativa no sistema; 2) 1965 a 1980: mudança no patamar de crescimento, levando à predominância deste setor no sistema de ensino superior.

- 1945-1964: no pós-guerra, cresce a importância da C&T no contexto político e econômico mundial. Ainda que precariamente, a pesquisa entra na Universidade (com destaque para a atuação de pesquisadores da USP). Tomam vulto movimentos e organizações que reivindicam ampliação de vagas e propõem a modernização das IES. Ganham destaque as propostas tecnocráticas (que visam eficiência e produtividade), embasadas no paradigma norte-americano de Universidade.

- 1964-1980: após o Golpe Militar, em 64, o ensino superior passa a fazer parte do plano de desenvolvimento econômico do país. A Lei da Reforma Universitária/68 propõe o modelo moderno para todas as IES, organiza a Universidade segundo o princípio tecnocrático e institucionaliza a pesquisa (estrutura de pós-graduação). Em poucos anos, porém, já se atesta o seu fracasso.

- 1980-1996: a transição para a Nova República dá-se ao mesmo tempo em que se intensificam os debates sobre a inviabilidade do modelo de ensino e pesquisa e se inserem novos temas (qualidade, avaliação, autonomia) na agenda sobre a Universidade. A crise do modelo moderno, fenômeno observado em todo o mundo, leva à discussão de um novo projeto de reforma, executado pela LDB/96.

### 2.2.2 – Origens da Universidade: da Colônia até 1930

O ensino ministrado na colônia era totalmente alheio às exigências e necessidades da população e do país. Desinteressado e destinado a proporcionar cultura geral básica, não qualificava para o trabalho. Até o século XVIII o governo português impediu, explicitamente, a criação de instituições de ensino superior por temer que, no futuro, estas se tornassem *'focos ou instrumentos de libertação dos colonos'*. Os que desejavam prosseguir seus estudos dirigiam-se à Universidade de Coimbra, onde predominava uma visão de mundo estática e conservadora, a cultura livresca, a repetição de princípios, e não havia pesquisa nem experimentação. Portugal, portanto, era responsável pela formação das elites culturais e políticas brasileiras. Convinha à Metrópole a manutenção dessa centralização e, por extensão, dos laços de dependência da elite dominante da colônia (FÁVERO, 1980:32-33).

A chegada da Família Real ao Brasil, em 1808, deu início à estruturação das primeiras escolas superiores. Algumas tinham o nítido objetivo de organizar a defesa da Colônia<sup>44</sup>. A situação de dependência, porém, não foi alterada, pois os acontecimentos e valores da Metrópole (e não as questões locais) continuavam a ser a referência para a sociedade instalada. As IES criadas foram imbuídas de duas características: formação profissionalizante e voltada ao serviço público, visando preparação de pessoal para exercer funções na Corte. Tinham, portanto, caráter prático e imediatista e *"não nasceram da preocupação e necessidade de se elaborar e se desenvolver um modelo cultural brasileiro"* (FÁVERO, 1977:21-22).

Quando foi proclamada a Independência, o país contava com apenas algumas escolas profissionais. Credenciada por elas, a população letrada passou a ocupar cargos administrativos e políticos. Os cursos de Direito (em São Paulo e Recife), instituídos em 1827, eram focos irradiadores de idéias, debates e discussões culturais que interessavam à época, assumindo grande importância e influência na formação das elites e da mentalidade política do Império, pois deles saíam os quadros dirigentes (FÁVERO, 1980:34; ROMANELLI, 1984:39). Apesar disso, o quadro das IES não se alterou: ao final do Império o país possuía seis estabelecimentos cíveis de Ensino Superior e nenhuma Universidade<sup>45</sup>.

As escolas superiores criadas no século XIX, portanto, *"nasceram desprovidas de papel criador e inovador dentro da nossa realidade"*. Organizadas formalmente...

---

<sup>44</sup> As escolas criadas foram: Academia Real da Marinha (1808); curso de Cirurgia na Bahia, instalado no Hospital Militar, e o de Cirurgia e Anatomia no Rio de Janeiro (1808) - aos quais foi acrescido, no ano seguinte, o curso de Medicina; Academia Real Militar para formação de engenheiros civis e militares (1810). Outros cursos foram criados nos anos seguintes, mas circunscritos aos estados do Rio de Janeiro e Bahia (FÁVERO, 1977:21).

<sup>45</sup> Eram eles: Faculdade de Direito de São Paulo; Faculdade de Direito de Recife; Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro; Faculdade de Medicina da Bahia; Escola Politécnica do Rio de Janeiro (as três últimas originárias das escolas criadas em 1808) e Escola de Minas de Ouro Preto (FÁVERO, 1977:26). Mas cabe diferenciar esta última instituição que, à exceção das demais, desde 1876 possuía um curso de engenharia que operava com professores-pesquisadores em tempo integral e oferecia bolsas de estudos para os alunos. Em Ouro Preto praticava-se ciência experimental, *"fortemente apoiada em trabalhos de campo, chegando a gerar um fluxo respeitável de publicações"* (CASTRO, 1985:7).

“... como um serviço público, mantidas e controladas pelo governo e voltadas, sobretudo, para a preparação de profissionais liberais... para uma sociedade essencialmente agrária e dependente... serviam de instrumento para a ascensão social, manutenção e consolidação do regime” (FÁVERO, 1980:31-32).

Ainda no final deste século, a disseminação de idéias positivistas e cientificistas propiciou uma onda modernizadora do país, reforçando a crença na Ciência como fonte de soluções de males e problemas. Como conseqüência, foram valorizados os centros de Ensino Superior, já associados à idéia de progresso, avanço, modernização<sup>46</sup>. Neste período, o intenso contato e influência europeus, particularmente da França (onde estudavam as elites culturais) e da Alemanha (de onde vinham vários líderes de instituições de pesquisa nacionais), permitiu à reduzida comunidade científica e intelectual aqui existente receber, ainda que com atraso e distorcidos, os modelos intelectuais e institucionais a serem adotados<sup>47</sup>.

A pouca atividade de pesquisa e produção científica realizava-se em Institutos e Museus criados com este fim - fora das Universidades, portanto. Os primeiros tinham a responsabilidade de desenvolver ciência aplicada e eram estruturados, bem como os temas de investigação, vinculados às necessidades da nação no momento – como expansão agrícola e extinção de doenças<sup>48</sup> (SCHWARTZMAN, 1979:86-93). No entanto, apesar de meritórios esforços, os institutos sofriam ‘ausência de cumulatividade’, cumprindo um ciclo vital de “*criação, maturidade e decadência, deixando pouco rastro*”, à medida que a instabilidade dos sucessivos governos afetava a manutenção dos recursos necessários ao seu funcionamento (CASTRO, 1985:8).

---

<sup>46</sup> “O desenvolvimento do país se daria, portanto, pela via da ciência, cultivada nas academias militares, na Escola Politécnica e nas Faculdades de Medicina. (...) o desenvolvimento se implantaria, com o milagre da industrialização rápida, promovido por um poder espiritual de cientistas” (FAORO, 1992:11-12; grifos do autor).

<sup>47</sup> A comunidade científica espelhava-se particularmente no sistema universitário alemão, que combinava de forma bem sucedida a atividade científica, universitária e industrial.

<sup>48</sup> Eram eles: Instituto Agrônomo de Campinas (1887); Instituto Vacinogênico de São Paulo (1892); Instituto Bacteriológico de São Paulo (1893); o Butantã (1899) e Manguinhos (1900). A existência de vários institutos de pesquisa em São Paulo, fez deste estado um pólo dinâmico de produção científica, além de pólo econômico pela continua expansão do café e início da industrialização (SCHWARTZMAN, 1979:83-84).

Estes fatos, aliados à ausência de setores sociais que atribuíssem caráter prioritário à atividade científica, além da falta de percepção do Estado quanto à importância de realizar investimentos no setor, fizeram com que a ciência desenvolvida no país incorporasse apenas um dos aspectos modernos: o referido a suas aplicações, sem que houvesse integração com o contexto nacional e equacionamento do problema da formação de cientistas. Devido a este conjunto de características, SCHWARTZMAN (1979:136) refere-se à atividade científica institucionalizada como '*ciência no Brasil – ainda que não, evidentemente, uma ciência brasileira*'.

Com a República, embora tenham sido feitas tentativas no sentido de criar Universidades, surgiram apenas novas faculdades e escolas de nível superior que, voltadas às demandas de formação para o setor produtivo, mantiveram caráter profissionalizante<sup>49</sup>. Apesar desta ampliação ser considerada limitada por alguns autores, foi de grande relevância se observada '*sua nítida inclinação para a esfera produtiva, em oposição à tendência anterior*' (SCHWARTZMAN, 1979:84).

A crise econômica que se instaurou após a Iª Guerra Mundial ajudou a romper o equilíbrio da estrutura social e econômica. A mudança do modelo de desenvolvimento econômico (exclusivamente agrário-exportador e parcialmente transformado em urbano-industrial) afetou os valores do sistema de ensino, gerando novas demandas por recursos humanos capacitados no exercício de aptidões técnicas. A população urbana passou a exigir da escola uma função diferente do 'prestígio social' que a caracterizara nos primeiros anos da República, provocando um aumento efetivo por qualificação para o trabalho. As camadas médias esperavam que a escolarização subsidiasse o desempenho de novas funções na sociedade<sup>50</sup> (ROMANELLI, 1984:45-46).

---

<sup>49</sup> Dentre estas, destacam-se a Escola Politécnica de São Paulo (1893); Escola de Engenharia Mackenzie (1896); Escola de Engenharia de Porto Alegre (1886); Escola Livre de Farmácia de São Paulo (1898); Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinária do Rio de Janeiro (1898); Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (1901) e duas Escolas de Comércio, uma em São Paulo e outra no Rio, ambas em 1902 (SCHWARTZMAN, 1979:84).

<sup>50</sup> As exigências de mudança eram de duas ordens: "a) quantitativa, representados pela pequena oferta, pelo baixo rendimento e pela discriminação social do sistema; b) estrutural, representados pela

A expansão do ensino em todos os níveis impunha-se como condição para mudanças econômicas e muitos viam a solução dos problemas nacionais em uma maior ênfase e apoio à educação. O Ensino Superior começou a ocupar espaço privilegiado neste debate e surgia a consciência da necessidade de adaptação dos cursos/currículos ao que se passava nos países mais modernos (FÁVERO, 1977:31).

A criação da primeira Universidade brasileira, no entanto, deu-se apenas em 1920, por Decreto do Governo Federal, pela justaposição de três escolas superiores já existentes (Medicina, Direito e Engenharia), sem pontos em comum e sem preocupação com a investigação científica (sequer mencionada no decreto que a instituiu)<sup>51</sup>. A Universidade do Rio de Janeiro, como foi chamada, foi fundada com o objetivo de outorgar ao Rei da Bélgica o título de cidadão *Honoris Causa*. Este fato...

*"... em nada modificou as escolas superiores existentes e a Universidade recém-criada passou a ter existência apenas nominal. Sua criação processou-se sem debates e discussões, tendo sido recebida sem nenhum interesse e entusiasmo"* (FÁVERO, 1977: 28-29).

Apesar de diversas críticas feitas ao modelo de Universidade formada por justaposição de escolas, a Reforma Rocha Vaz, em 1925, autorizou a criação de outras instituições segundo estes mesmos moldes, em cinco estados - Pernambuco, Bahia, São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. As exigências diziam respeito apenas a questões de ordem financeira e material, destacando que os estados deveriam ocupar-se do custeio das instituições, dispensando a subvenção da União<sup>52</sup>.

*expansão de um tipo de ensino que já não correspondia às novas necessidades criadas com a expansão econômica e estratificação social mais diversificadas"* (ROMANELLI, 1984:46).

<sup>51</sup> Embora as primeiras instituições do país a receber a denominação de Universidade tenham sido a Universidade de Manaus (1909), a Universidade de São Paulo (1911) e a Universidade do Paraná (1912), criadas por iniciativa dos respectivos estados, a curta duração destas faz com que os autores, em geral, considerem a Universidade no Rio de Janeiro a primeira a ser criada no país (CUNHA, 1980:198-211).

<sup>52</sup> *"Não há exigências quanto às atividades-fim que essa instituição deveria ser chamada a desenvolver. Seu trabalho quando muito se reduzia a transmitir um conjunto organizado de conhecimentos estabelecidos, não havendo preocupação de buscar e criar ciência, nem de apreender novas formulações científicas e muito menos saber como aplicá-las. Enfim, estava longe, muito longe das preocupações do governo... ser uma das tarefas da instituição universitária não apenas transmitir um ensino abstrato, através de proposições preestabelecidas, mas, sobretudo, procurar encarnar um saber que surge como resposta a uma realidade concreta"* (FÁVERO, 1980:37).

Ainda nesta década, dois congressos de ensino e dois inquéritos sobre instrução pública, patrocinados pelo jornal 'O Estado de São Paulo' e pela 'Associação Brasileira de Educação'/ABE, abordaram o tema da Universidade, amadurecendo idéias como a importância da vinculação entre ciência e ensino. Ao final da Iª República, porém, o país possuía três Universidades, todas formadas por justaposição, e 35 escolas superiores<sup>53</sup> (FÁVERO, 1977:37).

Desde o início o ensino superior no Brasil – uma herança cultural, econômica e social da colônia – foi, portanto, privilégio de riqueza e de classe, totalmente desvinculado da pesquisa (com função exclusivamente profissionalizante), rigidamente controlado pelo Estado e 'desprovido de caráter nacional', à medida que poucos raros voltavam-se para os problemas e a realidade do país (FÁVERO, 1980:31).

### 2.2.3 – As Primeiras Propostas: de 1930 a 1945

A Revolução de 1930, que provocou transformações profundas na ordem econômica, política e administrativa do país, também afetou o sistema de ensino. Após assumir a Presidência da República, Getúlio Vargas criou um Ministério para 'coordenação e orientação dos serviços de Educação' e, em meio a um amplo debate ideológico neste setor, que o Estado tentava utilizar como instrumento de controle, houve alterações com pretensões modernizantes em todos os níveis - do primário ao superior.

Quanto ao ensino superior, em abril de 1931 foi decretada a 'Reforma Francisco de Campos', contendo o 'Estatuto das Universidades Brasileiras'. Trazendo opiniões consensuais entre educadores e cientistas, como a necessidade de desenvolver atividades de pesquisa nas IES, ele também refletia a posição do Estado com relação aos rumos da educação diante da ordem econômica e social da nação naquele momento. A partir de então, a idéia de Universidade assumiu novo formato, pois foi difundida uma concepção

---

<sup>53</sup> Segundo SAMPAIO (2000:37-39), entre 1889 e 1918 foram criadas 56 novas instituições de ensino superior, a maioria privadas (por elites locais ou confessionais), como alternativa ao controle do poder central.

que extravasava a de simples aglomerado de faculdades profissionalizantes. Por esta razão, apesar de não haver sido de fato implementado, diversos autores consideram o ‘Estatuto’ o marco estrutural da concepção de Universidade no país<sup>54</sup>.

As diretrizes do Estatuto tinham por referência o ensino realizado na Europa e nos Estados Unidos – como a concepção integradora da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras/FFCL, nos moldes das instituições francesas. Suas pretensões modernizadoras esbarravam, portanto, na distância entre a realidade brasileira e a destes países. Ele expressava a visão do Governo Federal sobre as IES: local de formação de uma elite ilustrada e de pesquisa desinteressada, que garantiria a continuidade da estrutura de poder. Ao refletir ambigüidades do Ministro da Educação (que defendia formação integral para os estudantes e, simultaneamente, fazia desta instrumento ideológico) e da própria Revolução de 1930 (que não renovou a estrutura de poder, apenas substituiu elementos pertencentes à mesma classe dominante), o ‘Estatuto’ explicitava a enorme defasagem entre o discurso de modernização e a realidade dos investimentos em educação, resultando no reforço de uma política elitizante e centralizadora<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> As principais diretrizes da ‘Reforma Francisco de Campos’ eram: i) equipar tecnicamente as elites profissionais e promover ambiente para ‘*vocações especulativas e desinteressadas*’, ou seja, a ciência pura; ii) manter a cátedra, dificultando criação da carreira docente devido à arbitrariedade dos mesmos para escolha de assistentes, monitores etc.; iii) exigir um mínimo de três unidades para formação de uma Universidade (Medicina, Direito e Engenharia ou duas delas mais uma Faculdade de Educação, Ciências e Letras); iv) criar Faculdades de Educação, Ciências e Letras com a função de promover a cultura geral e formar professores para o ensino normal e secundário; v) permitir a realização de cursos básicos em um só instituto de disciplinas para posterior profissionalização; vi) definir um modelo de administração universitária: Reitoria (órgão executivo) e Conselho Universitário (órgão consultivo e deliberativo). As Escolas, Faculdades ou Institutos teriam diretoria (órgão executivo de direção técnica e administrativa) composta por um Conselho Técnico Administrativo (CTA) que seria deliberativo. Todos esses órgãos deveriam ser constituídos por catedráticos, nomeados e/ou aprovados pelo Ministério da Educação; vii) possibilitar autonomia de organização administrativa e didática, que ficava sujeita, porém, à aprovação do Ministro da Educação; viii) estabelecer o ensino pago, mesmo nas instituições oficiais. Sobre as influências dos diferentes atores na formulação do Estatuto e comentários detalhados sobre as medidas propostas ver FÁVERO (1980:45-56) e CUNHA (1980:260-268).

<sup>55</sup> O Estatuto propunha modificar e avançar no modelo de Universidade de 1920, pela introdução de elementos estruturais modernos como formação de um núcleo básico de disciplinas em torno da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras; realização de atividades de ensino e pesquisa; adoção do regime de tempo integral para os docentes e reunião das unidades isoladas em um *campus* universitário. No entanto, estes elementos foram ‘conciliados’ com outros da estrutura arcaica: justaposição de Faculdades, manutenção de cátedras e nomeação de reitores pelo Ministro da Educação. Deste modo, o impacto das modificações

Neste período, os principais segmentos políticos do país tinham uma proposta de Universidade coerente com seu ideário e projeto de desenvolvimento, ou seja, os projetos das IES concebidas eram diretamente vinculados a projetos políticos e relacionados às possíveis contribuições da academia para a realidade nacional<sup>56</sup>. É neste contexto que devem ser compreendidas as principais iniciativas de criação de Universidades na década de 30: Universidade de São Paulo (USP), Universidade do Distrito Federal (UDF) e Universidade do Brasil.

Em maio de 1933, as elites dirigentes de São Paulo que, desde a década de 20, cultivavam a idéia de construir uma Universidade para a formação das elites culturais e políticas do estado, após derrota na Revolução Constitucionalista de 32, criaram a *Escola Livre de Sociologia e Política*<sup>57</sup>. Esta tornou-se, em janeiro de 1934, a

---

não surtiu o efeito desejado. Uma análise das críticas feitas ao 'Estatuto', na época, por diversos segmentos sociais, podem ser encontradas em BOAVENTURA (1988:115 e ss.).

<sup>56</sup> Em análise do ideário político deste período, CUNHA (1980) aponta que, a partir de 1931, nos debates sobre educação destacavam-se duas correntes: 1) *autoritária*: predominante no Governo Federal, conferia à educação a função de orientar os cidadãos a fim de identificá-los com a ideologia do regime autoritário; 2) *liberal*: defendia a autonomia da instituição escolar diante dos interesses particulares de classe, credo religioso ou político. Esta corrente dividia-se em: i) *liberais elitistas* - liderados por Fernando de Azevedo, propunham que as escolas superiores desenvolvessem o saber livre de especialização e aplicação imediata. Para estes, as Universidades seriam centros de formação das classes dirigentes; ii) *liberais igualitaristas* - liderados por Anísio Teixeira, atribuíam à Universidade uma função técnica e política: ser centro de resistência democrática. Eles pretendiam que o ensino fosse acessível às massas ignorantes, às quais deveria ser assegurada a gratuidade (CUNHA, 1980:228-250).

<sup>57</sup> O manifesto dos seus fundadores, alguns destes líderes da Revolução de 32, explicita a idéia de que *"...o malogro de todas as tentativas de reorganização da vida econômica e política do país... em parte, resultavam do desequilíbrio entre o ritmo acelerado do nosso progresso material... e o nosso incompleto aparelhamento de ensino, suficiente para a formação de profissionais e especialistas distintos, mas inapto para inspirar interesse pelo bem coletivo e preparar os homens capazes de arcar com as responsabilidades da vida social"* - 'Manifesto da Fundação da Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo' (FÁVERO, 1980:171-177).

*Universidade de São Paulo*<sup>58</sup> pela união com algumas escolas existentes e institutos técnico-científicos do governo estadual<sup>59</sup>.

Segundo o ideário liberal elitista, descrito em seu estatuto, a USP deveria ocupar-se da pesquisa desinteressada. No entanto, o aspecto institucional espelhou-se no modelo profissionalizante da universidade francesa (reunião de escolas e FFCL), tendo em vista a emergência da execução do projeto<sup>60</sup>.

A *Universidade do Distrito Federal* (UDF) foi criada em abril de 1935 com estrutura e objetivos distintos das Universidades criadas no país até então: propunha cursos inéditos, voltados principalmente para as áreas de Ciências Humanas e Artes e, como na USP, foram contratados vários professores estrangeiros para compor o quadro docente. Anísio Teixeira, responsável pelo projeto da UDF, elaborou-a segundo o ideário liberal igualitarista, colocando entre os seus princípios: associação entre ensino e pesquisa; autonomia didática, administrativa e econômica; promoção e difusão da cultura brasileira, socializando os meios de adquiri-la<sup>61</sup> (FÁVERO, 1980:79).

<sup>58</sup> Os princípios que nortearam a criação da Universidade foram: a) organizar um centro de altos estudos que formasse as elites e fizesse da Universidade um centro de criação e elaboração do conhecimento em todas as suas áreas; b) criar o ensino público, veiculador do saber laico e liberto de qualquer influência religiosa; c) defender a autonomia didática e administrativa da Universidade; d) construir uma Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras que integrasse as diferentes áreas do saber. Esta seria o eixo de toda a Universidade, local da "ciência pela ciência" e de espírito de pesquisa e investigação, ou seja, onde se desenvolveriam os estudos de cultura livre e desinteressada (FÁVERO, 1980:62-66).

<sup>59</sup> O caráter eminentemente político que marcou a criação da Escola Livre de Sociologia e Política também pode ser notado na criação da USP. Sobre o seu processo de criação como parte de um amplo projeto político e ideológico conduzido pelo "grupo" do jornal "O Estado de São Paulo" e a intelectualidade paulista, ver CARDOSO (1982) *A Universidade da Comunhão Paulista*. Quanto ao desenvolvimento desse projeto nas décadas seguintes, ver FÉTIZON (1987) *Subsídios para o estudo da USP*.

<sup>60</sup> "... haveria ainda uma outra razão muito forte para que se fixasse a preferência no modelo francês, desdenhando a importância científica principalmente dos modelos inglês e americano, onde a ciência experimental (e não 'principalista', como a francesa e a alemã) estava dando frutos de grande importância. É que na visão dos fundadores da Universidade de São Paulo, a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras reuniria de uma tacada todos os ramos da ciência numa só instituição, dando a ela um alto poder de geração e irradiação de uma nova mentalidade... não desperdiçando tempo nem recursos" (SCHWARTZMAN, 1979:200).

<sup>61</sup> As finalidades da UDF eram: "a) promover e estimular a cultura de modo a concorrer para o aperfeiçoamento da comunidade brasileira; b) encorajar a pesquisa científica, literária e artística; c) propagar as aquisições da ciência e das artes, pelo ensino regular de suas escolas e pelos cursos de extensão popular; d) formar profissionais e técnicos nos vários ramos da atividade que as suas escolas e

A *Universidade do Brasil* começou a ser organizada em 1935, por ordem do Ministro da Educação, Gustavo Capanema, a partir da reestruturação da Universidade do Rio de Janeiro. Buscava-se que ela refletisse a ideologia do poder vigente e tivesse 'caráter nacional'<sup>62</sup>. Sua estrutura acadêmica apresentava diversos traços de modernidade: reunião de todas as unidades em um único *campus*; indissociabilidade entre ensino e pesquisa; não-duplicação de meios para fins idênticos; intercâmbio entre docentes e material científico. No entanto, mostrava-se retrógrada em vários pontos: não possuía autonomia administrativa (reitor e diretores eram escolhidos pelo Presidente da República); mantinha a cátedra vitalícia; proibia atividades político-partidárias de caráter individual ou coletivo.

Estes três projetos foram alterados depois do Golpe que, em 1937, instituiu o Estado Novo e colocou o país em uma ditadura autoritária. As diretrizes que passaram a nortear a educação neste período, em todos os seus níveis, denotavam o caráter centralizador do Estado, preocupado em colocá-la a seu serviço: "*sendo a educação um dos instrumentos do Estado, seu papel será ficar a serviço da Nação (...). Assim, a educação ... longe de ser neutra, deve tomar partido, ou melhor, deve adotar uma filosofia e seguir uma tábua de valores...*" (Gustavo Capanema, apud FÁVERO, 1980:91).

Além do caráter ideológico, atribuía-se à educação importância estratégica por "*assegurar e consolidar mudanças estruturais, tanto na infra como na superestrutura*", gerando a necessidade de criar espaços, dentro do sistema de ensino, que regulassem sua organização e funcionamento. Com base nesta visão da educação e da instituição escolar, o Estado tirou a autonomia de todas as instituições educacionais que, rigidamente controladas, passaram a ser organizadas e fiscalizadas como qualquer outro

---

*institutos comportarem; e) promover a formação do magistério em todos os seus graus*" - 'Decreto de criação da Universidade do Distrito Federal' (FÁVERO, 1980:76).

<sup>62</sup> "*Ela seria um padrão, segundo as palavras do ministro, no sentido de que, nas linhas fundamentais de sua estrutura, instalações, administração e funcionamento, seria apresentada como exemplo de boa organização. Deveria ser padrão, de modo que seus institutos de ensino oferecessem todas as variantes de cursos, discriminados e definidos na lei federal*" (FÁVERO, 1980:95).

serviço público, transformadas em instrumento de manipulação do sistema instituído (FÁVERO, 1980:94).

Neste contexto, razões econômicas (qualificar a força de trabalho para o projeto de modernização assumido pelo Estado Novo) e ideológicas (divulgar as diretrizes e valores adotados pelo Estado) levaram ao decreto de várias leis que redefiniram currículos e articulações entre cursos, ramos, ciclos, graus, a fim estabelecer um sistema escolar único em todo o país. No que diz respeito ao ensino superior, embora este não precisasse de 'normatização' – o 'Estatuto das Universidades Brasileiras' já fizera isso –, também foi objeto de reformas e fortemente controlado. As instituições criadas antes do Golpe de 37 tiveram seu projeto inicial totalmente alterado, ficando impossibilitadas de escapar às novas diretrizes impostas<sup>63</sup> (CUNHA, 1980:310).

A USP enfrentou muitas dificuldades para por em prática sua proposta original. Em nível interno, pelo fato de ter sido composta por um conglomerado de Faculdades já existentes e bastante diferentes entre si, houve resistências à idéia de instalar um curso básico unificado<sup>64</sup>. Em nível externo, a necessária equiparação com as diretrizes educacionais do Governo autoritário (como a extinção da FFCL), pôs fim à idéia de integração entre as ciências e produção de pesquisa. Ela tornou-se, desta forma, *“uma escola de caráter profissionalizante, encerrando-se a experiência de núcleo integrador da Universidade”* (FÁVERO, 1980:66).

A Universidade do Distrito Federal, criada às vésperas da 'Intentona Comunista' de 1935 - que provocou repressão generalizada e Estado de Sítio -, sobreviveu algum tempo submetendo-se ao crescente controle e à burocracia pedagógica do país. Vários

---

<sup>63</sup> Dentre estas, cabe destacar o Decreto Lei nº1.190, por exemplo, acabou com a idéia da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras como núcleo integrador de cursos básicos e escolas profissionais da Universidade - princípio dos modelos da USP e da UDF – dando ênfase à tendência profissionalizante e deixando no plano secundário a função cultural e científica da Universidade (FÁVERO, 1980:103-105).

<sup>64</sup> *“Para os cientistas de origem alemã, não havia dúvida de que o modelo a ser seguido era o de suas universidades de origem (...). Para os educadores - Fernando de Azevedo à frente - o modelo deveria ser o da 'École Normale' francesa, e o objetivo, a formação de professores (...). As faculdades trazidas ao novo sistema universitário vinham com suas próprias estruturas e modelos. A Faculdade de Medicina, por exemplo, já havia incorporado o modelo norte-americano, graças ao apoio que vinha recebendo, de muito antes, da Fundação Rockefeller”* (SCHWARTZMAN, 1979:214).

dos seus educadores e intelectuais foram presos ou demitidos até que, em janeiro de 1939, ela foi extinta tendo diversos cursos e institutos anexados à Universidade do Brasil. Destruído o projeto pioneiro a UDF enfatizou, assim como a USP, a finalidade profissionalizante<sup>65</sup> (FÁVERO, 1980:102-103).

Finalmente a Universidade do Brasil, que também propusera diversas inovações (como realização de atividades de pesquisa), na prática seguiu a tendência dominante de dedicar-se à formação de profissionais. Os objetivos de produção científica da 'Faculdade Nacional de Filosofia' foram esquecidos e a Universidade recuou, no plano estrutural, aos anos 20 (FÁVERO, 1980:104-105).

No período entre 1930-1945 houve, em suma, grande aumento da compreensão do papel ideológico da educação, tendo sido conferido a esta um grande impulso. A concepção de Universidade e ensino superior também evoluiu significativamente, à medida que houve valorização de outras funções além da profissionalizante, como a de contribuir para a melhoria da realidade social do país. O modelo político vigente, porém, limitou as IES a instrumentos capazes de "*assegurar a ideologia dos grupos dominantes e de preparar, ao menos parcialmente, os que vão ocupar papéis ou funções na divisão social e técnica do trabalho*" (FÁVERO, 1980:115). Dessa forma, projetos de incorporação de pesquisa e estímulo à extensão não saíram do papel, anulando as tentativas de formação de maior vínculo entre Universidade x Sociedade.

Cabe notar que a concepção de escola/educação como mecanismo de inculcação ideológica não era privilégio do Estado: intelectuais, Igreja, educadores e diversos membros da sociedade também a possuíam, conforme denotam os estatutos de criação das Universidades da época. Havia, de modo geral, uma *visão instrumental* da instituição acadêmica: se, de um lado, determinado grupo fazia uma abordagem ideológica das questões nacionais e pensava o ensino em termos de sua função junto ao Estado, de outro, os que atribuíam importância crescente à pesquisa científica e à

---

<sup>65</sup> Para uma visão detalhada da história da UDF ver PAIM (1981) *A UDF e a idéia de Universidade*.

formação de elites culturais também comprometiam as propostas de autonomia e pesquisa desinteressada.

Neste contexto, a institucionalização da atividade científica nas Universidades, que parecia ser o encaminhamento natural dos debates realizados na década de 20, foi atravancada pela visão pragmática e centralizadora do Estado Novo com relação à educação, e pela falta de demanda por C&T por parte do setor produtivo. Na prática, apesar de algumas iniciativas isoladas em institutos e escolas de formação superior/Universidades, a estruturação de sistemas de ensino e pesquisa adequados à realidade do país exigia uma...

*“...consciência clara de formas alternativas de organização (...) e um empenho definido das autoridades governamentais em implantá-las. Na falta disso, prevaleceu a importação, não só da ciência que se desenvolvia ... mas também de padrões e sistemas profissionais”* (SCHWARTZMAN, 1979: 250).

Embora o rígido controle da organização escolar pelo Estado Autoritário não tenha dado espaço para elaboração de um saber crítico, houve relativa expansão de vagas entre 30-45. Ao fim deste período, o país possuía cinco Universidades e 95 escolas de nível superior, num crescimento de 31% em relação ao início do governo Vargas (FÁVERO, 1980:111-116). Cabe lembrar que o controle destas novas escolas foi objeto de disputa entre elites laicas e confessionais que, representando o setor privado, ofereciam quase 50% das matrículas – localizadas, em sua maioria, no eixo Rio-São Paulo e em cursos nas áreas de Artes, Saúde e formação de professores<sup>66</sup> (SAMPAIO, 2000:45-47).

---

<sup>66</sup> Cabe destacar que a criação da primeira Universidade católica, em 1944, no Rio de Janeiro, marcou uma quebra nas relações entre Igreja e Estado na história do ensino superior brasileiro, ainda que parcial. O fato da Igreja ter buscado seus próprios caminhos e criados suas próprias instituições não impediu que as escolas católicas se estabelecessem como ‘setor semi-governamental’ e dependessem, em maior ou menor grau, do financiamento estatal. Sobre a relação das instituições da Igreja Católica com o Estado ver CUNHA (1985).

## 2.2.4 – Tentativas de Modernização: de 1945 a 1964

### 2.2.4.1 – *O Contexto Político e Econômico*

No pós-guerra, a atividade econômica preponderante no Brasil ainda era a agricultura de exportação, cujo conflito com os diferentes projetos de modernização, democratização e desenvolvimento econômico dos setores urbanos nascentes (a economia industrial em formação) se ampliava. O fim da ditadura Vargas, neste ano, marcou o início de uma nova fase – que durou até 1964 – na política, na economia e no desenvolvimento do país.

Em 1945, assumiu a Presidência da República o general Eurico Gaspar Dutra que, retomando o liberalismo econômico, diminuiu a participação do Estado na promoção de desenvolvimento industrial e econômico. Sem proteção cambial e tarifária, as divisas acumuladas durante a guerra rapidamente escoaram e a produção industrial estagnou. Estes fatos favoreceram, em 1950, a volta de Getúlio Vargas ao poder, desta vez eleito pelo povo – o qual esperava, com este retorno, a continuidade da política econômica do Estado Novo (ROMANELLI, 1984:52).

O modelo com que se desenvolveu a industrialização nos anos 30 exigira, de fato, uma intervenção mais intensa do Estado na economia. Na mesma linha, a política empreendida por Vargas a partir de 1950, em resposta às necessidades dos empresários para expandir a indústria privada, também caracterizou-se por forte intervenção estatal, tendo havido: 1) organização de empresas estatais de grande porte para gerar e distribuir energia elétrica; operar na mineração; produzir aço; extrair e refinar petróleo; 2) montagem de mecanismos de planejamento nos ministérios/secretarias da República; 3) criação de superintendências de desenvolvimento regional, para atenuar desequilíbrios entre as diversas regiões do país. Multiplicaram-se as assessorias técnico-burocráticas, encarregadas de dar racionalidade ao governo, onde engenheiros e economistas substituíam os tradicionais bacharéis (CUNHA, 1989:44-45).

Mas o Estado não dispunha de recursos suficientes para gerar, sozinho, a aceleração de crescimento que os diversos setores do país solicitavam. A burguesia industrial local, por sua vez, visando associar-se ao capital internacional (que possuía boas perspectivas de expandir-se no Brasil), passou a pressionar para a entrada de capital estrangeiro no país. Este capital, vindo principalmente dos EUA (cuja influência se expandia na América Latina pela via econômica), agilizou o modelo de desenvolvimento baseado na internacionalização da economia, tendo seu ápice no 'Programa de Metas' de Juscelino Kubitschek (JK).

A política econômica de JK, eleito em 1956, tinha por objetivo promover o 'desenvolvimento autônomo'. O desenvolvimentismo, como ficou conhecida, não era apenas uma estratégia de crescimento econômico; pretendia ser, também, uma política de desenvolvimento social e político. No entanto, ao final do governo JK, em 1960, explodiram as contradições dos pressupostos da ideologia nacional-desenvolvimentista: verificou-se que o crescimento econômico não beneficiara a todos e que, ao invés de levar à autonomia, ampliou a dependência em relação aos países industrializados. Ao invés de desalienação nacional, houve estreitamento dos vínculos de dependência metropolitana; ao contrário de crescimento equilibrado e harmonioso, constatou-se um desenvolvimento que acentuava disparidades regionais; em lugar do beneficiamento de todas as classes, o aprofundamento das diferenças entre elas.

No final da década de 50, a permanente inflação, o custo de vida e a alta taxa de juros, dentre outros reflexos da política econômica, provocaram forte desilusão nas classes trabalhadoras com relação aos benefícios que adviriam do pacto social. A mobilização para o desenvolvimento e a expansão econômica faziam com que aumentasse cada vez mais a participação popular no plano político, contribuindo para a 'conscientização das massas' de seus interesses de classe. A intensificação da mobilização popular, cujos movimentos fugiam ao controle até mesmo das entidades que pretendiam representá-las, produziu as chamadas 'Reformas de Base' que, exigindo mudanças estruturais nos mais diversos setores da sociedade, colocavam em xeque o capitalismo (CUNHA, 1989:40).

As reformas de base eram plataforma de partidos que tinham nas classes trabalhadoras sua principal referência política, sendo justificadas por seus defensores ‘*para que o desenvolvimento do país se livrasse dos estrangulamentos existentes*’. Buscavam, em resumo, alterações estruturais no modelo de desenvolvimento adotado no país, de modo a minimizar os problemas econômicos, e especialmente sociais, existentes.

*“Se, no princípio, as reformas de base constituíam uma plataforma de compromisso entre operários, setores das camadas médias e dos industriais, elas foram assumindo a feição de um conjunto de medidas que visavam a transição imediata para o socialismo, implicando em colocar a burguesia industrial como inimiga”* (CUNHA, 1989:55).

Eram solicitadas reformas no setor eleitoral, tributária, urbana, agrária, bancária, dentre outras. A reforma universitária, bandeira de estudantes e movimentos sociais, objetivava democratização do acesso, modernização e reorientação do ensino superior em função dos interesses populares. Tudo isso, a ser assegurado pela participação dos estudantes no comando das instituições (CUNHA, 1989:51-52).

#### **2.2.4.2 – Expansão e Modernização**

A IIª Guerra Mundial, dado o sucesso da contribuição de Universidades e cientistas norte-americanos na produção de armas de guerra, deu destaque à ciência produzida nos EUA, tornando-o centro da atividade científica internacional e arrebatando o prestígio das instituições européias. A chamada *Big Science*, aplicação de grandes volumes de recursos para criação e manutenção de uma complexa estrutura de pesquisa científica e tecnológica com fins militares, iniciada durante a guerra, não acabou junto com esta. Estendida a outros países, a idéia de ampliar recursos de modo a melhorar ao máximo as condições de investigação e formar uma complexa estrutura de pesquisa, refletia uma crença ilimitada no poder da ciência e da tecnologia para a resolução de problemas (SCHWARTZMAN, 1979:281-282).

A Guerra Fria prolongou a íntima relação formada entre Universidades e militares e, apesar de gerar insatisfação e protestos na comunidade científica, passou a direcionar a agenda de pesquisa em quase todo o mundo. O lançamento da nave espacial *Sputnik* em 1957, pela União Soviética, reforçou este processo, e os EUA investiram fortemente na expansão do sistema de formação científica nas Universidades em setores considerados estratégicos<sup>67</sup> (idem:283).

No Brasil, o impacto destas transformações na atividade científica foi sentido aos poucos. Projetos de C&T tornaram-se sinônimos de segurança e desenvolvimento e, não por acaso, as primeiras iniciativas de criação e modernização da estrutura de pesquisa tecnológica foram tomadas pelos militares, que se adiantaram ao setor educacional<sup>68</sup>. O Estado tinha na modernização do ensino um pré-requisito para o rompimento dos laços de dependência econômica e para a integração ao 'mundo livre' (CUNHA, 1989:152).

Esta influência, somada à crescente industrialização e entrada massiva de empresas norte-americanas no país, valorizou fortemente a escolarização. Os requisitos para admissão, promoção e prestígio na burocracia (estatal e privada) passavam pela capacitação para o exercício de cargos técnicos, ampliando a demanda de acesso ao IIº e IIIº graus<sup>69</sup>. Esta racionalização do processo de desenvolvimento tinha, como contrapartida, a adequação do sistema educacional aos seus propósitos, exigindo que as transformações industriais fossem seguidas pelas educacionais: uma colocava as

---

<sup>67</sup> Entre 1950-1960, os gastos do PNB dos EUA em C&T triplicaram; os relativos à educação superior aumentaram quase 50%. E no período 1960-1965, os gastos destes dois setores, juntos, cresceram 70% (SCHWARTZMAN, 1979:284).

<sup>68</sup> As 'Conclusões' do Iº Anteprojeto de criação da Escola Superior de Guerra (1948) traziam comentários bastante ilustrativos sobre o lema 'segurança e desenvolvimento'. De acordo com elas, a nova instituição se justificava com: "...o surgimento de um conceito de Segurança em substituição ao de Defesa (ensinamento que se evidenciou durante a IIª Guerra Mundial e no período imediato do após-guerra); a consciência de que o Brasil possuía os requisitos para chegar a grande potência; a crença de que o desenvolvimento vinha sendo retardado por incapacidade de planejamento e execução governamentais; a necessidade de elaborar um método de formulação da política nacional" (General MEIRA MATTOS, 1975:60-61, apud BOAVENTURA (1988:172).

<sup>69</sup> Ainda que em menor proporção, contribuíram para o crescimento da demanda escolar no Iº e IIº graus, o aumento da transferência da população da zona rural para a e a escolarização de mulheres que, por motivos culturais e econômicos, foi intensificada nos anos 40. Ampliava-se a sociedade urbana e de consumo de massa, carente de qualificação profissional (CUNHA, 1989:42-43;73-74).

necessidades e a outra se modificava para atendê-las, conferindo ao ensino técnico papel primordial (CARDOSO, 1978:219).

A enorme procura por escolarização ocorrida entre 1945-1964 deu-se a propósito, portanto, da percepção das possibilidades da educação como via de ascensão social. Até a década de 50, esta ocorria pela reprodução do pequeno capital por um negócio (loja, fábrica, representação comercial). O processo de centralização do capital e sua conseqüente monopolização na indústria, porém, tornavam cada vez mais difícil a abertura de pequenos empreendimentos e a sobrevivência dos já existentes. A classe média via afunilarem-se as oportunidades de ascensão social pelo canal empresarial de acúmulo de capital mas, por outro lado, percebia novas chances na conquista do topo das burocracias privadas, que surgiam como um aparato administrativo necessário e resultante do próprio processo de monopolização (CUNHA, 1989:47).

Houve, deste modo, uma conjunção de demandas dos diversos atores apontando para a necessidade de promover ciência e ensino voltados às questões econômicas e sociais da realidade do país. Esta percepção, antes restrita à elite de cientistas e universitários, estendeu-se à comunidade de estudantes e difundiu-se amplamente na sociedade, propiciando debates contínuos sobre a forma de melhor organizar e estimular o sistema de pesquisa e educação superior (SCHWARTZMAN, 1979:289). Formou-se no Brasil, pela primeira vez na sua história, uma consciência sobre a relevância e prioridade de temas relacionados à C&T, que colocava as mudanças do ensino, assim como a Reforma Universitária, no topo da agenda política nacional.

Neste contexto, a criação de escolas – em todos os níveis – tornou-se um instrumento de trocas políticas. A multiplicação de estabelecimentos de ensino, quando oficiais, era definida pela vertente populista do Estado como resposta às '*necessidades do povo*' (CUNHA, 1989:21). Mas sem disponibilidade de recursos para promover, sozinho, a ampliação de vagas e de escolas necessárias demandadas, o setor público estimulou a iniciativa privada, através de subsídios, a promover a expansão do ensino secundário e superior (idem:119). A grande proliferação de instituições de ensino

superior ocorrida no período 45-64 deu-se, portanto, com grande participação da iniciativa privada, inclusive da Igreja Católica.

Mas, além da proliferação de Universidades haver sido facilitada pela manutenção de incentivos e subsídios estatais, também houve flexibilização de critérios estabelecidos pela Reforma Francisco Campos. Segundo a Lei n.º 8457, de dezembro de 1945, estas poderiam ser formadas pela justaposição de escolas – Medicina, Engenharia e Direito – com a possibilidade de uma destas unir-se a uma Faculdade de Filosofia, ainda que com uma única seção, e a uma terceira de qualquer carreira. Esta medida propiciou enorme elevação no número de estabelecimentos particulares com cursos de Filosofia, Direito e Economia (ou Administração), que formavam Universidades dispensando os tradicionais cursos de Medicina e Engenharia<sup>70</sup> (CUNHA, 1989:94-95).

O ensino universitário público era pago, mas estudantes que comprovassem falta de recursos tinham direito a bolsas de estudo. As taxas escolares, devido às reivindicações por gratuidade, deixaram de ser reajustadas até que, com o tempo, já não eram mais cobradas. Este fato, aliado às pressões de estudantes e docentes (que também queriam reposições de perdas salariais) para expansão do ensino gratuito, levou à chamada ‘federalização’ de diversos estabelecimentos. Por este procedimento, escolas mantidas por municípios e estados foram incorporadas à União pela Lei n.º 1.254 de dezembro de 1950. No ano seguinte, mais 39 instituições, entre Faculdades Isoladas e Universidades, também foram beneficiadas (idem:91).

A progressiva organização e reivindicação de estudantes e professores, dos três níveis de ensino, em prol de mais escolas públicas e contra os subsídios concedidos às particulares, originou a ‘Campanha em Defesa da Escola Pública’. Entre as reivindicações deste movimento, estava a aprovação de uma Lei de Diretrizes e Bases

---

<sup>70</sup> Segundo SAMPAIO (2000:51), a expansão mediante a criação de cursos voltados à formação de professores não foi aleatório, respondendo à confluência de três fatores: 1) concepção de Universidade como desdobramento de cursos da FFCL; 2) clientela motivada pela carreira do magistério; 3) possibilidade de expandir sem dispor de muitos recursos financeiros.

para a educação nacional (LDB). Mas, apesar de toda a luta e mobilização, na LDB aprovada com n.º 4.024, em dezembro de 1961, prevaleceram os interesses privatistas.

No que se refere ao Ensino Superior, a LDB também representou um retrocesso em termos do que naquele momento se discutia no país, principalmente tendo em vista o projeto que, cinco dias antes, criara a Universidade de Brasília. Diferente do que propunha a Reforma Francisco de Campos, ela não insistia que a educação superior fosse organizada preferentemente em Universidades, podendo ser ministrada em *“estabelecimentos agrupados ou não em Universidades, com a cooperação de institutos de pesquisa e centros de treinamento profissional”*. Além disso confirmava, sem mostrar intenções de promover alterações, outra ‘realidade’: o caráter ‘híbrido’ do sistema, composto por instituições de caráter público e privado. Era, segundo SAMPAIO (2000:56), ‘pragmática’.

Quanto à estruturação das Universidades, a Lei determinava que estas fossem compostas por cinco ou mais escolas sem especificação. Tentava, desta forma, regulamentar a desmedida ‘proliferação’ destas instituições no país. No entanto, possibilitava que elas se originassem da justaposição de estabelecimentos isolados de ensino, sem que houvesse qualquer integração entre eles. E, novamente, contrariando a tendência da época, confirmava a cátedra como unidade básica da organização universitária.

Como inovações, a LDB determinava que o ensino fosse ministrado com a cooperação de institutos de pesquisa e assegurava aos estudantes a participação em órgãos colegiados (Congregação, Departamento e Conselho Universitário) com direito a voto, conforme indicação dos estatutos de cada instituição (CUNHA, 1989:135-136). Ela também criou o Conselho Federal de Educação (CFE), formado por câmaras específicas para cada grau de ensino, com membros nomeados pelo Presidente da República. E, tendo em vista a ‘descentralização’ do controle do ensino, determinava que os estados organizassem seus próprios sistemas de educação, sob responsabilidade de Conselhos Estaduais, dando especial atenção ao Iº e IIº graus. Mas, apesar desta proposta descentralizadora, o poder do CFE sobre os estabelecimentos de ensino

superior oficiais e particulares, isolados e universitários, manteve-se grande. Era ele que autorizava o funcionamento e estabelecia os currículos dos cursos<sup>71</sup>.

A inadequação da LDB ao ensino superior foi, de certa forma, assumida pelo próprio Ministro da Educação Antonio de Oliveira Brito que, em 27 de fevereiro de 1962, baixou portaria criando um "Fórum Universitário" que deveria, entre outros objetivos, voltar-se ao estudo da '*inadiável Reforma Universitária*', de modo a convergir e integrar demandas dos estudantes, reitores e do recém-instalado CFE (ROMANELLI, 1984:182).

Este conjunto de fatos revela a intensa movimentação que envolveu o campo educacional no período 1945-1964. Houve elevado crescimento do número de Universidades: em 1954 havia 16 destas instituições no país; dez anos depois já havia 39, correspondendo a 63% das matrículas neste nível de ensino (dez eram mantidas por instituições confessionais). A participação do governo federal no financiamento de estabelecimentos de Ensino Superior também aumentou significativamente (cerca de 12,5% ao ano), ampliando a participação do setor público que, em 1964, correspondia a 81% do total<sup>72</sup> (CUNHA, 1989:95-97).

Mas, a despeito dos esforços para democratizar o acesso à Universidade, estimulado pelo Estado via ampliação de vagas em escolas já existentes ou pela criação de novas instituições, o aumento quantitativo não conseguia solucionar o 'problema dos excedentes' – candidatos aprovados nos vestibulares, mas impedidos de matricularem-se pela insuficiência de vagas. Além disso, tal expansão não era acompanhada de modernização do ensino. Presas ao elitismo da sua origem, as IES também precisavam adaptar-se à sociedade que se industrializava, atualizando currículos e laboratórios e formando profissionais/mão-de-obra de acordo com os imperativos do desenvolvimento

---

<sup>71</sup> Ao CFE cabia reconhecer as Universidades e estabelecimentos isolados, mediante a aprovação dos seus estatutos, além de inspecionar e controlar seu funcionamento. Ele podia intervir, a qualquer momento, nas instituições oficiais ou particulares, nomeando um reitor *pro-tempore* e chamando a si as atribuições do Conselho Universitário. O CFE também tinha por tarefa indicar a duração e o currículo mínimo dos cursos superiores (CUNHA, 1989:133-134).

<sup>72</sup> SAMPAIO (2000:43), porém, apresenta quadro estatístico segundo o qual o percentual de matrículas do setor privado no período manteve-se constante, em torno de 43%.

capitalista: mais especializado, mais rápido, mais barato. A base ideológica para estas alterações estruturais veio do país que melhor expressava essas diretrizes naquele momento: os EUA.

#### *2.2.4.3 – Iniciativas de Modernização*

As iniciativas de modernização do ensino superior brasileiro, no período 1945-1964, não implicaram na criação de muitas novas instituições com infra-estrutura para desenvolver atividades de pesquisa. Elas foram alavancadas à medida que o treinamento em ciência e a produção de pesquisa autônoma e de qualidade entraram na agenda de prioridades do Estado e da sociedade, dando abertura para diversas ações nesta direção. Estas não vieram de parte da indústria que se instalava e que, na prática, não demandava inovação em C&T- a tecnologia utilizada pelo setor produtivo era totalmente importada. E, cabe destacar, ainda que houvesse tal demanda, as Universidades não teriam condições de satisfazê-la. Diante disso, as iniciativas no sentido de organizar e promover pesquisa universitária e C&T no país vieram do Estado, que estimulou o surgimento de algumas instituições com este fim.

O primeiro passo no processo de modernização das Universidades foi dado pelos militares, com a criação do Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA). Na inexistência de formação altamente qualificada para engenheiros da aeronáutica e de aparato para pesquisa, a Força Aérea Brasileira (FAB) e o Massachusetts Institute of Technology (M.I.T.) elaboraram, em 1945, o plano de criação do Centro Técnico da Aeronáutica/CTA, que previa a instalação de um Instituto Tecnológico e uma escola de engenharia mecânica, eletrônica e aeronáutica<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> O 'Relatório Smith', como ficou conhecido o plano de criação do CTA, apontava que o nível de produção industrial do Brasil em 1945 era equivalente ao dos EUA em 1890. No entanto, a proporção de engenheiros no país era três vezes menor: 200 (e não 600)/milhão de habitantes. A explicação para isso estava na importação massiva de máquinas e tecnologias utilizadas na produção - nada era fabricado no Brasil. Além disso, era baixíssimo o percentual de engenheiros especializados em áreas industriais, sem contar a baixa qualidade do ensino (CUNHA, 1989:163).

Em 1947 o ITA começou a funcionar no Rio de Janeiro; em 1950, foi para uma sede construída em São José dos Campos (SP). Várias inovações acadêmicas, como sistema de créditos, professores em tempo integral para ensino e pesquisa, estímulo à atividade científica e organização departamental, fizeram deste instituto um modelo de reforma universitária e referência para pesquisa em todo o país. Elas reforçaram os ânimos daqueles que creditavam à modernização do ensino o caminho para a '*maioridade científica e tecnológica*', à medida que seguiam o paradigma universitário da nação mais desenvolvida da América<sup>74</sup> (CUNHA, 1989:153-155).

A criação de uma Faculdade de Medicina em Ribeirão Preto/FMRP pela USP, em 1951, que utilizou as mesmas inovações didáticas e organizacionais do ITA, também revolucionou o ensino médico do país<sup>75</sup>. Mas a introdução da investigação acadêmica e de modelos institucionais vindos dos EUA, nestas duas instituições, constituíram-se experiências isoladas – de uma Faculdade e um Instituto de Tecnologia – que, apesar de modernas em suas respectivas áreas, não afetavam a estrutura do sistema de ensino superior como um todo.

No caso da formação da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência/SBPC, em 1948, e da criação do Conselho Nacional de Pesquisa/CNPq, em 1951, ambas resultaram de uma ampliação de consciência - da comunidade científica e do Estado – quanto à importância de criar espaços de discussão e fomento à ciência e ensino universitário do país. A SBPC foi criada por um grupo de cientistas prestigiados que, alocados em institutos de pesquisa de São Paulo, sentiam-se ameaçados pela

---

<sup>74</sup> As principais inovações do ITA foram: i. contratação de professores por currículos que atestavam capacidade e eficiência em pesquisa, pondo fim ao sistema de cátedras vitalícias; ii. em consequência de (i), a estruturação de uma carreira do magistério; iii. a utilização do departamento (e não a cátedra) como unidade básica do ensino superior; iv. dedicação docente integral ao ensino e à pesquisa, com professores e alunos residindo no campus; v. flexibilização do currículo, montado pelo aluno de acordo com seus interesses; vi. divisão do curso em duas partes: 'fundamental', composta de disciplinas básicas para todos os cursos, que nivelava o conhecimento dos estudantes e estimulava a ciência pura; e 'profissional', que concentrava as disciplinas profissionalizantes; vii. incentivo à pesquisa, especialmente nos cursos de pós-graduação, que visavam formar docentes e pesquisadores (CUNHA, 1989:154-155).

<sup>75</sup> A FMRP/USP tinha por referência o ensino médico realizado nos EUA, tendo recebido grande auxílio da Fundação Rockefeller, nos anos iniciais, para sua instalação (compra de equipamentos, contratação de professores estrangeiros etc.). Maiores detalhes ver MENEGHEL (1994:121-125).

precariedade das suas condições de trabalho. Seus objetivos eram: difundir ciência, obter apoio do Estado e da sociedade civil, promover intercâmbio entre cientistas de diversas especialidades e lutar pela '*verdadeira ciência e liberdade de pesquisa*' (CUNHA, 1989:20). Ela teve papel fundamental na organização da comunidade científica brasileira e, através de conferências anuais e da revista *Ciência e Cultura*, criou um fórum de debates sobre o atraso do ensino superior brasileiro e sobre medidas cabíveis à sua reformulação (idem:182-184).

O CNPq surgiu da proposta de uma comissão, formada no âmbito da Presidência da República, que tinha por objetivo estudar medidas que promovessem a pesquisa científica e tecnológica no Brasil. Em um primeiro momento, atuou quase exclusivamente junto ao Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas (CBPF), criado no Rio de Janeiro em 1949, com o objetivo de dar partida à pesquisa nuclear e de artefatos bélicos – ambas adequadas ao lema 'segurança e desenvolvimento' do pós-guerra (SCHWARTZMAN, 1979: 289).

Com o apoio do CNPq, a CBPF tornou-se, em poucos anos, o principal centro de pesquisas físicas do país. Mas problemas com liberação de recursos, no governo Vargas, comprometeram a continuidade dos trabalhos e a concretização dos objetivos na área nuclear. Com isso, o campo de atuação de ambas instituições foi redirecionado. No caso específico do CNPq, este passou a promover desenvolvimento científico também nas Ciências Exatas e Biológicas pela concessão de bolsas de estudo no Brasil e no exterior, financiamento para compra de equipamentos e implantação de laboratórios e institutos especializados. Em suma, ocupou-se de montar uma estrutura de C&T que suprisse as deficiências das Universidades, desprovidas de recursos materiais e humanos (CUNHA, 1989: 156-159).

Neste período, com o propósito de criar condições para realização de atividades científicas nas Universidades, o governo de São Paulo criou, em 1950, a 'Fundação de Amparo à Pesquisa'/ FAPESP, e o Ministério da Educação/ MEC, no ano seguinte, o 'Programa de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior'/ CAPES. A iniciativa estatal criou ainda, em 1958, dentro do MEC, a 'Comissão Supervisora do Plano de

Institutos'/ COSUPI. Esta Comissão tinha dois objetivos: 1) modernizar o ensino de Engenharia, formando profissionais especializados segundo a demanda dos novos setores industriais instalados (como usinas termelétricas, extração e refino de petróleo); 2) criar condições para a pesquisa científica e tecnológica na área<sup>76</sup>.

Todas estas iniciativas denotam que a modernização do ensino superior brasileiro, concretizada apenas após as mudanças políticas de 1964, foi uma meta perseguida, ao longo de décadas, por diversos atores. Mas estes, embora cientes da importância e defensores do desenvolvimento científico e tecnológico na Universidade, nem sempre estavam em consenso quanto ao seu significado, como veremos adiante (CUNHA, 1989:204).

#### ***2.2.4.4 – A Proposta da Universidade de Brasília***

A Universidade de Brasília foi o maior projeto de modernização do ensino superior empreendido pelo Governo Federal antes da Reforma Universitária. Ela começou a ser planejada em 1958, quando o então presidente Juscelino Kubitschek determinou a Darcy Ribeiro a instalação de uma comissão de alto nível para organizá-la.

Esta comissão reunia professores de reconhecida competência acadêmica, representantes das diversas áreas do conhecimento, cuja concepção de educação superior estava estreitamente vinculada ao projeto de desenvolvimento autônomo do país – conforme atesta o ‘Memorial da Comissão convocada pelo Ministro da Educação e Cultura para a estruturação da Universidade de Brasília’:

*“As nações(...) hoje se empenham numa competição de base mundial para criar um corpo de cientistas e tecnólogos tão amplo e diversificado quanto o permitam seus recursos, pois estão*

---

<sup>76</sup> Para alavancar este objetivos estimulou-se a criação, no interior das Faculdades de Engenharia de ensino tradicional, de Institutos de Pesquisa. Esta proposta gerava, naturalmente, muitas resistências e distorções, como a não integração da nova estrutura científica aos recursos já existentes. Algumas Universidades, como a Federal do Ceará e a Universidade do Brasil, também projetaram medidas de modernização do ensino via criação de institutos de pesquisa. Mas estas raramente eram executadas e capazes de surtir o efeito desejado em termos de melhoria do ensino, que permanecia sem contato com a

*certos de que o poder de uma nação se mede principalmente pelo vulto de suas disponibilidades neste campo. (...) Assim como planejamos a instalação de usinas e fábricas que nos virão assegurar autonomia na produção das condições materiais de sobrevivência, teremos que criar planejadamente Universidades e instituições de pesquisa que nos hão de assegurar independência no plano científico e cultural. (...) Este é um imperativo inelutável para uma nação que almeja ser uma potência entre as grandes do mundo. Para tanto, precisaremos alcançar e superar a proporção entre tecnólogos e trabalhadores que eles já atingiram, como condição fundamental para, um dia, vencer a defasagem entre o progresso que alcançaram e o nosso”<sup>77</sup>.*

A proposta da UnB foi inspirada nos esforços de Anísio Teixeira (na UDF) e da USP em implantar um sistema universitário integrado. Com estrutura inovadora incorporava, além das atividades de ensino e pesquisa, a extensão (modelo tripartido) e organizava-se em Institutos Centrais, Faculdades Profissionalizantes e Órgãos Complementares integrados. Desta forma, ‘substituíam’ o modelo de Universidades de ensino formadas pela justaposição de escolas isoladas (RIBEIRO, 1969:121-122)

Os Institutos Centrais, unidades dedicadas à docência e à pesquisa nos campos fundamentais, ministravam cursos introdutórios e de nivelamento a todos os alunos de graduação da Universidade. As Faculdades Profissionalizantes recebiam os estudantes com formação básica completa para ministrar cursos de treinamento profissional e de especialização para o trabalho, diversificando os tipos de formação. Os Órgãos Complementares objetivavam prestar serviços à comunidade universitária e colocá-la em contato com a sociedade, podendo também ministrar cursos de formação profissional e aperfeiçoamento correspondentes aos seus campos de atividade.

Vários aspectos da estrutura didático-acadêmica da UnB já haviam sido implementados no ITA. Os Departamentos formavam a unidade básica de organização da Universidade; as cátedras foram ‘transformadas’ de cargo em grau acadêmico; previa-se, para os docentes, plano de carreira ascendente, segundo a titulação, e regime

---

pesquisa. Desta forma alimentavam-se, cada vez mais, as críticas bastante severas feitas a projetos desta natureza. A COSUPI foi incorporada à CAPES em 1964 (CUNHA, 1989:161-167;179-182).

de trabalho privilegiando o tempo integral de dedicação à docência e à pesquisa. Os cursos de graduação também foram divididos em duas fases ('fundamental', das disciplinas básicas, e 'profissional', das específicas) e o currículo 'flexibilizado', permitindo ao aluno cursar disciplinas semestrais (valendo créditos) segundo seus interesses pessoais. O curso era concluído quando o aluno somasse o número mínimo de créditos exigidos<sup>78</sup>.

Mas, dentre as inovações da UnB, havia duas totalmente inéditas no país. Eram elas: 1) a imediata criação de cursos de pós-graduação que, promovendo a atividade científica na Universidade, deveriam formar pesquisadores e estimular a produção de C&T para o desenvolvimento autônomo; 2) a dotação de um patrimônio gerador de rendimentos que, esperava-se, viessem emancipá-la economicamente. A UnB seria, inicialmente, mantida pelo poder público e teria o reitor nomeado pelo Presidente da República. Mas estes recursos orçamentários, administrados em regime de Fundação, permitiriam que, no futuro, ela gozasse de autonomia administrativa, gradualmente beneficiando-se das prerrogativas de uma empresa privada (FONSECA, 1986:68)<sup>79</sup>.

Dentre os vários objetivos da Universidade de Brasília, expostos no seu Estatuto, aprovado pelo Decreto n.º 1872 de dezembro de 1962, destacavam-se:

1) Funcionar como **agência de assessoria governamental** na luta pelo desenvolvimento autônomo do país. Este intento era explicitado e reforçado em documentos e discursos presidenciais:

*"A Universidade foi idealizada partindo da preliminar de que seria imprescindível a criação de um centro cultural capaz de prestar assessoramento à alta administração do país..."*  
(*'Justificativa do anteprojeto de lei encaminhado pelo Presidente da República'*)<sup>80</sup>.

<sup>77</sup> In: *Educação e Ciências Sociais* 8(15):1960 apud FONSECA (1986:66-67).

<sup>78</sup> Detalhes sobre o plano e as diretrizes da UnB ver RIBEIRO (1969) *A Universidade necessária*.

<sup>79</sup> A UnB poderia adquirir autonomia financeira por haver sido dotada de renda das ações ordinárias nominativas da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) pertencentes à União, de 12 superquadras na Asa Norte de Brasília, perto do lago Paranoá, além de outras doações e subvenções, conforme Lei nº3998 de 15/12/1961 (FONSECA, 1986:107).

<sup>80</sup> In: *A Universidade de Brasília'*. RBEP, 1960 n.º 78, abril/junho, p.133.

*“Destinada a cumprir funções específicas de assessoramento aos poderes públicos em todos os campos do saber. Voltada para o cultivo da ciência e da técnica. Comprometida com o estudo e a procura de soluções para os problemas que afligem o nosso povo”<sup>81</sup>.*

2) Promover a **modernização** de modo a tornar-se **modelo** para outras instituições brasileiras, criando um paradigma de Universidade a ser seguido pelas escolas com estruturas arcaicas.

O plano da UnB, imbuído do espírito nacional-desenvolvimentista (contra o capital estrangeiro e a favor da nacionalização da indústria), propunha um esforço de superação das condições de dependência econômica do país a partir da ciência e tecnologia a ser produzida na Universidade:

*“Agora que produzimos aço, telefones, penicilina e com isto acrescentamos à nossa autonomia, caímos em novo risco de subordinação, representada pela dependência de normas e de saber técnicos. Só seremos realmente autônomos quando a renovação das fábricas aqui instaladas se fizer pela nossa técnica, segundo procedimentos surgidos de nossas matérias-primas e de nossas condições peculiares de produção e consumo. Só por este caminho poderemos acelerar o ritmo de incremento de nossa produção, de modo a reduzir e, um dia, amular a distância que nos separa de países tecnologicamente desenvolvidos...” (RIBEIRO, 1961:164).*

Suas diretrizes ressaltavam, portanto, preocupação com a resolução de problemas nacionais do ponto de vista tecnológico, contrastando com o cultivo da cultura livre e a formação de elites que caracterizara a criação das IES em décadas anteriores<sup>82</sup>.

A UnB estava voltada ao ideário de desenvolvimento da nação pela inserção no mundo moderno da técnica e da ciência. Por isso, sua proposta destacava os princípios

---

<sup>81</sup> GOULART, J. (1962) *A missão da Universidade de Brasília*. In: **Plano Orientador da UnB**, Ed. UnB.

<sup>82</sup> *“Consciente do dever que lhe cabe de apoiar o povo brasileiro no arrojado esforço de desenvolvimento em que se acha empenhado, a Universidade de Brasília dará ênfase aos seus propósitos de colaboração. (...) Não quer ficar isolada em torre de marfim, a cultivar as puras virtudes do espírito, antes deseja descer à planície e pelejar, ao lado do povo, pela sua crescente prosperidade. Deseja ser uma oficina sempre acesa, forjando capacidades mais ágeis e alavancas mais robustas para moverem o nosso esplêndido progresso”* - Exposição de motivos da Comissão encarregada pelo MEC de estudar a implantação da Universidade de Brasília, em 16 de abril de 1960. Apud FONSECA (1986:69).

de racionalidade, funcionalidade, economia, bem como a orientação para a satisfação de demandas do mercado. Acreditava-se que, embasada nestes pilares, ela promoveria o desenvolvimento que o país precisava. Ou seja: pela utilização...

*“... do planejamento econômico e social, da intensificação da pesquisa técnico-científica, de formação de profissionais e técnicos de todos os níveis (...) é reclamo nacional a pronta ampliação do número de vagas oferecidas pelos estabelecimentos federais de ensino superior, especialmente nos ramos técnico e científico, a fim de reduzir o custo anual do aluno, mobilizar os recursos didáticos subutilizados e satisfazer a necessidade de médicos e enfermeiras que possam atender o interior do país, e de engenheiros e técnicos capazes de incrementar o progresso da Nação”<sup>83</sup>.*

Atendendo, pois, aos princípios descritos, ela foi a primeira instituição brasileira planejada segundo o formato **tecnocrático**: apoiada no conhecimento e na razão técnica, iria planejar e empreender ações necessárias à formação de recursos humanos e produção de C&T capazes de promover o desenvolvimento autônomo do país no contexto do capitalismo. Estava embasada, portanto, em conceitos como produtividade, eficácia e eficiência. A preocupação com estabelecer vínculos com o setor produtivo e desenvolver programas promotores de inovação também denotavam a visão de ciência como conversão de *“técnicas a serviço da política e do planejamento a nível estatal e empresarial”* (FONSECA, 1986:110).

O plano da UnB, portanto, abriu as portas da Universidade brasileira às reformas que se faziam necessárias à instalação e manutenção das empresas multinacionais no país, carentes de técnicos especializados.

*“O trinômio Estado/Universidade/Empresa já estava presente nos pressupostos que fundamentaram a criação da Universidade de Brasília: ela nasce no seio da burocracia estatal por força do Estado, comprometida com o poder e associada aos interesses empresariais, tendo*

---

<sup>83</sup> “Discurso de inauguração da UnB” pronunciado pelo Ministro da Educação e Cultura Antonio de Oliveira Britto. In: **Plano Orientador da Universidade de Brasília**. Ed.UnB: Brasília, 1962.

*uma função diferente das demais Universidades até então criadas, isto é, engajada na busca de soluções para os problemas da Nação...*" (FONSECA, 1986:72).

Mas seu projeto encerrava uma série de contradições. Interessa-nos destacar, aqui, as da relação Universidade-Sociedade<sup>84</sup>. Embora sua proposta visasse a criação de uma instituição crítica, autônoma e promotora de autonomia, além de voltada à resolução de questões tecnológicas e sociais, ela:

1. Estava inserida numa sociedade capitalista dependente, sem empresas interessadas em produzir tecnologia (via de regra, importada das economias do 1º mundo). Em situações como esta, a Universidade é apenas produtora de mão-de-obra qualificada para operar nas indústrias, faltando-lhe recursos para desenvolver C&T dirigida às demandas locais. As empresas de capital nacional, quando existem, também não investem em tecnologia própria - importam.

2. Não se sustentava no modelo de desenvolvimento no país. Projetos autonomistas como os da UnB, além de dependentes de indústrias nacionais demandantes de C&T, exigiam do Estado estratégias político-econômicas globais vinculadas a um projeto de transformação social e do modo de produção. Na ausência destes elementos, estava fadada ao fracasso em face do comprometimento do Estado, e dos grupos dominantes que ajudariam a manter a Universidade, com o capital internacional.

Estas contradições refletiam o caráter ambíguo do crescimento econômico e da modernização do país promovidos pela ideologia nacional-desenvolvimentista, que buscava estruturar uma economia autônoma com base num modelo de desenvolvimento dependente de indústrias e empresas representantes do capital internacionalizado. O plano e as inovações da UnB sintetizavam e espelhavam o mesmo equívoco da política econômica naquele momento: a tentativa de conciliar o desenvolvimento nacionalista

---

<sup>84</sup> Sobre a 'utopia' de Darcy Ribeiro, de superar as condições de dependência do país através da Universidade, ver GOMES (1989) **A Universidade nas sociedades subdesenvolvidas**. Quanto aos elementos que fundamentaram a concepção de Universidade da UnB, com destaque para seus aspectos ambíguos e contraditórios, ver FONSECA (1986) **UnB: reformar para não mudar**.

com a associação cada vez mais ampla aos interesses das empresas transnacionais que aqui se instalavam (FONSECA, 1986:87-90).

Neste quadro, a proposta tecnocrática da UnB foi camuflada por um discurso autonomista, modernizador e nacionalista. Seu ajuste aos interesses do capital internacional foi escamoteado pela defesa da dinamização da economia nacional, pela formação de uma elite preparada para solucionar os problemas do povo e pela ênfase na produção de uma C&T que sustentasse o crescimento econômico e superasse o subdesenvolvimento – entendido como a distância que separava as nações periféricas e centrais. As contradições da ideologia nacional-desenvolvimentista, por sua vez, foram ocultadas pelo enfoque dos problemas sociais e nacionais no binômio ‘desenvolvido x subdesenvolvido’, sem discussão sobre as raízes históricas, políticas e econômicas que o sustentavam (FONSECA, 1986 :117-128).

O projeto da UnB tentava conciliar, na verdade, duas diferentes propostas de Universidade: uma **tecnocrática**, compatível com a modernização inserida no plano de internacionalização do capital; outra **nacionalista utópica** que, apoiada por alguns setores da burguesia nacional, intelectuais, cientistas, parte do movimento estudantil e partidários de esquerda, queria produzir C&T para o crescimento industrial e econômico autônomos e para a resolução de problemas sociais. Na prática, a segunda ‘aderiu’ ao projeto modernizante da primeira, mas as diferenças de objetivos e de bases de funcionamento entre ambas selava sua incompatibilidade<sup>85</sup> (FONSECA, 1986 :129).

---

<sup>85</sup> A instituição universitária pode ser vista como a combinação de uma estrutura didático-científica e outra administrativa, ambas sustentadas numa base político-ideológica. Na UnB, tanto partidários do projeto ‘utópico’ quanto do ‘tecnocrata’ concordavam com as inovações e modernizações da estrutura didático-acadêmica: sistema de créditos, departamentalização, indissociabilidade ensino e pesquisa etc. quanto à estrutura administrativa, já se manifestavam algumas contradições reveladoras da divergência entre os dois grupos, como ‘mecanismos democráticos de representação de todos os segmentos da instituição’ x ‘reitor nomeado pelo Presidente da República’. E a base político-ideológica, por sua vez, apresentava contradições que inviabilizavam todo o projeto: facilitação do ingresso de alunos à margem do sistema x formação de elites para gerir e assessorar este mesmo sistema; qualificação de mão-de-obra e produção de C&T para a indústria nacional x apoio de setores políticos e econômicos comprometidos com o capital internacional; crítica social transformadora x financiamento e subordinação à estrutura capitalista (MENEZES, 1994:66).

Após o Golpe Militar, as dicotomias da proposta político-ideológica da UnB se evidenciaram e acentuaram. Ao mesmo tempo que sua estrutura tecnocrática tornou-se um parâmetro para a modernização de outras IES (seu modelo institucional foi a base da Lei da Reforma Universitária/1968), sua proposta de Universidade crítica e autônoma minava as bases de sustentação e os princípios da mesma estrutura. Além disso, a idéia de autonomia na gestão administrativa e financeira, bem como didático-científica, era incompatível com o regime centralizador e autoritário que se instalava. Devido a isto a UnB passou, após 1964, por uma longa intervenção do Governo Militar, cujas medidas comprometeram seu funcionamento e o projeto original<sup>86</sup>.

Em relação aos projetos de Universidade elaborados até aquele momento, é inegável que as intenções da UnB de se comprometer com a busca de soluções para os problemas econômicos e sociais da nação (não mais com a formação da elite) e com a produção de C&T para tornar o país autônomo no setor (ao invés de fazer ciência desinteressada) a distinguem dos anteriores. Tentou-se, pela primeira vez na história, criar uma instituição de ensino e pesquisa de alto nível, integrados e autônomos, e com os diversos ramos do conhecimento se ocupando de questões relevantes para o contexto nacional.

Não se pode esquecer, contudo, que estes objetivos, na prática, reduziam a Universidade a uma instância formadora de recursos humanos e técnicos para o mercado, conferindo-lhe papel instrumental no desenvolvimento econômico do país. Vista desta perspectiva, sua proposta não pode ser considerada democrática, tampouco crítica e revolucionária (FONSECA, 1986:114-115).

A criação da UnB é um marco significativo do processo de modernização das IES brasileiras. Cabe notar, no entanto, que, apesar de marcada pelo nacionalismo do período, ela não conseguiu escapar à tendência de promover inovações 'inspiradas' em instituições universitárias dos países centrais - no caso, a implementação do modelo

---

<sup>86</sup> Sobre as conseqüências do Golpe para a UnB ver SALMERON, R. (1999) *A Universidade interrompida – UnB 64-65*. Brasília: Ed. UnB; e APARECIDA, G. (1992) *UnB – 30 anos*. Revista *Humanidades*, v.8, n.º 4. Brasília. Ed. UnB.

tecnocrático. A idéia de ‘reproduzir’ o que é feito no primeiro mundo para ‘diminuir a distância’ da periferia com o centro, características de diversas tentativas de imprimir modernidade ao ensino superior brasileiro, foi mantida<sup>87</sup>.

Finalizando, a significativa expansão de IES no período 45-64 atendeu a uma enorme demanda da indústria por profissionais qualificados. Para tanto, foi fundamental a organização e participação dos estudantes que, diante de um governo populista, tiveram voz e vez. Mas o Estado, diante da insuficiência de recursos para promover a expansão, abriu à iniciativa privada a participação neste nível de ensino (que se tornou, pela primeira vez, híbrido). O número de vagas foi praticamente ‘duplicado’, conforme mostra a tabela a seguir.

**Tabela 1: Total de Matrículas do Ensino Superior no período 1933-1960**

Ano	Privados		Públicos		Total
	Nº	%	Nº	%	
1933	6.440	43,7	8.297	56,3	14.737
1935	8.046	48,5	8.544	51,5	16.590
1940	5.631	45,1	6.854	54,9	12.485
1945	9.440	48,0	10.228	52,0	19.668
1950	*	*	*	*	*
1955	30.732	42,3	41.920	57,7	75.652
1960	38.399	41,2	54.803	58,8	93.202

\* Dados inexistentes

Fonte: SAMPAIO (2000:46)

<sup>87</sup> Segundo RECCA; VASCONI (1971:30) eram características da ‘modernização’ da Universidade na década de 60: “a) La racionalización de los servicios, lo que implica planificación administrativa y docente, a fin de lograr un uso más eficaz de los recursos financieros, materiales y humanos; b) Una modificación de la importancia de las carreras en el sentido de incremento de status y ampliación de las especialidades técnicas y de las ciencias sociales; c) Un ajuste del ‘producto’ de la Universidad a los requerimientos del ‘sector moderno’; d) Un incremento de las exigencias pedagógicas: selección más rigurosa y exigencias de mayor dedicación académica; e) Vinculación estrecha con los centros de producción científica extranjeros; f) Adecuación de los contenidos de la enseñanza a las pautas de desarrollo de la ciencia y tecnología a nivel internacional” (apud FONSECA, 1986:115).

Apesar da Universidade, no período em questão, não ter sido uma prioridade da política governamental, tornou-se funcional para a mesma. Solicitada a responder às necessidades de uma sociedade cada vez mais complexa, começou a adquirir: (1) novo ritmo, pela paulatina introdução da pesquisa (subsidiada pelas agências nacionais de fomento, em formação); (2) novo formato, pelas iniciativas de adaptação da sua estrutura e organização ao modelo tecnocrático.

Os avanços ‘modernizantes’, porém, não foram assimilados por todas as instituições – em alguns casos, devido à forte resistência à introdução de mudanças; em outros, devido à própria forma com que o setor expandia (justaposição, federalização). Mas, principalmente, porque tendo sido alavancados pela industrialização via substituição de importações, eram centrados na qualificação de mão-de-obra. A falta de empresas nacionais com demanda tecnológica não propiciava que a nascente atividade científica fosse direcionada para questões relevantes no panorama nacional, perpetuando a tendência de ‘imitação’ dos países modernos.

*“...enquanto a modernização econômica implicar... intensificação da modernização tecnológica, a escola não será chamada a desempenhar papel de relevo, a não ser num dos setores básicos da expansão econômica: o do treinamento e qualificação de mão-de-obra. O outro papel, aliás o mais importante, que é o da formação de pesquisadores e desenvolvimento da pesquisa aplicada, continuará na penumbra, relegado a plano secundário” (ROMANELLI, 1984:55-56).*

Tal explica o caráter tecnocrático do ensino e da pesquisa assimilada, mesmo em projetos de cunho autonomista – como o da UnB.

## CAPÍTULO 3 – REFORMA UNIVERSITÁRIA DE 1968: O PROJETO

A Reforma Universitária, publicada na Lei n.º 5.540 de 28 de novembro de 1968 (RU/68), resulta de um processo de modernização do Ensino Superior que, iniciado duas décadas antes, foi acelerado e tomou forma nos anos que se sucederam ao Golpe Militar de 1964. Expressão de um projeto político e econômico dos detentores do poder, suas diretrizes são melhor compreendidas se considerados os acontecimentos e preocupações que estiveram no centro da esfera administrativa do país na década de 60.

Este capítulo descreve o contexto, os antecedentes e as diretrizes da RU. O primeiro item aborda mudanças na política, economia e sociedade, ocorridas a partir do final dos anos 50, e a influência destas na concepção de educação dos governantes. O segundo item trata dos antecedentes da lei da Reforma nos acordos MEC-USAID, no movimento estudantil, no Relatório Meira Matos (RMM) e no Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU). À exceção do segundo, os demais foram prenúncios da visão economicista de educação que se instauraria em definitivo após 1968. As medidas adotadas visando a implementação do modelo de Universidade moderna (em especial, a institucionalização da pesquisa) e a expansão do sistema, à luz dos objetivos de desenvolvimento econômico do Governo Militar, permitem definir *a função* atribuída à Universidade naquele momento.

Finalizando, o último analisa as diferentes concepções de reforma universitária então vigentes, relacionando-as com as visões dos atores – Estado, estudantes, comunidade acadêmica, setor produtivo. Após fazer um ‘balanço’ das concepções de modernização destes grupos, traz à tona uma polarização entre os projetos de Reforma e a ‘solução de compromisso’ que, mais tarde, se estabeleceu entre os atores.

### **3.1 – O Contexto Político e Econômico**

3.1.1 – Golpe Militar: Ruptura e Repressão

3.1.2 – Educação e Planejamento Econômico nos anos 50 e 60

### **3.2 – Antecedentes da Reforma e a Lei n.º 5.540**

3.2.1 – Os Acordos MEC-USAID

3.2.2 – A Reforma segundo o Movimento Estudantil

3.3.3 – O Relatório Meira Matos

3.3.4 – O Grupo de Trabalho da Reforma Universitária e a Lei n.º 5540

### **3.3 – Reforma Universitária: Expansão e Modernização**

3.3.1 – As Diferentes Concepções de Reforma Universitária

### **3.1 – O Contexto Político e Econômico**

#### **3.1.1 – Golpe Militar: Ruptura e Repressão**

O momento político do Governo JK foi marcado por grandes mudanças sociais e econômicas: ampliação da participação política da população através do voto; crescimento da população urbana; aumento da população economicamente ativa. Surgiram *‘relações diretas do tipo massa-elite’*, expressas através do Populismo, com uma dinâmica e conteúdo em que:

*“...por um lado, as novas massas politicamente relevantes outorgavam, através do voto, legitimidade ao regime e à conciliação entre as elites e estas, por sua vez, se comprometiam a ampliar as oportunidades de emprego, garantindo dessa maneira a legitimidade de seu mando”* (LAFFER, C. 1970:32).

A dinâmica do populismo exigia a expansão das oportunidades de emprego para os novos grupos. Esta percepção, por JK, levou-o a equacionar a crise brasileira como uma crise de crescimento. Segundo ele, o Brasil não devia ser considerado um país de produtos agrícolas por vocação hereditária precisando, conseqüentemente, de uma vigorosa política de industrialização com vistas para o futuro. Por isso propôs, via planejamento setorial, aumentar incentivos que acelerassem a industrialização e a modernização do país com o fim de melhorar o nível de vida da população. Esta colocação do problema do planejamento...

*“...estava atenta às características do sistema político, pois, buscando garantir a sua continuidade pela elevação do nível de vida da população, e o seu funcionamento através da manipulação de incentivos, adotava a tradição de conciliação das elites brasileiras”* (LAFFER, C. 1970:33).

Mas o desequilíbrio e a incompatibilidade entre os interesses das camadas populares (expressos na política de massas – Populismo) e os da classe empresarial

(internacionalização da economia) se acentuaram e, após o mandato JK, houve ruptura na aliança de classes com a explosão das contradições: o crescimento econômico não beneficiara a todos, e o modelo de desenvolvimento adotado levava à dependência, e não à autonomia<sup>88</sup> (IANNI, 1988:54-55).

A ruptura desta aliança levou à radicalização das tensões dos movimentos de classes (operários, estudantes, sindicatos etc.) e do processo político do país, expresso no surgimento de vários partidos de esquerda logo no início da década de 60<sup>89</sup>. A reação deu-se pela união de vários setores da burguesia industrial, agrária e mercantil que, defendendo-se do ‘assalto da massa’, apoiaram-se em grupos e instrumentos que auxiliassem a sustentação do poder capitalista: as forças armadas, o clero, os valores da civilização ocidental cristã e do ‘mundo livre’ etc. (CUNHA, 1989:60).

O aumento da tensão entre as forças políticas, no início dos anos 60, parecia abrir duas alternativas possíveis para o país:

*“Os rumos do desenvolvimento precisavam então ser definidos, ou em termos de uma revolução social e econômica pró-esquerda, ou em termos de uma orientação dos rumos da política e da economia de forma que eliminasse os obstáculos que se interpunham à sua inserção definitiva na esfera de controle do capital internacional. Foi esta última a opção feita e levada a cabo pelas lideranças do movimento de 64”* (ROMANELLI, 1984:193).

Com a divulgação e aceitação das camadas médias de que a crise resultava dos desmandos de um ‘governo comunista’, e não do fim de uma aliança de contrários que não tinha sustentação política e econômica (pois buscava-se autonomia em um modelo

---

<sup>88</sup> O conflito dos anos 50, entre o modelo econômico (desenvolvimentismo) e a ideologia política (nacionalismo), acirrou-se no início dos 60. Por um lado, a industrialização se consolidava, realizando os anseios da classe média e da burguesia, trazendo o desenvolvimento; por outro, o operariado urbano e setores da sociedade civil organizada, que apoiavam o desenvolvimentismo, reivindicavam que os frutos deste fossem socializados (IANNI, 1988).

<sup>89</sup> O Partido Comunista Brasileiro perdeu a exclusividade da proposta revolucionária e outros partidos de esquerda surgiram no país. Em 1961 foi criada a Organização Revolucionária Marxista-Leninista (POLOP) e, no ano seguinte, o Partido Comunista do Brasil (PC do B), a Ação Popular (AP) e o Movimento Revolucionário Tiradentes (MRT) (CUNHA, 1989:55).

de desenvolvimento que levava à dependência), formou-se um movimento civil-militar que, em março de 1964, deu início à ditadura no país.

A base ideológica do Golpe Militar de 1964 foi fornecida por duas doutrinas complementares: *doutrina da 'interdependência'* ou da 'associação internacional' entre nações<sup>90</sup> (ao invés do desenvolvimento econômico autônomo do Populismo) e *'doutrina da reversão de expectativas'* que, fundamentando a política interna, pretendia contrariar a previsão de inflação e criar condições para uma nova economia<sup>91</sup> (IANNI, 1988:148). Com esta base de apoio, o Governo Militar acabou "*desnacionalizando a ideologia do desenvolvimento em prol da teoria da interdependência e da solidariedade ao bloco capitalista internacional*" (FAGUNDES, 1986:62).

O Golpe de 64, portanto, provocou ruptura no sistema político e, no plano econômico, instaurou uma etapa de dependência estrutural ao: (i) fundamentar a transição de uma sociedade agrária para outra, urbano-industrial; (ii) substituir a ideologia do desenvolvimento pela ideologia da modernização. Suas raízes econômicas foram o estabelecimento do modelo de associação com o capital internacional e os aumentos da racionalização tecnológica e do incentivo à exportação (derrubando barreiras protecionistas). Entre seus objetivos estavam a correção da inflação de custos através da poupança forçada; a reintegração do Brasil na Aliança Ocidental liderada pelos EUA e a restauração da unidade político-econômica (IANNI, 1988:127-132).

No plano externo, a política econômica implementada reforçou os laços de dependência estrutural do Brasil em relação aos EUA, integrando-o ao capitalismo mundial e facilitando a movimentação dos seus fatores de produção. No plano interno, ela foi garantida pelo controle de tensões e riscos de transformações sociais estruturais.

---

<sup>90</sup> O contexto de formulação da doutrina da interdependência, marcado no plano internacional pela Guerra Fria, está em IANNI (1988:148-153). O trecho a seguir de um Discurso do Presidente Castelo Branco, poucos meses após o Golpe, ajuda a esclarecê-la: "*A expressão 'política de independência' tem sido deturpada e perdeu utilidade descritiva. Foi apresentada como inelutável inovação, ignorando que o conceito de independência só é operacional dentro de determinadas condições práticas. É um objetivo e não um método. No presente contexto de uma confrontação de poder bipolar... a preservação da independência pressupõe a aceitação de um certo grau de dependência, quer no campo militar, quer no econômico, quer no político*". - Correio da Manhã, 01/8/1964 (apud IANNI, 1988:149).

A modernização econômica significou, portanto, “o processo de reprodução ampliada do capital, sem os óbices das defesas cambiais, tarifárias, fiscais ou ideológicas” (IANNI, 1988:160).

O Estado Autoritário de 64 foi declarado e consolidado em nome de uma concepção arbitrária de estabilidade social e segurança interna. A repressão aos indivíduos que lhe eram contrários, ou considerados perigosos para a permanência do regime, foi imediata. Repartições públicas, empresas estatais e Universidades foram vasculhadas por comissões de investigação em busca de ‘subversivos’ e/ou simpatizantes do presidente deposto; sindicatos e organizações de estudantes desmanchadas, políticos cassados. Houve a institucionalização dos serviços de espionagem, propaganda e contrapropaganda, que passaram a controlar todos os órgãos oficiais e não-oficiais, em especial a imprensa. À medida que cresciam a resistência e as forças de oposição ao Golpe, aumentava a repressão. O Congresso Nacional, aos poucos, perdeu suas prerrogativas: foi invadido, fechado e, com a aplicação dos Atos Institucionais, possibilitou aos militares total controle da administração pública e da burocracia governamental – inclusive das Universidades (CUNHA, 1988:23-37).

O Governo Militar caracterizou-se, em suma, por: repressão e eliminação das forças de oposição; adoção de administração racionalizada através de planos sucessivos, com ênfase no tecnicismo; adoção da política de segurança nacional; aliança com os Estados Unidos e abertura ao capital estrangeiro; adoção de metas de combate à inflação e de aceleração do desenvolvimento econômico (BOAVENTURA, 1988:206).

### 3.1.2 – Educação e Planejamento Econômico nos anos 50 e 60

A idéia de planejamento surgiu, nos países capitalistas, a partir da década de 40, diante do objetivo de atingir determinadas metas econômicas e sociais. Tornava-se claro que o tradicional ‘jogo das forças de mercado’, com pequena intervenção do Estado, ‘era incapaz de levar aos resultados desejados pela sociedade’. Naquele momento, a

---

<sup>91</sup> Maiores detalhes sobre a doutrina de reversão de expectativas ver IANNI (1988:153-159).

instabilidade do sistema econômico, sua nova fase de desenvolvimento, a luta contra a miséria, além da mobilização das economias para a guerra...

*“... levaram à elaboração de modelos racionais, de política econômica, que permitissem dominar as forças econômicas em direção à alocação ótima de recursos. Surgiram instrumentos novos de análise econômica... que procuravam prever e atuar sobre a realidade. Tinha sido definitivamente perdida a crença no automatismo do mercado e abandonada a teoria do laissez-faire nas decisões econômicas”* (LAFFER B., 1970:12)

Em países capitalistas, o planejamento pode ter diversos graus de elaboração, abrangendo a totalidade ou apenas parte da economia. Quando global, procura dar ampla visão do desenvolvimento da economia, fixando os objetivos a atingir e assegurando consistência entre oferta e demanda de bens em todos os setores. Em sua fase inicial, porém, geralmente é um programa de investimentos públicos (não apenas uma previsão orçamentária), limitado a setores estratégicos onde se percebe desequilíbrio entre oferta e demanda. É o caso de investimentos em infra-estrutura (como transportes, energia, educação, saúde), cujo crescimento pode ser planejado mesmo quando objetivos mais gerais (como aumento de renda, emprego etc.) ainda não foram fixados (LAFFER B., 1970:16-17).

A técnica do planejamento, em linhas gerais, consiste em assegurar equilíbrio entre os níveis de produção e a demanda de bens, dada a oferta de fatores de produção, de forma a atingir certos objetivos básicos (que devem ser compatíveis entre si). Ela consiste em apontar o caminho mais racional para o desenvolvimento de uma economia, considerando suas características. A influência governamental pode ser exercida diretamente na alocação de recursos (investimentos públicos) ou indiretamente, através do sistema de preços – a manipulação destes, através da política tributária, de incentivos fiscais ou de uma política de crédito, orienta os investimentos privados na direção desejada (LAFFER B., 1970:21).

Pode haver problemas quando o Governo não possui instrumentos suficientes para alocar os recursos de acordo com a orientação do plano. Mas, se ele dispõe de mecanismos/instrumentos de controle da economia, e ainda assim ocorre fracasso, é

preciso avaliar a forma como se realizou a experiência de planejamento, para medir a distância entre o modelo teórico e sua aplicação<sup>92</sup>.

No Brasil, medidas de intervenção estatal na economia foram adotadas desde o princípio do século XX, em especial em épocas de crise financeira e trabalhista. A IIª Guerra Mundial produziu uma crise particularmente profunda no sistema econômico e político, dando início a discussões sobre a conveniência, limites e riscos do planejamento. Por isso as tentativas de coordenar, planejar e controlar a economia do país foram, a princípio, mais propostas, diagnósticos e esforços de racionalização do que planejamento econômico (IANNI, 1996b:54-55).

Nos anos seguintes, foram criadas algumas condições infra-estruturais e institucionais para a aceleração do desenvolvimento industrial, fomentando a realização de estudos e debates técnicos sobre os problemas da nação e criando uma consciência mais clara sobre os seus principais dilemas e possibilidades político-econômicas. Reforçava-se a idéia de coordenar, disciplinar e planificar o modo pelo qual as forças produtivas deveriam ser compostas (IANNI, 1996b:126). É neste contexto que devem ser compreendidos o Plano SALTE, do Governo Dutra, e as iniciativas de planificação do segundo governo Vargas.

O Plano de Metas de JK, pela complexidade das suas formulações (em relação às tentativas anteriores) e profundidade do seu impacto, pode ser considerado a primeira experiência de planejamento governamental efetivamente posta em prática no Brasil. A partir dele, o poder público passou a atuar no sistema econômico utilizando todos os recursos disponíveis. Foram estabelecidos cinco setores de atuação prioritária (transportes, energia, alimentação, indústrias de base e educação) a partir da percepção da sua importância no contexto nacional. A fixação de objetivos surgiu da utilização conjunta e integrada de conceitos como *ponto de estrangulamento internos ou externos*

---

<sup>92</sup> Todo modelo pressupõe a racionalidade da ação. Ou seja: que é possível prever e mudar a realidade, intervindo nesta após a escolha das variáveis da ação. O fracasso ou sucesso de um plano está ligado, portanto, à escolha ou exclusão indevida de variáveis importantes. As mais 'esquecidas' são: organização administrativa e burocrática, planejamento financeiro e orçamentário, as formas de ligar o plano à execução, a influência das instituições e do quadro político do momento (LAFFER B., 1970:26).

– áreas de demanda insatisfeitas que estrangulavam a economia; *ponto de germinação* – atividades produtivas que surgiriam a partir da oferta de infra-estrutura; *demanda derivada*; *interdependência* – percepção dos vários setores da economia como um todo. Cabe destacar que as noções de interdependência e demanda derivada levaram à identificação do quinto setor do Plano de Metas (educação), tendo em vista um futuro ponto de estrangulamento de pessoal técnico, resultante do desenvolvimento das atividades produtivas do quinquênio<sup>93</sup> (LAFFER C., 1970:30-35).

Os problemas resultantes do Plano de Metas para os governos posteriores, segundo LAFFER, C. (1970:49), decorreram do seu sucesso. JK esgotou o modelo de substituição de importações e, com isso, houve mudança na zona de incerteza, de externa para interna. Isto passou a demandar a utilização de toda a administração, e não apenas de alguns de seus órgãos, no esforço do planejamento, transferindo o ‘ponto de estrangulamento’ para o controle do novo sistema. A contínua ampliação e não-institucionalização da participação política continuou pressionando difusamente o sistema até 64 e levando à dificuldade de traduzir em programas de planejamento implementáveis os imperativos políticos de um regime que se desejava aberto - o que também explica, ao menos em parte, o colapso do populismo e as dificuldades administrativas e de planejamento do Governo Militar.

Com relação ao ensino superior, CARDOSO (1978) afirma que, apesar do governo JK ter criado a UnB, Jânio Quadros (JQ), que o sucedeu, demonstrou preocupação mais concreta. O plano de desenvolvimento econômico destes dois presidentes contemplava a educação de uma perspectiva que demandava não só *modernização*, claramente entendida como adequação às demandas de um mercado carente de técnicos especializados, mas também *democratização do seu acesso*, à medida que estes técnicos eram necessários em grande número<sup>94</sup>. Do discurso de JQ é

---

<sup>93</sup> Exemplos de como o detalhamento dos cinco setores prioritários transformou-os em metas, e de como para cada meta foi fixado um objetivo, estão descritos em LAFFER, C. (1970:35-38).

<sup>94</sup> O plano janista colocava a necessidade de determinar prioridades na aplicação de recursos nas Universidades em função das exigências do desenvolvimento. Nesta perspectiva, as necessidades do mercado delinearão a política de expansão: “*Proceder de outra forma será contribuir para a criação de*

possível depreender, ainda, a preocupação com a *qualidade* do ensino ministrado. Finalizando, parece evidente que, para ambos os presidentes, *cabia ao Estado a reformulação* do sistema educacional (e superior) de modo a atender a demanda que se conformava.

Em final de 1962, no Governo João Goulart, surgiu o Plano Trienal, elaborado por uma equipe liderada por Celso Furtado<sup>95</sup>. As metas deste para a política econômica eram acabar com a inflação e retomar o investimento e crescimento do país. Mas os resultados, já no ano seguinte, mostravam um fracasso enorme em ambos os objetivos<sup>96</sup> (MACEDO, 1970:61).

Esgotara-se, pois, o processo de desenvolvimento brasileiro alavancado pelo modelo de substituição de importações, dinamizado no pós-guerra e responsável pela industrialização e modernização do país. Após o esgotamento do modelo e da relativa estagnação da economia, ainda havia possibilidade de continuidade do desenvolvimento; mas tal não ocorreu porque, na etapa anterior, algumas *distorções* fechavam ao mercado

*um proletariado intelectual incapaz de inserir-se no processo produtivo da Nação, e cuja ação maléfica poderá abalar a ordem social”* (Jânio Quadros, ‘*Mensagem*’ apud CARDOSO, 1978:340).

<sup>95</sup> Em 1962, o país encontrava-se na seguinte situação: a) na economia, evidenciava-se o caos: apesar da euforia do crescimento do PIB na faixa de 7% ao ano (entre 57-61), via-se queda (confirmada em 5%); a inflação alcançava taxa recorde, de 51%; o déficit na balança de pagamentos aumentava a dívida externa. b) na política, clima de ebulição: crise no regime parlamentarista após saída de Tancredo Neves; recusa do Congresso do nome de San Tiago Dantas para 1º ministro; eleições parlamentares em outubro; debate sobre as reformas de base; campanha do plebiscito sobre o parlamentarismo. c) na sociedade, reivindicações: o clima de liberdade ensejava manifestações sociais amplas, muitas fermentadas por interesses políticos; eram comuns greves por reajustes salariais. Neste contexto o plano era, obviamente, alvo de interesse e esperança (MACEDO, 1970:52-53).

<sup>96</sup> “*A inconsistência na utilização dos instrumentos de política econômica, constatada no Governo Goulart, resultava em grande parte da sua atitude política, pois, embora arriscasse uma política reformista e sendo basicamente apoiado por áreas vinculadas ao movimento trabalhista de então, não pretendia cair na ojeriza daqueles que, de fato, como demonstraram mais tarde, detinham os mecanismos do poder. Quando se instala uma política anti-inflacionária (...) exige-se do Governo não só a consistência na sua utilização mas também um poder coercitivo que esteja à altura para impô-los à coletividade. O Governo Goulart, além de utilizar inconsistentemente os meios de que dispunha, mantinha-se no poder à custa de um equilíbrio de forças bastante instável e, desta forma, não pretendendo hostilizar as forças que, em princípio, procurava representar, não tinha condições de impor sua vontade às demais”* (MACEDO, 1970:64).

a possibilidade de, por si só, corrigi-las<sup>97</sup>. Neste quadro de crise econômica e política constantes (desde 61) houve o Golpe Militar.

O Governo Militar atribuiu grande peso à questão do planejamento, tendo criado um ministério específico para isso: o ‘Ministério do Planejamento e da Coordenação Econômica’. Este formulou o Plano de Ação Econômica do Governo/ PAEG (1964-1966), que consolidou o modelo econômico de desenvolvimento pela internacionalização da economia. As ações do PAEG privilegiavam combater a inflação e modificar as condições de funcionamento das relações de produção, segundo as exigências da expansão do setor privado (nacional e estrangeiro).

O modelo adotado exigia do Estado reorganizar sua política em todos os níveis. O sistema de ensino não fugia à regra, devendo ser reestruturado a fim de cumprir sua função na nova ordem que se instaurava<sup>98</sup>. Com isso, foi criado o ‘Setor de Educação’ vinculado ao ‘Escritório de Pesquisa Econômica e Aplicada’/EPEA, enquanto o Conselho Federal de Educação era paulatinamente ‘deslocado’ da sua função de coordenar a política educacional.

Com a educação incluída no PAEG como um item do plano de ação econômica, evidenciava-se a orientação economicista do governo quanto ao tema<sup>99</sup>. Como todas as

<sup>97</sup> As distorções mais importantes foram: a) o *processo inflacionário* que acompanhou todo o esforço de industrialização; b) a *forma como foi conduzida a industrialização*, mediante técnicas intensivas de capital e baixo índice de absorção de mão-de-obra. Como a substituição de importações não se fez com grande absorção de mão-de-obra, não propiciou aumento do emprego e gerou, naturalmente, um limite de crescimento por parte da demanda; c) grande *aumento da participação do setor público na economia* - o Governo absorveu parte da mão-de-obra que a indústria não incorporava ao processo produtivo, além de investir fortemente na infra-estrutura (necessidade pela industrialização). Ou seja, houve um comprometimento definitivo do orçamento e relativa *estagnação do setor agrícola* do ponto de vista da produtividade, pois os recursos foram direcionados para o setor industrial, bloqueando a modernização da área agrícola. Esta, sem investimentos, não teve aumento de produtividade nem de emprego (MARTONE, 1970:70-71).

<sup>98</sup> O sistema educacional nas sociedades capitalistas tem, entre outras, a função de: 1) qualificar, de forma a disponibilizar força de trabalho; 2) integrar socialmente a força de trabalho nas relações de produção capitalista; 3) legitimar o sistema político pelo oferecimento de ‘condições de igualdade’ de competição no mesmo (OFFE, 1990:48).

<sup>99</sup> A partir de 1964, o Governo Militar assumiu a coordenação e, por conseguinte, o planejamento da política de educação, em constantes conflitos com o MEC e o CFE na função de legislar. Esta situação foi acentuada pelo Decreto n.º 200 de 25 de fevereiro de 1967, que estabelecia a elaboração de todos os programas setoriais e regionais de desenvolvimento econômico-social por órgãos do Ministério do

demais questões sociais, sua relevância estava restrita à noção de produtividade, ou seja, a de elemento do desenvolvimento econômico e da modernização do país, oficialmente definida como Teoria do Capital Humano<sup>100</sup> (CUNHA, 1988:70-71).

O PAEG admitia um grande déficit de vagas, mas recomendava a diminuição do ritmo de *'multiplicação desordenada no setor de formação profissional'* e a necessidade de orientar a expansão do sistema segundo a razão econômica, e não segundo o critério da demanda social. Ou seja, sugeria...

*"... um critério econômico regionalizado que levasse em conta a demanda dos três setores da produção; as condições de eficácia das instituições de ensino; e, principalmente, as 'condições mínimas do fator organização, compreendendo estruturação, sistema de funcionamento e recursos financeiros'"* (CUNHA 1988:71).

Quanto ao financiamento destas vagas, deveria ser equacionado *'em função do seu custo e do alto incremento que traz aos diferenciais de rendimento'*, o que seria resolvido com o ensino pago nas instituições oficiais sob forma de bolsa (somente para alunos dos cursos prioritários que comprovassem aproveitamento mínimo e oriundos de famílias com incapacidade financeira comprovada) ou de pagamento direto. O PAEG também recomendava o entrosamento das IES com o setor produtivo para assegurar que a aprendizagem estivesse adequada às necessidades do mercado, além de economizar recursos de treinamento em serviço (CUNHA 1988:72).

No Governo Costa e Silva, segundo após o Golpe, as ações deram continuidade às diretrizes da política econômica da gestão anterior. Os objetivos de desenvolvimento econômico e social estavam inseridos no mesmo quadro de valores do PAEG:

Planejamento. O CFE produziu um documento de protesto, a "Indicação n.º 9/68": *"...é indispensável a presença do educador ao lado do economista no planejamento da educação, a fim de que o enfoque cultural (isto é, a consideração da educação como bem de consumo) não seja absorvido pelo cálculo do rendimento, que reduziria a educação exclusivamente a uma inversão produtiva"*. (CFE. Indicação n.º 9/68. Documenta n.º 84, abr./1968, pp.91-100). Este documento, no entanto, não surtiu maiores resultados.

<sup>100</sup> A Teoria do Capital Humano, elaborada por Schultz na década de 50, considera que o investimento no capital humano de uma empresa (ou seja, em educação e aperfeiçoamento pessoal de funcionários)

fortalecimento da empresa privada; estabilização gradativa dos preços; responsabilidade do Governo na consolidação da infra-estrutura; expansão do emprego e fortalecimento e ampliação do mercado interno<sup>101</sup> (ALVES; SAYAD, 1970:93). Daí porque o seu ‘Programa Estratégico de Desenvolvimento’/ PED (1968-1970), a despeito de algumas ‘variações de linguagem’, ficou conhecido como PAEG II.

Embora estivesse centrado na aceleração do desenvolvimento e na contenção da inflação, entre os objetivos básicos do PED configurava o ‘*desenvolvimento a serviço do progresso social*’, fornecendo as primeiras indicações de elaboração de programas sociais. A educação, até este momento apenas vinculada à produtividade econômica, pela primeira vez é associada à idéia de progresso social – embora, ainda, como fator ‘*dependente da aceleração do desenvolvimento econômico*’ (AUGUSTO, 1989:112).

Enfatizando a política educacional como formadora de recursos humanos, o PED determinou-lhe como objetivos: 1) proporcionar as lideranças que o país precisa para conciliar progresso tecnológico, desenvolvimento econômico e progresso social e espiritual; 2) transmitir o gênio criador e a cultura brasileira; 3) preparar os recursos humanos para o desenvolvimento integrado de construção da nova sociedade. Dentre as medidas específicas, previa-se para o ensino superior: expansão; realização da reforma universitária; intensificação de carreiras intermediárias (cursos de curta duração); reformulação do sistema de financiamento (elevar a participação da comunidade); participação dos estudantes e da Universidade nos programas de desenvolvimento (SOUZA, 1981:125;127).

---

provoca um aumento significativo de produtividade. Sobre a Teoria do Capital Humano e suas conseqüências para a escola e o ensino, ver FRIGOTTO (1984).

<sup>101</sup> Cabe lembrar que, neste período, para empreender ações no plano econômico e político o Poder Executivo tinha ampla liberdade, em detrimento de outros poderes. Tal foi justificada por Roberto Campos, um de seus membros, da seguinte forma: “*A tecnificação administrativa, a necessidade de planejamento central, a velocidade das soluções exigidas tornaram inevitáveis o deslocamento, para o Executivo, de boa parte da iniciativa de legislar*” (apud IANNI, 1996b:249)

### 3.2 – Antecedentes da Reforma e a Lei n.º 5.540

#### 3.2.1 – Os Acordos MEC-USAID

Depois da IIª Guerra Mundial, os EUA organizaram vários programas de assistência técnica e financeira para áreas subdesenvolvidas com a finalidade de aliá-las, pela dependência econômica e cultural, ao sistema capitalista. Em nome de contribuir para o processo de desenvolvimento e modernizar a educação do país foram firmados, a partir de 1950, diversos acordos de cooperação entre o Ministério da Educação e Cultura (MEC), pelo governo brasileiro, e a United States Agency of International Development (USAID), pelo norte-americano (FÁVERO, 1977:57).

*"(...) houve intenção em legitimar toda uma transformação modernizadora imposta à nacionalidade brasileira, no sentido de direcionar sua racionalidade pelo modo de produção capitalista. Com essa direção impuseram-se mudanças radicais no processo de ensino, objetivando modernizá-lo pela internacionalização da filosofia pedagógica desenvolvida nos EUA" (ARAPIRACA, 1982:110).*

Através dos convênios com a USAID, centrados na capacitação técnica e no aumento da produtividade, buscava-se aplicar a ideologia do ‘progresso empresarial’ à educação, de modo a suprir as necessidades do capital e da classe dominante<sup>102</sup>. A questão da ‘ajuda’ aos países periféricos, porém, não era vista como neutra nem filantrópica, mas decorrente de interesses político-ideológicos.

*“O que se busca muitas vezes é modernizar o receptor, elevando-o à condição de civilizado e consumidor, para que a sua incivilidade não ofereça perigo à estabilidade do curso ascensional da comunidade do capital no seu processo de acumulação... ajudar a comunidade do capital a legitimar-se pela internalização dos seus valores, a partir de uma política de substituição*

---

<sup>102</sup> Segundo VIEIRA (1987:216), as principais características da ideologia do ‘progresso empresarial’ eram: ênfase em mudanças quantitativas; valorização da ciência aplicada e engenharia, das relações públicas e da perícia administrativa; destaque para sistematização e normas burocráticas; reforço da tradição, da repetição e da confiança na autoridade; identificação com grupos poderosos; postura conformista e voltada ao que acontece nos países centrais (dirigida para fora).

*cultural: insinua-se uma neutralidade científica pela sua objetividade e, a partir daí, impõem-se racionalidades ditas científicas a todos os campos do saber das comunidades periféricas. Substituem-se práticas históricas de sobrevivência por modelos modernizadores dos centros hegemônicos... mesmo que estas impliquem problemas sociais nas periferias, conquanto sirvam para baratear o custo dos produtos que se passa a fabricar com o objetivo de exportar toda a produção em detrimento do consumo básico da população nativa. Ajudam-se, assim, os países periféricos a ajudarem os países detentores do capital a acumular riquezas” (ARAPIRACA, 1982:78-79).*

ROMANELLI (1984:201) destaca que o termo ‘ajuda ao desenvolvimento’ não é adequadamente utilizado se consideradas as ‘fases’ que tendem a assumir os termos de cooperação. Nestas, a inversão de capital inicialmente favorece o país beneficiário mas, aos poucos, é substituída por despesas (em compra de equipamentos, por exemplo) que ‘devolvem’ os recursos ao país que dá assistência<sup>103</sup>.

Cabe ainda salientar que, neste período, o conceito de subdesenvolvimento nas agências internacionais de ajuda financeira era definido como ‘fase anterior ao desenvolvimento’. Desta perspectiva, o desenvolvimento seria uma ‘questão de tempo’ e a assimilação de hábitos de consumo, ação e pensamento modernos era estimulada nos países ‘atrasados’ como a única forma viável de colocá-los em consonância com os ‘avançados’. Ou seja: havia um ‘atraso’ em relação aos países desenvolvidos, identificados como ‘modernos’, mas para eliminá-lo bastava tentar ‘reproduzir’ o seu modelo de desenvolvimento. Com base nesta concepção, os acordos de cooperação na área educacional eram, na verdade, um instrumento de reforço das políticas de dependência cultural, política e econômica<sup>104</sup> (ROMANELLI, 1984:198-199).

---

<sup>103</sup> Um trecho do Boletim do ‘Departamento de Estado Americano’ n.º 59, de dezembro de 1968, é bastante esclarecedor a este respeito: “O maior erro mantido a respeito do programa de ajuda ao estrangeiro é o de acreditar que enviamos dinheiro ao estrangeiro. Nós não o fazemos. A ajuda ao estrangeiro consiste em material, matérias-primas, serviços e produtos alimentares americanos. Desta forma, 93% dos fundos da AID são gastos diretamente nos Estados Unidos” (apud ROMANELLI, 1984:201).

<sup>104</sup> Cabe destacar que, dentro deste contexto, ganhavam importância o conhecimento ‘técnico’ e o planejamento como ferramentas que, repassadas e assimiladas pelos países subdesenvolvidos, poderiam levá-los à modernidade dos ‘avançados’.

Desde o início os convênios com a USAID sofreram resistência, por parte de estudantes, intelectuais e vários setores da sociedade que percebiam, nestes, uma camuflagem dos interesses econômicos dos EUA no Brasil, além da execução de uma política de dependência cultural. Os acordos firmados entre 65-68, conhecidos como 'Acordos MEC-USAID', voltados à assistência técnica e cooperação financeira para planejar uma reforma no ensino superior brasileiro, foram os que receberam as maiores críticas de toda a população. Estas alertavam para a manipulação do aparelho escolar brasileiro pela cooptação de estudantes e administradores na direção de interesses capitalistas<sup>105</sup>.

Com relação ao ensino superior, o diagnóstico feito pela equipe da USAID (que chegara ao Brasil antes do Golpe de 64) apontava, com raras exceções, inadequação em termos qualitativos e quantitativos, tendo em vista o objetivo de atender ao crescimento econômico. Esta podia ser verificada: na rigidez curricular, na escassez de equipamentos e bibliotecas, na maioria de professores em tempo parcial, no baixo percentual de diplomados neste nível de ensino. Finalizando, o relatório desta equipe concluía “*se conseguirmos ajudar essas Universidades, teríamos mais segurança de que o Brasil seria uma sociedade livre e um amigo leal dos Estados Unidos*” (TAVARES, 1980, apud BOAVENTURA, 1988:211). Para reverter este quadro a equipe da USAID sugeria, entre outras medidas, a criação de um conselho de reitores e a assistência a instituições específicas.

Neste contexto foram firmados, em 1965, acordos objetivando: 1) elaborar planos de ampliação e reestruturação do ensino superior no período 65/70; 2) criar mecanismos para desenvolvê-los a curto e longo prazo; 3) criar um quadro de técnicos

---

<sup>105</sup> “Embora o trabalhador detenha a posse física da força de trabalho, o uso dos seus benefícios em qualquer circunstância é usufruído pelo capitalista que, como dono dos meios de produção, também detém o direito sobre o produto do uso da força de trabalho porque a comprou no mercado de fatores” (ARAPIRACA, 1982:179).

brasileiros em planejamento educacional para que o MEC pudesse levar adiante este planejamento<sup>106</sup> (CUNHA, 1988:175).

Segundo CUNHA (1988), os resultados extremamente modestos do trabalho dos consultores, tendo em vista os objetivos propostos, indicam que a influência da USAID para a modernização do ensino superior foi limitada. Esta se fez, de forma mais acentuada, através de um consultor que ajudou a fundar e presidir o ‘Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras’/ CRUB, o Prof. Rudolph Atcon. Este, diante de propostas genéricas para a reestruturação do sistema, vindas de todos os lados, assessorava os dirigentes universitários sobre o que fazer em cada caso específico<sup>107</sup> (pp.202-204).

As principais teses do Prof. Atcon sobre Universidade eram: a) as autoridades educacionais eram as responsáveis pelo seu ‘fracasso’; b) os problemas eram de ordem técnica, sem relação com questões políticas, devendo ser equacionados por planejadores; c) seria preciso adequar o ‘*produto final*’ às necessidades sociais reais e a uma correta política salarial, através do tempo integral. No entanto, sua tese sobre a necessidade de ‘*implantar um sistema administrativo tipo empresa privada e não de serviço público*’ foi a que mais disseminou aspectos negativos entre os reitores (VIEIRA, 1982:31-32). Tendo sido responsabilizado pelos acordos MEC-USAID, o Prof. Atcon ocupou “o papel involuntário de pára-raios que captava as frustrações generalizadas dos estudantes com as condições do ensino superior e os rumos da modernização segundo os paradigmas norte-americanos” (CUNHA, 1988:203).

---

<sup>106</sup> As reações negativas a estes acordos, tendo em vista denúncias do caráter ideológico que os revestia, levaram a diversos ‘novos arranjos’ entre a USAID e o CFE, intermediário entre o MEC e esta agência, descritos em CUNHA (1988:175-202).

<sup>107</sup> Mediando os interesses do MEC, da USAID, da Universidade Houston e de cada Universidade brasileira, o CRUB possibilitou, nessa época e nos anos que se seguiram, que centenas de reitores e administradores de Universidades brasileiras fossem aos EUA observar os modelos americanos que pretendiam copiar. Do mesmo modo, dezenas de consultores norte-americanos trouxeram ao Brasil, em conferências e seminários, suas experiências com esses modelos (CUNHA, 1988:325). Aos poucos essa influência se faria sentir em todos os níveis de ensino. Para uma análise crítica da atuação do CRUB da sua criação até meados da década de 70, ver BOAVENTURA (1988). Sobre as implicações político-ideológicas da USAID, ver ARAPIRACA (1982). Sobre as idéias do Prof. Atcon ver ATCON (1966) **Rumo à reformulação estrutural da Universidade brasileira.**

Dentre as reações de oposição aos acordos, a UNE assumiu uma das posturas mais contundentes em defesa da soberania nacional, criticando o autoritarismo do governo que se abria ao imperialismo americano (SANFELICE, 1986:138). Manifestações e passeatas repercutiam em todo o país, aumentavam o movimento e levavam a confrontos diretos com a polícia que, mesmo fechando escolas, ocupando Universidades e prendendo estudantes, não conseguia parar as reivindicações. Contradizendo seu discurso democrático, o Governo Militar passou à repressão física e a baixar decretos que, paulatinamente, minaram o movimento estudantil. A postura repressiva parecia a *‘única via capaz de impor a ordem e, ao mesmo tempo, as reformas’* (ROMANELLI, 1984:226).

Apesar de toda resistência, porém, é possível afirmar que o modelo norte-americano e a visão tecnocrática de Universidade já fossem considerados, por diversos segmentos da sociedade, sinônimos de avanço e modernização, conforme destaca CUNHA (1988:22),

*“...ele não foi imposto pela USAID, com a conivência da burocracia da ditadura, mas, antes de tudo, foi buscado, desde fins da década de 40 por administradores educacionais, professores e estudantes, principalmente aqueles, como um imperativo da modernização e, até mesmo, da democratização do ensino superior no país. Quando os assessores norte-americanos aqui desembarcaram, encontraram um terreno arado e adubado para semear suas idéias”* (negritos do autor).

### 3.2.2 – A Reforma segundo o Movimento Estudantil

Conforme vimos, em face do crescimento econômico e do processo de industrialização do país, a educação foi, na década de 50, cada vez mais considerada mecanismo de ascensão social da classe média. A corrida pelo diploma, que só crescia desde então, fazia aumentar o número de excedentes nas Universidades. A escassez de vagas nas escolas de ensino superior, aliada à preocupação com a adequação destas à demanda industrial, tornava os estudantes cada vez mais conscientes da estagnação em que se encontravam as IES brasileiras.

A luta dos estudantes pela reforma do ensino superior no Brasil confunde-se com a própria história do movimento estudantil, uma vez que já no ‘IIº Congresso Nacional de Estudantes’ – realizado no Rio de Janeiro, em 1938, quando foi criada a União Nacional dos Estudantes/ UNE – foi aprovado um ‘Plano de Sugestões para a Reforma Educacional Brasileira’. Este já trazia sugestões para a melhoria da qualidade do ensino (para o processo de contratação de docentes, por exemplo) e democratização do acesso<sup>108</sup>. Por isso, alguns autores consideram legítimo afirmar que as reivindicações para que o ensino superior fosse mais democrático e de melhor nível nasceram nos meios estudantis (CUNHA, 1989:207-208).

A capacidade de mobilização da UNE, bastante aumentada nos anos 50, fez crescer a discussão sobre a necessidade de novas diretrizes para o ensino superior, já com a denominação de ‘Reforma Universitária’. O movimento que ganhou maior força e articulação ao integrar-se à luta pela democratização de outros graus de ensino e, dada sua amplitude, não era ignorado pelo Estado. A disputa pelo controle da entidade estava, inclusive, sujeita à influência de partidos políticos e do ‘peleguismo estudantil’. Segundo (CUNHA, 1989:213), havia “*distribuição de empregos aos seus líderes, na burocracia do Estado, como já se fazia com trabalhadores*”.

Dada a importância do tema da Reforma Universitária, no início da década de 60 a UNE promoveu encontros específicos para a sua discussão<sup>109</sup>. Prioridade dos

---

<sup>108</sup> Inicialmente voltada para problemas específicos, a UNE conquistou, aos poucos, espaço como representante legítima de estudantes de todo o país, voltando-se para aspectos mais gerais de organização política e econômica da Nação. Tal ficou mais evidente a partir de 1956, quando passou a ter uma plataforma para questões nacionais e a desempenhar papéis políticos importantes - posicionando-se contra a ditadura Vargas e contra o nazismo, liderando a “Campanha em Defesa da Escola Pública”, exigindo as reformas de base, resistindo aos militares, formando os Centros de Cultura Popular, (verdadeiras Universidades paralelas ao ensino oficial) etc. A importância política da UNE lhe garantia, nos anos 50 e início dos 60, um representante no MEC para facilitar negociações com o Governo Federal. Sobre a trajetória da UNE e sua luta pela reforma universitária ver FORACCHI (1977); SANFELICE (1986); CUNHA (1989).

<sup>109</sup> O ‘Iº Seminário Nacional de Reforma Universitária’ ocorreu em maio de 1961, em Salvador. As principais reflexões deste evento, manifestas na ‘Carta da Bahia’, apontavam que o primeiro passo para a reforma seria a conquista da *autonomia* das Universidades em relação ao Governo, para elaborar orçamentos, eleger dirigentes, alterar estatutos, criar ou suprimir matérias, modificar currículos e programas e sistemas de ingresso e aprovação. Para tanto, fazia-se necessário modificar também as relações de poder no interior da instituição acadêmica, com medidas como o fim da cátedra e maior

estudantes, ela era considerada fundamental para a modernização do país, devendo ser organizada, portanto, em consonância com as necessidades nacionais. Neste ponto, o seu aspecto reivindicativo foi intimamente associado a questões políticas, motivo pelo qual muitas práticas e manifestações estudantis foram apreciadas (e identificadas), pela sociedade, ora como um movimento meramente reivindicativo, ora como tentativa de subversão política (FORACCHI, 1977:253).

De acordo com a UNE, a reforma deveria colocar a Universidade a serviço da sociedade. Neste contexto, enfatizava-se a democratização do acesso (através da eliminação do exame vestibular) e do poder dentro da instituição (maior participação discente nos órgãos diretivos das IES), além da modernização da estrutura e do conteúdo acadêmicos como pré-requisitos ao desenvolvimento autônomo - considerado fundamental para eliminar a dependência econômica e cultural do Brasil em relação aos países centrais.

A variedade de correntes políticas dentro do movimento estudantil, porém, conferia às suas proposições um caráter um tanto 'fragmentado' e, não raro, contraditório, sendo possível identificar nos documentos elaborados ao menos duas grandes correntes. Uma defendia a reforma para eliminar "*os entraves ao desenvolvimento do capitalismo no Brasil, conforme os padrões autonomistas*", atenuando suas mazelas e integrando a Universidade à realidade do país. As propostas

---

representação estudantil nos órgãos colegiados. O 'IIº Seminário Nacional de Reforma Universitária' realizou-se em março do ano seguinte, em Curitiba. Suas conclusões, manifestas na 'Carta do Paraná', reafirmaram as reivindicações do I.º Seminário, além de acrescentarem: a) eleição dos reitores pelo Conselho Universitário, cabendo ao Governo apenas ratificar o pleito; b) participação estudantil com direito a voto em todos os órgãos de direção das Universidades e Escolas, na proporção de um terço. No terceiro e último Seminário sobre Reforma Universitária, realizado em 1963, em Belo Horizonte, sob muitas críticas quanto ao desligamento da cúpula em relação às bases, o movimento estudantil encontrava-se dividido em duas orientações: enfatizar lutas mais específicas dos estudantes ou fazer uma reforma em consonância com outras reformas sociais - travada mais *fora* que dentro da instituição (CUNHA, 1989:216-247).

deste segmento coincidiam, em vários aspectos, com as diretrizes de modernização elaboradas pelo Estado<sup>110</sup> (CUNHA, 1988:240).

A outra corrente entendia que a principal característica da Universidade brasileira era a alienação, o desligamento da realidade, o que a tornava instrumento do capitalismo e da classe dominante. Para combater esta condição, propunha uma reforma para subordinar a instituição acadêmica às necessidades da ‘revolução brasileira’ – não se deixando enganar, portanto, pelas armadilhas de ‘soluções modernizantes’ que buscavam desenvolvimento ‘dentro dos quadros da relação de exploração capitalista’, ou seja, resolvendo pela metade *‘problemas que têm que ser resolvidos globalmente’* (CUNHA, 1989:236-239).

Cabe destacar a influência de Álvaro Vieira Pinto (diretor do ISEB e catedrático da Universidade do Brasil) sobre o movimento estudantil, em particular sobre a corrente que defendia um caráter mais político da reforma universitária<sup>111</sup>. Para este autor, a reforma da Universidade deveria ser...

*“...um dos aspectos da transformação geral da sociedade, sendo simultânea e harmônica com as demais reformas exigidas... Não pode ser desvinculada da reforma agrária, administrativa, urbana etc. pois é um movimento geral de um mesmo processo histórico... Não existe, por conseguinte, o problema da reforma universitária, mas o da reforma da sociedade...”* (PINTO, 1986:97).

Na sua concepção, ela deveria ser considerada *“ato social, destinado a amular um passado de privilégios, a situação cultural de alienação, a pretensão da aristocracia doutoral, só justificados enquanto o país vivia a fase de sua total dependência”*. Para enfrentar este problema, considerava decisivo passar por três questões. Em primeiro

---

<sup>110</sup> Entre outras, podemos citar: criação de institutos; extinção da cátedra e organização departamental; trabalho docente em tempo integral; estruturação da carreira docente a partir da pós-graduação; incentivo à pesquisa científica (CUNHA, 1988:225).

<sup>111</sup> Segundo VEIGA (1982:46), as principais contribuições de Viera Pinto ao debate sobre a reforma universitária foram: 1) mostrou as atividades universitárias como *‘expressão cultural do domínio de classe e do controle imperialista’*; 2) definiu de forma mais rigorosa o que seria uma reforma universitária

lugar, ‘para quem?’ era preciso fazer a reforma da Universidade. Só depois de responder a esta pergunta, fazia sentido detalhar: ‘que Universidade?’ se deve instituir e ‘como organizá-la?’ (PINTO, 1986:71).

Vieira Pinto também fazia distinção entre a reforma que os estudantes pretendiam implantar, próxima de uma revolução social, de uma ‘outra’, desejada pela classe dominante, que não alteraria a ordem das coisas.

*“...ingressando o país na fase incipiente da grande produção industrial, a classe dominante reconhece necessitar cada vez mais de técnicos que ponha a seu serviço. Explica-se, assim, o interesse crescente pela transformação da Universidade em centro de investigações tecnológicas, o incentivo aos estudos científicos e o franco declínio dos balofos estudos de ‘Letras’ e ‘Humanidades’. Ainda uma vez, e nesta nova atitude, a Universidade cumpre o seu papel de serva da classe dominante. Só está mudando... o conteúdo do seu ensino por uma imposição da sua dependência dos grupos dirigentes. (...) há a mesma exploração do trabalhador, não importando qual seja o nível em que se processe, ou o preço pago pela mercadoria vendida. A Universidade... não se adiantou, portanto, conforme querem alguns ingênuos apologistas da teoria da produtividade, como rumo do progresso social, mas permanece, como sempre, ao dispor dos poderosos da época, apenas variando o conteúdo do serviço que lhes presta” (PINTO, 1986:85-86).*

Mas a posição de Vieira Pinto e do movimento estudantil trazia consigo algumas contradições. Por um lado, a Universidade era apontada como poderoso instrumento do capitalismo e fator de sobrevivência da classe dominante. Precisava, por isso, sofrer a influência revolucionária das classes trabalhadoras e transformar-se em trincheira de reivindicações populares e patrimônio do povo. Por outro, era a instituição que deveria emancipar os trabalhadores, formando profissionais para o mercado e também para os núcleos esclarecedores, promotores e dirigentes da nação (CUNHA, 1989:223). Ou seja: ao mesmo tempo que buscavam a influência revolucionária das classes trabalhadoras

---

relevante; 3) definiu os estudantes como único grupo universitário capaz de lutar por transformações no sistema, ‘dados seus compromissos com os grupos subalternos’.

para libertar a instituição acadêmica da elite, pretendiam que esta preparasse seus líderes segundo a 'cultura superior'.

Dada a força de oposição da UNE ao Golpe Militar, em novembro de 1964 foi promulgada a Lei n.º 4.464 (conhecida como Suplicy de Lacerda) que extinguiu a entidade, substituindo-a por um 'Diretório Nacional dos Estudantes' e determinando a organização de novas organizações estudantis sujeitas às determinações do MEC. Além disso, foram proibidas quaisquer manifestações de greve ou de propaganda político-partidária por parte destas<sup>112</sup>.

Apesar disso, os estudantes mantiveram suas atividades, acrescentando a Lei Suplicy às reivindicações de revogação dos Acordos MEC-USAID, de gratuidade do ensino, de aumento de verbas para as escolas públicas e aumento de vagas para a educação. A despeito das proibições, o movimento ampliava: passeatas, manifestações de protesto, panfletagem. Aumentavam também os confrontos com a polícia e a repressão física. Convocados pelo Ministro da Educação, Tarso Dutra, a participar do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária/ GTRU, os estudantes se negaram a contribuir (FÁVERO, 1977:70). Após a promulgação do Ato Institucional n.º 5 (AI-5), em dezembro de 1968, e com o acirramento da repressão em fevereiro de 1969, via decreto n.º 477, praticamente cessaram as manifestações reivindicativas (e políticas) no meio universitário<sup>113</sup> (SANFELICE, 1986:150-158).

Ainda que rapidamente, é importante assinalar a posição de outros dois atores que, assim como a UNE, manifestaram publicamente sua concepção de modernização da

---

<sup>112</sup> "Art. 14 - É vedada aos órgãos de representação estudantil qualquer ação, manifestação ou propaganda de caráter político-partidário, racial ou religioso, bem como incitar, promover ou apoiar ausências coletivas aos trabalhos escolares" - Lei n.º 4.464, de 09 de novembro de 1964 (SANFELICE, 1986:204-207).

<sup>113</sup> O Decreto n.º 477 definiu 'infrações disciplinares' cometidas por professores, funcionários e alunos das instituições ensino público ou particulares. Para os primeiros, foram previstas penalidades como demissão e proibição de nomeação ou contratação em outro estabelecimento de ensino por um prazo de cinco anos. Os alunos penalizados seriam desligados e proibidos de se matricularem por três anos; caso bolsistas perderiam ajuda e não poderiam gozar de nenhum benefício por cinco anos. A partir de então a repressão às instituições de ensino superior foi fortemente acirrada tendo atingido, além de professores (afastados) e estudantes (presos), reitores (demitidos) e bibliotecas (expurgadas), pondo fim à restrita autonomia existente (SANFELICE, 1986:153).

Universidade, e influenciaram de forma decisiva o jogo de forças políticas durante a elaboração da reforma universitária. Trata-se dos administradores universitários e do setor empresarial.

Os administradores das IES viram-se, logo após divulgada a ‘Carta da Bahia’, em 1961, induzidos a tomar uma posição sobre a reforma, organizando seu próprio simpósio sobre o tema. Assim como a maioria dos professores, eles se preocupavam com a perda de privilégios e poder na Universidade (pela extinção da cátedra, por exemplo). Dentre as sugestões feitas, destacamos: formação de grupos de estudo para a reforma; expansão de vagas; diversificação dos cursos superiores; investigação de novos métodos de seleção de candidatos; departamentalização; modificação da carreira docente; formação de professores em cursos de pós-graduação; incremento da pesquisa básica no país (CUNHA, 1989:247-249). Após a formação do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras/ CRUB, em 1966, sob a influência e organização do Prof. Atcon, o posicionamento dos administradores foi bastante ‘dirigido’ e manipulado. Esta situação só foi alterada na década seguinte<sup>114</sup>.

Quanto ao setor empresarial ele formava, juntamente com a burocracia estatal e militar, o outro bloco de forças que, através do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais/ IPES, formulava alternativas às reformas de base preconizadas pelos segmentos mais progressistas – em uma ‘orientação menos demagógica’, segundo os próprios<sup>115</sup>. Colocando os problemas do país na dicotomia ‘moderno *versus* não-moderno’, o IPES via o processo de modernização como “*redução do fosso que nos separa das grandes potências pela aquisição dos mesmos padrões modernos das suas economias*”. Desta perspectiva, entendia ser objetivo da reforma educacional, em especial a do ensino

---

<sup>114</sup> Para uma análise crítica da postura do CRUB quanto à reforma universitária, ver BOAVENTURA (1988:220-234).

<sup>115</sup> Criado em 1961, por empresários do Rio de Janeiro e São Paulo, o IPES exerceu enorme influência nos primeiros governo militares após o Golpe. Tal se fazia na política econômica, através da formulação de propostas, e na sociedade por meio de cursos, livros, documentários. O IPES sempre defendia a livre empresa e o regime democrático, conscientizando sobre os problemas da nação e combatendo a luta de classes e o xenofobismo ao capital estrangeiro (SOUZA, 1981:37).

superior, a adequação das atividades acadêmicas e a alocação dos recursos disponíveis em função do desenvolvimento capitalista<sup>116</sup>.

O posicionamento deste instituto quanto à reforma universitária, defendia: colocação da ciência e da pesquisa a serviço do desenvolvimento do país (fazendo da integração Universidade x Empresa a base da reforma); fim do ensino gratuito como ‘imposição de justiça social’; implantação da estrutura didático-científica segundo o modelo de ‘países ocidentais’ (departamentalização, sistema de créditos, pesquisa realizada em institutos, cursos de pós-graduação em centros de estudos e pesquisas de alto nível); criação de licenciaturas curtas (cursos de formação de professores em três anos); entre outras (SOUZA, 1981:58-60).

A relação entre o IPES e o Governo Militar atendeu a interesses de ambos: o primeiro assessorou o Governo Castelo Branco em diversos projetos de reformas, mais tarde executadas, e o segundo divulgou sua visão sobre como deveria ser conduzida a reforma universitária por meio deste instituto. Além disso, diversos colaboradores do IPES integraram os quadros governamentais ou foram responsáveis pelo planejamento em educação, como o Ministro do Planejamento João P. Reis Velloso<sup>117</sup>.

### 3.2.3 – O Relatório Meira Matos

Em dezembro de 1967, o Presidente da República, General Costa e Silva, instituiu uma comissão para examinar a crise do ensino superior. Coordenada pelo General Meira Matos, ela deveria analisar questões como: cobrança de anuidades nos

---

<sup>116</sup> Entre as propostas do IPES estavam: “- garantia, pelo adequado conteúdo do ensino, de ... melhor oportunidade de trabalho e maior possibilidade de elevação do padrão de vida...; - dinamização do ensino superior, combatendo a hipertrofia do setor de formação sistemática, e estimulando o entrosamento das Universidades com as entidades de produção para garantir a adequação da aprendizagem ministrada às necessidades do meio; - correção da crônica deficiência de recursos para os fundos da educação nacional e da excessiva timidez de sua distribuição para subvencionar o ensino particular...” (SOUZA, 1981:47).

<sup>117</sup> A convergência verificada entre as matrizes ideológicas e planos do IPES e do Governo Militar (com suporte nas teorias econômicas do ‘capital humano’ e ‘fator residual’), bem como a relação dos seus colaboradores em comum (como os Ministros como General Golbery de Couto e Silva, Mário Henrique Simonsen e Roberto Campos) estão descritos em (SOUZA (1981:194-205).

estabelecimentos oficiais; abertura de vagas para os 125 mil estudantes anualmente excluídos pelo vestibular classificatório; restabelecimento da ‘ordem administrativa e disciplinar’ nas IES. Após elaborar o diagnóstico da crise, a comissão deveria propor medidas para solucioná-la.

A linguagem utilizada ao longo do ‘Relatório Meira Matos’, como ficou conhecido o trabalho da comissão, revelava afinidade de discurso com as normas do PAEG. Expressões como ‘*fator de obstrução mecânica ao desencadeamento de uma política educacional realista e dinâmica*’ e ‘*máquina educacional brasileira*’, entre outras, revelavam a educação concebida de forma exclusivamente instrumental e subordinada aos interesses do processo de produção e do modelo de desenvolvimento adotado.

*“... várias conotações instrumentais – instrumento de aceleração do desenvolvimento, instrumento de programa social e instrumento de expansão de oportunidades – tudo convergindo para a finalidade de vincular a Educação aos imperativos do progresso técnico, econômico e social do país” (Relatório Meira Matos, p.210).*

Analisando a utilização deste ‘*instrumento*’ para a consecução dos ‘*objetivos econômicos e sociais da política de desenvolvimento*’, o Relatório Meira Matos apontava que os ‘pontos críticos’ da política educacional do país estavam calcados na ineficiência administrativa – crise de autoridade; ausência de fiscalização e falta de planejamento<sup>118</sup>. A modernização seria realizada, portanto, quando mudanças na estrutura organizativa do ‘setor’ educação o tornassem mais eficiente e produtivo, de modo a atingir aos objetivos fixados pelo Ministério do Planejamento. Por essa ótica, o sucesso da organização escolar era dependente da simples adoção de moldes

---

<sup>118</sup> De acordo com o Relatório, as principais falhas existentes no Ensino Superior eram: a) inadequabilidade da estrutura administrativa do MEC; b) crise de autoridade no sistema educacional; c) má remuneração dos professores; d) conceito equivocado de liberdade de cátedra; e) ausência de uma política de ampliação de vagas; f) implantação muito lenta e desordenada da Reforma Universitária; g) inexistência de líderes estudantis autênticos e democráticos; e h) ausência de fiscalização sobre os recursos públicos aplicados (Relatório Meira Matos, p.211. In: *Revista Paz e Terra*, nº 9).

empresariais no ensino, sem que fossem discutidas as implicações políticas ou pedagógicas dessa prática (BARBOSA, 1981:66).

Para combater às irregularidades que atrasavam a modernização, o Relatório fazia uma série de sugestões objetivas. O encaminhamento destas mostrava preocupação com a obtenção de verbas/financiamento para a implantação das medidas e com a centralização do poder nas mãos do Estado. Propunha, por exemplo, modificar o conceito de autonomia universitária, argumentando que reitores e diretores deveriam ser *‘pessoalmente responsáveis pela disciplina dos órgãos que dirigem’*, tendo poder de pôr limites ao que considerassem abusos, sem necessidade de referendo de Conselhos Universitários e Congregações. Tal também possibilitaria às Universidades serem *“mais harmonizadas com os órgãos centrais... para a fixação da política governamental global do setor”* (‘Relatório Meira Matos’ – pp.215; 233).

BOAVENTURA (1988:219-220) considera que havia três vieses permeando o Relatório: a) repressivo-autoritário - limitava a autonomia e estabelecia vigilância sobre atos e pensamentos da comunidade acadêmica; b) empresarial - percebia a educação como fator de crescimento econômico; c) ‘tecnocrático’ - tinha a educação mero instrumento de desenvolvimento do país. Mas, como aponta a análise de BARBOSA (1981), cabe acrescentar, ainda, o burocrático, pois o documento trazia *“algumas das características básicas do discurso burocrático: a ênfase na autoridade, na hierarquia, e na ‘rigorosa disciplina e vigilância administrativa’ de que trata Weber”*<sup>119</sup>.

Apesar da utilização explícita de padrões de modernização vindos dos EUA, a conclusão do Relatório chamava a atenção para a necessidade *“de reconhecer que as leis básicas para a educação devem ser revistas (...) buscando para os nossos problemas soluções condizentes com a maneira de ser de nossa gente e com as nossas reais necessidades”* (Relatório Meira Matos, p.241). Tal implicava na revisão das leis que regulamentavam o ensino superior no país, razão porque era sugerida a criação de um grupo de estudos com este fim – o que foi feito pouco tempo depois.

### 3.2.4 O Grupo de Trabalho da Reforma Universitária/GTRU e a Lei n.º 5540

A Reforma Universitária, em termos de legislação, começou em novembro de 1966, quando o Decreto n.º 53 introduziu nas Universidades Federais alguns princípios da administração empresarial. As principais medidas foram: proibição da duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes; instituição de uma unidade deliberativa sobre ensino e pesquisa; concentração do ensino e pesquisa básicos num módulo comum para toda Universidade e, ao mesmo tempo, separação do ensino profissional e da pesquisa aplicada em unidades distintas; fragmentação das FFCL e estabelecimento de uma nova unidade para a formação de professores de 1º e 2º graus (CUNHA, 1988:79).

Em fevereiro de 1967, outro decreto lei, n.º 252, detalhou as determinações do anterior, instituindo o departamento como a menor fração da estrutura universitária para efeitos didáticos, acadêmicos e administrativos – sem ainda, porém, eliminar a figura do catedrático. Também foram detalhadas as áreas fundamentais do conhecimento às quais deveriam corresponder as unidades básicas de ensino e pesquisa nas Universidades.

A criação do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU) pelo Governo Militar, em julho de 1968, deu-se a propósito da cada vez mais evidente necessidade de revisar a legislação e organizar o material sobre ensino superior (decretos, sugestões de consultores etc.), dando andamento jurídico ao Relatório Meira Matos<sup>120</sup>. Partindo do diagnóstico formulado por este último e utilizando a concepção instrumental de ensino universitário da USAID, o GTRU pretendia propor “*um repertório de soluções realistas e medidas operacionais*” que permitisse racionalizar a organização das atividades universitárias, conferindo-lhes maior eficiência e produtividade<sup>121</sup>.

---

<sup>119</sup> A tese de BARBOSA (1981) é referência para o estudo de indicadores de burocratização na estrutura administrativa proposta pela Reforma Universitária.

<sup>120</sup> Para conhecer detalhadamente o processo de tramitação e os objetivos da Reforma Universitária implantada em 68, ver FÁVERO (1977); VIEIRA (1982); CUNHA (1988).

<sup>121</sup> ‘Relatório do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária’, p.243. In: *Revista Paz e Terra*, n.º 9.

O GTRU foi composto por membros do CFE e professores universitários, vários deles *'versados no idealismo alemão'*. Mas o idealismo estava presente segundo a perspectiva de Fichte, em que os princípios de 'formar o homem' e 'ciência desinteressada' coexistiam com limitação da autonomia e controle da instituição pelo Estado. O relatório expressava a ambigüidade desta doutrina liberal/ autoritária através de expressões que definiam a Universidade como 'expressão da racionalidade criadora e crítica' e 'magistratura do espírito', ao mesmo tempo em que a colocava sob total submissão ao poder central (CUNHA, 1988:17; 242).

Por outro lado, o texto do relatório do GTRU, sob nítida influência do que propunham os consultores da USAID, também era rico em expressões sobre a necessidade de ajustar a reforma do sistema de ensino superior do país ao modelo de desenvolvimento econômico, como *"know how indispensável à expansão da indústria nacional"*. Afirmando que a Reforma perdia sentido se *"dissociada do processo global das reformas sociais"*, conferia a esta um duplo objetivo: sendo a Universidade agente (por ser fator decisivo de desenvolvimento) e, ao mesmo tempo, objeto de reforma, deveria primeiramente ser reformada para, em seguida, reformar a sociedade. Esperava-se, portanto, através da Reforma Universitária...

*"... conferir ao sistema universitário uma espécie de racionalidade instrumental em termos de eficiência técnico-profissional que tem por conseqüência o aumento da produtividade dos sistemas econômicos (...) promovendo sua adequação como lugar de produção de tecnologia (...) levar em conta as legítimas aspirações culturais de uma juventude que procura situar-se no mundo moderno e compreender o sentido do seu momento histórico"* (Relatório do GTRU, p.248).

O conteúdo do documento tinha suporte, portanto, no idealismo alemão (que inspirava a concepção de educação e Universidade) e no modelo organizacional norte-americano. Conciliando as concepções idealista e tecnicista, considerava-se objetivo da reforma...

*“...elevar a Universidade ao plano da racionalidade crítica e criadora, tornando-a instância de reflexão sobre as condições e o sentido do desenvolvimento. É a etapa em que a Universidade transcende o momento de instrumentalidade para afirmar-se em sua gratuidade criadora e assumir o papel de liderança espiritual”* (CUNHA, 1988:18).

Tudo isso, porém, sob o forte peso da ‘orientação’ do Estado.

O Relatório do GTRU foi constituído de duas partes: a primeira trazia um diagnóstico da situação do Ensino Superior no país e, a segunda, um plano de formulação da lei. O diagnóstico, elogiado inclusive por Florestan Fernandes, identificava como falhas: a) expansão desordenada; b) manutenção da cátedra vitalícia; c) falta de integração interna e modernização de métodos; d) aprisionamento ao ‘vício’ da justaposição de faculdades e a estruturas acadêmicas anacrônicas; e) defasagem do produto final em relação às necessidades sociais, que exigiam maior diversificação e flexibilidade; d) falta de conexão com os demais níveis de ensino; g) inadequação do sistema vestibular à seleção dos melhores candidatos; h) administração pouco racionalizada (VIEIRA, 1982:44).

As sugestões evidenciavam o planejamento como princípio orientador da Reforma. A modernização, da perspectiva do Governo Militar, era compreendida como ajuste do aparato educacional ao modelo de desenvolvimento econômico adotado, sendo reduzido, portanto, a problemas de planejamento e orçamento, a serem sanados pela adoção de um modelo de Universidade mais eficiente e racional: o tecnocrático.

Dentre as recomendações feitas, foram transformadas em Lei: extinção da cátedra; o departamento como unidade administrativa; fim da justaposição de Faculdades para formação de Universidades; unificação do vestibular; matrícula por disciplina – sistema de créditos; divisão do cursos entre básico e profissionalizantes; diversificação de carreiras; indissociabilidade entre ensino e pesquisa; política de pós-graduação; unificação da carreira docente (elaborada segundo os graus e títulos acadêmicos); estabelecimento do regime de dedicação exclusiva, ficando o tempo parcial apenas como exceção; controle da autonomia universitária; revisão da representação estudantil.

Dentre as recomendações não incluídas no texto da lei, cabe destacar: 1) divisão do curso superior em dois níveis, correspondentes ao *college* e ao *graduate course* dos EUA (defendida por consultores da USAID, por Atcon e pelo IPES), diferenciando o sistema em dois tipos de instituições: uma que prepararia direta e mais rapidamente para o mercado, e outra que daria uma formação mais ampla e com estímulo à pós-graduação – vetada pelo Congresso<sup>122</sup>; 2) possibilidade da nomeação de reitores e diretores de unidades recair sobre pessoas alheias ao meio universitário; 3) cobrança de anuidades nas instituições públicas, a ser determinada em função da renda familiar (possibilitando gratuidade/bolsas para alunos sem recursos), e expansão do sistema<sup>123</sup>.

Apesar do caráter técnico do documento, a evolução em relação à LDB /61, no tocante ao modelo de Universidade, era evidente. Neste aspecto, quatro pontos merecem atenção. O primeiro diz respeito à **indissociabilidade entre ensino e pesquisa**. O fato destas atividades coexistirem no Brasil há anos, mas de forma dissociada (havia pesquisa nas IES apenas em caráter excepcional), explica o tom reativo da palavra ‘indissociabilidade’. Na verdade, não se tratava apenas de associar uma e outra, uma vez que a própria concepção de Universidade estava sendo dada pelo modelo tripartido de Ensino, Pesquisa e Extensão. No entanto, era preciso encontrar meios para viabilizá-la. Com este objetivo foram formuladas a carreira docente e o princípio de dedicação exclusiva como metas de toda e qualquer Universidade - *“para que a indissolubilidade entre pesquisa e ensino não seja mera figura retórica, é preciso que a maioria de seus docentes viva exclusivamente dela e para ela”* (Relatório do GTRU, p.261).

O segundo ponto a destacar também diz respeito à institucionalização da pesquisa, através da **implantação da pós-graduação**. De acordo com o GTRU pretendia-se, a partir desta, formar *“nossos próprios cientistas, professores, bem como tecnólogos de alto padrão, tendo em vista que a expansão da indústria brasileira requer*

---

<sup>122</sup> Na prática, esta proposta de diferenciação de instituições repercutiu na criação das chamadas ‘licenciaturas curtas’ e dos cursos de formação de tecnólogos.

<sup>123</sup> Esta proposta não foi apresentada no anteprojeto de Lei. Segundo CUNHA (1988:249), tal omissão deveu-se à sua previsível rejeição pelo Congresso, uma vez que atrairia aos legisladores, independente do partido político, total antipatia das camadas médias.

*número crescente de profissionais criadores, capazes de inventar novas técnicas e processos de produção”* (Relatório do GTRU, p.265). Ou seja: esperava-se que a pós-graduação ajudasse a trazer o desenvolvimento autônomo de C&T.

Mas o próprio Relatório considerava as deficiências de pessoal qualificado para tanto. Um dos problemas mais difíceis a enfrentar, naquele momento, estava na ‘raridade’ dos cursos de pós-graduação em funcionamento regular no país. A fim de se titularem, muitos cientistas brasileiros eram obrigados a viver e trabalhar no exterior, deixando enormes lacunas no mercado de trabalho e na Universidade. Um outro dado vinha da escassez de recursos para pesquisa, que impedia as instituições acadêmicas de assumir...

*“...o ônus de implantar cursos de pós-graduação nas diferentes áreas do saber (...). Daí a necessidade de se promover uma política nacional de pós-graduação que coordene os esforços e mobilize recursos materiais e humanos. E esta política há de ser de iniciativa do próprio Governo Federal”* (Relatório do GTRU, p.265).

Para encaminhar a política de criação de cursos de pós-graduação, foram tomadas algumas medidas: 1) ‘repatriamento de cérebros’ - estimulado pelo Ministro do Planejamento, Reis Velloso, objetivava trazer de volta ao país cientistas brasileiros que trabalhavam no exterior, pela oferta de ‘condições favoráveis ao exercício da pesquisa’; 2) organização de fundos/agências para financiar a pesquisa e a pós-graduação, tal como já ocorria com o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq); 3) concentração de recursos em áreas específicas, de preferência em instituições que ‘já tivessem atingido o grau mínimo de desenvolvimento’ nas mesmas.

*“Nestas Universidades, selecionadas segundo o critério referido, seriam instalados centros regionais de pós-graduação, para os quais convergiriam recursos materiais e humanos relativos a determinados setores de conhecimentos. Cada centro se tornaria o núcleo de formação de pesquisadores e docentes de ensino superior para as outras Universidades. Ao mesmo tempo, poderiam desenvolver programas avançados de tecnologia”* (Relatório do GTRU, p. 266).

O terceiro ponto diz respeito à **autonomia** das instituições. De acordo com o texto do GTRU a Universidade, como organização social do saber, era dependente da comunidade em que estava inserida e do Estado que assegurava sua existência legal e a provia de recursos. Ela não podia, portanto, permanecer como a única instância a decidir sobre sua inserção na comunidade. Como *“agente necessário do desenvolvimento... e integrada no sistema de forças de que o Estado deve ser o fator de equilíbrio e direção ... se justifica e, mesmo, se impõe, a ação estimuladora e disciplinadora do Estado”* (p.245). Por isso, propunha-se que a administração da Universidade contasse com a participação mais ampla de membros da comunidade e das categorias docentes, de modo a evitar a permanência de oligarquias e poder contar, até mesmo, com *“valores humanos que, embora alheios à carreira do magistério, possuam alto tirocínio na vida pública ou empresarial”* (Relatório do GTRU, p.245; 251).

Esta visão sobre a necessidade de impor ‘disciplina’, aliada à indicação de reitores (contrariando os princípios de democratização do poder na Universidade, defendido pelos membros da comunidade acadêmica), deu margem para que elementos alheios ao mundo científico, mas integrantes do meio político, ocupassem cargos de chefia em instituições universitárias, atuando como representantes da Ditadura Militar. Desta forma, em várias IES foi ‘castrada’ a idéia, e também a necessidade, de formular um projeto institucional adequado ao contexto regional. Tal não era preciso, tampouco recomendável: o MEC determinava as diretrizes a serem seguidas e, ao dirigente universitário, não cabia nada mais além de segui-las. Projetos de adequação e inserção das Universidades no desenvolvimento regional, ou a busca da vocação institucional, portanto, ficaram totalmente sem espaço no contexto da RU/68.

O quarto e último ponto a destacar refere-se à **expansão do ensino superior**, considerada uma necessidade, assim como a expansão do ensino médio. Ela deveria ser promovida pela ‘Operação-Produtividade’, cuja finalidade era:

*“... assegurar a plena utilização da capacidade instalada nos estabelecimentos de ensino superior, e realizar as expansões necessárias de forma racional, procurando fortalecer*

*unidades que, pelo seu alto nível de eficiência administrativa e didática, possam constituir-se em 'centros avançados' de ensino"* (Relatório do GTRU, p.273).

A concessão de financiamentos para os programas de expansão deveria levar em conta o esforço da instituição em aprimorar a qualidade do ensino e adequar-se à reforma universitária. Também exigia-se rigor para evitar desperdícios de recursos e assegurar a eficiência sem aparato (idem:275). O GTRU recomendava, ainda, que fosse considerado *"no exame do financiamento dos programas de desenvolvimento das Universidades, o esforço no sentido de racionalização e do fortalecimento de mecanismos de planejamento, orçamento e administração financeira"*, propondo a criação de órgãos que se encarregassem de uma distribuição mais 'racional' do orçamento destinado às instituições de ensino superior (Relatório do GTRU, p.251-252).

A expansão vinha sendo estimulada desde 1965 quando, em função da revisão do Plano Nacional de Educação, cerca de 5% do 'Fundo Nacional do Ensino Superior' começaram a ser utilizados para subvencionar estabelecimentos de IIIº grau. Este incentivo financeiro, aliado à contenção do crescimento dos estabelecimentos do setor público, abriram amplas possibilidades para o setor privado. Com base em medidas como estas, várias escolas de IIº grau tornavam-se, muito rapidamente, escolas com cursos superiores.

*"... um quadro exemplar: um estabelecimento particular de 1º e 2º graus passou a abrigar uma faculdade no período noturno; com o crescimento de matrículas, a faculdade ocupa todo o prédio, todos os turnos, deslocando o 1º e 2º graus; numa terceira etapa, novas faculdades são justapostas à primeira, até que o conjunto muda de nome, ganhando o status de Universidade"* (CUNHA, 1988:321-322).

Segundo BARBOSA (1981:73), a principal diferença entre o Relatório Meira Matos e o Relatório do GTRU residia na retórica, pois este último possuía um discurso *"rico em apelos aos ideais humanistas e às 'belas palavras' do ideário burguês liberal e pós-liberal"*. De fato, o texto do GTRU refletia uma concepção bastante dual de Universidade: em alguns momentos era idealista, apresentando-a como 'obra do espírito'

e ‘expansão da racionalidade criadora e crítica’; em outros, predominava o tecnicismo e a idéia de ‘empresa do saber e *know-how*’ indispensável à expansão da indústria nacional’ (CUNHA, 1988:242-243).

O conjunto das medidas propostas, porém, não deixava margem para dúvidas: na prática, a concepção idealista não tinha espaço para existir. Se a educação era vista como auxílio à juventude na compreensão do seu momento histórico, esta deveria dar-se em um cenário bastante definido – o do capitalismo, em que a formação do cidadão se confunde com a do consumidor.

*"... todo indivíduo que segue curso completo de 2º grau, ou pelo menos o primário, tem oportunidade de desenvolver-se, de ingressar na civilização, de deixar de ser um marginal no sistema de produção e de distribuição do país, começando a contar como produtor e consumidor no mercado e contribuindo, graças a isso, para a própria expansão deste"* (Relatório do GTRU, p.270 – negritos nossos).

As sugestões do GTRU foram encaminhadas pelo MEC ao Presidente da República em 16/8/1968 e, após um mês e meio na assessoria presidencial, o General Costa e Silva encaminhou os anteprojetos de lei ao Congresso Nacional. Estes, tendo passado por discussões, apresentações de emendas e sido vetados em muitas passagens, foram promulgados pelo Congresso na lei n.º 02/11, sancionada pelo Presidente da República a 28 de novembro de 1968, com o n.º 5.540<sup>124</sup>. Houve poucas contestações imediatas à sua publicação, uma vez que apenas quinze dias depois foi lançado o AI-5, marco inicial do período de mais forte censura e repressão do Estado autoritário<sup>125</sup>.

O texto da RU/68 revela que o ‘ideal’ de Universidade dos anos 50/60, refletido em propostas de desenvolver pesquisa desinteressada e formar indivíduos, desapareceu. Em seu lugar, tomou forma uma visão instrumental de ‘alavanca do desenvolvimento

---

<sup>124</sup> Sobre a tramitação do anteprojeto de lei enviado ao Congresso, até sua aprovação pelo Presidente da República, ver CUNHA (1988:266-307). Cabe destacar a realização de uma Comissão Parlamentar de Inquérito/CPI sobre ES, concomitante à tramitação do anteprojeto de lei n.º 5540 (SGUISSARDI, 1993).

<sup>125</sup> Dentre as manifestações em contrário, destacam-se as feitas por Anísio Teixeira - *Notas sobre a Universidade*. In: **Educação no Brasil** (1969) e Florestan Fernandes- *Os dilemas da Reforma Universitária consentida*. In: **Universidade brasileira: reforma ou revolução?** (1975).

econômico autônomo<sup>7</sup>. Esta concepção e a pressão para expandir vagas a qualquer custo, determinaram as características do sistema nos anos seguintes: 1) crescimento acelerado de instituições privadas, sem as condições de qualidade que se pretendia imprimir; 2) diferenciação do sistema, à medida que atividades de pesquisa foram implementadas apenas em alguns centros de excelência, em determinadas regiões do país e, ainda, em áreas específicas do conhecimento.

### **3.3 – Reforma Universitária: Expansão e Modernização**

#### **3.3.1 – As Diferentes Concepções de Reforma Universitária**

Na década de 60, apesar das divergentes posições políticas dos atores quanto aos rumos da política e da economia do país, havia consenso com relação à necessidade de modernizar o sistema educacional, principalmente, o ensino superior. A **nova função** atribuída à Universidade - contribuir na construção de um país desenvolvido e tecnologicamente autônomo - exigia a modernização das IES, o que, necessariamente, passava por mudanças na legislação e na estrutura organizacional do trabalho acadêmico. A reforma universitária justificava-se, portanto, como um imperativo: 1) da industrialização, devendo ser promovida nos moldes da C&T produzida nos países centrais; 2) de uma ampla reforma da sociedade, ávida pelos benefícios trazidos pelo desenvolvimento científico.

As palavras de ‘ordem’ da reforma, em todos os segmentos sociais, eram e democratização e modernização. Mas eram compreendidas de forma diferenciada pelos diversos atores. Em linhas gerais, distinguimos três concepções – a do Estado e do empresariado, a dos estudantes e a da comunidade acadêmica<sup>126</sup>.

---

<sup>126</sup> Análises sobre as concepções de modernização neste período foram feitas por diversos autores. CUNHA (1989) considera a existência de duas correntes: uma preocupada com romper a dependência econômica e com promover, via C&T, desenvolvimento autônomo; outra preocupada com reproduzir, em termos de ciência, o que era feito nos países centrais. VEIGA (1982) distingue três correntes:

1) Para adeptos da ideologia desenvolvimentista, em particular empresários e integrantes do Estado Militar, a modernização era “*condição necessária para o rompimento da dependência econômica. Segundo esta corrente de pensamento e ação política, a Universidade modernizada iria produzir a técnica e os tecnologistas necessários ao desenvolvimento autônomo*” (CUNHA, 1989:255). Incluída no plano estratégico e de desenvolvimento do Governo Militar, a modernização do setor educacional era considerada uma questão de planejamento (adequação à demanda) e gestão. Para os seus adeptos, um forte estímulo governamental para investimentos em C&T levaria naturalmente à autonomia tecnológica. Cabia, pois, à Universidade, produzir de imediato a mão-de-obra qualificada que as empresas multinacionais precisavam e, também, prover a tecnologia a ser demandada pela indústria nacional no futuro.

Nesta vertente, claramente expressa no Relatório Meira Matos, no Relatório do GTRU e nos documentos do IPES, a idéia de adaptar ou ‘copiar’ modelos dos países centrais, em particular dos EUA, apresentava-se como uma alternativa razoável, pois este preconizava racionalização de gastos e investimentos, possibilitando o aumento de produtividade, eficiência e eficácia das instituições. A evocação do aspecto técnico da capacitação de recursos humanos e produção de tecnologia deslocava a discussão da reforma do âmbito político, invocando a neutralidade da racionalização e do ajuste de demandas. A ciência e a tecnologia, portanto, eram vistas como neutras e desprovidas de ideologia, como evidenciam as palavras de Newton Sucupira, um dos mentores da reforma: “*É necessário desideologizar a questão da Universidade quando tratarmos de sua eficiência e produtividade no terreno da ciência e da tecnologia*” (FAGUNDES, 1986:66).

Neste contexto, tornava-se primordial a ampliação do número de vagas, a ser feita segundo a demanda industrial – o que implicava na formação de profissionais a curto prazo, com economia de recursos e apoio do setor privado. Não havia preocupação

---

tradicionalista - representada pela LDB/61 e defendida por burocratas do Estado; moderna - representada pela UnB e defendida pela elite intelectual; e ‘transformadora’ (denominação nossa), expressa nas propostas de Álvaro Vieira Pinto e defendida pelo movimento estudantil.

direta com democratizar ou ampliar as possibilidades de acesso das camadas populares. A qualificação nas áreas técnicas deveria ser privilegiada, pois aumentaria a possibilidade de inserção dos estudantes no mercado e, por extensão, criaria condições para melhor distribuição de renda e ascensão social. O caráter elitista desta corrente ficava evidente não apenas na defesa do fim da gratuidade do ensino público, mas também em manifestações sobre a meritocracia do sistema educacional sem questionamento das condições que a produziam.

*“... o ensino superior, em países ainda em desenvolvimento, não pode ser direito de todos, mas tão só daqueles que têm aptidão e preparação para dele beneficiar-se. (...) tem de procurar para seus cursos não só os jovens bem dotados, como também os bem preparados pela escola secundária, os dedicados e esforçados”* (MOREIRA, apud SOUZA, 1981:59).

2) Para um segmento mais progressista, representado basicamente pelo movimento estudantil, a modernização da Universidade seria apenas um dos aspectos de uma ampla reforma política, econômica e social, necessária à correção de injustiças sociais no país<sup>127</sup>. Redirecionando seus conteúdos e atividades de modo a priorizar valores e necessidades regionais, ela teria o papel de reformar a sociedade como um todo. Neste contexto, a concepção de democratização ia muito além da ampliação de vagas em instituições públicas: reivindicava-se, entre outras coisas, a supressão dos exames vestibulares, a redistribuição do poder dentro da Universidade e a revisão dos conteúdos curriculares.

Esta corrente defendia que a ciência e a técnica produzidas nos *campi* universitários possibilitassem o rompimento dos laços de dependência cultural e econômica com os países centrais – seriam, portanto, ‘redentoras’ dos problemas sociais. Mas, apesar da mesma confiança no poder da ciência e da técnica, apresentava uma visão mais ‘crítica’ sobre estas quando comparados ao primeiro grupo. Não acreditando

---

<sup>127</sup> Cabe lembrar, mais uma vez, que o movimento estudantil não tinha um posicionamento homogêneo sobre a RU, como revelam os textos produzidos pela UNE nos anos que antecederam o Golpe Militar, analisados por CUNHA (1989) e FÁVERO (1977).

que o simples ‘transplante’ de modelos dos países centrais bastava, defendia uma análise prévia da pertinência destes para questões locais.

Para este grupo, portanto, a reforma não se limitava à construção de uma Universidade mais moderna e eficiente em termos tecnológicos, mas incluía alterações no conteúdo ‘de classe’ das suas atividades. As suas principais concepções foram manifestas nos textos de Álvaro Vieira Pinto e em documentos produzidos nos ‘Seminários sobre Reforma Universitária’ realizados pela UNE. Contraditoriamente, porém, ele expressava uma concepção elitista do conhecimento e da Universidade, pois acreditava que desta sairia a transformação da sociedade (e não o contrário).

3) Alguns elementos da comunidade acadêmica, estudantes e intelectuais formavam um segmento intermediário entre os grupos anteriores. Para este segmento, modernizar também implicava aproximar a realidade brasileira do 1º mundo e a possibilidade de produzir C&T para o desenvolvimento econômico e social autônomo. Mas, ao mesmo tempo, ele possuía uma concepção ‘idealista’ de ciência e Universidade: templo de cultura e formação do indivíduo. O atraso científico seria uma das causas da dependência, por isso, a reformulação da estrutura acadêmica e a produção de C&T deveria ser estimulada à construção de um novo projeto de país. Embora, para este grupo, fosse importante ampliar as oportunidades de acesso ao conhecimento, sua idéia de democratização não era muito coerente: a Universidade promoveria a transformação social através da formação da elite dirigente. Nesta linha, o ensino seria pago e haveria bolsas para os estudantes carentes.

A UnB ‘personalizou’ este ideário que incorporava, em muitos aspectos, elementos do modelo tecnocrático norte-americano. Este segmento, como o movimento estudantil, não manifestava uma visão totalmente ‘neutra’ das condições de produção de C&T mas, ao privilegiar o aspecto técnico desta, deixava em segundo plano conceitos fundamentais – como relevância social – para que a inserção da Universidade no contexto regional pudesse efetivamente promover o desenvolvimento autônomo.

A Lei n.º 5540/68 instituiu a modernização segundo a proposta tecnocrática. Manipuladas pelo Governo Militar, as inovações feitas não ameaçavam as estruturas de

poder, tampouco o *'status quo'* dos setores tradicionalistas (FERNANDES, 1975:58ss.). Mas, na prática, o projeto não foi implementado por inteiro.

A proposta revolucionária do movimento estudantil, inconcebível num contexto de centralização do poder político, foi descartada. O poder de coação do Governo Militar impôs a modernização com base na estrutura tecnocrática que, em vários itens, atendia reivindicações comuns aos atores, em especial no que se referia à organização do trabalho acadêmico: tempo integral e a carreira científica para os docentes, ciclo básico, departamentalização (a cátedra foi extinta), programas de pós-graduação e mecanismos de estímulo à pesquisa, ampliação do número de vagas. É importante destacar também que o ensino universitário foi feito regra e as escolas isoladas exceção, como há décadas se reivindicava. Tais medidas, a despeito da repressão, conseguiram *'cooptar'* grande parte da comunidade acadêmica para a proposta *'tecnocrática'*, interessada na melhoria das suas condições de trabalho. Esta *'solução de compromisso'* permitiu que alguns centros de tecnologia e pós-graduação (como a Universidade de Campinas, por exemplo) fossem criados e se desenvolvessem muito rapidamente, contando ainda com a colaboração de professores que se opunham ao regime militar.

A RU/68 foi formulada em um contexto em que a técnica do planejamento era invocada, a todo momento, para auxiliar na promoção do bem-estar da sociedade. Sofreu, ainda, influências de um cenário de profissionalização do conhecimento e da ciência (considerada *'neutra'*), e de forte crença na capacidade da tecnologia melhorar as condições de vida dos cidadãos – elementos invocados pelo Governo autoritário para legitimar as ações empreendidas.

O discurso da reforma era composto, portanto, pela crença nos benefícios trazidos pela ciência e pelo reforço de ideais desenvolvimentistas/nacionalistas, destacados como sinônimos de harmonia e democracia social, mas nem sempre de capitalismo. Estes justificavam a centralização das ações governamentais (necessidade de profissionalizar a administração) e a organização da instituição acadêmica como empresa (regida pelos princípios de produtividade e eficácia). E refletiam, também, valores burgueses, ao apresentar a educação como meio de ascensão social via

meritocracia. O modelo tripartido, tomado de empréstimo dos EUA, deveria ‘condensar’ todos estes elementos.

No entanto, uma análise do posicionamento dos atores que conduziram o processo de discussão e elaboração da reforma, na década de 60, permite verificar que a lei que a instituiu não resultou de um processo ‘natural’ de modernização das IES, tampouco refletiu mudanças funcionais e necessárias à Universidade. Como produto da interação, dos debates e das contradições entre as diferentes formações e anseios sociais da época, transparentes em seu próprio texto, determinou medidas sem linearidade e impossíveis de serem implementadas.

Houve resistência de diversos setores da sociedade civil que, tendo participado ativamente das discussões sobre a reforma, mas não da formulação da Lei, tiveram que aceitá-la à força, num contexto que clamava por democratização. Alguns problemas também se mostraram mais difíceis de enfrentar do que o esperado, como a escassez de profissionais qualificados nas áreas técnicas e de recursos.

A RU/68 representa um marco do Estado como orientador de políticas para a educação superior, pois neste momento ele assumiu diretamente o controle (utilizando-se de intervenções e patrulhamento ideológico) de várias instituições, passou a orientar gastos e investimentos (para expansão de vagas, financiamento da estrutura de pesquisa) e, além disso, tentou formar uma nova rede de relações entre atores acadêmicos e setor produtivo (ao estimar uma demanda de pesquisa e estimular formação de competências em áreas estratégicas) e entre Universidade e sociedade (via programas de extensão).

O texto da RU/68 apresenta uma concepção tecnocrática de Universidade, cujo papel seria contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país, dentro do modelo capitalista. A defasagem entre o ‘produto’ final e a expectativa da sociedade, foi enorme. Imposta e conduzida pelo Estado, não refletia propostas do todo social (apenas suas contradições) e privilegiava o treinamento de habilidades técnicas ao invés da capacitação e emancipação de indivíduos. Reproduzindo modelos institucionais fora de seu contexto (e já obsoletos em sua origem), sem adaptação à realidade local e sem avaliação das suas condições de implementação, já se mostrava, por princípio, incapaz

de promover as transformações desejadas. Desta forma, processou mudanças “*sem que estas tivessem ajudado a criar condições para a formação de um padrão intelectual mais autêntico, mais autônomo*” (ROMANELLI, 1984:230).

O conceito de Universidade moderna, como local de ensino e pesquisa autônomos, foi incorporado no Brasil, no final da década de 60, mutilado em sua autonomia, ‘descompassado’ da organização da pesquisa nos países centrais, e sem condições políticas e financeiras efetivas de ser implementado. Além disso, a modernização empreendida...

*“... se ajudou a mudar os atores da cena política, a redefinir, pelo esforço, a expansão econômica com vistas a uma melhor integração do Brasil no processo de desenvolvimento do capitalismo, contudo, tem colaborado para que, através do produto acabado que a Universidade e o ensino de modo geral proporcionam, o país se mantenha na periferia desse processo”* (ROMANELLI, 1984:259).

## **CAPÍTULO 4 – REFORMA UNIVERSITÁRIA DE 1968: A IMPLEMENTAÇÃO**

Este capítulo trata da Universidade brasileira na década de 70, quando deveria se dar a implementação do modelo de ensino e pesquisa previsto pela RU/68. Para tanto, são analisados alguns planos de desenvolvimento econômico e educacional (PND e PSEC), além de apresentados dados estatísticos sobre a expansão de escolas no período.

Apresentaremos, inicialmente, a mudança de orientação por que passaram as políticas educacionais e as instituições de ensino superior no decorrer do Governo Militar. Responsáveis, num primeiro momento, pela formação de recursos humanos para o crescimento da produção e para o desenvolvimento econômico, aos poucos foram consideradas em agências promotoras de ‘igualdade e justiça social’.

No item seguinte, analisamos a forma com que se deu a implementação de elementos fundamentais para a efetiva ‘modernização’ da Universidade (pós-graduação e pesquisa) e a rápida expansão de IES. Finalizando o capítulo, evidenciamos como as ações empreendidas, como o rápido crescimento quantitativo de IES sem correspondência qualitativa, levaram, em apenas uma década, ao reconhecido ‘fracasso’ da Reforma, desencadeando uma nova ‘crise’ na Universidade.

#### **4.1 – A Educação no Governo Militar**

4.1.1 – Educação: da política econômica à política social

4.1.2 – A Educação nos Planos Nacionais de Desenvolvimento

#### **4.2 – A Implementação da Reforma Universitária**

#### **4.3 – Implicações da Reforma Universitária**

4.3.1 – A Nova Crise da Universidade

4.3.2 – Reforma Universitária: do Planejamento ao Fracasso

## **4.1 – A Educação no Governo Militar**

### **4.1.1 – Da Política Econômica à Política Social**

O Golpe Militar de 1964 permitiu o desenvolvimento econômico do país nos moldes do capitalismo em sua fase monopolista ('pós-liberal'). Neste, as mudanças econômicas (concentração de renda, controle da propriedade) e políticas (Estado intervencionista, aumento da burocracia, força do executivo) eram interpretadas de forma a legitimar o intervencionismo estatal em todos os setores e instituições, inclusive educacionais.

*“...porque a Universidade é o ponto de cruzamento de movimentos sociais e de cultura, agente necessário de desenvolvimento, e porque se acha integrada no sistema de forças de que o Estado deve ser fator de equilíbrio e direção, sua reforma afeta ao poder público na medida em que se inclui na ordem dos interesses coletivos e do bem comum em geral. Nesta perspectiva, sem prejuízo da autonomia da Universidade, se justifica e, mesmo, se impõe, a ação estimuladora e disciplinadora do Estado” (GTRU, p.245).*

As IES foram colocadas no centro de diversos planos feitos pelo Estado, bem como suas atividades valorizadas, à medida que seus princípios liberais vindos da modernidade, *técnica e razão* - consideradas 'neutras' e capazes de solucionar todos os problemas coletivos - eram cada vez mais invocados<sup>128</sup>. A eficiência delas resultante colocava em evidência e prestigiava os indivíduos com qualidades vinculadas ao saber e ao conhecimento; por contraposição, o 'não saber' tornou-se indicativo de marginalidade social (COVRE, 1983:289-293).

---

<sup>128</sup> O caráter cooptador desta ideologia reside no fato de que, eliminando a subjetividade da interpretação dos fenômenos, fica oculta a noção de que ciência e técnica são categorias históricas que fazem parte do processo científico e de elaboração do conhecimento. São, por extensão, vinculadas a valores, necessidades e recursos disponíveis a uma determinada sociedade em um dado momento (COVRE, 1983:294-295). Em suma: ciência e tecnologia não são verdades absolutas e incontestáveis.

Nos planos econômicos anteriores ao Golpe (Plano de Metas; Plano Trienal de Desenvolvimento), a educação aparecia de forma genérica, *“inexistindo qualquer diagnóstico da situação e não havendo especificação dos instrumentos a serem utilizados para a efetivação dos objetivos propostos”* (AUGUSTO, 1989:111). Com a ascensão dos militares ao poder, ela foi abordada em sua ‘função instrumental’ para o desenvolvimento econômico, como uma ferramenta auxiliar na execução de projetos<sup>129</sup>.

Mas a partir de 1968, principalmente da década de 70, o discurso economicista deu lugar a um crescente interesse e demonstração de importância das questões sociais no conjunto das ações governamentais. Dada a importância adquirida no novo contexto, a educação passou a ser considerada ‘direito social’ e ficou cabendo ao Estado, através do conhecimento técnico, promover desenvolvimento (e justiça) social ao propiciar acesso ao saber. O termo ‘política pública’ impôs-se no discurso oficial e nas ciências sociais, no espaço antes ocupado pela noção de planejamento estatal, e surgiram as chamadas ‘políticas sociais’ que, ainda que de forma ‘ilusória’, deveriam conferir à população a idéia de participação nos benefícios da sociedade capitalista<sup>130</sup> (COVRE, 1983:294).

O Governo Militar passou a reforçar a idéia de desenvolvimento social ao lado do econômico, devido à sua percepção de que: 1) a intensificação do processo de concentração de renda, acentuado pelo desenvolvimento excludente e pela urbanização acelerada, exigia intervenção estatal para atenuar as carências da população, potencializadas pela pauperização crescente; 2) a legitimação e estabilidade do regime autoritário poderiam apoiar-se na expansão de políticas sociais – que, até aquele momento, não tinham implicado mudanças significativas na estrutura e nas relações

---

<sup>129</sup> Esta concepção fez da aplicação da técnica do planejamento em educação alvo de grande resistência da sociedade, em especial do movimento estudantil. No que diz respeito às Universidades, a resistência aos Acordos MEC-USAID e à RU/68 frustraram alguns objetivos do Estado. Cabe destacar que esta foi mais forte nas instituições com maior tradição e organização política – como a USP e a UFMG (CUNHA, 1988:116-166).

<sup>130</sup> As políticas públicas voltadas ao setor social têm por característica: 1) caráter compensatório e redistributivo, *“destinadas a proporcionar consumos específicos”*; 2) atuação na forma de instrumento de controle de antagonismos sociais; 3) a expressão de interesses econômicos do capital ou de lugares subalternos, que se pretende ajudar (AUGUSTO, 1989:110).

fundamentais da sociedade. Colocado no centro do processo, o Estado podia mais facilmente revestir-se do caráter de entidade representativa do interesse geral (AUGUSTO, 1989:112).

A mudança no discurso sobre educação, após consolidada a orientação estatal através de alterações na legislação (lei n.º 5540/68 para as IES e n.º 5.692/71 para o ensino Iº e IIº graus), também foi acompanhada por uma mudança de estratégia, em relação à ‘ajuda’ externa: 1) ao invés de contratar consultores norte-americanos, técnicos brasileiros foram enviados aos EUA, formando mais ‘laços’ entre os países; 2) meios de comunicação de massa, em especial a televisão, foram utilizados a fim de formar uma opinião pública favorável às medidas tomadas<sup>131</sup> (GADOTTI, 1982: VIII).

A política econômica adotada pelos governos militares, baseada na doutrina da interdependência, provocou o aparecimento de um novo ‘surto nacionalista’. Questões de ordem política, econômica e militar (aproveitamento de recursos minerais, expansão e integração da fronteira econômica interna, segurança nacional, dentre outras) enfatizavam conceitos como ‘segurança e soberania nacionais’, ‘prioridades do país’, ‘projeto brasileiro’. A crescente internacionalização da economia facilitava a assimilação destes conceitos e o ressurgimento de ideologia e soluções nacionalistas (*‘soluções brasileiras para problemas brasileiros’*), aliadas à discussão sobre o papel do Brasil na liderança política da América Latina, deram origem ao projeto ‘Brasil: Grande Potência’ (IANNI, 1996b:293-295).

O nacionalismo expansionista apareceu com bastante força na linguagem do General Médici, que assumiu a Presidência da República em 1970. O projeto ‘Brasil: Grande Potência’ não era exatamente um plano, mas uma ‘projeção’ das relações do país para os anos seguintes. A preocupação com a progressiva redução da importância do país na economia mundial preconizou uma política destinada, entre outros fins, a superar os problemas tecnológicos da indústria nacional, dando-lhe condições de aumentar sua

---

<sup>131</sup> A divulgação de *slogans*, em rádio e TV (em especial a Rede Globo), como “Brasil: ame-o ou deixe-o” e “Este é um país que vai prá frente”, foram elementos catalisadores, ainda que de forma passiva e eventual, de consenso e apoio às políticas implementadas (GERMANO, 1993:103).

participação na oferta nacional e global. Começaram a ser formulados planos também para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico, nos quais a formação de técnicos e pesquisadores era considerada primordial (IANNI, 1996b:295-296).

Veremos, a seguir, a orientação para a economia e a ES nos planos de desenvolvimento dos governos militares pós-68, a fim de compreender a progressão das funções e expectativas para com a Universidade após o decreto da RU.

#### 4.1.2 – A Educação nos Planos Nacionais de Desenvolvimento

O documento ‘Metas e Bases para a Ação do Governo’, elaborado no início do governo Médici, pode ser entendido como um ‘plano de transição’, no qual os programas e projetos anteriores tiveram continuidade, apenas com atualização de metas setoriais quantitativas<sup>132</sup>. Para a educação, colocada entre as prioridades nacionais, estava prevista uma ‘revolução’ a fim de melhorar a qualidade de ensino e aumentar a produtividade do sistema, integrando-a com o desenvolvimento científico, tecnológico e global do país (p.49). Os objetivos para o ensino superior visavam consolidação da reforma universitária, integração dos estudantes em ‘Programas de Desenvolvimento’ do país e implantação progressiva de ‘Centros Regionais de Pós-Graduação’.

Dois anos depois foi lançado o ‘1º Plano Nacional de Desenvolvimento’/ PND (1972-1974) que, tomando por pressupostos para o desenvolvimento a disseminação dos resultados do progresso econômico, a transformação social (para modernizar instituições e melhor distribuir a renda), a estabilidade política e a segurança nacional, objetivava ‘transformar o Brasil em nação desenvolvida’ pela criação de uma ‘economia moderna, competitiva e dinâmica’. Enfatizando a questão social, o plano esclarecia ainda que: “*A modernização implica mudança de concepção, no Governo, na empresa privada e nos demais agentes econômicos, e não simplesmente saltos quantitativos*” (1º PND, p.14).

---

<sup>132</sup> Entre as preocupações que norteavam a formulação deste plano, foram citadas: a) necessidade de capacitar mão-de-obra; b) valorização pessoal como fator de produção, não como excedente profissional marginalizado; c) integração entre recursos humanos, segurança e desenvolvimento; d) mudanças na educação assegurando melhor distribuição de riqueza (SOUZA, 1983:132).

As propostas do Iº PND eram: a) modernização da empresa nacional; b) administração mais eficiente do Governo; c) implementação de uma política de transferência de tecnologia e produção de C&T; d) consolidação de infra-estrutura por meio de grandes programas de investimentos (específicos para os setores siderúrgico, naval, de transportes, petroquímico, de comunicações, mineração e energia); e) aumento das exportações; f) mobilização do sistema financeiro e do mercado de capitais para consolidar a estrutura das empresas (idem:7-9).

O detalhamento do papel da educação foi descrito no ‘Plano Setorial de Educação e Cultura’ /Iº PSEC, em que considerações genéricas, de caráter humanista, demonstravam a relação entre educação e desenvolvimento, não tão explícita nos planos anteriores<sup>133</sup>. Mas a problemática social, embora tenha recebido atenção especial, permanecia vinculada à eficácia da política econômica. A esse respeito, a justificativa de prioridade da ‘revolução na educação’, devido aos seus efeitos sobre a distribuição da renda e da riqueza, era ilustrativa – mais educação correspondia diretamente a mais renda. A relação educação-capital incluía, além de qualificação para o trabalho (produtividade), preparo para o consumo<sup>134</sup>.

O ensino superior foi protagonista de nove entre 33 projetos prioritários descritos no Iº PSEC<sup>135</sup>. Nestes a ciência, de modo geral, tinha destaque por sua tendência de, no capitalismo, ‘auxiliar o capital’; a Universidade, por sua vez, assim como a política de

---

<sup>133</sup> “...a função una e indissociável da educação é valorizar cada novo homem, como indivíduo e como ser social, desenvolvendo ao máximo seus talentos e habilidades, aprimorando-lhe os atributos morais, orientando-lhe a conduta em benefício de cada um e do grupo social. (...) deverá transmitir um saber das coisas e não um saber sobre as coisas... conhecimentos científicos e aptidões técnicas, formando profissionais para múltiplas tarefas da civilização tecnológica ... que assegurem o prosperar contínuo da comunidade” (‘Iº Plano Setorial de Educação e Cultura’, pp.14-16)

<sup>134</sup> “A capacidade de ler, escrever e efetuar operações aritméticas simples é uma exigência do meio urbano, não precisamente pelas funções, mas também para o consumo, para concordância com as normas da sociedade e obediência à lei” – trecho de BRAVERMAN, H. **Trabalho e capital monopolista**, citado no final do Plano.

<sup>135</sup> Eram eles: Programa de Equipamento dos Centros Avançados e outros Estabelecimentos de Ensino Superior; Programa de Construção da Primeira Etapa dos Campi Universitários; Operação Produtividade no Ensino Superior; Implantação de Cursos de Centros Regionais de Pós-Graduação; Programa de Implementação Progressiva dos diferentes regimes de trabalho no Magistério Superior; Integração Escola-Empresa-Governo; Programa de Integração das Universidades nas Comunidades; Incentivo à Implantação

C&T, aparecia como ‘fator de expansão’ econômica. Em acordo com a diretriz nacionalista, esperava-se que as instituições universitárias propiciassem as condições necessárias à inovação tecnológica das empresas nacionais. Daí a proposta de colaboração mútua através da...

*“... disseminação e consolidação dos centros de integração Universidade-Indústria ou Escola-Empresa, para assegurar programas sistemáticos de estágios de estudantes em empresas, para comunicar ao sistema universitário as necessidades quantitativas e qualitativas do setor privado quanto à formação de profissionais, e para permitir a realização conjunta de projetos de pesquisa” (1º PSEC, p.132).*

A questão do planejamento e da gestão sob responsabilidade do poder público, tal como na década anterior, eram consideradas fundamentais, tendo merecido um programa específico – ‘Reforma Administrativa’ – cujos objetivos eram melhorar a atuação do MEC em sua missão de ‘Assistência Técnica e Cooperação Financeira’. Suas propostas incluíam: treinamento de pessoal; proibição da criação de novos órgãos; adoção de métodos modernos de gestão e controle; profissionalização da administração. Mas, a despeito de todo este discurso sobre a importância da Universidade, a participação do MEC no orçamento federal no período 1970-1975 diminuiu de 7,6% para 4,31% (VIEIRA E., 1987:215).

O IIº PND (1975-1979) foi elaborado no governo do General Ernesto Geisel, em um contexto de grave crise energética (escassez de petróleo). O Brasil já possuía o maior parque industrial dentre os países subdesenvolvidos e sua expansão tornava-o a oitava economia do mundo ocidental. O IIº PND expressava a expectativa de que o país se consolidasse, até o final da década, como ‘sociedade industrial moderna e modelo de economia competitiva’. Mas, reconhecendo a importância da estabilidade financeira internacional para o equilíbrio econômico, já apontava sua fragilidade e dependência frente instituições como Fundo Monetário Internacional/ FMI e Banco Mundial/ BIRD

para a realização de investimentos e pagamento de dívidas (p.27). Com um tom mais 'realista' (em oposição ao 'ufanista' do plano anterior), o plano também admitia que o crescimento da economia não resolvera adequadamente o problema da distribuição de renda, colocando como prioridade este 'ajuste' social<sup>136</sup>.

A ação administrativa do governo, assim como a política de C&T, foram objeto de capítulos exclusivos no IIº PND. Com relação à primeira, mais uma vez reforçava-se a necessidade de fortalecer *'unidades permanentes de planejamento, orçamento e reforma e modernização administrativa, com equipes técnicas também permanentes'* (p.141).

Quanto à C&T, deveria orientar-se à atualização de diversos setores, *"fazendo-os beneficiar-se do conhecimento já existente em países desenvolvidos (transferência de tecnologia) e realizando adaptações"* (IIº PND, p.136). Para tanto, foram propostas várias medidas de 'engajamento da empresa privada e governamental no esforço de modernização e inovação tecnológica', como a criação de incentivos para que as empresas realizassem um orçamento próprio para pesquisas e criação de instituições de pesquisa financiadas por empresários. Ou seja: já não se propunha a simples integração entre a pesquisa (básica e aplicada) desenvolvida na Universidade e a ação empresarial, mas ressaltava-se a importância desta última tomar a iniciativa de promover pesquisa, mesmo que com apoio governamental. O texto referente à C&T assinalava ainda a importância da execução do 'Plano Nacional de Pós-Graduação', a fim de integrar pós-graduação e pesquisa nas Universidades, e dos esforços de ampliação dos programas de cooperação internacional, destinados a 'importar cérebros', tecnologia e treinar técnicos no exterior (idem, pp.138-139).

---

<sup>136</sup> "O Brasil é, ainda, sob muitos aspectos, um país pobre. É verdade que transformações profundas estão ocorrendo, mas perduram contrastes e distorções" (IIº PND, p.24). "A estrutura da distribuição de renda é insatisfatória, e com ela a Revolução não se solidariza... é semelhante (não pior) à de países latino-americanos e subdesenvolvidos de outras áreas..." (idem, p.69). Daí a decisão de "...não adiar para quando o país ficar rico a melhoria de distribuição de renda e abertura de oportunidades para todas as classes, realizando-as simultaneamente com a determinação de manter o crescimento acelerado" (IIº PND, p.49).

A referência à educação, no IIº PND, foi feita no capítulo ‘Estratégia de Desenvolvimento Social’, como parte da política de valorização de recursos humanos, devendo permitir *“a qualificação acelerada da mão-de-obra, elevando sua produtividade e capacidade de geração de renda, e facilitando sua mais rápida assimilação pela moderna economia de mercado”* (p.72). O tom humanista enfatizava a necessidade de integração nacional e superação das desigualdades regionais. E cabe destacar que, pela primeira vez, um plano governamental de desenvolvimento anunciava a necessidade de uma política social articulada, com objetivo próprio, que não fosse *‘simples consequência da política econômica’*. No entanto, não se dissimulava a visão *‘instrumental’* do desenvolvimento social para a economia: este seria a *‘base substancial e rapidamente crescente para o mercado de consumo de massa’* (IIº PND, p.71).

O IIº PND admitia a persistência de problemas *‘em quantidade e qualidade’* no setor educacional, afirmando em seguida que estes poderiam ser resolvidos pela *‘modernização de estruturas institucionais’*. Mas, em relação à alocação recursos em áreas sociais, justificava que não era possível aumentá-los por serem *‘setores que carecem, ainda, de capacidade gerencial e estrutura técnica’*. A educação também era destacada como área em que se processavam reformas estruturais a fim de alcançar *‘capacidade gerencial’* (p.24).

Uma idéia mais clara sobre a concepção de educação e a função da Universidade no governo Geisel foi expressa no documento *‘Política Nacional Integrada de Educação’/ PNIE*, elaborado em 1975. Organizando uma visão geral do quadro educacional brasileiro e dos *‘fatos que o explicavam’*, formulou *“diretrizes essenciais para o constante ajustamento da política nacional aos novos desafios”* (PNIE, p.3). Este documento, com notável ênfase no ensino superior, fazia um amplo *‘diagnóstico’* dos problemas (bem como de suas causas) enfrentados neste setor.

O PNIE ressaltava, não apenas no início, mas em diversos capítulos, o *‘forte conteúdo social’* do IIº PND e sua compreensão de que o processo de modernização deveria conduzir a uma estratégia de desenvolvimento social que implicasse em *“política salarial de renda e de emprego de nitido conteúdo distributivista ‘enquanto o*

*bolo cresce*, e não apenas posteriormente” (p.11). Esta ênfase no ‘homem’<sup>137</sup> colocava à educação a necessidade de conciliar dois tipos de formação: “*o indivíduo como recurso e o homem como ser social e pessoa*” (p.13).

Seguindo esta linha, a Universidade deveria ser somatória da “*função tradicional de conteúdo ‘humanista’ e da função contemporânea, de formadora de mão-de-obra qualificada*”. Por isso, declarava como ‘*misto, por conseguinte, o modelo brasileiro de Universidade*’, lembrando que outros países adotavam modelos institucionais diferentes para cumprir as funções de ‘transmissão do saber, pesquisa pura e pós-graduação’ e ‘preparação da força de trabalho a incorporar ao sistema produtivo’ (PNIE, pp.13-14).

Com relação às reformas educacionais implantadas (RU/68 e n.º 5692), o item ‘A novidade na educação’ (capítulo ‘Educação’) alertava que enquanto elas ainda estavam longe de ‘produzir todos os seus efeitos’, fazia-se...

“...*indispensável um amplo e permanente esforço de acompanhamento para que os princípios da educação humanística não sejam engolfados pela maré montante do profissionalismo tecnificante, a fim de que a educação geral não seja marginalizada*” (PNIE, p.17).

Mais adiante, esclarecia do que se tratava este acompanhamento: ‘*avaliação do processo em andamento, do ponto de vista da **qualidade do ensino***’ (negrito do próprio texto; PNIE, p.18). A avaliação era justificada pelo próprio ‘êxito’ do ‘esforço de ampliação do número de vagas’ – este levava a um quadro de ‘síndrome do crescimento’ que tornara ‘indispensável fixar metas e introduzir no sistema’ três elementos:

“... ***estabilizador**, que impeça o seu crescimento desordenado... **orientador** das áreas ou carreiras que as necessidades sociais estão a indicar, e que são mutáveis como o próprio desenvolvimento social... **qualificador** dos cursos. Ou seja, deverá garantir o nível do ensino ministrado e a sua melhoria*” (negritos do texto; PNIE, pp.19-20)

---

<sup>137</sup> “...*reduzimos o ser humano como um agente econômico, impessoal, intercambiável, a instrumento para o crescimento econômico e aproveitamento mais eficiente dos recursos. (...) Visto como objetivo final, ele próprio... suas dimensões transcendem, nesta maneira de ver, o ângulo puramente econômico para assumir, também, o político, cultural, religioso... deve ser entendido como recurso para si próprio, e não para nada exterior a ele*” (PNIE, pp.12-13).

Segundo este protótipo, o ‘controle da qualidade’ do ensino das IES deveria propor: os tipos de capacitação que a Universidade esperava dos egressos do 2º grau; o aperfeiçoamento do sistema de seleção pelo vestibular; o aperfeiçoamento do corpo docente; a reorientação, para outras atividades, dos indivíduos que não preenchiam as ‘condições mínimas’; e a introdução de uma ‘tecnologia da educação mais produtiva’ (PNIE, p.20).

Os capítulos seguintes do PNIE revelavam que já eram bastante visíveis os problemas decorrentes da política empreendida de expansão nos anos anteriores. Dentre os citados, alguns de forma reiterada, destacamos: a) dificuldade de implantação dos cursos de curta duração sem deterioração do conteúdo; b) ‘síndrome do mimetismo’: denominação dada à imitação, por centros pequenos e pobres, de cursos ministrados em regiões urbanas desenvolvidas – inadequados, portanto, ao meio em que se inseriam; c) exagerado crescimento de cursos sem ‘razão social’, ou seja, cujos profissionais não conseguiam lugar no mercado, gerando mão-de-obra ociosa ou subutilizada (decorrente, em parte, do item citado anteriormente); d) ‘paradoxo’ do ingresso de alunos carentes em estabelecimentos pagos, e de alunos de nível econômico mais elevado em instituições públicas e gratuitas; e) falta de mecanismos de controle sobre o crescimento e a qualidade dos cursos criados; f) falta de recursos para financiar a educação, exigindo estudos sobre novas fontes de financiamento e o ‘aperfeiçoamento’ do seu uso (“*o aumento puro e simples de meios somente contribui para aumentar desperdícios*”); g) dificuldade de introdução de pesquisa (via pós-graduação), necessária à ‘*reflexão autônoma sobre a realidade nacional*’; h) falta de integração das instituições, cursos e currículos com as necessidades do meio – a chamada ‘interiorização da Universidade’. O ‘diagnóstico’, portanto, já estava feito.

No capítulo ‘Diretrizes para a Política Educacional’, assim como nos anteriores, referentes à Educação e ao Sistema Educacional, chamava a atenção a ênfase quase exclusiva na abordagem de problemas do ensino superior. As diretrizes propunham: maximização do aproveitamento dos recursos disponíveis; urgência de melhor preparo e aperfeiçoamento de docentes via cursos de atualização e implementação do ‘Plano

Nacional de Pós-Graduação’; ações de ‘coerência’ para integração entre os diversos níveis administrativos e ‘regionalização’ do ensino em função das necessidades do mercado; e, finalmente, ‘*constante avaliação de base, da situação de cada momento, antes de planejar o momento seguinte*’ (pp.46-48).

O capítulo ‘Planejamento’, assim como o ‘Roteiro Básico’, referia-se a todos os níveis de ensino. As propostas para o ensino superior pareciam tomar por pressuposto que todos os problemas elencados eram decorrentes da expansão desordenada de vagas e da falta de recursos financeiros, estruturais e humanos para a implementação das medidas propostas na RU/68. Atentando para a necessidade de ‘atitude prospectiva’ para desenvolver métodos capazes de identificar, com antecedência, as demandas educacionais futuras, concluía priorizando ações que, em termos quantitativos e qualitativos, podiam ser resumidas em “*conter e orientar o crescimento, segundo pesquisas que as necessidades sociais orientarem*” (pp.66-68).

Dentre as mestas propostas, cabe destacar a de encontrar ‘vocações macro e microrregionais’ que conduzissem a uma ‘relativa especialização’ das instituições escolares em resposta às demandas do meio no qual se inseriam. No caso das Universidades, esta preocupação permitiria selecionar cursos, adaptar currículos, montar programas de pesquisa e atuar sobre a ‘realidade circundante’ em função de objetivos sociais locais previamente determinados. Desta forma, haveria uma ‘equilibrada distribuição de funções entre esses dois níveis’, definidos como...

*“...instituições de ensino superior com vocação predominantemente nacional, em que a ótica básica do ensino será a abordagem dos problemas brasileiros como um todo e a pesquisa de revelação e solução dos mesmos, a par de instituições regionais por natureza”* (PNIE, p.72 – negritos do texto).

Com essa distinção, o Governo Federal não só assumia a dificuldade de implementar o modelo de indissociabilidade entre ensino e pesquisa em todo o sistema

universitário, como apresentava uma ‘solução’ para o mesmo ao propor a diferenciação entre instituições<sup>138</sup>.

No Governo Geisel foi elaborado o ‘IIº Plano Setorial de Educação e Cultura’/ IIº PSEC (1975-1979), que foi a público em 1976. Na prática, ele repetia as considerações feitas no PNIE, mas com maior detalhamento sobre os diferentes níveis de ensino e especificação de ações e metas a serem atingidas. Bastante enfático sobre a necessidade de imprimir qualidade ao sistema educacional do país, em especial o universitário, afirmava que a democratização do ensino não significava apenas “*democratização do acesso à educação, mas do sucesso que ela proporciona ao ser humano em sociedade*” (p.32).

Os problemas com o orçamento foram manifestos: explicitava que as ações seriam pautadas considerando a ‘defasagem’ entre as crescentes necessidades do sistema e possibilidades de inovar na obtenção de recursos, o que implicava em uma “*ação maximadora, entendida debaixo de um duplo enfoque: de um lado, aumento da eficiência interna do sistema (insumo/produto); de outro, a adequação dos resultados... às necessidades sociais e individuais*” (p.33).

Dentre as prioridades específicas, que deveriam assegurar meios para a ‘afirmação do homem brasileiro enquanto pessoa’, o IIº PSEC destacava a importância da ‘facilitação’ do acesso à educação, principalmente no Iº grau, e do aperfeiçoamento das atividades-meio, em especial a reestruturação do MEC (pp.33-34). É significativo que, neste item, não tenham sido feitas referências ao ensino superior (sempre destacado nos planos anteriores), mas apenas ao Iº grau.

---

<sup>138</sup> Em discurso na Escola Superior de Guerra, realizado em 1975, o Ministro da Educação Ney Braga abordou a questão da ‘especialização relativa’ das instituições de ensino superior como “*resposta que a Universidade deve proporcionar às necessidades sociais do meio a que mais diretamente serve*”. Alertando que não deveria ser perdido de vista o caráter ‘universal’ da Universidade, dizia que o desenvolvimento de programas de ensino, pesquisa e extensão em função de necessidades regionais deveria adaptar currículos e montar planos de pesquisa específicos, possibilitando “*distinguir instituições de ensino superior com vocação predominantemente nacional e outras de caráter regional, embora, em alguns casos, com programas similares ou comuns*”. Este critério, associado ao ‘princípio da economia de meios’, permitiria a ‘distribuição de funções entre Universidades’. Ou seja: apontava para a diferenciação entre estas.

Com base em dados de 1974, o IIº PSEC afirmava que o crescimento de matrículas no ES tinha superado as metas quantitativas estabelecidas no Iº PND; o índice de qualificação docente, no entanto, fora inferior. Apenas 10% tinham mestrado e 11% doutorado; cerca de 81% trabalhavam em regime de tempo parcial (*‘a rede particular quase não utiliza o regime de tempo integral’*). Além disso, apontava a inexistência de uma política efetiva de regionalização da expansão – ou seja, admitia que o crescimento nas regiões fora desigual (IIº PSEC, p.22).

Os objetivos gerais do IIº PSEC para a educação superior envolviam ensino, pesquisa e extensão, ‘dentro dos quadros estabelecidos no IIº PND’: 1) formar profissionais quantitativa e qualitativamente; 2) desenvolver capacidade nacional de pesquisa; 3) aperfeiçoar os programas de extensão. Quanto aos específicos, traziam à tona os ‘pontos de estrangulamento’ do sistema:

*“1) Elevar o nível de desempenho... visando maior eficácia; 2) Orientar a expansão segundo as necessidades dos distritos geoeducacionais, de modo a assegurar atendimento adequado das demandas; 3) Fortalecer o sistema, de sorte que o ensino se desenvolva em instituições mais adequadas do ponto de vista econômico e didático-científico; 4) incorporar pesquisa e extensão como atividades regulares, principalmente nas Universidades; 5) Aperfeiçoar os sistemas de acesso...”* (IIº PSEC, pp.36-37).

Nos capítulos referentes à especificação de Metas, Estratégias e Ações do Plano, foram reiterados: controle da expansão, aperfeiçoamento de docentes via pós-graduação, ‘regionalização’ das instituições, constante revisão dos currículos, término da construção dos *campi* universitários (a fim de maximizar a utilização da estrutura e melhorar a qualidade do ensino pelo uso de laboratórios). A ênfase na qualidade levava a freqüentes menções ao ‘Plano Nacional de Pós-Graduação’, que fora recém-elaborado.

A preocupação com o andamento dos cursos de pós-graduação tornou-se mais evidente a partir da segunda metade dos anos 70. A primeira definição e formalização de regras para este nível de ensino havia sido feita pelo CFE, em 1965, que distinguiu os cursos *lato sensu* e *stricto sensu*. A RU/68, visando garantir o nível de desenvolvimento do sistema, instituiu o credenciamento de diplomas e, a fim de implantar cursos em todo

o país em áreas do conhecimento consideradas prioritárias, criou cinco ‘Centros Regionais de Pós-Graduação’. Mas a proliferação e diversificação destes cursos continuou assistemática, apesar do Iº PSEC contar com um programa objetivando a efetiva implantação dos ‘Centros Regionais’.

O tema da pós-graduação voltou à pauta no início do governo Geisel, quando a expansão desordenada da graduação tornava visível a necessidade de imprimir qualidade aos cursos criados. Autoridades educacionais atribuíam as dificuldades de implantação da RU/68 ao fato de não haver uma política de pós-graduação para o aprimoramento do magistério superior, também necessária...

*“...em virtude da desigualdade na distribuição dos docentes com a titulação requerida, e ensejando grandes lacunas em áreas de conhecimento prioritário, por sua importância para o desenvolvimento brasileiro e efeito multiplicador na estrutura” (SOUZA, 1981:185).*

Neste contexto foi elaborado, em 1975, o ‘Plano Nacional de Pós-Graduação’/PNPG, que tinha por objetivo fundamental *‘transformar Universidades em verdadeiros centros de atividades criativas permanentes’* pela *‘constante investigação e análise em todos os campos e temas do conhecimento humano’* (p.15). O PNPG apresentava, em linhas gerais, uma política para a pós-graduação com a tônica na qualidade. Suas diretrizes previam: 1) institucionalização do sistema – determinava o claro estabelecimento do conteúdo didático, científico e profissional dos cursos, integrando-o às demais atividades universitárias; 2) elevação dos seus padrões de desempenho – determinava regras para o processo de seleção, regime de trabalho e concessão de bolsas aos alunos, definia a produção científica, regime de trabalho e seleção de docentes; 3) planejamento da expansão em âmbito nacional – estabelecia critérios para evitar o crescimento *‘parcialmente espontâneo e desordenado’* dos anos anteriores.

Ainda no sentido de melhorar a qualidade da pós-graduação, mas visando especificamente a formação dos docentes, foram criados o ‘Programa Institucional de Capacitação de Docentes’/PICD e o ‘Programa Nacional de Capacitação de Professores de Instituições de Ensino Superior’/ PROCAPIES, através da CAPES (órgão do MEC

responsável pelas atividades de capacitação de pessoal em nível superior) e do Departamento de Assuntos Universitários (DAU). Os planos-piloto destes programas foram implementados ainda em 1975.

#### **4.2 – A implementação da Reforma Universitária**

Analisaremos, neste item, a implementação de alguns dos pontos que caracterizaram o texto da RU/68: disseminação de uma visão tecnicista e burocrática de educação; adoção da indissociabilidade entre ensino e pesquisa; expansão de vagas; implantação da pós-graduação e de atividades de extensão; conceito de autonomia.

A reforma disseminou as visões **tecnicista e burocrática** de educação que, apesar de serem distintas, caminhavam entrelaçadas. Devido ao tecnicismo, o princípio de racionalidade e, por extensão, os de produtividade e eficácia, passaram a reger as IES<sup>139</sup>. Reduzindo os problemas à necessidade de racionalizar a administração, foi adotada a idéia de que para tudo deveria existir uma norma, uma disciplina a ser seguida, executada com um mínimo de recursos e objetivando o máximo de resultados (OLIVEIRA, 1991:83).

Tendo isso em vista, tornou-se necessário criar órgãos responsáveis pela distribuição de recursos, assim como mecanismos de regulação das atividades docentes, formando uma burocracia para verificar o ‘correto’ funcionamento institucional, segundo os interesses do Estado. A presença da burocracia em entidades de ensino justifica-se: 1) como representação da figura do Estado que controla, administra; 2) como treinamento e disciplina iniciados na escola, que continuarão nas fábricas ou

---

<sup>139</sup> VIEIRA (1982), em análise do conteúdo do Relatório do GTRU demonstra que a racionalização era o princípio básico da Reforma Universitária proposta, dela derivando as demais diretrizes.

qualquer outro local de trabalho. Quando ela existe nas escolas e preconiza estes dois aspectos, é chamada ‘burocracia pedagógica’<sup>140</sup>.

No bojo deste processo foi instaurada uma ‘cúpula administrativa’ nacional, formada por funcionários de ministérios da área Econômica e do Planejamento (não por educadores), para administrar as escolas com perspectiva empresarial<sup>141</sup>. As IES, além de presas às malhas da burocracia governamental, viram o MEC submisso às determinações destes Ministérios. Como resultado, decisões relativas ao funcionamento interno destas instituições, antes tomadas no âmbito dos seus órgãos administrativos (tais como normas de seleção de candidatos, contratação e nomeação de pessoal), passaram a uma instância superior. O Estado passou a controlar tudo e, contrariando as recomendações que proibiam a criação de novos órgãos, formou uma enorme burocracia também no setor educacional. Deste modo, a modernização criou uma ‘*complexidade administrativa e intrincada teia de mecanismos de controle*’ dentro e fora da Universidade, tornando sua estrutura geral ainda mais ‘conservadora’ que antes (ROMANELLI, 1984:233).

Quanto à instauração do princípio de **indissociabilidade ensino e pesquisa**, característica do modelo moderno, foi objeto de medidas como: estabelecimento da carreira do magistério vinculada à titulação acadêmica; preferência ao regime de dedicação exclusiva ao ensino e à pesquisa; organização da pós-graduação em centros de competência reconhecida, principalmente nas áreas científicas e tecnológicas, de maior demanda industrial. No entanto, o país não dispunha de condições financeiras nem recursos humanos suficientes para promover o crescimento segundo este formato. Nas palavras de Anísio Teixeira: “*Não há nenhum poder de lei que possa subitamente transformar todos esses professores em pesquisadores e dizer que toda Universidade vai*

---

<sup>140</sup> Segundo LOBROT (1973), não é suficiente criar pessoas instruídas e adaptadas. É necessário que elas sejam adaptadas de certa maneira, que se comportem de determinado modo, que formem determinado tipo de homem. São estes os objetivos que subentendem (e, por outro lado, derivam) a organização da ‘burocracia pedagógica’.

<sup>141</sup> Houve, em todo o país, a formação de uma ‘*tecnoestrutura estatal*’ - conceito que engloba, além do conjunto de técnicos que exercem as principais atividades no processo de elaboração, execução e controle de um plano (tecnocratas), os órgãos e os meios que lhe são necessários (IANNI, 1996b:315).

*fazer pesquisa*” (Apud CUNHA, 1988:309 – grifos do autor). Sendo assim, foram tomadas medidas no sentido da expansão e da modernização do sistema, mas que ensejaram políticas bastante diferentes.

Para estimular a **expansão de vagas** o Governo Militar propôs, inicialmente, o critério da ‘racionalidade’ de recursos – instalação de Licenciaturas Curtas, Ciclo Básico e matrículas por disciplina - que possibilitava rápido crescimento do número de matrículas, além da utilização do ‘potencial disponível’ segundo os princípios da não duplicação de recursos e aproveitamento da capacidade ociosa - vagas de vestibular, por exemplo (Tabela 2).

Anos	Nº vagas	Crescimento Anual
1968	88.588	-
1969	117.229	32,3
1970	145.000	23,7
1971	202.110	39,4
1972	223.009	10,3
1973	282.333	26,6
1974	309.448	9,6
1975	348.227	12,5
1976	382.418	9,8
1977	393.560	2,9
1978*	405.367	3,0

\* Dados estimados

Fonte: Relatório MEC/ SESu (1978)

**Tabela 2: Evolução do número total de Vagas Oferecidas no Ensino Superior no período 1968-1978.**

Mas, após constatar que a adoção destas medidas fazia parte de um processo longo, difícil e cheio de limitações, liberou verbas à iniciativa privada para abertura de escolas superiores. Ele próprio começou a permitir, através do CFE, a criação desenfreada de escolas e instituições isoladas, contrariando a regra estabelecida pela reforma de que o ensino deveria ser realizado apenas excepcionalmente nestas instituições (Tabela 3).

Regiões	1968			1978		
	Estabelecimentos Universitários		Total Estab.	Estabelecimentos Universitários		Total Estab.
	Nº	%		Nº	%	
<b>Norte</b>	2	40	5	3	27	11
<b>Nordeste</b>	12	24	50	16	18	90
<b>Sudeste</b>	16	7	246	25	4	581
<b>Sul</b>	10	17	60	15	10	152
<b>Centro-Oeste</b>	3	27	11	5	18	28
<b>Total</b>	43	12	372	64	7	862

Fonte: Relatório MEC/ SESu (1978)

**Tabela 3: Participação do Ensino Universitário na oferta regional no período 1968-1978.**

Repetiu-se, portanto, um fenômeno anteriormente verificado nas décadas de 40 e 50, quando escolas privadas de IIº grau tornaram-se, do dia para a noite, faculdades. Cidades de pequeno porte e sem professores qualificados, com estímulo do Governo Federal em termos de financiamento e sem controle do CFE quanto às normas de funcionamento, montaram cursos de ensino superior em prédios totalmente sem infraestrutura, como laboratórios e biblioteca. E, como a lógica do setor privado persegue o lucro, esta expansão desembocou em um grande número de cursos e instituições: a) sem pesquisa – que exigiria investimentos sem previsão de retorno/lucro; b) sem qualidade – dada a rapidez com que era permitida a abertura de cursos e escolas. A precariedade do crescimento alavancado por este setor, portanto, equacionou o problema da falta de vagas transformando-o em outros: instituições fragmentadas e sem condições mínimas de funcionamento, além de docentes despreparados para a função<sup>142</sup> (Tabela 4).

<sup>142</sup> “Não basta aumentar o número de estudantes superiores para nos vangloriarmos. Máxime à custa da proliferação de escolas superiores de araque, em locais onde até o ensino primário é nulo. (...)”

Natureza  Insttit.  Ano	Universidades		Estabelecimentos Isolados		Federações	
	Públicas <sup>¢</sup>	Privadas <sup>£</sup>	Públicos	Privados	Públicas	Privadas
1971*	31	16	81	511	(-)	(-)
1975	36	21	92	711	(-)	(-)
1980	43	22	65	643	1	19

Fonte: SAMPAIO (2000)

\* Não existem dados disponíveis por tipo de estabelecimentos anteriores a 1971.

¢ Públicas referem-se à soma de estabelecimentos federais e estaduais.

£ Privadas referem-se à soma de estabelecimentos particulares e municipais.

(-) Até 1975 as estatísticas não consideravam Federação de Escolas separadamente.

**Tabela 4: Estabelecimentos de Ensino Superior segundo a dependência administrativa e natureza institucional no período 1971-1980.**

É importante ressaltar que, mais uma vez contrariando o texto da RU/68 e o discurso do MEC, a expansão não foi feita nas áreas consideradas prioritárias, as tecnológicas, mas na de Artes e nas Ciências Humanas e Sociais - desde o Golpe de 64 consideradas incompatíveis com a demanda do mercado, dado o número de excedentes profissionais (Tabela 5).

*"A expansão foi conduzida pelo setor privado pelos cursos propiciadores da mais elevada taxa de lucro, pouco ou nada tendo a ver com a formação da força de trabalho para os setores dinâmicos da economia. Menos ainda com a preparação de agentes da propalada 'consciência crítica e criadora'" (CUNHA, 1988:322).*

---

*Estamos assistindo à transformação de colégios e ginásios em faculdades (de letras, direito, economia e outras atividades de conhecimento que não precisam de grandes aparatos técnicos, laboratórios), que*

Áreas	1968		1978		Crescimento no período 68-78 %
	Nº	%	Nº	%	
<b>Exatas e Técn.</b>	299	<b>17,6</b>	897	<b>23,6</b>	200,0
<b>Engenharia</b>	163	9,5	317	8,3	94,4
<b>Saúde e Biológ.</b>	196	<b>11,5</b>	438	<b>11,5</b>	123,5
<b>Medicina</b>	56	3,2	75	1,9	33,9
<b>Enfermagem</b>	42	2,5	60	1,5	42,9
<b>Nutrição</b>	-	-	14	0,4	-
<b>Agrárias</b>	37	<b>2,1</b>	66	<b>1,7</b>	78,3
<b>Humanas</b>	971	<b>56,7</b>	1.811	<b>47,6</b>	86,5
<b>Educação</b>	578	33,7	969	25,4	67,6
<b>Letras</b>	114	<b>6,6</b>	383	<b>10,1</b>	236,0
<b>Artes</b>	95	<b>5,5</b>	209	<b>5,5</b>	120,0
<b>Total</b>	1.712	100,0	3.804	100,0	122,2

Fonte: Relatório MEC/ SESu (1978)

**Tabela 5: Distribuição dos Cursos Oferecidos por Área de Conhecimento no período 1968/1978.**

Além disso, o propagado controle quanto à distribuição geográfica das instituições, a fim de corrigir distorções regionais, também não se concretizou. Em 1970, a região Sul-Sudeste tinha 83,8% dos matriculados, Norte-Nordeste 11,8%. Em 1977, este quadro permanecia praticamente inalterado: 84,8% e 12% (Tabela 6).

---

*não exigem senão prosápia...*” (COUTINHO, 1977:14 – negritos do texto)

Regiões	Vagas Oferecidas				Crescimento no período 70-77 %
	1970	% sobre o total	1977	% sobre o total	
<b>Norte</b>	2,1	1,4	5,1	1,3	143
<b>Nordeste</b>	15,1	10,4	41,9	10,7	177
<b>Sudeste</b>	97,1	67,0	263,4	66,9	171
<b>Sul</b>	24,3	16,8	70,4	17,9	190
<b>Centro-Oeste</b>	6,4	4,4	12,8	3,2	100
<b>Total</b>	145	100	393,6	100	171

Fonte: Relatório MEC/ SESu (1978)

**Tabela 6: Distribuição Regional de Oferta de Vagas no período 1970-1977**

A expansão de vagas no setor público também foi significativa, mas seguiu outro padrão. Voltou-se para: (a) cursos em áreas consideradas estratégicas – as tecnológicas; (b) criação de instituições/centros universitários em regiões pobres, com menor demanda de vagas e sem interesse de participação do setor privado – Norte, Nordeste, Centro-Oeste; (c) criação ou reforço de ‘centros de excelência’ em pesquisa; (SAMPAIO, 2000:69-70).

Para VELLOSO (1987), a expansão dos setores público e privado, embora tenha sido diferenciada, seguiu uma mesma ‘política de privatização’, cuja origem não foi a limitação de recursos por parte do Estado, mas a percepção do setor de ensino como oportunidade de investimentos e de elevada rentabilidade para o capital privado.

*“A alta lucratividade desses investimentos levou à instalação de uma rede de negócios de tal envergadura que, em fins dos anos setenta, após a contenção da vertiginosa expansão da matrícula no ensino privado, essa indústria fornecia a terceira maior fonte de arrecadação de impostos no estado de São Paulo” (VELLOSO, 1987:114).*

Esta política seria visível no posicionamento do MEC com relação ao Programa de Crédito Educativo/ PCE e à elaboração do orçamento das instituições federais. No caso do PCE, baseado na teoria do capital humano, sua implantação serviu para financiar grande parte da instalação da rede privada, sobretudo escolas de pequeno porte e baixa qualidade<sup>143</sup>. Quanto ao orçamento, ao invés de dotar as instituições federais com os recursos necessários ao seu funcionamento, o Governo distribuía quantias suplementares através de convênios para projetos específicos (com o próprio Ministério ou outras agências), alocando verbas de forma seletiva para algumas em detrimento de outras. Com isso as instituições, desprovidas de recursos suficientes, eram *'constrangidas a trocar sua autonomia por convênios que não lhe interessavam, como forma de obter mais verbas'*, fortalecendo o Estado como orientador dos rumos das instituições e da implantação de infra-estrutura de pesquisa (VELLOSO, 1987:118-119).

Apesar de todo o discurso sobre falta de planejamento e controle do Estado sobre o setor educacional antes do Golpe, o Governo Militar não criou mecanismos de avaliação visando ajustes ou correção de rumos para as políticas que propôs. Não eram disponíveis, inclusive, métodos adequados para coleta e sistematização de dados sobre as instituições, cujo crescimento desordenado após RU/68 agravou a falta de regulação sobre o sistema. Mas, apesar da precariedade dos dados quantitativos e da ausência de análises qualitativas sobre a evolução das medidas e recursos empregados, o IIº PND e o PNIE (ou seja, em meados dos anos 70), como vimos, já evidenciavam distorções na proposta da reforma<sup>144</sup>.

---

<sup>143</sup> Estudo de VELHO, S. (1983) mostrou que entre 1976-1980 o PCE firmou 260 mil contratos de financiamento de anuidade, 2/3 destes com alunos de instituições particulares. Os empréstimos para manutenção de estudantes, não tendo sido reajustados ao longo do tempo, no último ano de funcionamento da primeira fase do programa (1983) tinham valor simbólico - 3% do salário mínimo. O 'repasse' de verbas públicas para o setor privado ficaria evidente ainda na questão da inadimplência dos estudantes junto ao PCE, que chegou a 50%. As agências financiadoras estatais arcaram com todos os prejuízos, e as instituições privadas receberam integralmente todas as anuidades (apud VELLOSO, 1987:115-116).

<sup>144</sup> Para tratar deste problema foi realizado pelo MEC, em 1975, um estudo sobre a RU/68 "*Avaliação da Implantação da Reforma Universitária*", a fim de analisar as dificuldades da implementação das diretrizes estabelecidas.

De uma perspectiva histórica, verifica-se que a progressão da expansão de vagas no ensino superior foi desordenada desde a década de 50. Após o Golpe de 64, a tecnocracia ativada para resolver este problema tratou-o de forma estritamente técnica (ou seja, como carência de propostas quanto à gestão e alocação de recursos com visão empresarial e compatível com as demandas), não considerando elementos complexos e fundamentais do seu equacionamento, como: pressão de demandas políticas regionais, necessidade de legitimação dos ocupantes do Poder, insuficiência de recursos humanos e financeiros etc. Sendo assim, promoveu-se o crescimento quantitativo, mas os reflexos qualitativos - esperados das medidas de 'modernização' - não se fizeram valer para o conjunto das IES.

Quanto à **pesquisa**, foi implementada exclusivamente pelo setor público, sem apoio do capital privado. Os recursos para montar infra-estrutura e contratar pessoal, concentrados nas agências de fomento, foram direcionados para instituições estatais, mas em áreas do conhecimento e locais específicos. Apenas algumas escolas e Universidades particulares, de caráter confessional, desenvolveram cursos e laboratórios com este fim, mas também o fizeram com forte aporte de recursos públicos<sup>145</sup> (VELLOSO, 1987:119). A pesquisa, portanto, teria se tornado privilégio de algumas instituições estatais/centros 'escolhidos' que catalisaram os recursos disponíveis para este fim - os chamados *centros de excelência*.

O caráter seletivo da Universidade, diante da enorme ampliação das vagas, foi transferido para os cursos de **pós-graduação**. Mas estes, assim como os cursos de graduação, também cresceram muito rápida e desordenadamente após a RU/68, sem nenhum controle qualitativo (Tabelas 7 e 8). Tal crescimento teria sido alavancado por três fatores: (a) necessidade de obtenção de títulos para ascender na carreira docente; (b) dificuldade/poucas oportunidades de inserção, dos jovens doutores, nos cursos já

---

<sup>145</sup> Segundo VELLOSO (1987:119), há estimativas de que a PUC/Rio de Janeiro, por exemplo, que desde a década de 70 desenvolve pesquisa de alto nível na área de Exatas, custeava cerca de 70% a 80% do total de suas despesas através de convênios com a FINEP. Deste modo, as agências de fomento também tiveram papel de relevo no financiamento do ensino privado, transferindo a estas "recursos orçamentários que faltavam à Universidade pública".

instituídos, levando-os a buscar outros espaços; (c) dinamismo e prosperidade das agências de fomento que, via de regra, ofereciam recursos para a criação de novos espaços institucionais (CASTRO, 1985:20).

*“Estamos diante do grande risco de desmoralização da pós-graduação. Daqui a pouco, se o egrégio CFE não tomar cuidado, onde não há ensino primário haverá cursos de pós-graduação. Até os índios da reserva do Xingu vão receber diplomas de mestres em letras ou história”* (COUTINHO, 1977:17)

Ano	Alunos Vinculados		Alunos Titulados		Cursos	
	Nº	% cresc.	Nº	% cresc.	Nº	% cresc.
1969	1.352	-	261	-	125	-
1970	3.068	127	490	87	228	82
1971	5.690	85	611	24	362	59
1972	8.960	57	837	36	462	28
1973	10.887	22	1.133	35	552	19
1974	15.212	40	1.365	20	610	11
1975	22.245	46	2.309	69	673	10
1976	26.255	18	2.387	3	764	15
1977	31.532	20	3.223	35	839	10
1978	33.034	5	4.261	32	879	5
1979	36.608	11	2.689	37	974	11
1980	38.609	5	4.675	73	982	1
1981	38.748	0	5.368	14	1.021	4

Fonte: CASTRO (1985)

**Tabela 7: Número de Alunos Vinculados, Titulados e Cursos na Pós-Graduação no período 1969-1981.**

A visível necessidade de uma política de ordenamento e regulamentação foi levada a cabo a partir de 1975, pelo ‘Plano Nacional de Pós-Graduação’. A partir dele os cursos de pós-graduação começaram a ser controlados pelas agências financiadoras –

CAPES e CNPq. Quanto às Universidades, totalmente submissas ao MEC, não podiam empreender quaisquer ações (quanto ao currículo e à abertura de novos cursos, por exemplo) sem prévia autorização das mesmas.

Ano		1965		1970		1975		1980		
Área e Nível	Nº	% cresc.	Nº	% cresc.	Nº	% cresc.	Nº	% cresc.	Nº	% cresc.
				65-70		70-75		75-80		
Educação	M	1	-	4	400	19	475	26	136,8	
	D	-	-	-	-	-	-	6	-	
Ciências Exatas	M	6	-	41	683,3	74	180,5	100	135,1	
	D	4	-	24	600	43	179,1	53	123,2	
Ciências Biológicas	M	4	-	17	425	54	317,6	75	138,8	
	D	5	-	12	240	26	216,6	40	153,8	
Ciências Sociais	M	1	-	15	1500	58	386,6	79	136,2	
	D	1	-	2	200	14	700	24	171,4	
Engenharia	M	7	-	38	542,8	65	171	79	121,5	
	D	-	-	10	-	24	240	32	133,3	
Profissões De Saúde	M	-	-	8	-	104	13.000	152	146,1	
	D	-	-	4	-	42	1.050	66	157,1	
Profissões Sociais	M	-	-	4	-	36	900	59	163,8	
	D	-	-	3	-	13	433,3	18	138,4	
Profissões Agro-Ind.	M	7	-	21	300	44	209,5	87	197,7	
	D	-	-	4	-	9	225	13	144,4	
Letras e Logística	M	-	-	13	-	35	269,2	41	117,1	
	D	-	-	8	-	12	150	21	175	
Total	M	26	-	161	619,2	490	304,3	710	144,9	
	D	10	-	67	670	183	273,1	272	148,6	

Fonte: CASTRO (1985)

Legenda: M – mestrado; D – doutorado.

**Tabela 8: Evolução do número de cursos da Pós-Graduação por área de conhecimento e nível.**

A partir de 1976, portanto, passou-se a elaborar mecanismos de avaliação da pós-graduação. Estes, por um lado, trouxeram reflexos positivos ao sistema em termos da sua qualidade mas, por outro, contribuíram para ampliar uma distorção: a orientação das agências distribuírem recursos suplementares para pesquisa aumentou a distância entre as instituições que se limitavam a oferecer cursos de graduação (maioria das privadas e grande parte das públicas) e as que possuíam pós-graduação (basicamente públicas). Desta forma, sedimentou-se a idéia de *instituições de pesquisa*, com infra-estrutura e ocupadas do trabalho científico (em geral Universidades), em oposição às *instituições de ensino*, ocupadas da formação profissional (em geral institutos isolados do setor privado).

É importante destacar uma diferenciação ocorrida nas instituições universitárias estatais no âmbito de pesquisa. Por diversos motivos, poucas conseguiram organizar e manter infra-estrutura e atividades científicas (como publicações) em níveis internacionais, ou seja, fazer pesquisa com ‘excelência’. Gerou-se, assim, um grupo ‘intermediário’ entre as instituições que se dedicaram fortemente à investigação e aquelas que privilegiaram atividades de ensino. Além disso, devido à forma como a pesquisa foi implementada nas Universidades, criou-se uma dicotomia graduação x pós-graduação, uma vez que raras instituições conseguiram integrar de fato as atividades acadêmicas destes dois níveis.

O princípio da indissociabilidade ensino e pesquisa, portanto, foi frustrado dada a forma com que se estimulou a expansão de matrículas na graduação e a atividade investigativa via cursos de pós-graduação. Determinadas por diferentes políticas e dirigidas para diferentes instituições, na década de 70 proliferaram três tipos ‘básicos’ de IES: 1) a *privada* que *expande vagas na graduação*, recebendo subsídios do MEC para tanto; 2) a *pública* que *privilegia a pesquisa* com apoio das agências de fomento; 3) a *pública* que, com infra-estrutura e recursos humanos insuficientes para pesquisa, não desenvolve a pós-graduação e, portanto, não se beneficia de *recursos suplementares* mantendo-se numa posição ‘intermediária’ entre as duas anteriores.

No que diz respeito à **extensão**, era concebida pela UNE como desenvolvimento de atividades acadêmicas em consonância com as necessidades sociais e da comunidade em que estava inserida. Tratava-se de *“atuar junto às ‘comunidades desassistidas’ de maneira mais sistemática, para direcionar a sua organização e adequar as mudanças à nova ideologia do desenvolvimento”* (FAGUNDES, 1986:62). Apesar de todas as ‘vicissitudes desta pretensão’ objetivava-se, em suma, que as necessidades sociais gerassem uma pauta para o desenvolvimento das atividades de ensino e pesquisa da Universidade.

As referências à extensão feitas pelo Governo Militar, no entanto, inclusive as diretrizes dadas à sua implementação na RU/68, estavam vinculadas à idéia de prestação de serviços: *“as atividades de extensão propiciarão aos corpos discentes oportunidades de participação em programas de melhoria das condições de vida da comunidade e no processo geral de desenvolvimento”* (Lei n.º5.540, Art.40, letra ‘a’). Contando com o auxílio de dirigentes universitários, empresários e o próprio governo, a extensão deveria atuar de modo a subsidiar treinamento profissional e desestimular participação política.

*“...canalizar as demandas de participação política, de crítica ao subdesenvolvimento e ao imperialismo, de superação pela prática das insuficiências dos currículos escolares, para objetivos que reforçassem a ordem social e o próprio regime”* (CUNHA, 1988:65).

Com esta perspectiva, a modernização da relação Universidade-Sociedade deu-se pela elaboração de vários projetos (estágios, programas de desenvolvimento regional) que, redirecionando a ação dos estudantes para o assistencialismo, ‘transmudaram’ os objetivos originais da extensão. A utilização desta como crítica a um determinado modo de desenvolvimento social, feita na década de 60, foi substituída por uma *‘prática paternalista e caritativa de assistência às populações ditas carentes’*. Com o objetivo real de tornar-se um *‘mecanismo político de ajustamento e acomodação social’*, acabou

por não se integrar às atividades acadêmicas como 'terceira função' da Universidade<sup>146</sup> (FAGUNDES, 1986:74-75).

Quanto à **autonomia**, foi ignorada pela Lei da Reforma, que centralizou o poder nas mãos de dirigentes acadêmicos (reitor, diretor e seus vices) diretamente indicados pelo Presidente da República, sem consulta prévia à comunidade acadêmica. Sem poder gerir-se nos aspectos administrativo, didático, financeiro e científico, a Universidade deixou de ser gerenciadora de seus próprios recursos e responsável por sua disciplina. Este processo, concomitante à repressão do movimento estudantil e à exoneração de professores, também deixou-a sem condições para *pensar-se*.

*"...ao invés de supervisionar a atuação das Universidades, tem assumido o processo decisório de sua gestão administrativa, principalmente nas atividades-meio (...) não lhes tem permitido adquirir 'maturidade institucional' que possibilite condições de 'assumirem a busca e formulação de seus próprios modelos' de estrutura e operação"* (MARTINS, NICOLATO, apud BOAVENTURA, 1988:251).

O principal aspecto negativo desta ênfase na centralização e no caráter técnico da administração universitária parece ter sido a formação de uma 'cultura', no interior das instituições, de que eram *desnecessários* pessoas ou programas que analisassem a Universidade como um sistema complexo, com vocação individual, inserido em um determinado contexto científico ou social. Além disso, definidas por rígidas normas tecnocráticas, foram obrigadas a copiar um modelo que não dava muita margem para diferenciações, apesar do discurso do MEC sobre 'vocações regionais'.

---

<sup>146</sup> FAGUNDES (1986) trata da implantação da extensão após a RU/68. Tomando por base programas do 'Centro Rural Universitário de Treinamento e Ação Comunitária' / CRUTAC (iniciado em 1966, na UFRN) e do 'Projeto Rondon' (iniciado em 1967), além do posicionamento do CRUB a respeito, este autor afirma que as atividades extensionistas apenas contribuíram para dissimular o caráter elitista da Universidade, tendo por limite *"o ajustamento e acomodação social, uma vez que não levam em conta os determinantes que fazem que um grupo social seja, exatamente, marginalizado e desintegrado"* (FAGUNDES, 1986:165). Quanto ao controle político-ideológico exercido por esta atividade, SALLES (1986) afirma que não se restringia aos estudantes, operando também sobre as comunidades assistidas, prevenindo assim possíveis focos de protesto subversivo.

Mas, à medida que se verificava que as medidas burocratizantes e que a centralização da gestão não resolviam os problemas acadêmicos (alguns, ao contrário, estavam sendo agravados), os tecnocratas do planejamento começaram a ficar incomodados com o controle/responsabilidade do Governo sobre as IES. E estas, mais uma vez, foram ‘cobradas’ por sua incompetência gerencial.

*“Parece que a Universidade espera do Governo não só os recursos para sua manutenção, mas também a iniciativa de todas as suas ações. Isso gera um clima e uma mentalidade... que inibem o exercício da criatividade, a consciência de seus objetivos e a consecução de sua autonomia. A grande verdade... é que ninguém, a não ser ela mesma, pode fazer a Universidade funcionar e crescer”* (BRAGA, apud BOAVENTURA, 1988:241).

### **4.3 – Implicações da Reforma Universitária**

#### **4.3.1 – A Nova Crise da Universidade**

Em uma análise dos reflexos da RU/68, do ponto de vista quantitativo, pode ser feita uma avaliação positiva, dado o estímulo à ampliação de vagas. Mas não se pode fazer o mesmo do aspecto qualitativo. Como acabamos de demonstrar, embora a implementação do modelo moderno também implicasse iniciativas nesta direção (tempo integral, indissociabilidade entre ensino-pesquisa, pós-graduação), estas ficaram restritas a poucas instituições, a maioria delas públicas e já ocupadas da sua assimilação. Até mesmo as medidas tecnocráticas emprestadas dos EUA (departamentos, sistema de créditos, carreiras curtas), que imprimiriam maior produtividade e eficiência ao sistema, não puderam ser implementadas – não havia *campi*, equipamentos, tampouco docentes e pessoal qualificado em número suficiente.

Neste quadro, o ensino superior manteve-se elitizado, à medida que poucas instituições tiveram condições de oferecer cursos com um mínimo de qualidade – professores preparados, bibliotecas atualizadas, laboratórios equipados, instalações

adequadas. Além disso, a ampliação de vagas deu-se principalmente em instituições privadas, privilegiando o topo da pirâmide social. Deste modo, *“a política de ensino superior não se constituiu instrumento de equidade social, como se propunha, mas de conservação da estrutura de desigualdade”* (GERMANO, 1993:152).

Com relação ao setor produtivo, a Universidade não foi além da produção de técnicos/mão-de-obra qualificada. Não obstante o significativo esforço de formar um sistema de pós-graduação com massa crítica em diversas áreas, os progressos obtidos não foram capazes de alavancar a produção de ‘tecnologia nacional’ e a transferência de tecnologia senão em áreas específicas, devido à inexistência de uma rede de relações Universidade - Setor Produtivo que propiciasse algo além de prestação de serviços.

A Lei n.º 5.540, portanto, na prática não modernizou o sistema de ensino superior, conforme o desejado, pois pouquíssimas instituições conseguiram estruturar-se de modo a assimilar o modelo proposto. A maioria dos cursos e instituições (existentes ou criados) sequer tentou implementá-lo, tendo se ocupado mais com ‘imitar’ sua base estrutural e organizacional, ajustando-se às normas e à estrutura jurídica impostas pelo Estado, que com encontrar sua vocação de ensino e pesquisa a partir dos potenciais e das demandas do meio em que estavam inseridos.

*“A Reforma Universitária enfatiza a indissociabilidade entre ensino e pesquisa. No entanto... na prática o que se constata é que isso não foi efetivado. A pesquisa continua sendo, na Universidade brasileira, atividade secundária e suplementar, enquanto o ensino é desenvolvido como atividade principal (...) A Universidade pluriversal, criadora e crítica de que fala o Grupo de Trabalho continua uma utopia entre nós”* (FÁVERO, 1977:83-84).

As diretrizes do Governo Geisel para o ensino superior, expressas no ‘IIº Plano Setorial de Educação e Cultura’/ PSEC e na ‘Política Nacional Integrada de Educação’, elaborados em meados da década de 70, já evidenciavam os problemas decorrentes da Reforma Universitária/68. A crise causada por excedentes universitários e por rebeliões estudantis nos anos 60, foi substituída por ensino sem qualidade, excedentes no mercado de trabalho e falta de integração da estrutura de pesquisa montada com a sociedade e o mercado.

Os indícios de que havia uma nova crise na Universidade estavam explícitos não só em diversos documentos do MEC, como também na fala de seus dirigentes. O discurso da posse do diretor-geral do Departamento de Assuntos Universitários/ DAU, Sr. Edson Machado de Souza, em 18.3.1974, os principais problemas do ensino superior no país eram avaliados como:

*“...predominância do ensino de graduação como simples adestramento profissional, ministrado em sua maioria por estabelecimentos particulares isolados; carência de professores pós-graduados e administradores universitários devidamente preparados; graves disparidades regionais na oferta dos serviços educacionais e concentração excessiva de cursos e matrículas na área de Ciências Humanas”<sup>147</sup>.*

A partir deste diagnóstico, as diretrizes estabelecidas pela DAU, em janeiro de 1975, foram: 1) fortalecer o sistema universitário (ao invés de escolas isoladas); 2) ordenar sua expansão em função dos distritos geoeeducacionais, com particular atenção aos estados que apresentavam maior densidade de estabelecimentos de ensino superior. A observância destes dois itens deveria levar à expansão pela complementaridade /união de estabelecimentos e cursos existentes, não pela criação de novos; 3) intensificar a qualificação docente; 4) aperfeiçoar os métodos de gestão universitária, incluindo os recursos humanos e a melhoria de mecanismos de produção de informações e outros subsídios para o processo decisório. A ordenação do sistema exigia, ainda, uma política de contenção para *‘reflexão e apropriação de informações disponíveis’*<sup>148</sup>. Cabe notar que tanto o diagnóstico quanto as medidas sugeridas eram bastante semelhantes aos do Governo que assumiu o poder logo após o Golpe de 64...

Mas o diretor-geral da DAU diagnosticava que a Universidade *continuava* em crise também devido à interferência de fatores externos. Ele considerava que os principais desafios à instituição acadêmica pela era moderna – expansão, qualificação e funcionalidade – estavam gerando uma crise em nível mundial, que se refletia também

---

<sup>147</sup> In: BRASIL. Secretaria de Ensino Superior (1979) **O Ensino Superior no Brasil (1974-1978)**.

<sup>148</sup> Diretrizes da DAU para o Ensino Superior, pp.11-12. In: BRASIL. Secretaria de Ensino Superior (1979) **O Ensino Superior no Brasil (1974-1978)**.

no Brasil: “*a crise não é peculiar à Universidade brasileira, é um sintoma, ou se preferirem, uma manifestação do estado de perplexidade, frustração e angústia que a civilização moderna está gerando nos indivíduos e agrupamentos sociais*”<sup>149</sup>.

A importância que ganhava este tema no âmbito da sociedade levou a ‘Comissão de Educação e Cultura’ da Câmara dos Deputados, em 1977, a realizar um seminário sobre o Ensino Superior. Para a realização deste evento também foram utilizados dois tipos de justificativa: (a) o cenário *externo* - a transição, em todo mundo, de uma ‘educação para a elite’ para a ‘educação para todos’, decorrente de fatores como urbanização, desenvolvimento em C&T, ascensão de massas, mudança de valores e ‘necessidade de preservar raízes culturais’ – ou seja, de elementos que interferiam no processo educacional das sociedades contemporâneas; (b) o cenário *interno* - o ‘crescimento desordenado’ de vagas havia gerado problemas que, se não fossem equacionados de forma devida, poderiam ‘tolher os elevados objetivos da Universidade’<sup>150</sup>.

Dentre as recomendações resultantes deste seminário encaminhadas ao MEC como propostas, destacamos:

- 1) *Adoção de medidas* práticas restritivas para *conter a massificação da graduação*, além de fiscalização mais eficiente quanto à qualidade do ensino oferecido – a fim de garantir que a criação de novos cursos fosse ‘precedida de cuidadosa reflexão’;
- 2) *Diminuição do ritmo de expansão dos cursos de mestrado e doutorado*, com intensificação dos cursos de extensão e aperfeiçoamento, de curta duração, visando atender às solicitações do mercado de trabalho – esta proposta decorria da observação de: deficiências de desempenho; ausência de preocupação didática; desperdício e/ou

---

<sup>149</sup> Discurso do Sr. Edson Machado em sua posse como diretor-geral da DAU, 18.3.1974. In: BRASIL. Secretaria de Ensino Superior (1979) *O Ensino Superior no Brasil (1974-1978)*.

<sup>150</sup> O “Seminário sobre Ensino Superior” promovido por esta comissão realizou-se no período entre 03 de agosto e 09 de novembro de 1977. Numa primeira fase constou de conferências sobre temas gerais para, a seguir, tratar de temas específicos das diversas áreas do conhecimento. Dele participaram professores representantes de duas Universidades estaduais de São Paulo (USP e Unicamp) e de sete Universidades Federais (Rio de Janeiro, Bahia, Minas Gerais, Brasília, Pernambuco, Paraná e Rio Grande do Sul).

mau uso de recursos de pesquisa; formação de mestres e doutores em tempo muito curto, comprometendo a qualidade; indevida ‘generalização de conceitos’, que iriam da idéia de que o mestrado garantiria um bom professor à repetição de livros por docentes;

3) *Reexame da distribuição de verbas* para os centros de pós-graduação e pesquisa, evitando desperdícios no financiamento de investigações idênticas (realizadas em centros diferentes) e inútuas – ou seja, estabelecimento de critérios racionais para a concessão de financiamento.

4) *Transformação*, ao menos parcial, do *ensino superior gratuito em autofinanciado* (oferecida, eventualmente, a opção de crédito educativo), com injeção maciça dos recursos disponíveis no Iº e IIº graus – destacava-se, neste caso, a necessidade de buscar outras fontes de renda capazes de financiar a Universidade: ‘*o ensino que abrange menos de 5% dos estudantes recebe, da esfera federal, o dobro do que é destinado aos 95% restantes*’.

5) *Não obrigatoriedade do mestrado ou doutorado para a docência universitária*, para a qual, mais importante que o título, seria considerada a experiência profissional, o lastro cultural e a capacidade de transmissão de conhecimentos. Com o intuito de melhorar a qualidade do ensino, seriam contabilizados: a) aperfeiçoamento, reciclagem e especialização dos docentes (não apenas cursos de pós-graduação; b) restabelecimento da ‘livre docência’, para que tanto técnicos especializados quanto portadores de títulos pós-graduados pudessem exercer o magistério em condições idênticas.

6) *Integração da pós-graduação com a realidade do mercado de trabalho* e com os cursos de *graduação* – esta deveria conhecer e respeitar as condições do mercado e servir ao ensino, aprimorando-o, de modo a “*conscientizar que a grande razão de ser da Universidade, e seu objetivo primeiro, é o ensino de graduação*”<sup>151</sup>.

---

<sup>151</sup> Também foram propostas: a) nova análise da reestruturação do ensino de 2º grau, cujo desempenho era considerado ineficiente. Neste contexto, propunha-se a reativação dos cursos técnicos em função das necessidades socioeconômicas regionais e melhorar a qualidade do ensino de IIº grau; b) reformulação imediata do exame vestibular, pois a unificação não atendia os objetivos almejados. A ‘desunificação’ global do vestibular era vista como ‘necessidade urgente, indiscutível e irreversível’; c) melhor

As recomendações deste Seminário explicitavam que o anseio de imprimir maior qualidade às IES e de ampliar o vínculo destas com o setor produtivo não vinha apenas do MEC, mas também de outros atores sociais. A ênfase no ensino, porém, era feita em detrimento da pesquisa, questionada em sua eficácia para a formação de profissionais, para o mercado de trabalho e em seu aproveitamento de recursos investidos. Seguiu, assim, ao encontro de críticas da equipe econômica do Governo: *“É tão escandalosamente baixo o rendimento do investimento federal no ensino superior que seria imprudente expandir o dispêndio sem corrigir as causas do desperdício...”* (Roberto Campos, apud BOAVENTURA, 1988:241).

Era evidente que a Universidade, em pouco mais de dez anos, havia se tornado um **peso** para o Estado. Pois além do agravamento de problemas relacionados à qualidade e à função dentro do sistema educacional, anteriores ao Golpe, passou a sofrer mais um – o de financiamento, uma vez que acabara o ‘milagre econômico’.

Diante deste quadro, em que o ES tornou-se um *custo*, não mais um benefício, no final da década de 70 a DAU apontava novas tendências na política do MEC para o setor. A fim de reverter a crise de recursos, buscava encontrar novas fontes de recursos para a manutenção das instituições estatais e reverter a centralização da gestão das IES.

*“(1)Qualquer que seja a direção e intensidade do crescimento, não poderá prescindir do setor privado da educação. Isso exigirá a definição de uma nova postura do Governo, especificamente no que diz respeito aos mecanismos de apoio técnico e financeiro (...); 3) ... parece óbvio que a nação não pode e não deve mais suportar um ensino superior oficial indiscriminadamente gratuito. (...) Sou partidário de que se entregue à própria Universidade a capacidade e a conseqüente responsabilidade de definir a sua política e sistemática de pessoal docente”* (Edson Machado, XXVIIIª Reunião Plenária do CRUB; Belo Horizonte, janeiro de 1979).

---

remuneração para o professor, em particular do Iº e IIº graus, cujo excessivo alongamento da jornada de trabalho repercutia gravemente na Universidade. Defendiam salários condizentes com a importância e o status da tarefa do professor, cuja situação salarial no Iº e IIº graus era *‘desumana e injusta’*; d) ensino obrigatório de Língua Portuguesa na Universidade, tal como ocorria com a Educação Moral e Cívica .

#### 4.3.2 – Reforma Universitária: do Planejamento ao Fracasso

A educação e a Universidade, no início do Governo Militar, ganharam amplitude pelo papel que lhes foi atribuído no desenvolvimento econômico e social do país. A política educacional e suas diretrizes eram valorizadas por seu impulso à formação de recursos humanos para o setor produtivo, ou seja, pela qualificação para o trabalho. Na década de 70, nos planos elaborados para o setor, esta visão economicista cedeu espaço a um discurso mais humanista. Mas a relação direta firmada entre ‘educação e desenvolvimento’ - a primeira como meio para se atingir um objetivo maior - revelava um tratamento *funcional* do tema que, na prática, denotava a mudança de discurso como mera retórica para legitimação da atuação estatal.

As metas educacionais, a princípio quantitativas, destacavam a necessidade de expansão do sistema para suprir demandas do mercado de profissionais. Com o tempo estas foram mais bem delineadas nos ‘Planos Setoriais’ e substituídas por metas *qualitativas*, com forte ênfase no aperfeiçoamento da formação de docentes, na efetiva implementação de pesquisa e na atenção às necessidades e características regionais. Neste caso, a mudança de discurso não foi simples questão de retórica, mas evidenciava a percepção de que o sistema expandira inadequadamente tendo em vista as metas de desenvolvimento propostas.

Após o Golpe, a crença na resolução de problemas econômicos e sociais via planejamento e administração empresarial foram uma constante. No entanto, o caráter *técnico* e *racional* que deveria profissionalizar a gestão, gerou uma ‘tecnoburocracia’ centralizadora, dispendiosa e ineficiente. A necessidade de criar mecanismos para obtenção de informações e controle do sistema fez com que, a partir de 1975, o MEC implementasse instrumentos efetivos de avaliação (mas só para os cursos de pós-graduação), levantamento de demandas regionais e análise prospectiva.

Cabe notar que os tecnocratas do período foram praticamente unânimes ao diagnosticar ‘deficiências’ do setor educacional como problemas herdados de governos anteriores: 1) insuficiência de recursos para a educação; 2) evasão escolar; 3) irrealismo

dos currículos – pouco raciocínio analítico e formação técnica e científica, necessários ao mercado de trabalho; 4) falta de crescimento do ensino médio; 5) irracionalidade dos métodos de financiamento – como gratuidade em Universidades públicas; 6) desperdício das Universidades (COVRE, 1983:203). No entanto, os problemas detectados (como falta de racionalidade e mau uso de recursos) foram agravados pela burocracia implantada (gerou-se enorme quantidade de regras e medidas a serem fiscalizadas pelo poder centralizado e, portanto, menos racionalidade e mais gastos) e pela ausência de mecanismos de análise e controle qualitativo do sistema. Apesar disso, e a despeito de toda intervenção e monitoramento das atividades acadêmicas nas Universidades, que passaram quinze anos sem autonomia didática, financeira, administrativa, no final da década de 70, elas foram inteiramente responsabilizadas pelo fracasso da implantação da reforma.

Com relação ao financiamento do ES, todos os planos educacionais apresentaram preocupações quanto aos gastos no custeio das instituições estatais – a extinção da gratuidade fora prevista na Constituição de 69. Alguns, inclusive, fizeram proposições concretas de participação dos alunos – os que tivessem renda pagariam seus estudos para garantir a permanência de estudantes carentes. Em geral argumentava-se a necessidade de ‘justiça social’, uma vez que o sistema de bolsas não era suficiente para atender o número cada vez maior de solicitantes. Pesquisas realizadas pelo MEC, em 1974, em diversas instituições do país, mostravam que 40% dos matriculados eram desprovidos de meios para permanecer na Universidade e concluir seu curso sem dificuldades<sup>152</sup>. Além disso, urgia procurar recursos para manter a expansão de vagas. No entanto, o fim da gratuidade não foi posto em prática: estudos do próprio MEC mostraram que a contribuição seria irrisória se comparada ao volume de recursos empregados neste nível de ensino, não compensando – do ponto de vista social e político – a enorme antipatia que atrairiam (SOUZA, 1981:188-190).

---

<sup>152</sup> Para atender esta questão foi criado, em 1975, o ‘Programa de Crédito Educativo’, inicialmente implementado nas regiões mais carentes da federação. Maiores detalhes sobre o mesmo ver SOUZA (1981:188-189).

<b>Ano</b>	<b>Percentual</b>
1960	9,9
1961	10,1
1962	11,6
1963	9,2
1964	9,4
1965	13,1
1966	9,6
1967	11,8
1968	8,3
1969	8,0
1970	7,3
1971	6,3
1972	6,4
1973	5,5
1974	5,2
1975	6,0
1976	7,0

Fonte: SEEC apud GERMANO (1993:197).

**Tabela 9: Dispêndio em Educação e Cultura da União como percentagem da Receita de impostos – dados de balanços no período 1960/1976.**

A proposta de modernização da RU/68, bem como os resultados das medidas efetivadas, podem ser analisados de diversas formas.

Segundo GERMANO (1993:265-267), a análise do discurso sobre as políticas sociais, no caso educacionais, deve levar em conta a diferença entre os '*objetivos proclamados*' e a '*prioridade real*' da ação do Estado. Os planos elaborados, assim como as intenções declaradas por ministros e documentos oficiais, não só transpareceram uma autonomia que não correspondia à realidade do setor, como ocultaram os objetivos reais. Desta perspectiva, embora a educação tenha sido anunciada, ao longo de todo o Regime Militar, como prioridade (num primeiro momento para o desenvolvimento do país, depois para a ascensão e, finalmente, para a equidade social), na prática ela permaneceu um sistema de elite (apesar do crescimento de matrículas), que ratificava a exclusão social da política econômica concentradora de renda<sup>153</sup>. Os gastos com educação e cultura também mostram que ela não era, exatamente, um prioridade (ver Tabela 9).

---

<sup>153</sup> Tal explica porque, na década de 70, as matrículas das séries iniciais do 1º grau cresceram em ritmo inferior à população e porque a rede pública de ensino foi praticamente demolida – em 1985, documento do MEC afirmava que apenas 27% dos prédios escolares tinham condições satisfatórias de uso (GERMANO, 1993:269-279).

Para IANNI (1996b:301-302), embora as tentativas de planificação, em tese, correspondam à progressiva ‘racionalização’ do sistema, na prática as ações empreendidas nem sempre refletem este tipo de esforço, tampouco atingem os objetivos desejados. Algumas vezes a planificação permite harmonização e estabilização de demandas, mas, outras, resultando de decisões, investimentos e condições do mercado, funcionam sem muita orientação governamental. De certa forma, foi isso que se observou após 64, em que a intervenção estatal nas IES públicas e a ‘livre’ atuação do mercado na criação de instituições privadas seguiram políticas completamente distintas e levaram a um conjunto sem qualquer organicidade.

SAMPAIO (2000) considera que houve ‘complementaridade’ entre a atuação do setor público e privado – o primeiro teria se ocupado de modernizar (implementar pesquisa) algumas instituições e, o segundo, de expandir o sistema. Esta política teria sido necessária diante da enorme demanda por vagas na época. Neste caso, os ‘desvios’ de qualidade verificados deveram-se ao fato de que o sistema de ES não age de forma homogênea, não sendo possível controlar todos os atores<sup>154</sup>. O Governo Federal teria ‘feito sua parte’, mas as demais instituições não.

*“Melhorias na qualidade do ensino, na titulação dos docentes, na infra-estrutura acadêmica não se desencadeiam por força de regulamentações formais do Estado. É preciso que haja contrapartida dessas instituições, que suas mantenedoras, seus dirigentes, professores e estudantes também ajustem seus interesses em torno desses objetivos”* (SAMPAIO, 2000:19).

De qualquer modo, a RU/68 estava fadada ao fracasso se considerada a forma assistemática (a despeito de todo planejamento) com que se permitiu a proliferação de escolas/vagas e a imposição do modelo de indissociabilidade ensino e pesquisa nas Universidades sem que estas dispusessem de mínimas condições estruturais, financeiras, humanas e administrativas para implementá-lo. Cabe lembrar que os países centrais, na

---

<sup>154</sup> SAMPAIO (2000:17) utiliza a seguinte definição de ‘sistema de ensino superior’: “...todos aqueles que desenvolvem atividades de ensino pós-secundárias: fiscalizadores, organizadores, trabalhadores, consumidores. Por exemplo, os comitês de legislação de ensino, os funcionários públicos que cuidam

década de 60, diante da necessidade de estender a oferta de ES para uma parcela maior da população (massificação), estabeleceram diferenças entre instituições que privilegiariam atividades de ensino (a maioria) e pesquisa (centros de excelência). Ou seja: se até mesmo nos países em que havia recursos as IES encontravam dificuldades para manter uma infra-estrutura de pesquisa – nos moldes da *Big Science* - apenas com recursos públicos, em países periféricos, como o Brasil, estas dificuldades eram enormemente amplificadas (DURHAM, 1998).

Chama a atenção, porém, que quando se levantou a necessidade de controle da qualidade das IES, já no início do governo Geisel, foram elaborados mecanismos de avaliação sistemática apenas para os cursos de pós-graduação. A graduação, conquanto tenha havido uma desaceleração do crescimento, permaneceu sem qualquer tipo de controle de qualidade. Isso parece ter sido proposital, à medida que a expansão do sistema, independente do ‘modelo’ adotado, ajustava-se à política de desenvolvimento econômico global. Ou seja: disponibilizava ao mercado mão-de-obra qualificada e expandia um ‘mercado’ extremamente rentável: o das escolas de ensino superior. Sendo assim, a questão da avaliação da qualidade, ainda que alguns considerassem importante, não era prioritária.

A RU/68 foi feita pelo Governo Militar num clima de crença no planejamento e centralização do poder do Estado. Mas a expansão ou alargamento do número de problemas que passaram a fazer parte da órbita deste, a partir do Golpe de 64, levaram à ‘*decadência da dimensão pública*’. No mesmo movimento em que o Estado penetrou esferas mais extensas da sociedade, paradoxalmente ele perdeu “*a função política de submeter ao controle de um público crítico todo e qualquer fato tornado público*”. Com isso, nas décadas de 70 e 80...

“...a ampliação de sua área de atividade e a proliferação de agências estatais, longe de possibilitarem a visualização do efeito conjunto e articulado de suas múltiplas ações,

*terminaram por acentuar a emergência de eixos próprios... e por conduzir a formas fragmentadas de operação” (AUGUSTO, 1989:108).*

Em termos de planejamento, a distinção analítica entre custos ou benefícios ‘econômicos’ e ‘sociais’ sustenta a aparente neutralidade técnica da intervenção estatal – o sucesso de ações de caráter econômico parece ser ‘garantia’ prévia de alterações positivas na dimensão social. Mas esta distinção entre aspectos ‘econômicos’ e ‘sociais’ não têm vigência no processo real. Antes, é na maneira pela qual tais dimensões se articulam que se expressa o ‘fundamento da sociabilidade’, invalidando a perspectiva teórica que acentua esta divisão (AUGUSTO, 1989:109). No caso da política econômica e social brasileira da década de 70,

*“... a tensão acumulação versus equidade acabou por pressionar muito mais intensamente o lado mais fraco... o projeto de “normalização” das relações sociais, tentado através das políticas sociais, tendeu a não se concretizar, subordinando os objetivos sociais da política estatal a fins propriamente econômicos. Tal subordinação implica que não se possa falar em ‘sucesso’ da política estatal no relativo a questões sociais, uma vez que esta não promoveu equidade, nem concorreu, de forma efetiva, para modificar a distribuição desigual de bens e serviços entre as diferentes categorias em que se divide a população nacional. Além disso, a forma que tal ação assumiu contribuiu para a intensificação do processo de privatização dessas políticas” (AUGUSTO, 1989:111)*

É dentro deste contexto que se deve compreender a intervenção estatal nas IES durante a ditadura, em que as políticas para o ES, do planejamento ao fracasso, passaram por três fases:

1) Num primeiro momento, o Estado Militar disponibilizou recursos tendo em vista o caráter prioritário do ensino e da pesquisa nas Universidades para o desenvolvimento econômico e a autonomia tecnológica do país. Centralizador, impôs diversas medidas normativas para o sistema. No entanto, não tendo assegurado a efetiva implementação destas – em instituições públicas ou privadas – perdeu o controle sobre a qualidade do mesmo.

2) À medida que se faziam evidentes os efeitos negativos da expansão desordenada e o contexto econômico impôs a redução de gastos no setor, a política educacional passou a tematizar a qualidade do ensino. Neste contexto, a avaliação das IES (mas não da política!) começou a ser considerada necessária, mas medidas neste sentido foram tomadas apenas na pós-graduação, com a finalidade de estabelecer instrumentos/mecanismos de distribuição de recursos.

3) No final da década de 70, já na evidência da nova crise da Universidade (de falta de qualidade e recursos), esta perdeu a 'centralidade' antes ocupada nas políticas para o setor educacional. As instituições foram culpadas por deficiências (no ensino e na pesquisa) que a própria política governamental fizera sedimentar, sendo criticadas: 1) pela falência da RU/68; 2) por serem, de modo geral, ineficientes para o mercado e para o Estado; 3) por privilegiarem a elite que concluía o IIº grau; 4) por 'esbanjarem' e 'sugarem' recursos dos níveis anteriores.

## CAPÍTULO 5 – A CRISE DO MODELO DA UNIVERSIDADE BRASILEIRA

A década de 80, no Brasil, foi marcada pela transição política - de ditadura para democracia - e, também, pela econômica - de Estado intervencionista para 'regulador'. O fracasso do modelo de indissociabilidade ensino e pesquisa, proposto pela RU/68, e a 'nova crise' da Universidade foram acentuados com os cortes de recursos e ficaram explícitos pelas críticas, feitas por diversos segmentos sociais, quanto à sua elitização, corporativismo e falta de relação com a sociedade e o setor produtivo.

No primeiro item deste capítulo mostramos como mudanças no cenário político e econômico alteraram o discurso sobre a Universidade e a visão sobre a contribuição desta para o desenvolvimento do país. No item seguinte, analisamos a orientação dada às instituições acadêmicas no último governo do militarismo, quando as críticas a elas tomaram vulto e se difundiu a idéia de que representavam um 'peso' para o Estado. Desde então, as discussões sobre o tema tinham na pauta avaliação, fim da gratuidade e a necessidade de relevância social.

No terceiro item tratamos das diretrizes para a educação e de duas propostas de reforma do sistema de ES feitas pelo Governo da Nova República – o Relatório da Comissão de Alto Nível e o do GERES. Como contraponto, apresentamos a proposta da ANDES (que contava com o apoio de outras entidades acadêmicas), evidenciando como o debate em torno de um novo modelo de Universidade, a ser incorporado à LDB, naquele momento foi polarizado entre público x privado; democrático x competente.

Finalizando, situamos a Universidade após a reafirmação do modelo de indissociabilidade ensino e pesquisa, pela Constituição de 1988. Embora esta tenha sido uma 'vitória' do segmento acadêmico, na prática, as atitudes do MEC (críticas e pouco interesse em mantê-las) permaneceram as mesmas. Por último, fazemos um balanço de como foi percebida a função da Universidade na década de 80.

### **5.1 – A Transição Política e o Contexto Econômico**

### **5.2 A Universidade no Fim do Militarismo: Críticas e Corte de Recursos**

5.2.1 – A Nova Orientação para a Educação

5.2.2 – A Orientação para a Universidade

### **5.3 – As Propostas de Mudança e a Nova República**

5.3.1 – O Plano de Educação da Nova República

5.3.2 – A Comissão de Alto Nível

5.3.3 – O Grupo Executivo de Reformulação da Educação Superior / GERES

5.3.4 – A Associação Nacional dos Docentes / ANDES

5.3.5 – A Crise da Universidade e as Propostas de Reforma

### **5.4 – A Universidade na Década de 80**

### 5.1 – A Transição Política e o Contexto Econômico

A transição política do regime militar para um regime mais representativo teve início em 1974, quando o general Ernesto Geisel, ao assumir a Presidência da República, anunciou um processo de ‘abertura lenta e gradual’<sup>155</sup>. O plano de abertura, idealizado pelo General Golbery do Couto e Silva, previa a anistia política restrita, uma nova lei de partidos políticos (que enfraquecesse a oposição) e a convocação de eleições – num primeiro momento para governadores e, depois, para Presidente (SADER, 1991:28-29). Este processo, bastante gradativo, foi marcado pela instabilidade do bloco do poder, em conflito com as diferentes facções militares e com o crescimento da oposição da sociedade civil, que se reorganizava. Não houve, portanto, um percurso ‘linear’, conforme o previsto, mas intensas negociações entre setores militares e civis, permeadas por sucessivas crises econômicas<sup>156</sup> (GERMANO, 1993:211-215).

O Governo Geisel registrou várias iniciativas ‘liberalizantes’, como abrandamento da censura com o fim do AI-5, em 1978; anistia política irrestrita, em 1979; encontros do Presidente ou de seus emissários (General Golbery e Petrônio Portella, por exemplo) com representantes de organizações civis (Igreja, através da CNBB; Ordem dos Advogados do Brasil/OAB; imprensa, através de jornalistas e editores de alguns dos principais órgãos; sindicatos). Mas, ao mesmo tempo, não deixaram de ocorrer ações repressivas e autoritárias: fechamento do Congresso em 1977, bombas jogadas em

---

<sup>155</sup> Vários fatores teriam contribuído para que a ditadura militar desencadeasse o processo de ‘abertura política’. DREIFUSS *et alli* (1983:111) apontam, além da crescente resistência da sociedade civil, a percepção das Forças Armadas quanto aos limites das suas ações: “...foram percebendo a impossibilidade de continuar a desempenhar a multiplicidade de papéis (...) que haviam assumido, em uma sociedade complexa e problemática que elas próprias ajudaram a modelar”. No entanto, não se tinha em vista a substituição do Regime Militar, mas sua institucionalização: “...a abertura não foi desencadeada com o propósito de construir a democracia. O processo foi conduzido, em grande parte do percurso, para operar com segurança a institucionalização do autoritarismo, mas de natureza civil” (CAVAGNARI F.º, 1987:64, apud GERMANO, 1993:214).

<sup>156</sup> Segundo CASTANHO (1987:122-127), uma das características da transição teria sido a ambigüidade, a fim de evitar que a definição rígida de caminhos e contornos delimitasse o espaço de aparecimento de soluções para possíveis confrontos e arranjos entre as forças políticas.

bancas de jornal e sede de instituições, invasões em órgãos de imprensa e Universidades, prisão e morte de opositores ao regime (GERMANO, 1993:214-215).

A reorganização da sociedade em associações e sindicatos possibilitava a manifestação de vários segmentos – empresários, juristas, setores da Igreja Católica, sindicatos, associações de moradores – contra a ditadura. A oposição denunciava quanto podia atos de tortura, repressão e crimes contra os ‘direitos humanos’ e corrupção, e a população criticava fortemente a política econômica – os trabalhadores contra o arroxo salarial e parte da burguesia contra a estatização<sup>157</sup>. O discurso governamental sobre as políticas sociais – saúde, educação, habitação – não atenuava a visível queda social e todos exigiam a volta do ‘Estado de Direito’ e mudanças na política econômica.

O questionamento do regime também ocorria no âmbito das escolas e Universidades. A partir de 1974, as reuniões da SBPC transformaram-se em fórum de discussão política e oposição ao regime; em 1978, deu-se o ‘Iº Seminário Brasileiro de Educação’, que discutiu a política educacional do governo militar; em 1979 voltaram a ocorrer greves em escolas de Iº IIº graus contra os baixos salários e ressurgiu a UNE; em 1980 foi criada a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior/ ANDES.

O sucessor de Geisel, General João Batista Figueiredo (um ex-chefe do Serviço Nacional de Informações/ SNI), assumiu o poder em 1979 dando continuidade à abertura política e promovendo eleições diretas para governador em 1982. Naquele momento, o fim do ‘milagre econômico’, visível na drástica diminuição dos indicadores econômicos (pela primeira vez desde a IIª Guerra Mundial), os baixos índices de desenvolvimento social (que revelavam que as desigualdades não foram reduzidas mas, ao contrário, agravadas) e as manifestações cada vez mais freqüentes pelo término da ditadura, forçavam a democratização do país (ver gráfico a seguir).

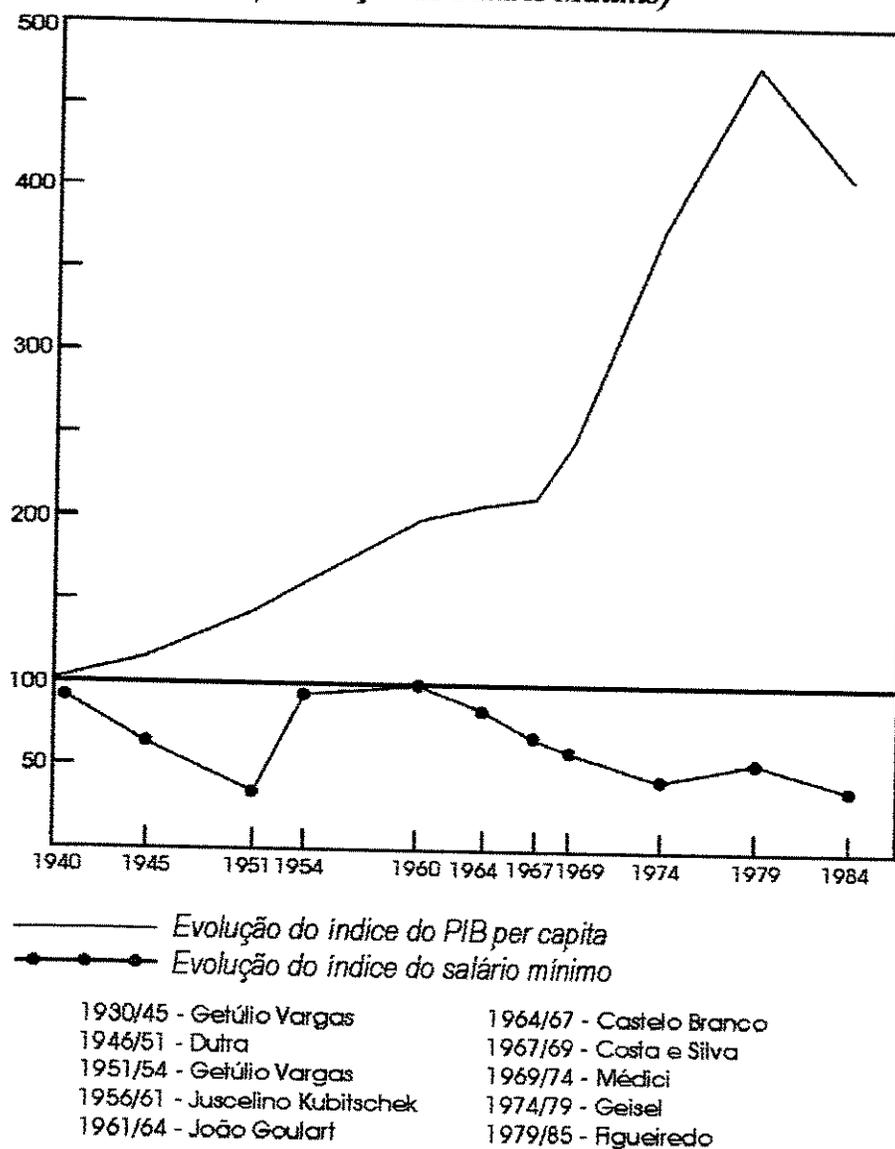
---

<sup>157</sup> O setor empresarial reivindicava um ‘novo modelo de desenvolvimento’, com ‘soluções compatíveis com a sociedade moderna’ e ‘construído com a ampla participação de todos’ - “Iº Documento dos Empresários”, junho/1978 (Apud CASTANHO, 1987:123).

## ***País rico, Trabalhador pobre***

*Período 1940-1984*

*Base 100 = 1940 (instituição do Salário Mínimo)*



A situação econômica era de fundamental importância neste contexto, não podendo ser dissociada do processo de modernização iniciado após a IIª Guerra Mundial. Este processo, de fato, transformara o país.

*“As dimensões da economia brasileira cresceram catorze vezes, entre 1940 e 1980. A produção industrial passou a representar 38% da produção nacional. A exportação exibe hoje uma pauta diversificada de produtos. A população cresceu vertiginosamente. A economia tornou-se industrializada, moderna, diversificada”* (João Sayad – Diretrizes Gerais de Política Econômica apud IANNI, 1996:110).

Mas a modernização econômica não gerou o desejado desenvolvimento autônomo. Influenciada pela *“capacidade gerencial, tecnologia ou know-how provenientes de matrizes e sucursais de empresas multinacionais”* e favorecida pelas agências governamentais brasileiras, formou-se uma *“tecnologia especializada em diversos campos de atividades relacionados à gestão das agências e empresas públicas e privadas, nacionais e estrangeiras”* que não atendia aos interesses da população mais carente (IANNI, 1996:110). A sociedade, de forma geral, não usufruiu do que foi um processo próspero para a economia do país, alavancado pela modernização de várias suas esferas.

O ‘milagre econômico’, que fizera do Brasil a oitava economia do mundo ao aumentar de forma significativa o crescimento econômico e modernizar suas estruturas produtivas, comerciais e financeiras, foi alavancado pelo fácil acesso ao crédito externo. No final da década de 70, porém, a pressão fiscal, financeira e cambial dos grandes projetos colocados em marcha já deixava à mostra a debilidade financeira do Estado e da balança de pagamentos, agravando o problema cambial e inflacionário. Quando foi desencadeada a segunda crise do petróleo, em 1979, iniciou-se uma crise financeira mundial que trouxe à tona o problema da dívida externa brasileira, sujeita a uma brutal elevação da taxa de juros imposta pela política norte-americana, e encerrou um período de expansão acelerada<sup>158</sup> (CANO, 1993:50-52).

---

<sup>158</sup> Os empréstimos no exterior foram feitos a uma taxa de juros reais que, no final dos anos 70, não chegavam a 2% ao ano. Mas, devido à crise do petróleo, em 1981 os juros superaram 8%, tendo alcançado 12% em 1982. Esta situação fez com que a dívida passasse de 3,2 bilhões de dólares, em 1970, para 44 bilhões em 1981, numa taxa de crescimento de 26,8% ano. O reflexo da crise mundial do petróleo na economia brasileira está detalhadamente descrito em FURTADO, C. (1989) *ABC da dívida externa* Rio de Janeiro: Paz e Terra.

A pressão dos credores estrangeiros para o pagamento da dívida era enorme, tendo se tornado um dos principais objetivos do Governo Figueiredo. A partir de então, a economia brasileira foi organizada a fim de reduzir as importações por via substitutiva, conter o crescimento salarial e ampliar ao máximo as exportações com o objetivo de gerar excedentes cambiais para o pagamento da dívida. A política de ajuste adotada aprofundou a recessão e o desemprego, e o agravamento da crise econômica deteriorou ainda mais a permanência do regime autoritário, que se via forçado a promover a volta da democracia. O término da ditadura militar, naquele momento, estava, portanto, vinculado ao comprometimento com a mudança qualitativa das condições de vida da sociedade, assim como a dependência em relação aos países centrais era compreendida não apenas como subordinação tecnológica, mas principalmente financeira<sup>159</sup>.

A sucessão do General Figueiredo foi conturbada: inicialmente marcada pela frustrada campanha das 'Diretas-Já', terminou com a eleição de Tancredo Neves pelo Congresso e com a formação de um ministério de coalizão<sup>160</sup>. Mas, devido a problemas de saúde que levaram o presidente eleito à morte, o primeiro civil a assumir a Chefia do Estado após a ditadura, em 1985, em meio a discussões sobre sua legitimidade no poder, foi o vice-presidente eleito José Sarney (que, até poucos meses antes das eleições, presidia o partido dos militares).

O prolongamento da abertura e as condições em que nasceu a Nova República afetaram o clima de 'renovação'. O relaxamento progressivo do controle dos militares deu-se num processo negociado com a oposição e, se ele reduziu a violência política, legou ao primeiro governo civil ambigüidades que dificultaram a sedimentação da sua legitimidade. Os militares saíram do exercício direto do poder para a *tutela* econômica e

---

<sup>159</sup> SINGER (1986:68-83) mostra que em 1960 a renda do Brasil já era extremamente concentrada: os 10% mais ricos detinham 39,6% da renda total do país, enquanto os 60% mais pobres apenas 24,9% da mesma. Em 1980, a proporção da distribuição da renda era: 10% mais ricos tinham 47,7%, enquanto os 60% mais pobres tinham 19,6%.

<sup>160</sup> Tal ministério combinava políticos: de oposição sistemática à ditadura (Fernando Lira); recém-saídos do regime militar (Antonio Carlos Magalhães); setores empresariais (Olavo Setúbal), além de tecnocratas neoliberais (Francisco Dornelles) (SADER, 1991:42).

política do Estado, exercendo forte poder de veto em diversas esferas da vida do país (CASTANHO, 1987:123).

A tutela econômica advinha da crise ‘incubada’ no período da ditadura, à medida que o pagamento da dívida externa não só limitava o desenvolvimento do país, mas também mostrava-se impossível de ser efetivado. Apenas o pagamento dos juros da dívida implicava no envio, para bancos internacionais, de todo o saldo da balança comercial brasileira; o valor pago no transcurso da década de 80 representava mais do que seu montante global; e grande parte dela resultava de compromissos contraídos por empresas privadas, assumidos pelo Governo Militar que utilizou por garantia as empresas estatais. Além disso, havia o problema da dívida interna, dado o déficit de orçamento do governo.

A tutela política, por sua vez, era evidente pela presença significativa das Forças Armadas no aparelho de Estado brasileiro. O país possuía cinco ministros militares (um para cada arma, o responsável pelo SNI e o chefe do Estado Maior das Forças Armadas) e não apenas um Ministério da Defesa, característico dos países democráticos; os militares continuaram ocupando, em grande escala, cargos em empresas estatais; as polícias estaduais mantiveram-se militarizadas e subordinadas às Forças Armadas; e até a Constituição de 1988 manteve o direito de intervenção militar em assuntos internos do país, desde que solicitada por um dos poderes da República (SADER, 1991:50-53).

A política econômica no primeiro governo da Nova República foi marcada pela inflação galopante. A fim de controlá-la e canalizar recursos da esfera especulativa para a produtiva, em fevereiro de 1986 foi lançado o ‘Plano Cruzado’ que, entre outras medidas, substituiu a moeda vigente (cruzeiro) por outra (cruzado) e congelou salários. Os resultados positivos inicialmente observados fizeram com que os objetivos econômicos no plano fossem manipulados pelo Governo para fins políticos (beneficiar seu partido nas eleições para o Congresso no final de 1986), que não aproveitou o apoio popular obtido para enfrentar questões cruciais para o país – como o problema das dívidas interna e externa. Uma semana após a vitória nas urnas, o Presidente Sarney decretou o ‘Plano Cruzado II’, fazendo ajustes que retornavam aos ‘modelos clássicos de

combate à inflação' e decepcionando a população que, enganada com fins eleitoreiros, acreditara na possibilidade de um governo dirigido pela elite política tradicional promover reformas sociais (SADER, 1991:44-47).

CANO (1993:53-54) também afirma que o conservadorismo do Governo Sarney, pelo enfrentamento tímido e parcial dos problemas econômicos, fez perder a oportunidade de um real encaminhamento de soluções para alguns dos principais problemas estruturais do país, propiciando novas crises com recessão, inflação e desemprego. O período foi caracterizado por altas taxas de inflação e de juros, cortes salariais, contenção do gasto público, instabilidade econômica e sistema financeiro reparador das perdas inflacionárias.

A repressão política e o forte intervencionismo estatal na economia após o Golpe de 64 fizeram com que, ao longo das décadas de 70 e 80, fosse constante a identificação entre democratização e Estado liberal – funcionamento do Estado de Direito e liberdade de ação das leis do mercado. Com isso, a luta pelo fim do autoritarismo escamoteava e descaracterizava vários dos problemas econômicos e sociais que geraram o Regime Militar, bem como seu favorecimento à expansão do capital monopolista e a crise social resultante<sup>161</sup> (SADER, 1991:49). Deste modo, eram combatidas as conseqüências políticas e econômicas do Golpe, mas não sua causa: o desenvolvimento desigual promovido por um modelo econômico que excluía a maioria da população do mercado de consumo e marginalizava grande parte dela como força de trabalho excedente.

A Nova República, portanto, pode ser caracterizada como um 'híbrido' entre o novo e o velho. A dominação política foi modificada, mas as tutelas mencionadas, assim como o processo de elaboração de uma nova Constituição (que supunha um amplo

---

<sup>161</sup> Segundo esta interpretação, desenvolvida por vários autores (dentre os quais se destaca Fernando Henrique Cardoso), o regime militar não seria caracterizado como ditadura militar, mas apenas como regime autoritário. O autoritarismo seria "uma variante mais flexível dos regimes de exceção, no qual existiria uma oposição política tolerada e no qual a hegemonia política e econômica estaria nas mãos de uma burguesia de Estado", tendo resultado "enorme concentração de poder e de riqueza nas mãos de técnicos". Desta forma, "os capitais monopolistas nacionais e estrangeiros seriam absolvidos da responsabilidade nesse regime, dado que preferiam a economia de mercado e interlocutores mais abertos a seus interesses" (SADER, 1991:48-49).

debate nacional em torno dos problemas essenciais do país, restrito pelo próprio Congresso) frustraram a expectativa de liberdade e condução para um novo período de desenvolvimento econômico e social. A política econômica continuou a privilegiar recessão, desemprego, inflação e desgaste de salários em detrimento da sociedade (SADER, 1991:54).

## **5.2 – A Universidade no Fim do Militarismo: Críticas e Corte de Recursos**

### **5.2.1 – A Nova Orientação para a Educação**

Se os objetivos das reformas educacionais propostas pelos militares tivessem se concretizado, teria havido: a) universalização e ampliação da escolarização no Iº grau; b) profissionalização do IIº grau; c) organização do ensino superior com pesquisa e sob a forma de Universidades. Mas tudo isso exigia um aumento significativo de gastos com educação que, como vimos, não ocorreu<sup>162</sup>. Como resultado, não houve crescimento de matrículas para o ensino básico, nem a profissionalização do ensino médio (substituída, em 1982, pela ‘preparação para o trabalho’). E no ensino superior, assim como no IIº grau, deu-se o fenômeno do aumento da privatização estimulado pelo poder público, aliado à perda da qualidade. Ao invés de Universidades, cresceu o número de escolas isoladas e poucas instituições desenvolveram pesquisa.

A abertura política deixou transparecer a ‘crise’ do setor educacional. As críticas à política e à concepção tecnocrática empregadas, até então abafadas pela repressão política, transpareceram nas palavras do Ministro da Educação do Governo Figueiredo, Eduardo Portella, ao afirmar que a gestão anterior voltava-se a uma ‘*avaliação mercantilista do rendimento educacional*’, não para a ‘*qualidade*’ (Jornal do Brasil, 20.01.80 apud COVRE, 1983:206-207). Em outra ocasião, Portella considerou ser

---

<sup>162</sup> Ao contrário, no final do governo militar, estes eram cada vez mais questionados: “*O Brasil investe pouco, mas gasta pior em educação*” (Hélio Beltrão, apud BOAVENTURA, 1988:242).

aquele o pior momento da educação no Brasil, colocando um embate entre a ‘razão econômica’ e a ‘razão social’: “*Não acredito, nem aceito, o planejamento como uma macro-estrutura que decide tudo por cima, esmagando as individualidades. Não admito o predomínio da razão econômica sobre a razão social*”<sup>163</sup> (Jornal O Globo, 28.11.80 apud COVRE, 1983:207).

Em julho de 1979, o Ministro Portella organizou o ‘Seminário sobre Política e Planejamento da Educação e Cultura’, com a expectativa de que as discussões dessem subsídios à elaboração do IIIº Plano Nacional de Desenvolvimento/ PND. Ao afirmar, na abertura, que a ‘*descentralização e regionalização*’ deveriam ser as palavras de orientação do evento, voltado à educação básica devido ao ‘compromisso social’ do Governo, o Ministro explicitava a prioridade da sua gestão com relação ao tema<sup>164</sup> (GERMANO, 1993:246). Em outra forte crítica à política adotada pelos governos anteriores, o Ministro admitia que o sistema educacional *não* atuava no sentido de reduzir as desigualdades sociais, mas o contrário:

*“A tendência do sistema é de reproduzir os privilégios das camadas já privilegiadas. A educação é menos um móvel de ascensão social do que um instrumento de manutenção e privilégio já alcançados dentro de uma estrutura de pirâmide socioeconômica. A preocupação é como imaginar uma política educacional capaz de se aproximar das necessidades reais do pobre...”* (GERMANO, 1993:249).

---

<sup>163</sup> Não por acaso, logo em seguida o General Rubem Ludwig assumiu a pasta da Educação, com a secretaria do Planejamento (SEPLAN) tomando-se responsável pelo MEC, FINEP e CNPq, cujas diretrizes voltaram a pautar-se em função da economia.

<sup>164</sup> O documento ‘Subsídios para a Política e Planejamento da Educação’, resultante deste seminário, também reiterava a prioridade governamental conferida à educação básica, reconhecendo o fracasso da política empregada para o setor até então: “*Estamos ainda muito distantes da capacidade de universalizar o 1º grau (...). Todos sabem que cerca de 25% da população escolarizável não entra no sistema. Existe, ainda, um grande número de analfabetos, que (...) não estariam, certamente, abaixo dos 20% da população acima de 15 anos. Ao lado disso, continuam as altas taxas de evasão e repetência na 1ª série do 1º grau. A própria pequena representatividade do 11º grau (apenas 6% ou 7% neste nível, em 1976, para as pessoas acima de 15 anos) mostra a incrível mortalidade da população estudantil dentro do sistema, que muito mais seleciona do que educa*” (MEC, 1979:24-25).

No documento resultante do referido seminário, um dos assessores do Ministro, Pedro Demo, esclarecia outra importante diretriz da política do MEC: a recuperação da dimensão ‘participativa’ da população na educação. Não apenas pela perspectiva da democratização, mas pela *responsabilidade da sociedade* na melhoria das suas condições de vida<sup>165</sup>.

Cabe destacar que as ‘políticas participativas’, ou o ‘planejamento participativo’, foram introduzidas na agenda estatal como estratégias compensatórias à realidade de exclusão social por força da pressão de agências internacionais como o Banco Mundial. Com o intuito de “*promover mudanças sociais sem ruptura, através da obtenção do consenso*”, a partir de 1972 estas agências deslocaram os financiamento de projetos de infra-estrutura econômica, como energia e transporte (predominantes no período 1949-1971), para projetos agrícolas (irrigação, desenvolvimento rural) e programas sociais – saúde, educação, saneamento básico<sup>166</sup> (GERMANO, 1993:231).

Neste contexto, o caráter técnico (pretensamente ‘neuro’ e a-político) das medidas adotadas era invocado juntamente com a questão social. Nas palavras do Ministro Mário Henrique Simonsen,

*“A evolução da técnica econômica não mais permite que os destinos de um país que necessita se desenvolver urgentemente – e modernizar suas estruturas – fiquem sujeitos a decisões ditadas por critérios políticos. Critérios técnicos e científicos é que devem ser levados em conta*

---

<sup>165</sup> Em referência aos países avançados, Demo afirmava que a redução das desigualdades sociais havia sido muito mais resultado da ‘participação das pessoas que uma dívida do Estado ou de níveis de educação’. Dai ser importante recuperar ‘a capacidade de a própria comunidade gerar suas demandas e ofertas, e não dentro de um planejamento de cima para baixo’ (‘Subsídios para a Política e Planejamento da Educação’, 1979).

<sup>166</sup> Sobre o planejamento participativo, OLIVEIRA (1982) afirmava tratar-se apenas de uma nova forma de transformar o caráter intrinsecamente autoritário do planejamento feito pelo Estado interventor, definido como ‘poder dos tecnocratas’. Segundo este autor, estariam surgindo novas formas de organização política das classes populares (no movimento sindical, por exemplo), indicativas da eminência do fim do autoritarismo estatal. Neste contexto, via o planejamento participativo como estratégia de manutenção do poder: “...consultas à periferia, para que digam o que querem, consultas à sociedade amigos de bairro, para compatibilizar gastos do Estado com as demandas populares, é uma nova forma de populismo, que já foi superada pela nova realidade. O Planejamento autoritário está perdendo sua força, à medida que outro Poder avança...” (p.13).

*unicamente, de acordo com os interesses da sociedade” (Jornal do Brasil, 17.9.1982, apud BOAVENTURA, 1988:243).*

O IIIº Plano Nacional de Desenvolvimento/ PND (1980-1985), seguindo as orientações descritas, reconhecia a necessidade de promover uma distribuição mais justa do desenvolvimento econômico, expressa no objetivo-síntese “*construir uma sociedade desenvolvida, livre, equilibrada e estável, em benefício de todos os brasileiros, no menor prazo possível*”. Reforçando a tendência do IIº PND de atuar como mecanismo de correção das desigualdades sociais, discursava a favor da distribuição de renda e fazia apelos ‘participacionistas’ à população para a determinação dos objetivos governamentais.

Refletindo a ambigüidade do momento político, em que a legitimidade do poder era cada vez mais questionada<sup>167</sup>, o IIIº PND apontava o caráter ‘dinâmico’ do planejamento em função da permanente necessidade de adaptação e ajuste ‘à conjuntura existente’, afirmando a crença na capacidade da sociedade ‘vencer desafios adicionais da economia mundial’. Deste modo, suas diretrizes indicavam a diminuição da intervenção do Estado na política e na economia, onde...

*“...o planejamento e toda a atuação governamental devem voltar-se para a orientação, apoio e estímulo aos setores privados, limitando-se o Governo, como produtor e investidor, aos campos e atividades exigidos pelo interesse e segurança nacionais e aos projetos não desejados ou inviáveis pela livre iniciativa” (IIIº PND, pp.12-13).*

Em relação aos planos anteriores, o IIIº PND foi o que mais se deteve na educação (considerada ‘direito fundamental e ação mobilizadora’), tratando-a em conjunto com a cultura. Seus objetivos concentravam-se na educação básica e na promoção cultural, e a ênfase nos mesmos justificava-se por promover a ‘redistribuição

---

<sup>167</sup> Para GERMANO (1993:227), os indícios da tensão política e econômica daquele momento eram: a) a mudança no conceito de planejamento, que deixou de ser encarado como estritamente ‘técnico’ para ser entendido como ‘um processo dinâmico, condicionado pela própria evolução da sociedade e da economia’ – ou seja: admitia-se o limite do planejamento; b) a admissão da crise e da incapacidade de

dos benefícios do crescimento econômico'. Eram prioridades: a) educação no meio rural; b) educação nas periferias urbanas; c) desenvolvimento cultural; d) planejamento participativo; e) aperfeiçoamento da captação e alocação de recursos (IIIº PND, pp.66-67). No que diz respeito ao ensino superior, o IIIº PND propunha o "ajustamento e dimensionamento das Universidades ao mercado de trabalho e sua evolução" e o "apoio ao desenvolvimento de pesquisas, notadamente tecnológicas, com vistas às necessidades do país"<sup>168</sup> (pp.67).

O IIIº Plano Setorial de Educação e Cultura/ PSEC também reforçava as prioridades descritas, mas detalhava-as em estratégias regionais diferenciadas. Ele fazia críticas à Universidade, identificada como responsável pelo agravamento de problemas nos graus de ensino anteriores, devido a: a) sua ausência de articulação e compromisso para com eles; b) seu elitismo, de modo que os esforços de ensino, pesquisa e extensão ficavam longe das necessidades básicas da população mais carente; c) seu pouco envolvimento com o desenvolvimento nacional e regional, 'sobretudo em termos de liderança política, científica e tecnológica' (IIIº PSEC, p.14).

As manifestações do último Governo Militar com respeito à Universidade, portanto, eram bastante diferentes das declarações feitas logo após o Golpe de 64, em que esta ocupava lugar 'prioritário' nos planos governamentais. Acusada de ser mais um instrumento da desigual distribuição de renda (por não utilizar recursos vultuosos para o todo da população, carente de ensino fundamental, mas em prol da elite), de não estender os frutos do seu trabalho para o desenvolvimento regional e nacional e de não ter cumprido a tarefa de promover o desenvolvimento autônomo do país, a

---

crescer numa economia subordinada ao sistema econômico internacional; c) o fato da redistribuição da renda tornar-se o principal objeto do Plano.

<sup>168</sup> Quanto à C&T, um dos 'temas especiais' do IIIº PND, deu-se destaque ao desenvolvimento de tecnologia pelas empresas nacionais. Diversas vezes foram citadas a importância de: ampliação da capacidade de absorção e geração de tecnologia destas; apoio estatal às instituições de pesquisa já existentes, no sentido de aproveitar sua capacitação em prol do desenvolvimento tecnológico da empresa nacional; e estímulo (orientação de investimentos e utilização do poder de compra das estatais) à demanda de tecnologias nacionais adequadas às necessidades socioeconômicas e culturais do país (IIIº PND, p.92). No IIIº PND não foram feitas referências específicas à relação Universidade x setor produtivo ou ao desenvolvimento de C&T nacional, como nos planos anteriores.

Universidade, na década de 80, parecia ser ‘desfuncional’ para o Governo e um gasto difícil de justificar para a sociedade.

### 5.2.2 – Orientação para a Universidade

Sem condições de manter o discurso inicial a favor do social, o Governo Militar fez uma violenta redução nas verbas destinadas ao MEC e ao MCT no final dos anos 70. Na década de 80, a recessão econômica que atingiu o país (decorrente da crise mundial do petróleo, em 1979) refletiu-se ainda mais duramente nos investimentos do governo em educação. Tomando por base o ano de 1973, os recursos para custeio e capital das Universidades, em 1978, haviam diminuído 32% em valor real e, em 1980, cerca de 43% (BOAVENTURA, 1988:248). Os gastos do MEC com C&T caíram de 54%, em 1976, para 27% em 1981 (DAGNINO, 1985:144).

O discurso sobre a Universidade neste período evidenciava que esta deixara de ser ‘fator de desenvolvimento’ para tornar-se um peso para o Estado que a financiava. O fracasso do projeto ‘Brasil-Potência’ e o fim da crença no desenvolvimento tecnológico autônomo levaram consigo a idéia de que a instituição acadêmica poderia contribuir para a mudança de cenário de um país tão marcado por desigualdades sociais. Diante da crise de recursos e das críticas à atuação das Universidades (feitas tanto no interior quanto fora do MEC), o Governo acenava com significativa mudança de postura: corte de recursos, fim da gratuidade em instituições públicas e da indissociabilidade ensino e pesquisa.

Nos anos 70, as Universidades públicas tiveram importante papel na formação de recursos humanos e consolidação de infra-estrutura para pesquisa nas áreas consideradas prioritárias pelo Governo. Para tanto, receberam maciço apoio governamental, através de convênios com agências e empresas estatais que financiaram a pesquisa universitária ao canalizarem recursos para compra de equipamentos, pagamento de bolsas de pós-graduação, manutenção de laboratórios e bibliotecas, complementação salarial de professores etc. (DAGNINO, 1985:136).

Paulatinamente, porém, as empresas estatais<sup>169</sup> que, num primeiro momento, demandaram a tecnologia produzida nas Universidades, passaram a investir em sua própria estrutura de P&D<sup>170</sup>. Como consequência, no final dos anos 70 houve sensível redução nos recursos destinados à pesquisa universitária, agora destinados aos centros de P&D das estatais. Esta orientação, considerada por alguns mais ‘pragmática e realista’, causou profundo impacto na estrutura de pesquisa das instituições acadêmicas do país que não tinham condições de se autofinanciarem<sup>171</sup>.

Quanto à interação da Universidade com a sociedade, especialmente com o setor produtivo nacional (um dos principais interesses do Governo ao instalar alguns centros de pesquisa tecnológica), manteve-se pequena em decorrência deste não possuir demanda para absorver o potencial de C&T instalado. As Universidades públicas chegaram à década de 80, portanto, com problemas para manter sua recém-instalada estrutura de pesquisa. O sistema montado era fortemente criticado por não haver atingido as metas de ‘autonomia tecnológica’ idealizadas apesar de haver sanado, como

---

<sup>169</sup> O Governo Militar criou várias empresas estatais, em setores considerados estratégicos, para desenvolver e adaptar tecnologia importada, tais como EMBRAER (1969), TELEBRÁS (1972), NUCLEBRÁS (1974). Dentre os centros de pesquisa instalados, destacam-se: o da Usiminas (1967); o CENPES, da Petrobrás (1971); o CEPEL, da Eletrobrás (1973); a EMBRAPA, do Ministério da Agricultura (1972); o CPqD, da Telebrás (1976). Dados do CNPq, em 1983, revelavam que de um total de 1699 instituições executoras de pesquisa no Brasil, 1118 (65,8%) diziam respeito a empresas estatais e 131 (7,7%) eram vinculadas a instituições de ensino superior (GERMANO, 1993:147).

<sup>170</sup> DAGNINO (1985:143) aponta diversas razões para este posicionamento das estatais, entre as quais: (a) remoção da dificuldade inicial de obter recursos humanos qualificados para operar em seus centros de P&D; (b) possibilidade de começar a desenvolver de forma autônoma uma tecnologia diferenciada, mais adequada às necessidades dos países periféricos, entrando no mercado internacional. Na avaliação de SOBRAL *et alli* (1987:75-76), desde o início o sistema estatal de C&T foi organizado de modo que as principais fontes de desenvolvimento e pesquisa tecnológica não fossem as Universidades, mas instituições estatais de pesquisa não-universitárias, em uma ‘divisão de trabalho’ entre estas, “cabendo à Universidade a tarefa principal de formação de recursos humanos e às instituições não-universitárias a atividade de pesquisa”. Deste modo a pesquisa, sobretudo a básica, se estabeleceu no contexto universitário e as áreas estratégicas, ou de retorno econômico imediato, foram alocadas em instituições não-universitárias, contando com maiores investimentos da União.

<sup>171</sup> Segundo a nova orientação, deveria caber “às Universidades e ao MEC a responsabilidade pela manutenção básica (*infra-estrutura*) das atividades de pós-graduação e pesquisa”. Os projetos deveriam evitar ao máximo previsão de recursos para manutenção de equipes de pesquisadores - Documento CAPES, elaborado em 1981, apud DAGNINO (1985:142).

destaca DAGNINO (1984:140), um dos maiores problemas do país: a falta de recursos humanos qualificados<sup>172</sup>.

Neste contexto de ‘questionamento’ da função da pesquisa nas instituições acadêmicas e, por extensão, do modelo de indissociabilidade, foi reacendida a discussão sobre diferentes concepções e propostas de Universidade. Nesta tinha destaque o aspecto econômico pelo considerado necessário ‘ajustamento e dimensionamento’ das IES ao mercado de trabalho e pela definição da sua ‘contribuição social’. Em meio a críticas sobre a falta de integração da pesquisa com as demais atividades acadêmicas e a comentários sobre sua pouca relevância para o ensino, foi elaborado o decreto n.º 86.487/80 que desvinculava, nas instituições federais, a progressão da carreira docente à obtenção de titulação acadêmica (GERMANO, 1993:155). Desta forma, o Governo diminuía os gastos com pesquisa (que, segundo a nova orientação, deveriam ficar a cargo de empresas estatais e privadas) e dava início à ‘redução’ da função das IES à tarefa do ensino.

O próximo passo em direção à diminuição dos encargos governamentais com a Universidade foi dado com a realização de estudos, em 1981, sobre a cobrança de mensalidades nas instituições da rede pública. Houve diversas manifestações do Ministro da Educação e de funcionários do MEC a respeito, amplamente divulgadas nos meios de comunicação, além de uma consulta ao CFE - que acenou ao Ministério de forma positiva<sup>173</sup>. A argumentação básica para o ensino pago alegava:

---

<sup>172</sup> No início dos anos 70 o governo assumiu a dupla responsabilidade de financiar o complexo de C&T e de incorporar ao sistema econômico as inovações porventura realizadas, na expectativa de que o empresário nacional, aos poucos, demandasse a tecnologia produzida pelas Universidades e institutos de pesquisa. Ele atuou de modo a substituir, portanto, ‘financiador e executor, dois agentes típicos do modelo correspondente aos países centrais que aqui não existem’, na expectativa de que sua ação fosse ‘transitória’. Mas, apesar do estímulo dado ao setor privado, não conseguiu instaurar um processo de interação entre ‘demandantes’ e ‘oferentes’, dada a contradição entre a ‘política explícita’ (apoio de longo prazo ao desenvolvimento de C&T) e a ‘implícita’ (subordinação à política econômica geral pela estratégia de ‘transferência de tecnologia’). Na ausência de um setor produtivo demandante de tecnologia, ou seja, diante do não fortalecimento do vínculo entre Universidades e empresas, o apoio do Estado continuou sendo fundamental para a manutenção da estrutura de pesquisa instalada (DAGNINO, 1985:138-139).

<sup>173</sup> Ver parecer da Conselheira Esther de Figueiredo Ferraz a respeito da consulta do MEC no Aviso 288/81 sobre “Vantagens e desvantagens da institucionalização do ensino superior oficial pago no país”.

- a) *Justiça Social* – se 75% dos estudantes freqüentavam instituições privadas, apesar de terem, em média, poder aquisitivo inferior ao dos matriculados nas instituições federais, seria mais justo que estes, de famílias com maior renda, custeassem seus estudos;
- b) *Falta de recursos para o ensino médio e primário* – os recursos gastos com as IES seriam melhor aplicados se transferidos para o ensino médio e primário, carentes de meios. A massa da população seria, com isso, mais beneficiada, pois seriam atendidos indivíduos que jamais chegariam à Universidade;
- c) *Constitucionalidade* – a Constituição em vigor tinha por obrigação do Estado a oferta de ensino público e gratuito apenas no nível primário, sendo restrita nos outros níveis aos alunos carentes com comprovado aproveitamento dos estudos (ROSA, 1982:122).

Mas as associações docentes, que se reorganizavam desde meados de 75, faziam frente a estes avanços ‘privatistas’ e às críticas do MEC. No ‘1º Encontro Nacional’ destas entidades, realizado em fevereiro de 1979, em São Paulo, elas lançaram um documento, intitulado ‘Projeto Alternativo de Reforma Universitária’, tomando como eixo da discussão a autonomia das instituições universitárias e a defesa do ensino superior público e gratuito, segundo o modelo de indissociabilidade<sup>174</sup>.

---

Os governos militares já haviam tentado, anteriormente, desincumbir-se de financiar a educação pública e gratuita, ao mesmo tempo em que estabeleciam condições legais de transferência de recursos públicos para a rede particular. Em 1965, uma Emenda Constitucional (n.º 18) vetava a cobrança de impostos sobre o patrimônio, a renda ou serviços de instituições de educação e de assistência social, por parte da União, Estados e Municípios. A Constituição de 1967 suprimiu os percentuais mínimos de recursos da União, do Distrito Federal e dos Estados a serem aplicados em educação (estes só foram reintroduzidos em 1985, pela Lei Calmon). Além disso, previa a substituição gradativa da gratuidade no ensino médio e superior pela concessão de bolsas de estudo (parágrafo 3º, item II) (GERMANO, 1993:196 e ss.).

<sup>174</sup> Este documento, publicado na íntegra em ROCHA (1986) *Nova Realidade, novos desafios*, foi elaborado por membros das Associações Docentes do Rio de Janeiro. Sendo, na verdade, uma manifestação de oposição ao anteprojeto de Lei de Autarquia das Universidades, proposto pelo Ministro Portela em abril de 1979, trazia o posicionamento do movimento docente quanto a problemas chamados ‘estruturais’ no relacionamento da Universidade com o Estado e a sociedade. Este documento colocava como eixo central da reforma a ‘Autonomia e Estrutura do Poder Decisório’, e enfatizava o total fracasso da RU/68: “..[ela] não cumpriu seus propósitos modernizadores, não melhorou a qualidade do ensino, não institucionalizou a pesquisa e não profissionalizou o professor. Seus reduzidos e hipotéticos aspectos positivos jamais puderam ser implementados, de um lado por estarem inseridos num contexto legal inóspito, de outro pela intensificação do arbítrio e da repressão”.

Após greves realizadas em 1980 e 1981 (quando instituições federais autárquicas lutaram por reajuste salarial), estas associações articularam-se na ‘Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior’/ ANDES que, juntamente com outras entidades civis, manifestou-se com total oposição à proposta do ensino pago. A ANDES também lançou, nos meios de comunicação, diversas críticas à expansão feita pelo setor privado (responsável por uma fração muito pequena da pesquisa e do ensino de pós-graduação do país) e à crise da qualidade, tomando como bandeira a defesa da rede pública e a autonomia das Universidades <sup>175</sup>.

Diante desta ‘conjunção de fatores’ - instabilidade do momento político, troca de Ministro, forte oposição pública <sup>176</sup> - a proposta de cobrança de mensalidades não foi levada adiante. Mas ela tornou evidente a mudança de orientação do MEC em relação às Universidades públicas.

*“... houve um recuo tático do Governo demonstrando... que o ensino pago nas Universidades Federais não é prioritário. Não devemos, entretanto, nos tranquilizar... a questão continua em pauta no MEC... que pretende efetivar uma reformulação nas Universidades Federais, na qual o ensino pago pode ser introduzido juntamente com um modelo que se aproxime o mais possível do regime de fundação – objetivo antes confesso do MEC, que recuou em função da forte oposição encontrada entre professores e estudantes” (ROSA, 1982:122).*

O Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras/ CRUB também se manifestava sobre as tensões que se acirravam, proclamando o caráter crítico das Universidades: eram consideradas críticas ‘*porque criticam e porque vivem em crise*’, carecendo de uma nova reforma cuja tônica deveria recair no binômio ‘organização e administração’. O modelo de indissociabilidade ensino e pesquisa era dado como falido e reclamava-se da presença do Governo autoritário nas instituições (CUNHA, 1983:80).

---

<sup>175</sup> Sobre as estratégias de privatização das IES públicas no início da década de 80, ver CUNHA (1984) e (1985). Para este autor, a política do Estado para com a educação superior neste momento tinha ‘duas faces’: (a) participação governamental na manutenção das instituições privadas; e (b) privatização das Universidades públicas. Nestas se observava a “*lógica geral da progressiva desobrigação do Estado para com a manutenção do ensino*” (CUNHA, 1986:34).

A última tentativa do Governo Militar empreender mudanças nas IES do país deu-se em 1983, pela criação do ‘Programa de Avaliação da Reforma Universitária’/ PARU, que deveria encaminhar propostas concretas para uma nova reforma do ensino universitário. No entanto, o trabalho inicialmente desenvolvido neste programa não prosseguiu, tendo sido interrompido sem maiores explicações.

Embora desde 1979 tivessem sido realizadas diversas discussões, dentro e fora do Governo, sobre a necessidade de uma nova ‘Reforma Universitária’, bases objetivas em que esta deveria assentar-se só foram esclarecidas com a Nova República, quando diversos segmentos sociais realizaram eventos e propostas concretas sobre o tema.

### **5.3 – As Propostas de Mudança e a Nova República**

A Nova República representava a esperança de mudanças e melhorias na política social do país. Dentro deste espírito, o debate sobre os novos rumos do ensino superior foi incrementado por uma grande diversidade de opiniões, refletida na produção e promoção, por parte de acadêmicos e associações, de livros e eventos que preencheram um vazio de obras (vindo desde **Universidade brasileira: reforma ou revolução?** de Florestan Fernandes, editado em 1968) dedicadas a discutir a instituição acadêmica em sua estrutura e objetivos. Foram publicados vários livros e coletâneas, realizados diversos ciclos de debates e congressos<sup>177</sup>, e temas até aquele momento pouco

---

<sup>176</sup> ROSA (1982) cita manifestações contra o ensino pago de outras associações e setores da sociedade civil, entre as quais assinala o Editorial da *Folha de São Paulo* de 22.01.1982.

<sup>177</sup> Dentre as publicações, destacamos ‘*Universidade brasileira: Problemas e Perspectivas*’, da SBPC (1985), pela abrangência da discussão do tema, além de **A Universidade em ritmo de barbárie** (GIANOTTI, 1986) e **Sinecura Acadêmica** (COELHO, 1986), pela repercussão de suas críticas à Universidade. Dentre os ciclos de debates, a série ‘A Produção Científica da Universidade no Brasil Democrático’, promovida pela PUC/SP e Jornal ‘Folha de São Paulo’; e o seminário ‘A Universidade na Transição Democrática’, promovido pelo Centro de Estudos e Pesquisas Sociais/ CEPS e Instituto de Cultura Operária e Popular/ ICOP de São Paulo.

discutidos, como avaliação universitária, começaram a ter espaço nas revistas do CRUB e do CEDES<sup>178</sup>.

Na ‘IVª Conferência Brasileira de Educação’/ CBE, realizada em Goiânia em 1986, várias entidades de educadores (ANDE, ANPED, CEDES) fizeram o diagnóstico da educação no país: 30% de crianças entre 7 e 14 anos fora da escola; mais de 50% de repetentes ou excluídos ao longo da 1ª série do 1º grau; 22% de professores leigos; 30% de adultos analfabetos sem acesso à escolarização básica; formação e aperfeiçoamento de professores precários; degradação dos salários em todos os graus de ensino do país. A ‘Carta de Goiânia’, fruto desta CBE, propunha que este quadro fosse alterado pela formulação de uma nova política de educação para o país, expressa numa nova Lei de Diretrizes e Bases, a ser elaborada juntamente com a nova Constituição do país, em 1988. Esta deveria atender aos problemas básicos apontados: tornar real a escola pública democrática e as condições indispensáveis para sua expansão e funcionamento<sup>179</sup>.

Com relação ao ensino superior, eram apontados problemas em todos os setores: estrutura didático-científica e administrativa, falta de autonomia e recursos financeiros, corporativismo e ineficiência docente, isolamento em relação às necessidades da sociedade e do setor produtivo. Mas, apesar de haver acordo com relação ao diagnóstico – ‘a Universidade vai mal’ – as soluções eram motivo de grande conflito e polêmica.

A disposição do Congresso para com a educação podia ser avaliada pela regulamentação, em julho de 1985, da ‘Emenda Calmon’, que restabelecia a vinculação dos gastos do setor com a receita de impostos arrecadados pelo Estado, suspensa pelas Constituições de 1967 e 1969. Segundo o texto aprovado, a União deveria aplicar no mínimo 13% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino; os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 25% (GERMANO, 1993:276).

---

<sup>178</sup> A revista ‘Educação e Sociedade’, do CEDES, passou a trazer, em cada número, ao menos um artigo sobre ensino superior e questões como autonomia e democratização. As revistas do CRUB, ‘Educação Brasileira’ e ‘Estudos e Debates’, a partir de 1985 priorizaram temas como avaliação, reforma universitária e indissociabilidade entre ensino e pesquisa.

<sup>179</sup> Ver a ‘Carta de Goiânia’ na Revista *Educação e Sociedade*, nº 25, dezembro/1986, pp.6-10.

A expectativa geral era que a democratização dentro do modelo de Estado promotor do bem estar social levasse o governo da Nova República a assumir a tarefa de ‘consertar’ o legado da Ditadura Militar. Nesta perspectiva, problemas relativos à educação e à Universidade pública seriam, no mínimo, ‘amenizados’.

Algumas opiniões, porém, apontavam que a solução para a crise deveria vir de dentro da Universidade. SCHWARTZMAN (1985), por exemplo, defendia que a instituição acadêmica se desprendesse dos ‘falsos problemas’ – questão financeira, estrutura organizacional interna e escolha de dirigentes – para encontrar ‘saídas’ para os ‘problemas reais’<sup>180</sup>. Para este autor as causas da crise da Universidade e do ensino superior brasileiro não estavam nas dificuldades econômicas ou no regime político do país, mas na própria concepção do sistema universitário e nos objetivos nele buscados, sendo indispensável repensá-lo...

*“...a partir de suas premissas mais básicas, e tratar de revolucioná-lo por dentro para que possa jogar um papel mais decisivo nas transformações que o país exige – e não esperar, simplesmente, que ele seja transformado de fora”* (SCHWARTZMAN, 1985:231 e ss.- marcas do autor).

Nesta direção, SCHWARTZMAN apontava medidas como avaliação, diferenciação do sistema (coexistência de diversos tipos de instituição) e das atividades de ensino e de pesquisa, entre outras.

Embora o processo de democratização tenha desacelerado (não eliminado) o movimento do Estado em direção à privatização, observado nos governos anteriores, este não só mostrou-se sem condições de promover mudanças que implicassem na reversão do quadro de deterioração do ensino, apresentando propostas capazes de alterá-lo, como também sem recursos para investir mais do que já fazia. Entidades

---

<sup>180</sup> Os ‘problemas reais’, ou as bases da crise da Universidade, seriam: (a) ela estaria deixando de ser um canal de mobilidade e ascensão social; (b) ela não seria mais um centro de formação de elites; (c) ela estaria deixando de ser um centro de formação profissional; (d) a função da pesquisa estaria se tornando cada vez mais difícil; (e) a função da extensão praticamente não seria cumprida (SCHWARTZMAN, 1985:230-231).

representativas de administradores, estudantes e docentes, por sua vez, também não foram capazes de organizar-se em torno de uma proposta unificadora, que mobilizasse a sociedade, tampouco de apresentar alternativas que pressionassem o Governo a agir na resolução dos principais problemas apontados.

### 5.3.1 – O Plano de Educação da Nova República

O resgate da ‘dívida social’ era a principal proposta do Iº Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República/ PND-NR. Para tanto, afirmava que todos os seus programas e recursos estariam orientados para três metas estratégicas: reforma do Estado, crescimento econômico e combate à pobreza. Mas isto dentro de uma nova...

*“...concepção de desenvolvimento. Este governo parte da tese de que cabe ao setor privado o papel de destaque na retomada do crescimento. O Estado retorna, portanto, às suas funções tradicionais, que são a prestação de serviços públicos essenciais e as atividades produtivas estratégicas para o desenvolvimento nacional...”* (Iº PND/NR, p.9).

Esta redefinição da participação do Estado levava à necessidade de profundas mudanças ‘*na organização e nos métodos do setor público*’. No entanto, asseverava-se que os gastos com programas sociais não seriam reduzidos mas, ao contrário, elevados (p.10). Após um breve levantamento da situação educacional do país, o Iº PND/NR estabelecia como principal diretriz da política educacional “*assegurar acesso de todos a ensino de boa qualidade, notadamente o básico, enquanto direito social, com base em soluções que traduzam os anseios da coletividade*” (p.64). Dentro dos objetivos básicos para os diferentes níveis de ensino, ao superior determinava apenas o estabelecimento de ‘*padrões mais elevados de desempenho acadêmico*’ (p.65).

Nas referências do Iº PND/NR à política de C&T, solicitava-se à Universidade maior aproximação com o setor produtivo “*com vistas ao estabelecimento de iniciativas comuns... e à formação de complexos tecnológicos industriais*” para integrar Estado, comunidade de pesquisa e empresários (p.204). As empresas eram consideradas ‘*lugar privilegiado no processo de inovação tecnológica*’, razão porque recomendava-se a estas

a criação de centros de pesquisa próprios (p.203). Às Universidades caberia desenvolver a pesquisa básica.

Numa breve descrição dos programas específicos para cada nível de ensino, um dos relativos às IES, o “Programa de Apoio à Educação Superior ‘Nova Universidade’/ PNU, determinava que estas teriam por tarefa: formação de consciência crítica nacional; redução da dependência científica e tecnológica; compatibilização de suas ações com o interesse social; recuperação dos padrões de qualidade; apoio à pós-graduação; integração entre graduação e pós; valorização da docência e ascensão funcional baseada em mérito e desempenho; fortalecimento de programas de aperfeiçoamento docente; reforço de vínculos com o Iº e IIº graus, com vistas à elevação da qualidade destes. Como novidade neste discurso, apenas a intenção de desenvolver “*mecanismos internos de auto-avaliação, pelas Universidades, de suas atividades de pesquisa e ensino*” (Iº PND/NR, pp.67-69).

O PNU reforçava que, no contexto de ‘redefinição do papel do Estado’, a meta seria a ‘inadiável renovação’ da educação superior, com o ‘aperfeiçoamento’ como ‘palavra-chave’ (p.6). As linhas prioritárias deste programa também denotavam o objetivo geral de elevar a qualidade do ensino de graduação, tanto em instituições públicas quanto privadas. Eram elas: 1) aprimoramento do ensino de graduação – citando a avaliação como condição prévia para medidas de qualificação, expansão e alocação de recursos; 2) relacionamento da Universidade com a sociedade – destacando apoio à ‘regionalização’, ou seja, o ajuste da instituição a especificidades regionais, inclusive às demandas do setor produtivo; 3) comprometimento com o desafio da educação básica – visando integrar os três graus de ensino a fim de promover melhoria de qualidade nos dois primeiros; 4) acompanhamento e avaliação institucional – devendo contribuir para o aperfeiçoamento das instituições e a “*conquista de mais significação e credibilidade junto à população e à sociedade*”, sem prejuízo de sua autonomia (PNU, pp.8-11).

Neste quadro de ‘novas propostas’, em que se destacava a ampla participação da sociedade na identificação de prioridades de atuação do Estado, não houve espaço no

PNU para ‘ousar’ com relação à reforma da Universidade, à exceção da proposição da avaliação e da formulação de programas específicos para instituições privadas. O destaque dado ao aperfeiçoamento das IES mostrou preocupação antes com recuperar credibilidade junto à sociedade (tantas eram as críticas) via avaliação e ajuste de demandas, que com promover mudanças necessárias à melhoria do sistema e de sua contribuição para o desenvolvimento do país.

Com relação à pós-graduação, a Nova República elaborou o IIIº ‘Plano Nacional de Pós-Graduação’/ PNPG (1986-1989), que tinha por objetivo fundamental a ‘*plena capacitação científica e tecnológica*’ do país, com aspirações de independência econômica, científica e tecnológica. O IIº PNPG (1982-1985) enfatizara a consolidação do sistema de pós-graduação e a realização de pesquisa segundo o ‘*nível de desenvolvimento científico e as necessidades do país*’. Mas, no novo contexto, esperava-se que a Universidade consolidasse a pesquisa, “*transcendendo o processo de capacitação de pessoal de alto nível*”, constituindo-se ‘*condição necessária para a realização da pós-graduação*’<sup>181</sup> (p.20).

Para tanto, o IIIº PNPG previa as seguintes medidas: (a) dotação de recursos orçamentários específicos para a pesquisa; (b) reestruturação da carreira docente universitária para valorizar a produção científica; (c) institucionalização da licença sabática para atividades de pesquisa; (d) ampliação dos quadros universitários para reforçar os grupos de pesquisa já existentes; (e) auto-avaliação da pós-graduação para seu aperfeiçoamento (SOBRAL, 1991:71). Ele enfatizava, deste modo, a importância da C&T na Universidade, além de propor, pelo incentivo à produtividade em pesquisa, a integração do sistema de pós-graduação e de C&T (financiada por agências governamentais) ao setor produtivo.

---

<sup>181</sup> A pós-graduação passava, naquele momento, por seu terceiro grande ciclo. O primeiro, nas décadas de 50 e 60, enfatizou a formação de pessoal, feita basicamente no exterior, o segundo, na década seguinte, privilegiou a criação de cursos e metas quantitativas de formação de docentes. O terceiro, já na década de 80, previa a consolidação e maior ênfase na produção de pesquisa, devido à existência de uma massa crítica no país (CASTRO, 1985:12).

No início da Nova República, o discurso governamental nos planos e programas voltados ao ensino superior eram, portanto, de melhoria das condições de produção de pesquisa (pós-graduação). Eles destacavam, inclusive, a oportunidade de, por esta via, aperfeiçoar o ensino. A questão da estrutura e organização das instituições não era abordada.

### 5.3.2 – A Comissão de Alto Nível

Pouco depois de assumir a Presidência da República, José Sarney decretou a criação da ‘Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior’, conhecida como ‘Comissão de Alto Nível’, atendendo a pedido do então Ministro da Educação, Marco Maciel. Composta por 24 membros nomeados pelo Presidente da República (entre os quais educadores de Iº e IIº graus; representantes do ensino público e privado, bem como do meio estudantil, sindical e empresarial), em um prazo de seis meses a Comissão deveria receber contribuição de instituições, associações e pessoas vinculadas à educação superior do país, a fim de elaborar uma proposta para a sua reformulação.

O relatório final da Comissão era composto por quatro partes. A primeira delas, introdutória, após uma síntese dos trabalhos realizados, trazia:

- a) uma breve **reflexão sobre a crise do ensino superior**<sup>182</sup>;
- b) os ‘**Princípios da nova política**’: 1) *responsabilidade do poder público* no zelo e provimento do ensino superior; 2) *adequação à realidade do país*, assinalando um ‘desajuste’ entre a qualidade e a quantidade dos profissionais formados, falta de vínculo entre a pesquisa acadêmica e as necessidades regionais e a quase inexistência de extensão e prestação de serviços às comunidades; 3) *diversidade e pluralidade*, ou seja,

---

<sup>182</sup> Retomando problemas listados pelo Ministro da Educação Marco Maciel quando da proposta da sua criação, o ‘Relatório da Comissão de Alto Nível’ referia-se à: “...*professores mal remunerados; carência de equipamentos, laboratórios e bibliotecas; deficiências na formação profissional dos alunos; descontinuidade das pesquisas; discriminação social no acesso; sistemas antidemocráticos de administração e escolha de quadros dirigentes; crise financeira e pedagógica no ensino privado; excesso de controles burocráticos nas Universidades públicas; pouca clareza na prevalência do sistema de mérito na seleção e promoção de professores*” (Relatório Comissão de Alto Nível, pp.1-2)

o reconhecimento de que o sistema de ensino superior era heterogêneo, que as instituições poderiam ter ‘objetivos, vocações e especializações distintas’ e que as atividades de ensino, pesquisa e extensão poderiam ser realizadas ‘em muitas formas distintas’; 4) *autonomia e democracia interna*, supondo que a obtenção destas teria uma ‘contrapartida em termos de desempenho’; 5) *democratização do acesso*, a ser promovida pela criação de modalidades alternativas de estudo para diferentes públicos, pelo amparo do estudante carente e investimento na qualificação dos professores de Iº e IIº graus da rede pública; 6) *valorização do desempenho*, como forma de distinguir o mérito do trabalho realizado; 7) *eliminação dos aspectos corporativos e cartoriais*, para ampliar, entre outros, o alcance do trabalho acadêmico e a qualidade da formação profissional.

c) **Propostas para a ‘Nova Universidade’**: 1) *reformular o Conselho Federal de Educação*, que se encontrava sem poder de fiscalização e real acompanhamento do desempenho das instituições; 2) *consolidar a autonomia e a democracia interna das Universidades*, no plano administrativo, organizativo, acadêmico, científico e financeiro; 3) *alterar os mecanismos de financiamento*, implantando um sistema que combinaria autonomia e avaliação; 4) *democratizar o acesso do ensino superior* pela expansão de vagas na rede pública e uso de formas ‘não-convencionais’ de ensino (como ensino à distância); 5) *fortalecer a pesquisa científica e a pós-graduação*, pelo apoio à continuidade das pesquisas realizadas e diminuição da concentração regional dos recursos; 6) *ajustar o ensino de graduação às necessidades presentes e futuras do país*, recomendando a criação de Institutos Superiores de Tecnologia para formação de técnicos (em três anos) para a indústria, assim como o aproveitamento das atividades de extensão para formação profissional.

A **segunda** parte do relatório, com as ‘Recomendações’ da Comissão, detalhava o conteúdo das propostas apresentadas e sugeria ações específicas para ‘pontos chave’ na reformulação do ensino superior. Dispostas em treze capítulos, correspondentes a textos aprovados pela maioria dos membros da comissão, as recomendações abordavam a: 1) Autonomia Universitária; 2) Gestão Democrática e Controle Social da

Universidade; 3) Universidades e Instituições Isoladas de Ensino Superior; 4) Ensino Público e Particular; 5) Reformulação do Conselho Federal de Educação; 6) Avaliação de Desempenho; 7) Financiamento do Ensino Superior; 8) Articulação com os Graus de Ensino anteriores; 9) Ensino de Graduação; 10) Ensino de Pós-Graduação e Pesquisa; 11) Corpo Docente; 12) Corpo Discente; 13) Pessoal Técnico-Administrativo.

A **terceira parte** do Relatório da Comissão trazia ‘Medidas de Emergência’ para ‘revitalizar’ a Universidade pública federal. Relativas ao ‘regime orçamentário e financeiro’, ao ‘pessoal docente e técnico-administrativo’ e à ‘autonomia, bolsas de estudo e hospital universitário’, solicitava basicamente mecanismos para reverter o quadro de perda de recursos orçamentários dos programas de manutenção e investimentos; de desvalorização do professor e do servidor; de redução dos investimentos em pós-graduação e pesquisa e de expansão do quadro de pessoal (p.96).

A **quarta e última parte** do Relatório trazia a declaração de voto de alguns membros da comissão, que divergiram da maioria quanto às ‘Recomendações’ aprovadas.

Em linhas gerais, a Comissão de Alto Nível propunha que as instituições públicas recebessem *dotações globais* para sua manutenção tendo em vista as suas necessidades e o resultado *da avaliação do desempenho* de suas atividades. Deste modo, a autonomia na gestão financeira ficaria condicionada a um comprometimento com padrões de qualidade e produtividade, formulados a partir do desempenho das instituições.

Tendo por pré-requisito para a autonomia o critério de excelência, as IES assim qualificadas poderiam estabelecer a forma de provimento dos cargos superiores e de direção, distribuir internamente os recursos obtidos e determinar cursos e currículos de graduação e pós-graduação, planos de pesquisa e atividades de extensão. Teriam, também, liberdade para estabelecer sua própria carreira docente e a política de salários (para a qual sugeriam o fim do pagamento por horas-aula pela adoção do regime de dedicação exclusiva à docência e à pesquisa). As instituições deveriam, ainda, estimular

o constante aperfeiçoamento dos docentes, auxiliadas por programas específicos do MEC (PICD e PADES).

Cabe destacar, entre as recomendações da Comissão, a proposta de dar início a uma *política de avaliação* das IES – de cursos, ensino, alunos, servidores, professores – através do Conselho Federal de Educação (CFE). Sem sugerir nenhum formato específico, apesar de listar algumas possibilidades (como avaliação institucional e governamental), em vários lugares do relatório ressaltava-se a importância e necessidade de desenvolver sistemas avaliativos para instituições e docentes sobre o princípio do mérito, visando a melhoria do desempenho destes. Neste sentido o relatório trazia propostas concretas, como ‘complementar’ a remuneração (através de um salário-base) dos docentes que comprovassem exercer atividades de pesquisa e extensão.

A Comissão defendia a expansão de vagas em IES públicas através de melhor aproveitamento da infra-estrutura existente e, em uma de suas propostas mais polêmicas (e combatida pelo movimento docente), recomendava o reconhecimento do ‘*caráter de utilidade pública*’ de ‘*instituições particulares de porte e padrões de qualidade reconhecidos*’ para efeito de obtenção de recursos públicos, assim como a expansão do crédito educativo como forma de democratização do acesso<sup>183</sup>.

Em outra recomendação polêmica, sugeria a revisão dos critérios utilizados para definir a instituição universitária. Considerando “*não ter sentido, na realidade, o enquadramento da educação superior do país no modelo universitário clássico*”, propunha a concessão de ‘status universitário’ a estabelecimentos ‘*de pesquisa de alto nível e correspondentes recursos técnicos, humanos e administrativos*’, em detrimento do princípio da ‘universalidade do conhecimento’, de modo que estes pudessem gozar da capacidade de autogestão acadêmica e administrativa (pp.36-38). Esta proposta, aliada ao reconhecimento dos diferentes objetivos, especializações e vocações das instituições,

---

<sup>183</sup> A questão do ‘*subsídio público ao ensino privado*’ foi apresentada à Comissão por representantes de Universidades privadas, particularmente as confessionais que, definindo-se como ‘comunitárias’ pelo fato de desenvolverem suas atividades com ‘preocupação social’ e como se fossem um serviço público, reivindicavam um tratamento especial por parte do governo.

possibilitava efetiva separação entre ensino e pesquisa, implicando na reformulação do conceito de Universidade instaurado pela RU/68, bem como de seus objetivos.

O relatório da Comissão de Alto Nível assumia, portanto, a ineficiência do sistema de ensino superior vigente, sugerindo alterar os pontos que o fundamentavam:

- 1) Fim do conceito de Universidade como instituição centralizadora e integradora de diversas áreas do conhecimento, dando o 'status universitário' a instituições que comprovassem, após avaliadas, nível de excelência na pesquisa;
- 2) Fim da indissociabilidade entre ensino e pesquisa. Esta última ficaria a cargo de instituições (públicas ou privadas) que, por desenvolverem suas atividades com excelência, teriam apoio governamental para mantê-las. As demais se dedicariam à sua 'vocação' de ensino e/ou extensão.
- 3) Concessão de autonomia administrativa, didática e científica também em função da excelência no exercício das suas atividades e tendo como necessária, em contrapartida, a avaliação (cujos resultados determinariam a parcela de recursos orçamentários oriundos do MEC).

Para ROSAS (1986), esta proposta assumia a impossibilidade de todas as IES desenvolverem com 'excelência' as atividades de ensino e pesquisa (tomando por referência os padrões internacionais de produção científica) e propunha sua dedicação ao que sabiam fazer melhor sem, contudo, discutir as causas das diferenças entre elas (como a falta de democratização do acesso e os objetivos das atividades de extensão, tão caras na discussão da reforma de 68). Deste modo, não só revelava o mesmo enfoque que originou a RU/68 – aumento de eficiência e qualidade – como substituiu a contradição 'público x privado' pela '*competente x incompetente*'.

### 5.3.3 – O Grupo Executivo de Reformulação da Educação Superior / GERES

O Grupo Executivo de Reformulação da Educação Superior/ GERES foi criado no MEC em fevereiro de 1986, pelo então Ministro da Educação Jorge Bornhausen, a fim de dar continuidade ao debate sobre a reformulação do ensino superior e encaminhar

medidas legais. Dada a falta de consenso na comunidade acadêmica sobre várias de suas propostas (como extinção do currículo mínimo nos cursos de graduação, possibilitando aos Conselhos Profissionais a criação de novas exigências além do diploma para o exercício da profissão), ele propôs mudanças apenas na legislação referente às IFES, deixando a discussão sobre as demais instituições para o momento de elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da educação, a ser feita em 1988 pela Assembléia Nacional Constituinte.

O relatório final do GERES, antes de apresentar sugestões de reformulação, fazia algumas considerações sobre a situação em que se encontrava o ensino superior do país. Em primeiro lugar, mostrava que entendia a tentativa de homogeneizar a organização das instituições acadêmicas pelo modelo da indissociabilidade, que introduzira *‘um elemento estranho à tradição do nosso ensino superior: a pesquisa’*, como a origem da formação de um sistema complexo, heterogêneo, com dois grandes tipos de instituições:

*“Um que tem como projeto o preconizado pela Lei, que apesar de conflitos e tensões permitiu, em algumas instituições, o desenvolvimento da pesquisa e da pós-graduação, nem sempre compensados, contudo, pela melhoria da qualidade do ensino de graduação. No outro, o modelo legal sequer foi tentado, resultando num projeto institucional onde a pesquisa simplesmente não existe”* (GERES, p.5)

Também considerava que a tentativa de promover desenvolvimento autônomo em C&T esbarrara no *‘modelo de desenvolvimento dependente’*; que a expansão de vagas disseminara instituições isoladas sem universalidade de campo nem pesquisa; que havia necessidade de aumentar a eficiência do sistema; que o enorme *“controle burocrático e ritualístico dos meios ignora a avaliação dos fins”*; que, na prática, o conceito de Universidade residia apenas na idéia de universalidade de campo e que o custo da atividade de pesquisa distinguia instituições públicas e privadas (pp.5-6).

Após este diagnóstico, o relatório abordava a tendência do ensino superior nas *‘nações desenvolvidas do mundo ocidental’*, que estabeleciam uma clara distinção entre instituições cuja função era formar recursos humanos especializados e outras que, além dessa função, voltavam-se preponderantemente *“para a indagação e a reflexão crítica,*

*induzindo o deslocamento das fronteiras do conhecimento humano*". Diante disso, considerava que embora o ideal de pesquisa e de Universidade de von Humboldt permanecessem como paradigma, *"não há que negar que instituições existem, e continuarão a existir em qualquer nação, mas suas funções, por mais úteis que sejam à sociedade, não se ajustam a esse padrão"*. Finalizando, concluía ser conveniente, portanto, que a distinção entre Universidades e escolas isoladas fosse uma forma de estabelecer diferenças claras de natureza e função (p.6).

O GERES defendia que os critérios característicos da instituição universitária fossem buscados no conceito de **autonomia**, *"relacionada com a independência da instituição na 'busca da verdade sem restrições'"*. A autonomia didática, financeira e administrativa significava que a sociedade, ou o Estado em nome dela, não poderia impor regras, limites ou restrições às atividades universitárias. Caberia à própria instituição decidir o que e como ensinar, bem como definir de que modo organizar-se para fazê-lo e quais os meios necessários para tanto, ficando livre do controle dos meios (orçamentos, rubricas, número de docentes).

A ênfase na autonomia descartava a tradicional concepção de 'universalidade de campos de conhecimento' dos elementos utilizados para definir a Universidade. Um estabelecimento isolado poderia ser reconhecido com '*status universitário*' à medida que apresentasse condições de ser autônomo. Mas, segundo o próprio texto do relatório, o aspecto significativo desta inovação não residia no reconhecimento deste 'status', mas nas condições para a sua obtenção, ou seja, nos critérios estabelecidos para tanto (p.7).

As condições para a autonomia seriam verificadas por um sistema de **avaliação**, que faria o controle do desempenho 'finalístico' das instituições em sua 'multi-funcionalidade', de modo a atestar sua competência para a autogestão. Ou seja: caso a avaliação revelasse um bom desempenho acadêmico e científico da instituição, esta ficaria credenciada a receber '*status universitário*' e autonomia.

O GERES sugeria que a avaliação fosse feita em duas vertentes básicas: da instituição e da qualidade dos cursos<sup>184</sup>. E, além de pré-requisito da autonomia, a avaliação de desempenho mostrava-se importante *“não apenas do ponto de vista do controle social da utilização de recursos, mas também no processo de formulação de políticas e de estabelecimento de normas para o sistema educacional”* (p.9). Cabe destacar que, inserida neste mesmo processo, estava em jogo a distribuição de recursos entre as instituições federais – de acordo com o resultado da avaliação, as instituições receberiam mais ou menos recursos do Estado (p.20).

De acordo com o critério de ‘status universitário’, também tornava-se possível haver Universidades e instituições com dedicação exclusiva ao ensino ou à pesquisa, bastando que a avaliação comprovasse que estas atividades eram exercidas com excelência<sup>185</sup>. E as escolas isoladas, ainda que ‘essencialmente’ voltadas à formação profissional, poderiam ter autonomia. Para tanto, deveriam estreitar seu relacionamento com a comunidade, com o comportamento do mercado de trabalho, atualizar continuamente métodos e meios materiais de ensino e manter corpo docente com qualificação adequada (p.8).

Este sistema de ‘mérito’ levava o GERES a distinguir, naquele momento, duas propostas de Universidade. A primeira, defendida pelo movimento docente, era denominada ‘Universidade alinhada’, *“cujas atividades são meios para atingir certos objetivos políticos para a sociedade e cujos paradigmas são ditados não pelo compromisso político-ideológico com as forças populares”*. A outra, defendida pelo MEC, era denominada ‘projeto modernizante da Universidade do Conhecimento’, *“baseada em paradigmas de desempenho acadêmico e científico, protegida das flutuações de interesses imediatistas, sem inviabilizar contudo sua interação com as*

---

<sup>184</sup> O GERES sugeria que o processo avaliativo fosse conduzido pela Secretaria da Educação Superior. A avaliação de instituições seria feita inicialmente naquelas pertencentes ao sistema federal sendo estendida, progressivamente, às demais. Mas recomendava, no que se referia à avaliação da qualidade dos cursos, *“desde logo considerar instituições de qualquer natureza em cada área do conhecimento”* (p.9).

<sup>185</sup> Esta visão seria coerente *“...com uma instituição em que a pesquisa científica não é uma atividade-fim, um objetivo em si mesmo, mas em que o uso do método científico se incorpora à prática didática do cotidiano. Essa é a ‘Universidade de ensino’”* (Relatório GERES, p.7).

*legítimas necessidades da sociedade*”<sup>186</sup> (p.9). Esta distinção explicitava como a questão político-ideológica do momento se refletia nas propostas para o ES. E, conforme aponta CHAUI (1989:46-47), a distinção entre as propostas segundo o estabelecimento do conflito como ‘desinteresse pelo conhecimento’ x ‘paradigmas acadêmicos e científicos’, tinha por objetivo apenas desqualificar um dos lados do debate.

O GERES propunha ainda: (i) unificar os regimes jurídicos das autarquias e fundações universitárias em uma só instituição, especificamente intitulada Universidade (p.4); (ii) a nomeação dos dirigentes universitários pelo Presidente da República, escolhidos de uma lista tríplice formada por eleição via indireta, respeitando a idéia de que na “*Universidade do Conhecimento... as funções e múltiplas atividades se ordenam e hierarquizam*” (p.18); (iii) a criação de Institutos Superiores de Tecnologia, com cursos de curta duração; (iv) a reformulação do CFE, objeto de um anteprojeto de lei específico (p.33).

A repercussão do relatório do GERES no interior das IFES, no final de 1986, foi bastante polêmica. O fato dele haver sido amplamente rejeitado pela comunidade acadêmica, impediu o seu encaminhamento ao Congresso Nacional. O interesse pelo GERES arrefeceu também, já no início do ano seguinte, pelo princípio das discussões sobre uma nova LDB e a organização de diferentes grupos de pressão sobre os deputados constituintes - cada qual procurando fazer valer seus próprios interesses no Congresso.

#### 5.3.4 – A Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior /ANDES

Em 1985 a Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior/ ANDES apresentou ao MEC e sujeitou à opinião pública uma proposta de reforma universitária.

---

<sup>186</sup> Conforme denota (CHAUI, 1989:46-47), a distinção entre as propostas segundo o estabelecimento do conflito como ‘desinteresse pelo conhecimento’ x ‘paradigmas acadêmicos e científicos’, tinha por objetivo apenas desqualificar um dos lados do debate.

Elaborada em Congresso da entidade realizado em Olinda, em junho do mesmo ano, era fruto de várias discussões e seminários sobre a reestruturação da Universidade, alguns dos quais contaram com a participação de membros de entidades como a UNE e a FASUBRA<sup>187</sup>.

Na **primeira** parte, o documento fazia um diagnóstico da ‘*situação de extrema gravidade do ensino superior*’, em meio à forte crítica à política educacional implementada pelo MEC a partir de 68. Esta era caracterizada por: a) progressiva aceleração do processo de privatização e ‘empresariamento’; b) crescente desobrigação do Estado no financiamento das Universidades; c) definição de estratégias que não asseguravam a efetiva realização de ensino e pesquisa; d) autoritarismo estatal.

Na **segunda** parte, apresentava medidas que apontavam para uma ‘nova política’ para o ensino superior. Esta deveria enfatizar a qualidade do ensino e da pesquisa pela adoção de um *padrão único* de Universidade, calcado na *indissociabilidade* entre *ensino, pesquisa e extensão* e nos princípios de: (a) ensino público e gratuito; (b) autonomia financeira, didática e administrativa, além de democratização da estrutura acadêmica, com liberdade para reformular estatutos e regimentos e contar com a participação de todos os segmentos da comunidade; (c) unificação das condições de trabalho, pesquisa e ensino de todas as IES públicas, tais como: carreira, isonomia salarial, estabilidade no emprego, contratação em regime de dedicação exclusiva.

Na **terceira** e última parte, o documento da ANDES apresentava propostas relativas à: (a) Universidade e responsabilidade do Estado com a educação; (b) Financiamento; (c) Regime Jurídico; (d) Administração Acadêmica; (e) Política de Pessoal Docente. A entidade defendia o investimento de no mínimo 13% dos recursos

---

<sup>187</sup> Ver a ‘*Proposta das Associações Docentes e da ANDES para a Universidade Brasileira*’. In: Boletim da ANDES, Encarte Especial nº1, julho/1985, 8pp. É importante destacar, porém, que as associações afiliadas à ANDES nem sempre se posicionavam unanimemente quanto à política universitária defendida pela diretoria da entidade, havendo oposição às propostas apresentadas pelo movimento no seu próprio interior. Para esclarecimentos sobre as causas destas divergências, ver os documentos ‘Manifesto: em defesa da Universidade pública’ da Associação Docente da UFMG e a resposta da ANDES a este, in BORI *et alli* (1985); bem como TEODÓSIO (1986) *Superar os equívocos – uma alternativa para o movimento docente*. pp.55-63.

orçamentários da União para as IES (a chamada Emenda Calmon) e a elaboração de um orçamento que possibilitasse às instituições plenas condições de desenvolvimento de atividades de ensino e pesquisa, sem necessidade de ‘complementação’ das agências financiadoras. A prestação de contas da dotação e a aplicação de recursos seria feita através de um relatório geral de atividades, a ser encaminhado ao Congresso Nacional.

Com relação às políticas para as instituições privadas, a proposta ANDES arrolava uma série de medidas, dentre as quais: reversão da sua tendência de expansão; não recebimento de subsídios do Estado, além dos indiretos já recebidos; cumprimento da definição legal de entidade sem fins lucrativos e compromisso com a melhoria das condições de ensino, pesquisa e extensão. A expansão da rede pública também era considerada prioritária, especialmente no período noturno.

No que dizia respeito à avaliação, ela também defendia a implementação de mecanismos para avaliar a política institucional e a carreira docente, mas considerava que estes deveriam: 1) levar em conta a atuação das atividades de ensino, pesquisa e extensão (e não apenas da pesquisa e extensão); 2) ser elaborados com participação dos alunos (no desempenho em sala de aula) e dos por pares (nas demais). Para implementar tais medidas, sugeria a criação de um Conselho Interuniversitário independente do Governo Federal, constituído por representantes eleitos em cada Universidade, que teriam a atribuição de fixar normas mínimas de funcionamento científico e pedagógico nas IES.

A ANDES defendia, em resumo, a Universidade pública e gratuita, cujas condições para a realização de suas atribuições com competência seriam asseguradas pelo Estado através de um maior aporte de recursos. Ressaltava que *todas as instituições deveriam ser competentes* e contar com apoio do Estado para isso. Segundo a sua concepção, a reforma das IES deveria sair da dicotomia ‘público x privado’, sendo implementada sobre o eixo ‘Autonomia e Democracia’. Pois, uma vez democratizadas, elas poderiam se relacionar melhor com a sociedade, e a autonomia permitiria fixar objetivos pedagógicos, metas científicas, tecnológicas e artísticas.

Em 1986, tendo em vista as discussões em torno da elaboração da nova LDB e a divulgação do Relatório do GERES, a ANDES lançou novo documento, mantendo os mesmos princípios que acabamos de discutir: todas as IES seriam regidas pelo modelo único de indissociabilidade ensino, pesquisa e extensão e gozariam autonomia didática, científica administrativa, tendo como contrapartida a avaliação. O critério de distinção entre instituições isoladas e Universidades seria a universalidade de campo<sup>188</sup>.

Cabe destacar que, neste mesmo ano, a SBPC e a CAPES lançaram seus próprios documentos sobre a reformulação do ensino superior, manifestando-se em defesa do seu caráter público e gratuito. Em um posicionamento ‘intermediário’ entre o MEC e a ANDES, mas pendendo para esta última, ambas propunham que o princípio definidor da Universidade fosse a indissociabilidade ensino e pesquisa, relegando a questão da universalidade de campo a um segundo plano. Ao defenderem a exigência, para todas as Universidades, de realização de pesquisa, esperavam poder evitar que o credenciamento destas se mantivesse quase exclusivamente, como vinha sendo a regra, em função do cumprimento do critério da universalidade do conhecimento (PINHEIRO, 1991:145).

A SBPC e a CAPES também defendiam a autonomia didática, científica e administrativa, propondo o fim do controle burocrático do MEC sobre as instituições universitárias. Em seu lugar, deveria ser implantado um sistema de avaliação da qualidade do ensino, da pesquisa e da gestão dos recursos públicos. A gestão da Universidade seria democrática, em função da sua qualidade. E, segundo o princípio do mérito, propunham que autonomia e gestão democrática fossem prerrogativa de Universidades e de escolas isoladas que se dedicassem à investigação acadêmica dentro dos critérios de competência, fazendo jus à obtenção do chamado ‘status universitário’. Mas, de acordo com estas duas entidades, a realização de atividades de pesquisa não deveria ser objetivo de todas as IES (como pretendia a ANDES), permanecendo como fator de distinção entre instituições de ensino e pesquisa (PINHEIRO, 1991:146-147).

---

<sup>188</sup> ‘Plataforma dos Docentes do Ensino Superior para a Constituinte’, **Cadernos ANDES**, n.º 4. Brasília, maio/1987.

### 5.3.5 – A Crise da Universidade e as Propostas de Reforma

Da perspectiva do MEC, a reformulação do sistema de ensino superior era extremamente necessária. O redimensionamento do Estado após a Ditadura fazia, conforme esclareceu na 44ª Reunião Plenária do CRUB o Ministro da Educação, Jorge Bornhausen, com que a educação passasse a ser vista como ‘*prestação de serviço*’. Este fato tornava essencial a análise de três questões: (a) a pluralidade dos institutos ‘*prestadores de serviços considerados de interesse público*’; (b) a ‘*gratuidade ou bem da oferta de tais serviços*’; (c) o financiamento das atividades de ‘*prestação daqueles serviços, questão política por excelência*’<sup>189</sup>.

Com relação ao financiamento, naquele momento já faltavam à Universidade elementos para manter, junto à opinião pública, sua legitimidade como instituição pública e gratuita, não havendo ‘clima’ para solicitação de mais recursos.

*“Não creio... que a chave do enigma seja a elevação dos níveis de investimento na pesquisa científica. É inegável que dinheiro ajuda (e muito), mas não é suficiente quando as práticas cotidianas da comunidade científica, dentro ou fora das Universidades, fraudam permanentemente as regras da competição e da aferição da excelência e do desempenho. (...) Em prazo inferior a duas décadas formou-se uma sólida e solidária rede de sinecuras científicas, um vasto contingente de pesquisadores ociosos, improdutivos ou medíocres, habituados ao financiamento de projetos que não são avaliados em sua execução e nos seus resultados, seja pela comunidade dos pares, seja pelas agências financiadoras; grupos reivindicam complementações salariais com base em critérios estranhos ao mérito científico, e estudantes de pós-graduação acostumaram-se a encarar suas bolsas de estudo como se fossem salários profissionais (...). Não creio que seja possível construir um sólido edifício com base universitária tão deficiente” (COELHO, 1988:76-77).*

Uma análise feita pela Prof<sup>a</sup>. Eunice Durham sobre as IES do Brasil naquele momento, também explicitada na 44ª Reunião Plenária do CRUB, revelava a visão do

---

<sup>189</sup> Ver detalhes no pronunciamento do Ministro Bornhausen na 44ª Reunião do CRUB, realizada em Fortaleza, em fevereiro de 1987. Esta reunião teve por tema a Reforma Universitária.

Governo Federal sobre qual deveria ser o encaminhamento da nova reforma. Segundo esta professora, o sistema brasileiro de ensino superior, assim como o de outros países da Europa na década de 70, na tentativa de atender, de forma maciça e unificada, a demanda por ensino, criou a *'diversidade através da diferença'*, com deterioração efetiva do nível das escolas e preservação de alguns centros de excelência (escolas de 'elite'). Esta experiência teria ocorrido, em grande parte, pela distinção já existente entre instituições públicas e privadas, que assumiu o efeito perverso de restringir as públicas à elite socioeconômica, enquanto as pagas eram freqüentadas pelas camadas menos abastadas da população (pp.82-83).

Como conseqüência, a situação caracterizava-se por grande número de escolas de baixa qualidade atendendo ao grosso da demanda, com preservação de alguns centros de excelência voltados a um público bastante seletivo. Para alterá-la, ela dizia ser necessário pensar quantos e que tipos de estabelecimento o país precisava para atender a demanda existente com qualidade.

*"Não vai ser ampliando a Universidade tal como ela existe hoje que vamos resolver esse problema... Ou há uma política de educação para o conjunto desse sistema ou ele, na verdade, não pode ser resolvido. E é preciso pensar que, dentro dessa diversificação, vamos ter que preservar o lugar da pesquisa"* (44ª Reunião Plenária do CRUB, p.83).

Ainda segundo a Prof<sup>a</sup>. Eunice, era impossível manter um modelo único para o conjunto das IES do país pela iniciativa do Estado<sup>190</sup>. E, diante da falta de demanda por pesquisa na sociedade<sup>191</sup> e do aumento da demanda geral por ensino de qualidade<sup>192</sup> (em

---

<sup>190</sup> *"Temos uma diversidade de fato, e ela é necessária porque a sociedade se torna cada vez mais diversa e heterogênea... é extremamente difícil atender a essa demanda diferenciada através de um modelo de Universidade"* – 44ª Reunião Plenária do CRUB, fevereiro de 1987, p.74.

<sup>191</sup> Segundo a Prof<sup>a</sup>. Eunice Durham, a *'única demanda por pesquisa'* na Universidade não vinha da sociedade, mas de pesquisadores *'de algumas instituições em particular'*. Ou seja, seria uma demanda **interna** à instituição, não social (p.75). Ela explicava esta situação pela tradição brasileira de ensino superior, que teria surgido – assim como a pesquisa – por iniciativa do Estado, não como demanda da sociedade.

<sup>192</sup> *"As Universidades públicas devem ficar satisfeitas pelo fato das Universidades privadas segurarem boa parte dessa demanda, de tal forma que a pressão às portas das nossas Universidades públicas, hoje,*

Universidades e institutos isolados), julgava prioritário que tanto o CRUB quanto o Estado repensassem o sistema ‘como um todo’ e, a partir disso, redefiníssem o conceito de Universidade (p.73).

Ela considerava que a discussão sobre a limitação de recursos disponíveis, bem como sobre sua ‘rentabilidade’, colocavam como questões: 1) a aceitação da diversidade como forma de atender o aumento da demanda, pois o modelo de indissociabilidade era caro para o país<sup>193</sup>; 2) a aceitação da avaliação<sup>194</sup>. Em suma: o modelo da indissociabilidade estava sendo ‘descartado’ pelo MEC por ser considerado dispendioso e, neste contexto, a avaliação ajudaria a controlar as instituições com a melhor relação custo-benefício.

Também como justificativa para o fim da indissociabilidade, ganhava força em diversas instituições a idéia de que a pesquisa não garantia a qualidade do ensino ministrado. Dentre os argumentos contribuíam para isso, o principal relacionava-se às diferentes ‘habilidades’ exigidas na execução de pesquisa e da docência, negando a reivindicação dos anos 60 de que, assegurando a realização da primeira, a segunda seria feita com maior qualidade<sup>195</sup>.

*“Posta na forma global e radical, a inseparabilidade da pesquisa e da docência é um mito. (...) Não vejo necessidade de se fazer do mito um ideal. A um bom professor... cabe dominar*

*não é explosiva como foi em 1968. Acreditamos que boa parte dessa demanda é satisfeita através de uma escola de baixa qualidade. E que vai crescer...”* (44ª Reunião Plenária CRUB, p.79)

<sup>193</sup> *“Temos que pensar qual o papel e qual a política em relação à heterogeneidade que existe hoje entre os ensinos federal, estadual, municipal e privado. Qual o papel que representa esta diversidade, a que demandas diferentes ele atende, a forma e as pressões que ele exerce para a utilização, por cada setor, e a disputa que eles estabelecem em relação ao fundo público, que é limitado, qual a política distributiva dos fundos públicos em relação a esses diferentes segmentos, como a política de distribuição pode ser feita, de tal forma que amplie o número de vagas ao mesmo tempo que se melhore a qualidade de ensino”* (44ª Reunião Plenária do CRUB, fevereiro de 1987, p.80).

<sup>194</sup> *“...as formas de controle do Estado são absolutamente fundamentais, porque nenhum Estado democrático ou não-democrático dará recursos, digamos, livremente, para instituições que não prestam contas daquilo que elas realizam. Não adianta substituir a palavra Estado por sociedade, que a sociedade vai fazer este controle”* (44ª Reunião Plenária do CRUB, fevereiro de 1987, p.81).

<sup>195</sup> Uma discussão sobre as diferenças de ensino e pesquisa e as relações entre eles é feita por KOURGANOFF (1990) *A Face Oculta da Universidade*. São Paulo, Ed. UNESP. Grande parte dos argumentos utilizados naquele período em defesa da dissociação ensino e pesquisa na Universidade são analisados por este autor.

*perfeitamente as técnicas e saber apresentá-las levando em consideração o interesse e a formação dos alunos. (...) Pesquisa e docência possuem, pois, áreas separadas e outras de intersecção... São raros os intelectuais capazes de fazer bem as duas coisas, sobretudo de não confundir a aula com a reflexão pessoal... Dai a necessidade de se considerarem os problemas específicos da formação do docente e do pesquisador” (GIANNOTTI, 1986:34-36).*

Por parte da comunidade acadêmica, também era bastante clara a percepção de crise e de necessidade de reformas nas Universidades. Mas, enquanto alguns viam a causa desta no ‘sucateamento’ das instituições públicas pelo Estado, via constante corte de recursos (posição particularmente encontrada no âmbito do movimento docente), outros analisavam a situação do ponto de vista da sua estrutura organizacional.

*“Há uma crise na Universidade, que surge de dentro para fora, e não de ‘fora para dentro’... A sociedade não está preocupada com a Universidade. As nossas Universidades federais pararam 84 dias de greve e não aconteceu nada, ninguém reclamou. A sociedade não está muito preocupada com os problemas que nós estamos discutindo aqui; no entanto, há uma crise...” (Horácio Cintra M. Macedo/ UFRJ - 44ª Reunião Plenária do CRUB, fevereiro de 1987, pp.98-99).*

A análise de documentos sobre a reformulação do ensino superior lançados por entidades acadêmicas e governamentais após a Nova República, revela que, de modo mais ou menos explícito, havia consenso entre os atores quanto ao desnível qualitativo entre instituições e à necessidade de promover mecanismos de avaliação de desempenho como forma de corrigir os problemas existentes. No entanto, eles divergiam significativamente quanto à percepção da origem destes problemas, dos mecanismos a serem utilizados para mensurá-los e das medidas adotadas para sua superação (ROSAS, 1987:3).

O GERES atribuía a crise das instituições universitárias à incompetência destas, justificando a necessidade de avaliação dos docentes e da pesquisa por entidades externas às instituições como imposição da qualidade e da meritocracia. A ANDES via a crise como resultado de ações deliberadas do Governo Militar (em especial, da falta de investimentos) e defendia a avaliação do ensino, da pesquisa e da extensão pela

comunidade acadêmica e estudantil segundo as peculiaridades de cada área do conhecimento e do contexto regional (ROSAS, 1987:4-7).

As medidas sugeridas para o encaminhamento de soluções, porém, guardavam as maiores diferenças e revelavam a existência de ao menos dois projetos bastante distintos de reforma. Um da comunidade científica, expresso nos documentos da ANDES e, com algumas variações, no de entidades como SBPC, UNE, CRUB; outro do MEC, manifesto em pronunciamento de seus colaboradores e nos relatórios da Comissão de Alto Nível e do GERES.

O primeiro projeto propunha, basicamente, manter a estrutura organizacional prevista pela RU/68: indissociabilidade ensino, pesquisa e extensão em todas as instituições, distinguindo escolas isoladas e Universidades apenas pelo princípio da universalidade de campo. Mas avançava em relação àquela ao propor efetiva autonomia didática, financeira e administrativa em relação ao Estado e às mantenedoras e quanto à democratização.

*“...a luta hoje por uma reforma do ensino superior se caracteriza muito mais como um movimento de resistência em favor de alguns princípios do que um movimento inovador. A reforma que se almeja se limita, de certo modo, a preservar e fazer cumprir princípios já definidos na lei e a procurar incorporar... conquistas já obtidas no processo de democratização das Universidades” (PINHEIRO, 1991:154-155).*

O segundo projeto partia do reconhecimento da heterogeneidade do sistema de ES para propor medidas que legitimavam as diferenças: dissociação ensino e pesquisa; diferenciação de instituição; democratização e autonomia como forma de diminuir a participação do Estado nos custos e investimentos; avaliação como controle de gastos.

A ANDES tratava os problemas da Universidade dentro da perspectiva *público x privado*, defendendo o modelo único de gratuidade e indissociabilidade ensino, pesquisa e extensão e a oferta de condições (recursos financeiros) para que todas as instituições

pudessem atingir padrões mínimos de qualidade<sup>196</sup>. O GERES, por sua vez, utilizando a perspectiva *competente x incompetente*, defendia a diferenciação de instituições segundo o critério do mérito/padrão de qualidade com que estas desenvolviam suas atividades. Deste modo, apenas as ‘competentes’ fariam pesquisa.

A polarização deste embate também era descrita nos binômios *democratização x competência* ou *acadêmico x corporativo*. De um lado estariam os ‘sabidos’, falsos competentes que sabem promover-se e obter financiamentos, junto com ‘burocratas’ que ocupam cargos administrativos e implementam políticas de interesse corporativo; de outro, estariam os defensores da ‘*verdadeira natureza do trabalho intelectual*’, do rigor e da meritocracia na Universidade (MAAR, 1986:33).

Em análise sobre o período, CHAUI (1989) considera que os projetos de reforma seriam de **democratização** ou **modernização**, fazendo um paralelo à distinção feita pelo próprio GERES entre ‘Universidade alinhada’ (*‘cujos paradigmas são ditados não pelo desempenho acadêmicos dos agentes, mas pelo grau de compromisso político-ideológico’*) e ‘Universidade do Conhecimento’ (*‘baseada nos paradigmas do desempenho acadêmico, científico, protegida de flutuações de interesses imediatistas’*). Segundo esta autora, o projeto modernizador fazia um deslizamento da ‘noção controvertida de *produção* para a de *produtividade* e a identificação entre esta última e a quantidade de *publicações*’, incompreensível quando se leva em conta “*a multiplicidade de atividades que os universitários realizam e das quais a publicação é a menos apta à medida*”<sup>197</sup>. Desta forma, gerava a ‘*ideologia da competência*’, em que haveria...

---

<sup>196</sup> Cabe lembrar que a oposição público x privado na educação fazia retornar à cena política um debate, travado nos mesmos moldes, na década de 50, quando da discussão sobre a formulação de uma LDB para o país.

<sup>197</sup> CHAUI (1989) justifica esta afirmação argumentando que a avaliação via ‘catálogo de publicações’ teria por característica: 1) Heteronomia - não são os pesquisadores os que definem os critérios; 2) confusão entre qualidade e quantidade - geradora de dois problemas: (a) retira dos autores o direito de julgar ‘o que deve ser publicado’ em nome do ‘quanto deve ser publicado’; (b) prepara o mercado editorial para aproximar-se dos existentes nos países avançados (em que haveria uma ‘massa de inutilidades e cretinices’); 3) Privilégio de pessoas influentes - os títulos dos trabalhos vão para os que têm condições de melhor competir por verbas e recursos para pesquisa nas agências.

*“...substituição da competência real dos que realizam os trabalhos pela competência imaginária daqueles que comandam o processo... e o deslizamento ideológico... de quem detém o poder detém o saber, e quem detém o saber detém o poder. (...) A ideologia da competência, que marca a dominação no processo de trabalho industrial e no terciário, é o apanágio do poder burocrático” (CHAUI, 1989:51-52).*

A proposta do MEC, expressa no GERES, não foi incorporada à Constituição de 1988. A mobilização docente fez-se forte o bastante para consagrar o princípio de a indissociabilidade ensino, pesquisa e extensão, a eleição direta dos dirigentes universitários, a isonomia salarial entre autarquias e fundações, a estabilidade no emprego, gratificações adicionais (sistema de mérito) para docentes com cursos de pós-graduação, além de duas conquistas bastantes polêmicas, por envolverem critérios outros que não a competência: promoção por tempo de serviço e efetivação de professores colaboradores sem concurso público. O texto constitucional reforçava, ainda, o princípio da autonomia – didática, científica, administrativa e financeira – que, apesar de pouco explícito e demandando regulamentações complementares, significava um avanço.

Esta ‘vitória’ do movimento docente, porém, em nada contribuiu para a solução da crise universitária. Na prática, a política do MEC em relação às IES manteve-se a mesma: o princípio da indissociabilidade e a autonomia, por exemplo, continuaram a ser ‘letra morta’, e as instituições públicas continuaram a denunciar drástica redução de verbas<sup>198</sup>. Algumas medidas, inclusive, deram margem para mais críticas ao corporativismo, ao prevailecimento de interesses político-partidários e à inadequação do modelo de indissociabilidade.

*“O modelo único funciona como um escudo protetor do corporativismo, na medida que fornece respostas iguais para situações inteiramente diferentes (...). A emergência de modelos*

---

<sup>198</sup> Em nota de protesto, o CRUB e outras associações representativas de administradores de Universidades e escolas isoladas denunciavam: “...proporção de verbas no custeio e investimento no orçamento global das Universidades federais: padrão aceito internacionalmente – 30%; valor em 1973 – 27,8%; valor de 1984 a 1987 (média) – 10%; valor assegurado pelo Presidente da República na Exposição de Motivos n.º069/87, para 1988 – 15%; valor proposto pelo Governo para 1989 – 3,5%” (Folha de São Paulo, 02.12.1988, apud GERMANO, 1993:207).

*diferenciados de experiências universitárias exige que definamos as vocações das nossas instituições. Partindo do princípio da qualidade e da responsabilidade social, nossas instituições de ensino superior poderão organizar-se com maior liberdade... Algumas instituições serão Universidades tout cour, ao passo que outras serão formadoras de profissionais, sem maior preocupação com a pesquisa, enquanto outras ainda poderão dedicar-se à pesquisa e não ao ensino. Entretanto, a indispensável indissociabilidade entre ensino e pesquisa deverá ser garantida para o conjunto do sistema tomado como um todo e não necessariamente em cada uma das suas partes isoladamente” (Reitor Paulo Renato C. Souza /Unicamp - 47ª Reunião Plenária do CRUB, p.43; Rio de Janeiro, agosto/1988).*

Tornando o quadro ainda mais confuso, a avaliação, requisito para a autonomia e consenso entre Governo e associações docentes (embora gerando receio entre estes, pela possibilidade de tornar-se mecanismo de alocação/corte de recursos), passou a ser vista como instrumento de *punição*, devido à publicação da ‘Lista dos Improdutivos da USP’. Com isso, ela tornou-se um tema quase ‘proibido’ entre docentes e instituições.

Depois de aprovada a Constituição, os esforços dos educadores e do MEC dirigiram-se à formulação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Naquele momento já eram muitos, inclusive dentro da comunidade acadêmica, os defensores de um sistema de ensino superior mais flexível, com base na diversidade e diferenciação. E, em função da LDB, debates nesta direção continuaram a acontecer. Cabe destacar, a este respeito, o posicionamento de um dos reitores do Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas/ CRUESP, Paulo Renato de Souza, sobre os diversos anteprojetos de lei apresentados ao MEC.

Em pronunciamento na Câmara dos Deputados, o Prof. Paulo Renato defendia que a visão sobre os problemas educacionais não ficasse restrita ao que chamava ‘efeitos da tirania’ do Estado. Considerando que o conjunto das IES não possuía apenas ‘virtudes’, lembrava que deveriam ser observados os deveres da educação e os direitos da sociedade que ele deveria atender, não apenas ‘*os direitos da educação e os deveres do Estado*’. Com base nisso, fazia a defesa de vários tipos de instituição (Universidades, Faculdades e/ou Institutos Isolados e Faculdades e/ou Institutos Associados), com quatro

níveis de especialização: (a) ênfase diversa entre ensino e pesquisa; (b) ênfase diversa entre tipos de ensino – graduação, pós-graduação e extensão; (c) ênfase no ensino geral ou especialização no ensino tecnológico; (d) associação com instituições do sistema de C&T que não desenvolvem atividades de ensino. Nesta concepção, a indissociabilidade ensino, pesquisa e extensão se daria no nível das Universidades e do conjunto do sistema<sup>199</sup>; a função do MEC seria articulá-lo, com a finalidade precípua de orientar gastos (SOUZA, 1989:2-3).

Neta linha, propunha que o conceito de Universidade contemplasse: (a) a pluralidade de áreas de conhecimento, sem necessariamente precisar cobri-la por completo (universalidade de áreas); (b) a indissociabilidade ensino, pesquisa e extensão; (c) a carreira docente vinculada à capacitação, mérito e avaliação de desempenho. A autonomia universitária seria concedida em função de um processo de avaliação que, permanente, faria um credenciamento periódico das instituições como Universidades. Ela também poderia ser estendida a faculdades e escolas isoladas que realizassem suas atividades com excelência, mesmo não preenchendo todos os requisitos do conceito de Universidade – como a universalidade (SOUZA, 1989:4-5).

Quanto à eleição de dirigentes universitários, O Prof. Paulo Renato defendia que fossem escolhidos com a participação da comunidade, mas em um processo que respeitasse a hierarquia acadêmica, ou seja, dando peso maior ao corpo docente que aos demais segmentos da comunidade. A elaboração de uma lista tríplice, de onde sairia o nome do reitor, impediria o excesso de corporativismo no processo e a elaboração de propostas de gestão que levassem em conta os interesses da sociedade, cuja participação seria garantida através do governo (SOUZA, 1989:5).

---

<sup>199</sup> Em diversas ocasiões este posicionamento foi reiterado: “É uma vergonha que nós tenhamos, na nossa LDB, estabelecido que cada Universidade deverá fazer a indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão a nível de cada Universidade. Isso não existiu no Brasil e nós nunca conseguiremos ter, ou pelo menos demorará, talvez, séculos... Mas podemos e devemos garantir, e aperfeiçoaremos o sistema universitário, se a indissociabilidade fizer parte do sistema” (Reitor Paulo Renato C. Souza /Unicamp - 48ª Reunião Plenária do CRUB, p.124; Curitiba, fevereiro/1989).

#### 5.4 - A Universidade na década de 80

Segundo LAMOUNIER (1990:13), a década de 80 no Brasil, assim como em toda a América Latina, caracterizou-se

*“...por um agudo contraste entre o otimismo do retorno à democracia e os graves sintomas de instabilidade que se manifestaram (...). A drástica redução no ritmo de crescimento econômico, a aceleração dos índices inflacionários e o agravamento das condições sociais, ao longo da década, assumiram proporções preocupantes, apesar dos avanços na esfera político-institucional”.*

Nesta década o Estado deixou de desempenhar o papel de indutor do desenvolvimento que o caracterizava desde os anos 30, sinalizando a entrada do país em uma nova etapa. A crise que se inaugurou neste período pode ser definida como...

*“... a combinação de circunstâncias excepcionalmente adversas com uma incapacidade macro-social de escolher e fixar um rumo capaz de superá-las; ou seja, uma tendência à paralisia decisória justamente quando escolhas fundamentais se tornaram imperativas, tendo em vista um conjunto especialmente denso de adversidades...”<sup>200</sup> (LAMOUNIER, 1990:14).*

Para explicar o ‘imobilismo’ reinante na sociedade brasileira neste período, LAMOUNIER (1990) parte do pressuposto de que *“um sistema torna-se temporariamente ingovernável quando perde a capacidade de escolher e fixar uma direção para sua futura evolução”* (p. 23). Ou seja: se um sistema não apresenta visões viáveis para o futuro, ou se não se consegue estabelecer um consenso entre várias visões, tende à paralisia decisória.

Desta perspectiva, torna-se possível compreender não só a continuidade como o agravamento da crise do ensino superior no período.

---

<sup>200</sup> Tal incapacidade decisória pode ser vista como fruto de alguns mecanismos, entre eles: 1) dispersão mais equilibrada do poder, à medida que acabava a ditadura e se configuravam novos arranjos políticos; 2) impasses institucionais que não podiam ser rompidos, pelo risco de instabilidade ainda maior; 3) insuficiência de um diagnóstico global capaz de persuadir completamente a sociedade (LAMOUNIER, 1990:14).

Como vimos, os sinais de insatisfação com a Universidade vinham desde o final da década de 70, de vários atores sociais: do Governo, uma vez que ela não atingira os objetivos propostos e consumia muitos recursos; da sociedade, que questionava a qualidade do ensino e reclamava a expansão feita às custas da privatização; dos docentes, que não tinham condições favoráveis para desenvolver suas pesquisas e cujos salários estavam baixos; da comunidade acadêmica como um todo, que reivindicava autonomia. Com a Nova República, as críticas e a busca de soluções para os problemas foram intensificadas a falta de consenso entre as diferentes partes (em suas concepções e funções determinadas à Universidade) impediram mudanças significativas no quadro de crise.

Os projetos de reforma neste período caracterizaram-se pela falta de consenso. Não só entre as diferentes partes (confrontos entre o Executivo e movimentos representativos de administradores universitários, docentes e estudantes) mas, também, no interior de cada uma delas<sup>201</sup>. Em contraposição ao ‘caráter técnico’ e ao tom de neutralidade, predominantes até o final do militarismo, o debate em torno das propostas era notadamente político, polarizando a tomada de posição em todos os temas: autonomia, democratização, avaliação, carreira docente, indissociabilidade, relação público e privado<sup>202</sup> (VIEIRA, 1991:154).

No caso dos docentes, a falta de consenso enfraquecia as entidades representativas que, com isso, perdiam a oportunidade de pressionar o Governo para mudanças que pudessem interferir na qualidade no sistema universitário. Em meio a acusações mútuas de ‘corporativismo’, ‘assembleísmo’ e ‘elitismo’, o movimento

---

<sup>201</sup> No âmbito do Executivo havia divergências “tanto entre o MEC e outros setores governamentais (e.g. Ministério do Planejamento, DASP etc.) como entre diferentes segmentos da tecnocracia no próprio MEC”. Um fator que certamente contribuiu para esta situação foi a constante troca de dirigentes na pasta da Educação (no curso de dois mandatos presidenciais, o titular do cargo foi trocado nove vezes) e na SESu (cada secretário teve, em média, um ano de mandato). Esta movimentação provocou falta de continuidade nas políticas para o setor, pois as propostas feitas em uma gestão não eram assumidas por aquela que a sucedia (VIEIRA, 1991:151-152).

<sup>202</sup> Esta polarização continuaria na década seguinte, assumindo outras formas e designações, tais como *qualidade versus relevância*. Um debate sobre o tema está no Caderno ADUNICAMP nº8 de abril/1995, sobre a “Política de pesquisa para a Universidade”. Ver especialmente o texto de Renato Dagnino, ‘*Mais uma provocação do moderador...*’ que sintetiza o debate.

docente permaneceu dividido, não reunindo forças para “*democratizar o poder acadêmico sem que ele deixe de ser acadêmico, arejando estruturas conservadoras que excluem cientistas e docentes e favorecendo sabidos e burocratas*” (MAAR, 1986:36).

Este período foi marcado, no interior das instituições públicas, por grande agitação decorrente de lutas pela obtenção de poder (efeito da democratização) e de busca de ‘*sobrevida a um sistema precocemente envelhecido*’, que levaram à realização de diversas greves – reveladoras da ‘face sindical’ do movimento docente. O relacionamento com as forças externas às IES, por sua vez, caminhou para uma crescente perda de credibilidade junto à sociedade<sup>203</sup> (VIEIRA, 1991:150).

E, como destaca VIEIRA (1991:148), chama a atenção que, a despeito da importância e do lugar já ocupados pelas instituições privadas no conjunto das IES do país, elas tenham sido praticamente ignoradas no discurso sobre Universidade na década de 80, elaborado principalmente pela ANDES e pelo CRUB<sup>204</sup>.

Quanto à avaliação, as diversas vozes ouvidas em sua defesa, desde o início da década de 80, calaram-se intimidadas após a desastrosa experiência da ‘Lista dos Improdutivos’ da USP. Incertas das conseqüências da sua implementação, instituições e organizações acadêmicas do setor público assumiram, de foram reativa, uma atitude defensiva, tendo evitado apontar (mas, também, de conseguir apoio) para os seus problemas - já bastante conhecidos e dos quais continuavam sendo cobradas, em acusações que podem ser resumidas em ‘elas gastam muito e funcionam mal’.

---

<sup>203</sup> Como elementos que contribuíram para esta situação, destacam-se: falta de melhor relacionamento das IES com o mercado; perda de valor do diploma como canal de ascensão social; clientelismo e conotação política verificável em diversas contratações (VIEIRA, 1991:148). Mas também foi significativa a influência da disseminação, em diversos órgãos da imprensa, de avaliações extremamente negativas a respeito das IES públicas e suas atividades: elas seriam, assim como quase todo setor público, ineficientes, elitistas, irresponsáveis no uso do dinheiro público; a pesquisa seria quantitativamente pouco expressiva e de má qualidade, o ensino repetitivo e defasado, e a extensão não existia. Esta ‘campanha’ contra as IES, em parte promovida pelo Estado, fazia parte de uma estratégia para justificar o corte de recursos para as mesmas, assim como para obter a aprovação da sociedade para medidas como privatização e introdução do ensino pago em instituições públicas.

<sup>204</sup> Em 1982 a rede particular já possuía o maior contingente de matrículas do país (cerca de 75%), embora contribuisse com apenas 2% da pesquisa e pós-graduação (GERMANO, 1993:153).

O Governo da Nova República, desconsiderando a responsabilidade estatal pelo fracasso das políticas adotadas nas administrações anteriores, passou a cobrar diretamente das IFES o seu insucesso. Invertendo papéis, apropriou-se de reivindicações legítimas dos docentes (como democracia, qualidade, autonomia, modernização e avaliação) que foram utilizadas para justificar cortes orçamentários e reforçar o caráter economicista e técnico que todas as instituições deveriam voltar a assumir.

Na década de 70, o projeto de desenvolvimento autônomo do 'Brasil-Potência' possibilitou a efetiva modernização de várias IES, que formaram recursos humanos com alta qualificação técnica. O claro e importante *papel* reservado às Universidades no âmbito deste projeto, possibilitou a estas receber significativa soma de recursos e apoio da sociedade para a realização de suas atividades, em especial a pesquisa. No entanto, mesmo entre as instituições públicas, apenas algumas (as que implantaram cursos de pós-graduação) tiveram condições de adotar, efetivamente, a indissociabilidade.

Quando, no governo Figueiredo, a proposta de desenvolvimento autônomo e a produção de C&T mostrou-se fracassada (entre outras razões, devido ao modelo econômico de substituição de importações adotado) e a crise econômica mundial atingiu duramente o país, os cortes de recursos se fizeram inevitáveis. As Universidades, já *sem função econômica e social* no plano de desenvolvimento do Governo, sofreu cortes de dispêndios que prejudicaram em muito suas atividades.

Naquele momento, o conjunto das instituições já era por demais complexo e heterogêneo. A evidência da crise universitária levava os atores a elaborarem propostas de reforma, mas nenhuma delas explicitava claramente sua percepção sobre o papel reservado à Universidade no projeto do país. Os discursos eram vagos, apelando ora para o generalismo da contribuição acadêmica para o desenvolvimento econômico e social, transparecendo o 'idealismo' da 'causa universitária', ora para a incompetência e 'custo social' das IES, tratando-as como um 'peso morto' do qual o Estado deveria se livrar.

Na ausência de uma proposta que conseguisse reunir forças de todos os segmentos acadêmicos e instituições e na falta de condições das IES se inserirem em um projeto de nação (que evidentemente não existia), a Universidade e, junto com ela, a

comunidade acadêmica, ficou perdida, sem conseguir firmar seus objetivos e funções. A bandeira da modernização desapareceu, restando apenas a necessidade de defender a sobrevivência da instituição no 'mercado'.

*“A Universidade contemporânea não é um templo de saber, mas uma espécie de supermercado, onde as classes médias e aqueles que nelas pretendem entrar lutam por um título que lhes garanta o monopólio duma profissão ou lustros subsidiários. É inevitável que sua estrutura seja adequada a essa condição, diferenciando cursos e diplomas... Tudo isso está relacionado com a função dos saberes numa sociedade de massas”*(GIANNOTTI, 1986:37-38).

UNICAMP  
BIBLIOTECA CENTRAL  
SEÇÃO CIRCULANTE

## CAPÍTULO 6 – A ATUAL CRISE DA UNIVERSIDADE MODERNA OCIDENTAL

Mudanças no cenário político e econômico mundial, acentuadas na década de 60, levaram a Universidade a uma nova dinâmica de relacionamento com o meio externo (Estado, Sociedade, Setor Produtivo) e à reflexão sobre suas formas organizacionais e meios de atuação institucional. Este capítulo discute a evolução deste processo para o contexto da chamada ‘crise da Universidade’. Reconhecida e descrita em todos o mundo, revela-se na insatisfação da comunidade acadêmica com o chamado ‘desmonte’ da Universidade pública e na insatisfação de atores externos com a ‘incapacidade’ desta em responder a contento as demandas que lhe são apresentadas.

Existem diversas análises sobre as origens e causas da atual crise universitária. No primeiro item, apresentaremos visões/interpretações da crise feitas por três diferentes autores: GOERGEN (2000), que parte da ‘crise dos paradigmas Iluministas’ da modernidade; SANTOS (1994), que analisa o ‘excesso de funções’ da Universidade; e THAYER (1996), que utiliza a crise da perspectiva do ‘reajuste ao capital’. Apesar de utilizarem diferentes pressupostos e critérios de análise, estas visões não se mostram excludentes, fazendo um mesmo ‘diagnóstico’: o modelo moderno não mais se sustenta em decorrência de transformações que vêm ocorrendo no âmbito do Estado e da Ciência (produção do conhecimento).

No segundo item do capítulo, veremos como a crise da Universidade Moderna, visível nos países centrais desde a década de 60, chegou aos países periféricos e, em especial, o Brasil.

## **6.1 – A Crise da Universidade: algumas visões**

6.1.1 – A ‘Crise do Paradigma Moderno’

6.1.2 – A ‘Crise de Funções’

6.1.3 – A ‘Crise do Reajuste ao Capital’

## **6.2 – A Crise da Universidade Moderna: dos Países Centrais aos Periféricos**

## 6.1 – A Crise da Universidade: algumas visões

### 6.1.1 – A ‘Crise do Paradigma Moderno’

Os autores que analisam a história da Universidade da perspectiva do pensamento ocidental, tendem a dividi-la em três fases: i) *pré-modernidade*: todo o período anterior ao século XVIII, que precede as revoluções Francesa, Científica, Industrial e Política; ii) *modernidade*: a partir do século XVIII, quando tem início, como já vimos, um novo paradigma histórico; iii) *pós-modernidade*: período de revalorização da Universidade, decorrente de novas demandas sociais, industriais e políticas, e da revisão das experiências de planificação estatal (SANTOS F.º, 2000: 16-17).

A pós-modernidade teria início a partir da segunda metade do século XX, quando a validade e legitimidade dos pressupostos e propostas da modernidade, bem como das instituições que encarnaram seu espírito, passaram a ser fortemente questionadas. Ela se baseia na percepção de que as estruturas do cotidiano social, a economia, a política – um estilo de vida e organização social, enfim – que emergiram na Europa, a partir do século XVII, estariam sendo regidas por novos imperativos. A consciência desta série de transformações indicaria uma ruptura com o período moderno e o início de uma nova fase histórica, com características próprias<sup>205</sup>.

Em contraposição, existe a visão de que tais mudanças não indicariam uma ruptura, apenas o prenúncio de uma nova fase. Nesta perspectiva, o período atual seria um momento em que “*as conseqüências da modernidade estão se tornando mais radicalizadas e universalizadas que antes*” (GIDDENS, 1991:13). Ou, ainda, estaria

---

<sup>205</sup> Entre os principais teóricos desta linha de pensamento está LYOTARD (1985) *A Condição Pós-Moderna* (1985).

havendo uma *'atitude de rejeição'* às utopias da modernidade que não se transformaram em realidade<sup>206</sup> (ROUANET, 1987:269).

O período pós-moderno, na Universidade, seria resultado das transformações observadas nas relações desta com o entorno, nas políticas governamentais de apoio ao ensino e à pesquisa (corte nos recursos), na disseminação de novas formas organizacionais de estruturação dos grupos de pesquisa e, também, da cada vez mais ampla utilização dos recursos da informática e das telecomunicações (telemáticos). Todas estas mudanças são consideradas indicativas de que a proposta de Universidade moderna, voltada ao ensino e à pesquisa desinteressados, não mais se sustenta e que modelos alternativos devem ser buscados. No âmbito desta redefinição de estrutura e funções, alguns autores argumentam que o fato da instituição universitária ter agregado, em diversos países, o papel de promotora do desenvolvimento econômico regional, estaria significando não só uma renovação, mas um novo renascimento da Universidade<sup>207</sup> (ETZKOWITZ, 1994).

Mas, independente do posicionamento e interpretação destas correntes sobre o período atual (se ele inaugura um novo paradigma, o pós-moderno, ou seria apenas outra fase dentro da própria modernidade) e de suas conseqüências para a Universidade, existe consenso sobre as profundas alterações que os pilares de sustentação da Era Moderna – Estado, ciência e sociedade – sofreram nos últimos dois séculos.

---

<sup>206</sup> A confiança no futuro da sociedade, guiada pela Razão e pelo progresso do conhecimento, estaria abalada por ter se revelado ingênua, da mesma forma que a fé na bondade natural do homem e na sua capacidade de criar instituições racionais para seu interesse. A sociedade racionalizada não conduziu o homem à tolerância e respeito pela liberdade individual. *"Antes de mais nada porque a idéia de uma administração racional das coisas que substituiria o governo dos homens é dramaticamente falsa e porque a vida social, que se imaginava transparente e governada por escolhas racionais, revelou-se repleta de poderes e conflitos, enquanto que a modernização aparecia cada vez menos endógena, cada vez mais estimulada por uma vontade nacional ou por revoluções sociais"* (TOURAINÉ, 1994:38-39). Sobre a *'perda da crença no progresso'* ou como a modernidade não realizou as promessas de *'formação de uma ordem social mais feliz e segura'* ver GIDDENS (1991:17-19) e ROUANET (1991:268-269).

<sup>207</sup> Segundo teóricos desta corrente, este 'renascimento' da Universidade seria a sua 'IIª Revolução Acadêmica' – a primeira corresponderia ao surgimento da Universidade de Berlim, cuja introdução da pesquisa na academia seria marco da contribuição da Universidade ao desenvolvimento científico e tecnológico. Maiores detalhes sobre a IIª Revolução Acadêmica e a defesa de propostas de Universidade como promotoras do desenvolvimento econômico regional podem ser encontradas em WEBSTER; ETZKOWITZ (1991) e ETZKOWITZ; PETERS (1991).

No âmbito do Estado e da economia, a versão liberal, correspondente ao primeiro estágio do capitalismo (então limitado aos espaços nacionais), foi substituída, no final do século XIX, pelo Estado keynesiano, mais intervencionista – quando o capitalismo imperial começou a anexar novos mercados. A partir da década de 60, a crise de legitimação deste modelo, resultante do fracasso da promoção de políticas de bem-estar social, levou ao delineamento do Estado neoliberal. Este, com uma atuação mais descentralizada, buscou ‘devolver’ ao setor privado parte de suas atribuições, tornando-se promotor de competitividade e regulador do mercado. Esta passagem corresponde ao capitalismo globalizante.

Quanto à sociedade, as crescentes demandas em termos de democratização e qualificação profissional, surgidas após as Revoluções Francesa e Industrial, foram melhor contempladas a partir do final do século XIX; a produção industrial, antes baseada na produção de bens físicos, passou a utilizar um modelo baseado em informação e qualidade na produção de serviços – a chamada ‘sociedade pós-industrial’ (ROUANET, 1987: 235).

No que diz respeito à Ciência, tem havido um grande questionamento do seu principal fundamento, a Razão. Segundo GIDDENS (1991:54), a defesa incondicional da Razão, no Iluminismo, não significou um rompimento com a idéia do providencial, nem a promoção de uma outra atitude diante desta, que teria sido apenas ‘remodelada’: *“Um tipo de certeza (lei divina) foi substituído por outro (a certeza de nossos sentidos, da observação empírica), e a providência divina foi substituída pelo progresso providencial”*. Desta forma, o Iluminismo ajudou a promover uma redução do conceito de saber ao de ciência, com os diversos tipos de saber sendo limitados ao científico, sob pena de serem taxados de *‘opinativos e sem teor de verdade’*. Com isso, a ciência moderna teria se colocado o direito único e exclusivo de fundamentar e explicar todos os problemas ou fenômenos<sup>208</sup> (GOERGEN, 1996:9).

---

<sup>208</sup> *“Segundo o entendimento clássico tradicional, o saber não se reduz ao conceito de ciência na forma como passou a vigorar a partir da modernidade. O saber extrapola os limites da ciência, atingindo campos como os da ética e da arte; envolvendo a capacidade de emitir, além de bons enunciados*

As diversas críticas realizadas ao fundamento da ciência (à razão), questionam o entendimento e o conhecimento científico do mundo, tornando-os frágeis e propiciando a recuperação da validade de outras formas de conhecimento. Se, no Iluminismo, para explicar os fenômenos de forma ‘verdadeira’ o homem precisava de teorias formuladas exclusivamente através da ciência/razão, no presente o método científico tem sido considerado apenas *mais uma* forma de analisar e explicar o real e “*compreende-se que o particular não deve (nem pode) ser generalizado e transposto aos diferentes contextos*”<sup>209</sup> (SANTOS F.º, 2000:51).

Este questionamento do modo de compreensão do mundo e de produção do conhecimento causou grande impacto, pois as teorias que utilizam o paradigma da lógica e do método científico dedutivo-indutivo precisaram ser repensadas. A visão de que no ‘centro’ do conhecimento existia alguma coisa segura e fixa deixou de ser ‘verdadeira’, e a ciência e o trabalho acadêmico tornaram-se uma “*contínua reavaliação e reafirmação de muitos fatos que, para todos os propósitos práticos, nós tomamos como certo*” (MINOGUE, 1977:47).

Diante destas novas formas assumidas pelas bases de sustentação da modernidade – Estado, sociedade e ciência – a Universidade também tem se visto obrigada a repensar seus pressupostos. A pós-modernidade para a Universidade seria, portanto,

---

*denotativos (científicos), bons enunciados prescritivos (ética) e avaliativos (arte). O ser humano tem vários gêneros de competência nos quais pode desenvolver saber, inclusive aquele que se baseia na tradição e nos costumes e que usa a forma narrativa”* (LYOTARD, 1985:22, apud GOERGEN, 1996:8).

<sup>209</sup> Para uma crítica abrangente do conceito de Razão, ver HABERMAS (1990). Ele assevera que a ciência moderna, baseada na razão, possibilitou o banimento de mitos e superstições medievais. Mas, apesar de reconhecer inegáveis vantagens da sua aplicação, avaliza a crítica de vários autores à razão moderna: mero exercício de poder (Nietzsche), razão instrumentalizada para o tecnicamente aproveitável (Adorno, Horkheimer), razão homogeneizada (Bataille), mera guardiã do ser (Heidegger), dissolução das falsas continuidades da historiografia global (Lyotard), ausência de pensamento antropocêntrico e valorização do heterogêneo (Derrida). O objetivo de todas estas críticas seria a “*desobstrução*” de um conceito de razão, centrada no sujeito, absoluta e objetivada”. Tal seria necessário, pois a modernidade “*...tornou-se uma época logocêntrica de uma razão monologante que rejeita tudo o que lhe é exterior. O heterogêneo, o diferente é condenado e excluído...*” (GOERGEN, 1996:19,22).

*“... momento de crise e de necessidade de nova atualização de sua identidade e papel social... de fazer uma terceira transformação em sua estrutura e em seus currículos e métodos, a fim de se adaptar aos tempos pós-modernos, sem renunciar a certas características peculiares que a diferenciam de qualquer outra instituição...”* (SANTOS F.º, 2000:57).

O papel atribuído à educação também sofreu grande transformação. Na origem do projeto moderno, formação e informação eram dois aspectos de um mesmo processo educativo cujo caráter utilitário, embora fosse destacado e reconhecido, considerava importantes os valores éticos e as responsabilidades sociais. Mas a *“eficiência alcançada ao nível de norma suprema da razão impôs o abandono dos ideais e fins humanos”*. A razão moderna, regidas por normas utilitaristas e comprovadas ‘cientificamente’, fez da educação a transmissão de *“valores, modos de agir e hábitos institucionalmente consolidados, adaptando o ser humano a uma racionalidade objetivada em normas e padrões que regulam... também o seu pensar”* (GOERGEN, 1996:22).

Esta redução do conceito de educação teve implicações profundas, sendo a mais importante a substituição da busca do bem, do belo e do verdadeiro pela da eficiência. O saber moderno (científico) tornou-se cada vez mais um instrumento valorizado por sua aplicação prática e não partilhado pelos cidadãos. Restrito ao domínio de alguns grupos profissionais e instituições, ficou inacessível à maioria da população, carente de ‘decodificadores’ para compreender sua linguagem cada vez mais complexa. Grande parte do saber, especialmente o ligado ao exercício do poder (garantia de manutenção e desenvolvimento do sistema social) foi limitado e feito acessível apenas aos grupos detentores de poder político e econômico (LYOTARD, 1985:55). Introduziu-se, com isso, uma distinção entre o saber ‘qualificado’ e o ‘desqualificado’.

*“A educação formal é solicitada a dedicar-se ao chamado saber qualificado, ou seja, àquele que habilita indivíduos a desempenharem funções performativas dentro do sistema social. Da educação se espera que coloque estes bens a serviço do sistema produtivo... limita-se à instrumentalização do ser humano como força de trabalho. Nos dias de hoje, é notória a relação que se estabelece entre educação e produtividade. Educação para ser eficiente deve incorporar o complexo sistema científico-tecnológico e colocá-lo a serviço da produção através das*

*peessoas que forma... um dos principais encargos [é] decodificar o saber e facultar o acesso ao maior número possível de cidadãos e não mais educá-los para um ideal de vida individual e social” (GOERGEN, 1996:22-23).*

Num ensino valorizado por sua contribuição à performatividade do sistema produtivo e formação de competências para tanto, são privilegiadas disciplinas que enquadram e qualificam o aluno para atuar dentro do sistema; disciplinas reflexivas, culturais, artísticas e críticas, tendem a ser colocadas em segundo plano.

A necessidade de fazer parte do sistema produtivo e de consumo fez que os próprios educandos passassem a reivindicar um sistema de ensino afim, em que a educação “*não os faça perder tempo com bobagens teóricas, culturais, reflexivas, mas se restrinja a instrumentalizá-los da forma mais objetiva possível para servir no e ao sistema*”. Ao invés de uma educação/formação para um tipo de vida em sociedade (progresso social na perspectiva da emancipação), o estudante recebe treinamento para preencher uma função, lucrativa para ele e necessária ao sistema.

*“Não lhe importa o sistema, como este se estrutura, para onde se dirige, qual a sua relação com as possibilidades de liberdade. Seu olhar sofreu uma restrição pecuniária... isto não exclui a crítica... ela é domesticada de forma a não pensar novos paradigmas sistêmicos” (GOERGEN, 1996:24-25).*

Desta forma, a educação na Era Moderna acabou por significar exclusão, e não o acesso a um sistema de valores que contribui para a formação do cidadão, conforme inicialmente se propunha.

*“O saber, sobretudo o que representa poder, não tem relação direta com o cotidiano das pessoas. O conhecimento que sustenta o desenvolvimento do sistema político-econômico-social não mais depende da participação dos cidadãos em geral. A restrição das decisões a pequenos grupos especializados ou poderosos faz com que a maior parte das pessoas não decida nada a respeito do sistema no qual vivem e ainda tenham sua vida particular em grande medida decidida pelo sistema... O sistema educativo se vê diante do dilema de orientar-se para um saber teórico de elite que não terá serventia para a grande maioria que fatalmente estará fora*

*de qualquer processo decisório, ou para um saber prático, de segunda ordem, que a exclui de antemão desse mesmo processo” (GOERGEN, 1996:23-24).*

Embora o ensino na Universidade moderna não tivesse um caráter eminentemente técnico, sua contribuição ao desenvolvimento tecnológico e, por extensão, econômico (do capital), aos poucos levou-a a assumir, em todo o mundo, a transmissão do conhecimento especializado. E, conforme a necessidade de massificação do conhecimento, nos anos 60, provocou grande expansão no número de vagas nas Universidades, houve diferenciação e hierarquização de instituições. Também o ensino universitário, portanto, foi dividido em segmentos conforme sua contribuição ao processo produtivo.

A partir dos anos 80, porém, o agravamento das crises econômicas levou à redução da capacidade dos Estados financiarem as atividades acadêmicas. A diferenciação existente adquiriu um novo matiz: a confirmação dos privilégios de algumas instituições na obtenção de recursos, principalmente os relativos à pesquisa. O significado social e político disto foi a afirmação da inevitabilidade do elitismo, ou seja, da impossibilidade de realização de ensino e pesquisa de alto nível em todas as Universidades. Tal consolidou a segmentação/divisão entre as instituições e implicou na *“liquidação das aspirações democráticas que acompanharam nos anos 60 as políticas de massificação” (SANTOS, 1994: 195).*

### 6.1.2 – A ‘Crise de Funções’

Segundo SANTOS (1994), a crise da Universidade decorreria das diversas funções – não raro contraditórias – que lhe têm sido atribuídas nas últimas quatro décadas. Estas novas funções<sup>210</sup> estariam provocando transformações profundas na

---

<sup>210</sup> O Relatório da OCDE, de 1987, atribui à Universidade 10 funções principais: *“educação geral pós-secundária; investigação; fornecimento de mão-de-obra qualificada; educação e treinamento altamente especializados; fortalecimento da competitividade da economia; mecanismo de seleção para empregos de alto nível através da credencialização; mobilidade social para os filhos e filhas das famílias operárias; prestação de serviços à região e à comunidade local; paradigmas de aplicação de políticas nacionais (ex: igualdade de oportunidades para mulheres e minorias raciais); preparação para os papéis de liderança*

tradicional rigidez funcional e organizacional da Universidade, desafiando sua estrutura atual e criando enormes tensões que se manifestariam mais fortemente em três domínios – ou crises.

1) Crise de **Hegemonia** (crise do modelo): A Universidade está dividida entre a produção de alta cultura e conhecimentos necessários à formação de elites, e a produção de padrões culturais médios e conhecimentos úteis para as tarefas de transformação social e formação da força de trabalho qualificada exigida pelo desenvolvimento industrial. Seria a crise “Universidade *para quê?*”

2) Crise de **Legitimidade** (crise social): A Universidade vive uma tensão entre a hierarquização do saber através das restrições do acesso e da credencialização das suas competências e as exigências sócio-políticas da democratização e da igualdade de oportunidades. Ou seja: a dicotomia competência *x* democratização traz a crise da “Universidade *para quem?*”

3) Crise **Institucional** (crise dos fins e meios): A Universidade permanece cindida entre o reivindicar autonomia para definir seus próprios valores e objetivos institucionais e submeter-se, cada vez mais, a critérios de eficácia e produtividade de origem e natureza empresarial. Dividida entre manter seus objetivos, segundo critérios acadêmicos, e submeter-se à necessidade da sociedade e à lógica empresarial, devido à escassez de recursos. Seria a crise da “Universidade *como?*”.

Os efeitos destas crises na instituição acadêmica são vários. No que diz respeito à estrutura funcional, elas têm levado à: 1) diferenciação de salários entre docentes das áreas ‘básicas’*x*‘aplicadas’ – ocorre à medida que estes últimos têm condições de conseguir um acréscimo salarial através de projetos desenvolvidos junto ao setor produtivo; 2) distorção institucional – em função do item 1, há ‘desprestígio’ de algumas áreas do saber que não possuem ‘valor comercial’ (como as Humanidades e as Ciências

---

*social (p. 16 e ss.)*”. Muitas delas são contraditórias entre si, quando não com “*a idéia de Universidade fundada na investigação livre e desinteressada e na unidade do saber*”. Algumas destas contradições, apesar de ‘sempre haverem existido’, estariam hoje exacerbadas; tais como investigação *x* ensino;

Sociais); 3) preocupação com resoluções de problemas imediatos (como orçamento), sem uma reflexão acurada sobre as conseqüências das atitudes tomadas no longo prazo.

Na pesquisa, a tendência de aumento dos custos da sua realização, agravada pela necessidade de manutenção de um grande número de Universidades (multiplicadas nos anos 70), transformou a exclusividade da academia na investigação básica, até então vista como solução e contabilizada como benefício, em um problema contabilizado como custo.

Algumas evidências desta inversão benefício-custo seriam: 1) empresas multinacionais (agentes privilegiados da nova ordem econômica internacional) criaram seus próprios centros de pesquisa básica e aplicada, cuja excelência rivaliza com centros universitários; 2) o Estado criou centros de investigação não-universitários dotados de maior flexibilidade, sem os vícios da Universidade, especializados em áreas de ponta e disponíveis para articulações de diferentes graus com a Universidade; 3) o Estado selecionou Universidades e centros de investigação com maior capacidade de investigação e neles concentrou os recursos disponíveis. Dentre as evidências citadas, as duas primeiras afetaram a Universidade a partir de fora; a última a partir de dentro, reforçando a tendência de diferenciação e estratificação das Universidades (SANTOS, 1994:201).

Este processo de inversão benefício-custo também foi facilitado...

*“... pela convicção de que a expansão da Universidade nos anos 60 relaxara os critérios de contratação e de promoção, fazendo entrar para o corpo docente pessoas abaixo do nível de excelência e sem motivação para a investigação. Este processo está de resto em curso e as propostas vão no sentido de concentrar a maioria dos recursos nalgumas Universidades, financiando nas restantes as tarefas de síntese e de disseminação do conhecimento e os programas de atualização dos docentes” (SANTOS, 1994:201).*

Ainda no âmbito da pesquisa, acentuando o processo de diferenciação e hierarquização entre instituições, verificou-se: a) mudança nos critérios de investigação – foram privilegiados temas de relevância econômica, com perspectivas de lucro e probabilidade de financiamento, havendo absorção da lógica empresarial de produtividade e eficácia; b) marginalização das instituições que não fazem pesquisa, consideradas por princípio de “2ª linha” independente do ensino que realizavam.

A escassez de recursos nas últimas décadas, por fim, fez com que o Estado desse forte estímulo à relação Universidade x Setor Produtivo, fazendo crer que, desta forma, a academia poderia angariar recursos que garantissem sua subsistência. *“A política de concentração de recursos tem vindo a ser complementada por uma outra, a do incitamento à procura de recursos externos, não estatais... implica uma pressão no sentido do privilegiamento da investigação aplicada e é responsável pela grande atualidade da questão das relações entre Universidade e indústria”* (SANTOS, 1994:202).

No que diz respeito ao ensino, as crises da Universidade afetaram a formação acadêmica devido às relações entre esta e o mundo do trabalho. Em primeiro lugar, o diploma deixou de ser garantia de emprego e estabilidade, pois o ciclo de formação universitária de um profissional é maior que o ciclo de consumo produtivo deste. Este fator é agravado pela dificuldade da Universidade antecipar-se às demandas do mercado, em face da rapidez com que tem se dado as transformações do processo produtivo. Em segundo lugar, a própria seqüência educação-trabalho tem sido questionada:

*“... a acelerada transformação dos processos produtivos faz com que a educação deixe de ser anterior ao trabalho para ser concomitante a este. A formação e o desempenho profissional tendem a fundir-se num só processo produtivo, sendo disso sintomas as exigências da educação permanente, da reciclagem, da reconversão profissional, bem como o aumento da percentagem de adultos e de trabalhadores-estudantes entre a população estudantil”* (SANTOS, 1994:197).

A Universidade perdeu, desta forma, a exclusividade do ensino: o espaço da produção também tornou-se ‘comunidade educativa’, pois as necessidades de formação,

sempre em mutação devido à incorporação de novas tecnologias, tendem a ser satisfeitas no interior do processo produtivo.

Apesar do ensino universitário ter assumido um caráter eminentemente técnico nas últimas décadas, a constante mutação dos perfis profissionais tem provocado um movimento de recuperação do valor da educação geral e da formação cultural do tipo humanista, de modo a desenvolver nos estudantes criticidade, criatividade, raciocínio lógico, iniciativa para resolução de problemas, capacidade de trabalhar em equipe. Busca-se um profissional mais flexível, menos ocupado com o conhecimento técnico que com a capacidade de aprender<sup>211</sup>. Mas este ‘regresso ao generalismo’ não decorre de um interesse no “*saber universalista e desinteressado próprio das elites, mas antes como formação não-profissional para um desempenho pluriprofissionalizado*” (SANTOS, 1994:197-198).

Observa-se, portanto, que o caráter instrumental conferido ao ensino – e às demais atividades universitárias – tem forçado a Universidade a adaptar-se a modelos organizativos de outras instituições, consideradas mais eficientes. Desta forma, a idéia de *uso*, que transforma as atividades acadêmicas de *direito* em *serviço*, leva ao fim da autonomia, à medida que a Universidade não mais exerce uma função exclusiva e vê-se na necessidade de incorporar novas funções para continuar a receber recursos.

“... uma coisa é a reivindicação da autonomia por via da autonomia funcional (o desempenho de uma função que lhe é própria e que, por isso, lhe é atribuída em exclusivo) e outra, a reivindicação da hegemonia por via da dependência funcional (a tentativa de manter a exclusividade por via da incorporação das funções em dado momento importantes)” (SANTOS, 1994:199).

---

<sup>211</sup> O lema do ‘aprender a aprender’, que tem sido amplamente utilizado para definir o perfil do profissional requisitado pelas indústrias nas últimas décadas, originou-se em idéias de Vigotski. Fundamentado no construtivismo e no ecletismo, foi apropriado pelo pragmatismo do ideário neoliberal, valorizando o desenvolvimento de habilidades que permitam ao indivíduo estar em constante adaptação às demandas do processo produtivo (DUARTE, 1999).

Diante destas dificuldades, que geram enorme tensão no âmbito interno e externo da Universidade, verifica-se um ‘gerenciamento’ das crises de modo que estas não venham a se ampliar e intensificar. A Universidade tende a ser administrada de forma *reativa* – as decisões são tomadas ao sabor das pressões externas; *dependente* – há incorporação a-critica de lógicas sociais e institucionais externas; e *imediatista* – sem perspectiva de médio/longo prazo (SANTOS, 1994: 222).

A preocupação com os impactos mais imediatos da crise da Universidade tem feito crer que estariam ocorrendo importantes mudanças institucionais, à medida que o ideal de ciência autônoma e desinteressada parece alheio à academia e verificam-se alterações significativas não só no modo de produção do conhecimento como no próprio *ethos* acadêmico<sup>212</sup>. SANTOS (1994), porém, afirma que este estreitamento entre trabalho investigativo e setor produtivo não implica, por si, alteração no padrão de qualidade da relação.

*“Os valores da ética científica... são parte integrante do universo simbólico universitário ... mas a prática universitária esteve sempre mais ou menos longe de os respeitar. As relações com a indústria começaram já no século XIX e, com a indústria da guerra, no início dos anos 40... Estamos, pois, perante uma alteração de grau, que, de resto, não é por isso menos significativa”* (pp.204-205 – grifos nossos).

### 6.1.3 – A ‘Crise do Reajuste ao Capital’

Na interpretação de THAYER (1996), a atual crise da Universidade não se relaciona com a mudança de suas bases iluministas – Razão, Estado – tampouco decorre de um acúmulo de funções impostas décadas atrás. Segundo ele, o modelo de Kant sobre a Universidade moderna (sua ‘arquitetônica’), segundo o qual a instituição acadêmica

---

<sup>212</sup> Sobre isso ver estudo de VELHO (1996) sobre as relações Universidade x Setor Produtivo. A autora aponta que transformações observadas nas atividades de ensino e pesquisa, decorrentes de alterações no relacionamento entre Universidade e Setor Produtivo, têm colocado em jogo não só a lógica da atividade acadêmica, mas também seus padrões de produção. Os valores da ética científica, conforme definidos por MERTON (1970) – comunismo, desinteresse e universalismo da ciência – estariam sendo abandonados, havendo também a tendência de modificações no *ethos* organizacional.

viveria um permanente “‘*conflito*’ entre o saber instituído e a investigação filosófica que interroga as condições desse saber”<sup>213</sup> – ou seja, entre a idéia de Universidade especulativa (modelo alemão) e a Universidade profissional (esquema instrumental francês) – não seria adequado para pensá-la na atualidade (p.11).

Citando diversos filósofos (Descartes, Althusser e Heidegger), THAYER afirma que a visão funcional sempre esteve no centro das atividades universitárias, definindo-a mesmo como a essência da Universidade moderna:

*“... seria a essência da Universidade moderna, antes que a autonomia especulativa do saber, sua disposição funcional instrumental como provedora de forças profissionais de trabalho indispensáveis para o desenvolvimento do Estado nacional e sua competitividade interestatal”* (THAYER, 1996:11-12).

A criação da Universidade moderna deve ser analisada no bojo de um processo de consolidação do capitalismo. Em consonância com este, ela teria ‘sumido’ na ‘ideologia’ da Ilustração e da economia de produção (uma vez embutida no ‘processo de valorização do capital’), e deixado de ser “sujeito” de suas atividades modernas clássicas: investigação instrumental (ensino) e especulativa (pesquisa). Este processo englobaria a totalidade dos fenômenos sociais - sistema escolar, igrejas, imprensa, partidos políticos, indústria cultural -, levando diversas instituições à perda de sua capacidade crítica e tornando-as alienadas na heteronomia global do capital que, entre outras coisas, sujeita a Universidade em sua função reflexiva e pedagógica (THAYER, 1996:13).

THAYER questiona, inclusive, se alguma vez a Universidade teria se constituído sujeito de si mesma: se teria funcionado com autonomia, autoria, responsabilidade quanto às suas missões, deveres e atuações históricas, ou se tudo nela seria heteronomia, entorno, exterioridade (pp.16-17). Desta perspectiva, a **atual crise** da Universidade (que implica crise disciplinar, lingüística, de investimentos, autonomia etc.) estaria mais relacionada com as contingências por que passa, atualmente, qualquer instituição social

---

<sup>213</sup> Todas as citações deste autor, feitas nas páginas a seguir, são de livre tradução da autora.

ao ver-se incapaz de fazer frente ao capitalismo global e manter-se funcionando segundo regras próprias, que com a quebra do sistema de limites e categorias constituintes da arquetônica kantiana.

A economia global parece dominar sujeitos e nações, até mesmo identidades ou diferenças culturais, étnicas, sexuais, éticas, culturais, pois todas estas diferenças e identidades estariam diluídas no capitalismo multinacional, na *'liberalização eclosiva e reterritorialização'* que operam sobre as *'tradições e corporalidades em que o mesmo se traveste'*. *"O capitalismo multinacional tem/usa/produz indiferentemente qualquer ideologia ou qualidade. Não seria ele mesmo, portanto, uma ideologia, nem um pastiche ideológico, senão a verdade de toda ideologia e toda ética"* (THAYER, 1996:171-172).

Neste processo, a transição do Estado moderno ao mercado pós-estatal coincidiria com a transição e quebra do modelo de Universidade moderna. Esta transição do Estado, denominada modernização, teria consistido *"não tanto em sua implementação infra-estrutural e desburocratização, como o que vem sendo sobretudo nos últimos tempos, senão em sua extinção com sujeito ideológico decisional de poder e condução da economia e da história nacional"* (THAYER, 1996:185).

As atividades acadêmicas, sujeitas à visão instrumental/intervenção do Estado, devido a transição deste, também vêm sofrendo mudanças que refletem na atuação da Universidade. O conflito entre o trabalho físico e intelectual-crítico seria o pivô desta passagem e, juntamente com a transição política do Estado (em sua sujeição ao capital), estaria ocorrendo a da Universidade.

*"Quando o trabalho intelectual-crítico é determinado pelo 'processo de valorização do capital', quando a produção de sentido ou a crítica do trabalho físico (ação) está embutida no processo de 'valor' (...) o trabalho intelectual se fundiu com a heteronomia da ação-capital. A ação-capital se torna cega com respeito a suas operações e funciona sem reflexão..."* (THAYER, 1996:177).

No novo cenário, as regras dadas à Universidade vêm dos atores que determinam a cena mundial: o Estado pós-estatal e, também, o saber telematizado. O primeiro, em

sua transição para o mercado pós-estatal, teria ‘volatilizado a Universidade’ de sua função de aparato pedagógico estatal-nacional, desintegrando-a na heteronomia da informatização mercantil do saber e da sociedade. A questão do saber, por sua vez, teria se convertido em ‘estar ou não coberto pela torre ou satélite universal’.

*“A telematização – conjunção das telecomunicações com a informática – dos processos produtivos e reprodutivos do saber, os prospectos tecnológicos contemporâneos sobre educação, instalam a questão da Universidade e do saber no contexto da ‘hiperrealidade’ (Baudrillard). A Universidade teria se disseminado na tecnologia telemática” (THAYER, 1996:13-14).*

Para comprovar a sujeição da Universidade à heteronomia global, THAYER argumenta ‘destruindo’ alguns princípios considerados característicos da Universidade moderna, em especial os referentes à sua autonomia. Inicialmente, afirma que os ideários, símbolos e comportamentos universitários são usados como ritos ‘condicionantes’ de um formato acadêmico que, internalizado com profissionalismo, se reproduz e desenvolve de acordo com o exigido pela competitividade do mercado. Ou seja, há uma série de ‘ritos’ que permitem a incorporação e sujeição a hábitos tidos como acadêmicos que, manipulados pelo mercado, condicionariam um sistema de valores e crenças que não têm nada a ver com a Universidade. Haveria ‘publicidade’ utilizando o ‘formato’ do saber produzido na Universidade porque este seria ‘estratégico’ da ótica mercantil (18-19).

Em seguida, este autor discute a idéia da Universidade como produto e princípio da sociedade moderna. Esta imagem teria sido construída pelo fato de a instituição acadêmica ter se colocado como um tribunal que atribui ‘certificado de qualidade’ a toda ciência e saber feito ‘fora’ dos seus muros. Desta forma, ela se apresentaria (sem o ser) como ‘núcleo histórico-produtivo, vigilante do saber e da sociedade’, fonte fundamental da ciência, técnica, profissões e ética e ‘alma mater’ da sociedade ilustrada moderna (THAYER, 1996:21-22). Mas, na verdade, a Universidade seria ‘reprodutora’ do conhecimento produzido fora dela. Haveria muito conhecimento relevante elaborado fora de seus muros – em sociedades especializadas, academias, empresas privadas – por

instituições cujos saberes não competem com a academia, tampouco são suscetíveis (pois não é preciso) à sua avaliação. Além disso,

*“O crescimento e o tipo de competência científico-técnica que os ‘enclaves’ estratégico-mercantis de investigação possuem, parecem haver dado as costas à Universidade. Ao ponto de atrasá-la enquanto saber que estes ‘enclaves’ geram, destinando-a como instituição de reprodução massiva de um saber desenvolvido em seu secreto geo-telemático mercantil”* (THAYER, 1996:23).

Para THAYER a mercantilização do saber teria feito cair em desuso a idéia de centralização universitário-estatal do conhecimento, seja *“com fins educativo-espirituais -histórico-nacionais (Humboldt), ou educativo-técnico-histórico-nacionais (Napoleão-Comte)”*. Tal explicaria por quê a relação ‘provedor-usuário’ do saber assemelha-se, atualmente, a do produtor-consumidor de mercadorias: há perda do ‘valor de uso histórico’ do conhecimento, uma vez que este não é valorizado pela sociedade como formador de caráter, moral ou ética do cidadão ou da nação. Este é visto apenas como elemento de um processo comercial: ao invés de benefício social, o saber converteu-se em propriedade privada e mercadoria de livre circulação (pp.23-24).

Quanto à visão de Universidade como ‘centro de saber’ e unidade orgânica de produção do conhecimento, que aglutina todas as disciplinas – espécie de ‘enciclopédia do saber e de sábios’ – THAYER argumenta que a identidade, a lógica, o prestígio e poder público dos saberes universitários resultam de *“um processo de reunião e equivalência de atividades, experiências e produtos dispersos e desiguais. E em muitos casos atividades perseguidas e condenadas pela Universidade”*. Citando Bruno, Galileu e Descartes, este autor questiona, inclusive, como estes ‘fora da lei’ se converteram em símbolos/cabeça da Universidade moderna<sup>214</sup> (THAYER, 1996:25-26).

---

<sup>214</sup> A Universidade assimilaria o saber produzido fora dela, adaptando-o através de regras que o colocam nos moldes desejados. Neste processo: *“O transplante e recontextualização de saberes e estratégias não universitárias, a uma instituição paulatinamente cosmopolita e universalizante em suas maneiras e metodologias, supõe, para esses saberes, haver sido dispostos e formatados, haver declinado... sua densidade experiencial... subordinado sua tensão”* (THAYER, 1996:30).

A Universidade como reunião de todo conhecimento, portanto, não existiria de fato:

*“A avidez totalitária [de saber] é o princípio econômico que conduz empiricamente a Universidade moderna... sempre se tratou de uma ‘economia de acumulação e de reunião’ que ocorre, porém, via ‘adaptação’ do que é exterior: ‘Refratária à falta de regras, a Universidade aguarda que tudo esteja em regra’” (THAYER, 1996:28,31).*

Com base neste argumento, o autor chega a outra contestação: não faz sentido considerar a Faculdade de Filosofia princípio/questionamento de todo conhecimento estabelecido. A Universidade apenas sistematiza a diversidade do saber (disperso por essência), reunindo-o<sup>215</sup>.

Desta perspectiva, a única coisa que conseguiria reunir e arquivar cabalmente os saberes, conforme idealizado pela Universidade, seria a telemática *“que parece erigir-se como culminação tecnológica do projeto teológico enciclopédico da Universidade moderna”*. A possibilidade que o mercado de informação fornece a todo objeto e sujeito de comunicar-se, faria de muitas sub-culturas, minorias e dialetos objeto de estudo, representação e pedagogia na Universidade. Desta forma, haveria uma *“unidade na representação do mundo na Universidade”*(THAYER, 1996:37). No entanto, THAYER destaca que a possibilidade de representação não significa democratização: trata-se apenas de um *espaço* conferido a algumas minorias para manifestarem-se; *no qual não esta conferido poder*. Não se deve, portanto, confundir o liberalismo telemático com o político (discricional e excludente), pois a liberalidade telemática é a-política e a-essencial. Deste modo:

*“... a informatização da sociedade abre passo a uma forma tecnológica da Universidade cuja unidade não reside na meta-unidade reflexiva ou meta-narrativa da diversidade, mas que reside*

---

<sup>215</sup> Citando OYARZÚN (1992), conclui: *“Se a Universidade moderna se define pela capacidade que tem para refletir sobre as bases e condições unificadoras da diversidade que contém, teríamos que concluir que a situação contemporânea da Universidade está marcada pela crescente impossibilidade deste tipo de reflexão. Isto equivaleria a falar de fim da Universidade”* (apud THAYER, 1996:33).

*melhor na oscilação da diversidade e pluralidade instável no oceano elétrico onde qualquer coisa se encontra perdida” (THAYER, 1996:37-38).*

Neste contexto, a educação faria parte de um processo de “*conversão de toda subjetividade em objeto de sucção capitalista*”, sendo ligada à produtividade e promoção de competição, com a ajuda de escolas, da imprensa e, obviamente, do mercado. Sua atual valorização contaria com o apoio da telemática, “*chave da nova matriz cultural do mercado das mensagens*”, que acelera e amplifica este processo e converte a questão educacional em ter ou não acesso à rede global de comunicações – ao invés de acesso a currículos escolares (THAYER, 1996: 54-55).

A Universidade, por sua vez, não se destinaria a formar uma elite dirigente de nações, ou a profissionalizar as forças de trabalho segundo a perspectiva da busca de emancipação. Mas, antes, a “*proporcionar agentes que ocupem os postos pragmáticos de que as empresas têm necessidade (...) convertida em um processo entre processos correntes, produtiva e industrial como nunca...*” (THAYER, 1996:42-43). A crise e a urgência de refletir sobre a Universidade, portanto, dizem respeito à impossibilidade que esta enfrenta de refletir sobre si mesma, bem como sobre seu contexto - cada vez mais difuso, instável e imprevisível.

*“... a impossibilidade de pensar-se a si mesma e a seu contexto, a partir de um pensamento unitário, não ‘caído’ na facticidade – impossibilidade que a deixa à deriva dos acontecimentos transitórios que conduziram a Universidade, e ao sistema educacional em geral, de uma regulação estatal nacional para uma irregularidade mercantil transnacional. Caída nos acontecimentos transitórios, expulsa do refúgio estatal para as ruas do mercado, deslocada de seus hábitos, seu paradigma, sua familiaridade, sua tradição, a Universidade reclama, urgentemente, um pensamento que a oriente no meio do bosque mercantil” (THAYER, 1996:33).*

Em resumo, o discurso sobre a Universidade moderna não condiz com sua realidade, à medida que: 1) há importantes regiões do saber não suscetíveis à sua avaliação/controla; 2) ela não tem, por direito próprio, acesso a saberes relevantes produzidos no setor privado; 3) ela não decide sobre o que ensina e pesquisa, estando

sujeita às necessidades do mercado e do Estado pós-estatal. Sendo assim, fica claro que a urgência de pensá-la vem da sua heteronomia, da sua dispersão no mercado, e “*não da Universidade mesma, proprietária de sua interioridade*” (THAYER, 1996:190-191).

## **6.2 – A Crise da Universidade Moderna: dos Países Centrais aos Periféricos**

As interpretações de GOERGEN (2000), SANTOS (1994) e THAYER (1996) sobre o atual momento de crise da Universidade, embora partam de diferentes pressupostos, assinalam um mesmo diagnóstico: o caráter funcional/instrumental, ou ‘valor de uso’ atribuído à instituição acadêmica, tornou-a incapaz de manter-se *sujeito* das atividades que desenvolve (ensino e pesquisa). E tendo, deste modo, perdido forças, ela parece cada vez mais submissa às regras impostas pelo mercado. Esta ênfase funcional, aliada a mudanças no âmbito da Ciência (modo de produção do conhecimento) e do Estado (cada vez menos ‘provedor’ das atividades universitárias), vem afetando de forma bastante significativa não só as condições de realização do trabalho acadêmico, como a própria estrutura organizacional das instituições.

À Universidade moderna foram atribuídas, por ocasião da sua fundação, duas funções: 1) melhorar as condições de vida do homem e da sociedade como um todo, pelo avanço do conhecimento técnico-científico; 2) manter-se autônoma como produtora e guardiã do saber. As principais críticas que ela tem recebido, nas últimas décadas, vêm do fato de não haver conseguido cumprir estas tarefas a contento: apenas uma parcela reduzida da população usufrui dos seus benefícios, e sua autonomia parece seriamente comprometida, uma vez que a escassez de recursos aumenta a pressão de sujeição aos interesses do mercado/capital.

Dependente de recursos que se justificam pelo atendimento a demandas de atores externos, a Universidade vive permanentemente ocupada em manter ‘serviços’ que lhe garantam a sobrevivência. E, diante desta necessidade, encontra-se incapaz de uma auto-

reflexão que utilize em exclusivo seus próprios critérios e necessidades. Encontra-se sem condições de idealizar um novo formato que lhe garanta, efetivamente, autonomia para cumprir a função de crítica, sem tornar-se simples ‘meio de produção’ da sociedade capitalista. A questão do financiamento das atividades acadêmicas, portanto, é sempre central quando se discute as *funções* da Universidade.

A fim de justificar os recursos que lhe eram destinados, mas também de estender seus benefícios a uma parcela maior da população (massificação), na década de 60 foram sobrepostas às tarefas de ensino e pesquisa, como vimos, várias outras. Mas a multiplicidade dos papéis que lhe foram atribuídos apontava, já no final deste período, para a diversidade institucional: o privilégio no desenvolvimento de uma ou outra função, tendo em vista sua adequação ao contexto, aprofundava diferenças que já vinham da década de 20. Desde então, a garantia de acesso a novos e mais amplos segmentos da sociedade passou a ser proposta e pensada...

*“... também, em termos de ensino superior não-universitário. Em outros termos, a solução deve vir de uma rede diferenciada de instituições de ensino superior, onde cada tipo de instituição tem seu papel próprio, como elemento de um conjunto, cujas partes são solidárias e interconectadas” (DRÉZE; DEBELLE, 1983:123 – grifos meus).*

A formação desta rede deveria receber orientação funcional, de modo que o conjunto das instituições (e não cada uma delas, individualmente) desse cobertura, com um mínimo de despesas, às necessidades globais do ensino, da pesquisa, da difusão, do progresso e da promoção comunitária. Suas qualidades funcionais se reconheceriam, sobretudo, pela capacidade de adaptação às necessidades da sociedade. O objetivo seria permitir a especialização e promover a complementaridade de elementos diversos, cada um com função e valor próprios, de modo que a diferenciação das instituições comportasse várias dimensões: local da pesquisa, escolha das disciplinas, gênero de formação (DRÉZE; DEBELLE, 1983:125-126).

A criação de uma rede diferenciada, eliminando o modelo universitário moderno (que associa ensino e pesquisa), também chamado ‘único’, era considerada necessária

como forma de assegurar que ao menos algumas instituições realizassem sua vocação original de pesquisa. A atividade investigativa, realizada nos moldes da *Big Science*, tornava-se cada vez mais dispendiosa, impossibilitando ao Estado assegurar à maioria das Universidades a realização de pesquisa de alto nível. Neste contexto, a produção de conhecimento passou a ser tarefa de poucas instituições e, cada vez mais, financiada pelo Estado em parceria com o setor produtivo. A maioria das IES se ocupou de formar profissionais e promover serviços junto à comunidade (que pagaria pelos serviços utilizados). Ou seja: os critérios utilizados para ‘reformatar’ a instituição universitária foram econômicos, tendo em vista o ‘custo’ das funções que lhe foram atribuídas.

A partir dos anos 70, quando a manutenção do Estado de Bem-Estar começou a se mostrar muito dispendiosa da perspectiva neoliberal, acentuou-se a tendência de formação de uma rede universitária diferenciada. Os países centrais buscaram soluções em três tipos de orientação: (a) *racionalização de gastos e avaliação* estrita da relação custo-benefício – tanto para o ensino quanto para a pesquisa. Daí a pressão para a intensificação do uso dos recursos disponíveis, aumento do número de estudantes, modernização do sistema gerencial e introdução de diferentes sistemas de avaliação de desempenho; (b) *diversificação do sistema*, estimulando a ‘especialização de funções’ e substituição das Universidades tradicionais por instituições em que preponderam atividades de ensino ou pesquisa<sup>216</sup>; (c) *diversificação das fontes de financiamento*, envolvendo da cobrança de taxas escolares à busca mais intensa de recursos junto ao setor produtivo (DURHAM, 1998:14-15).

Nos países periféricos, a percepção sobre a necessidade de *desregulamentação e flexibilização* do sistema universitário, pela substituição do modelo único, foi justificada pelos governos com a inexistência de outras formas de manter a sua sobrevivência, dados os altos custos da pesquisa básica ou tecnológica e, também, de atender à

---

<sup>216</sup> “Além das Universidades tradicionais, subsistiram e floresceram, ou foram criados, outros tipos de instituições: institutos tecnológicos (como os ‘Fachhochschulen’ alemães), escolas especializadas de formação profissional de alto nível (como as ‘Grandes Écoles’ francesas), ou institutos de formação geral básica (como os ‘Colleges’ norte-americanos), nos quais a atividade de ensino é preponderante e a pesquisa mais de cunho pedagógico ou aplicado” (DURHAM, 1998:14).

necessidade de ampliação do atendimento, abrindo-se a demandas sociais e comunitárias ao invés de permanecer restrita a uma minoria privilegiada, à elite.

Mudanças nesta direção foram realizadas inicialmente no Chile, ainda na década de 70. Segundo BRUNNER (1993), este seria o único meio de solucionar a crise provocada pelo ‘modelo incrementalista’, caracterizado por um sistema cuja manutenção do funcionamento dependia de constante incremento. Este fazia com que as instituições, cada vez mais complexas, apenas reproduzissem um modelo ineficiente, dispendioso e incapaz de uma renovação ampla e profunda.

Mas, no Brasil, o processo de *flexibilização* do sistema universitário começou a ser discutido no final da década de 70 e, de forma mais profunda, em meados dos anos 80. A institucionalização do ‘modelo único’ e da pesquisa, alavancada apenas em 1968, pela RU, e o estímulo à produção de C&T autônomas a partir das Universidades, pelo projeto ‘Brasil: Grande Potência’, retardaram a discussão sobre a viabilidade de implementação do modelo de indissociabilidade ensino e pesquisa em todas as IES do país. Ou seja: a introdução da pesquisa e do modelo único, na década de 60, deu-se justamente quando nos países centrais ocupavam-se de diferenciar suas instituições.

Nos anos 90, porém, diante da dificuldade de sair da grave crise financeira em que o país mergulhara há anos e da passagem do ‘Estado interventor’ para ‘regulador’, foi determinada uma nova *função* à Universidade, que tornava o ‘modelo único’ cada vez mais questionado, como veremos no capítulo a seguir.

## **CAPÍTULO 7 – EM DIREÇÃO A UM NOVO MODELO – A LDB/96**

Na década de 90 houve, no Brasil, a passagem do Estado ‘interventor’ para ‘regulador’. Neste cenário, a orientação para o sistema educacional era apoiar a ‘reestruturação competitiva da economia’ do país para sua inserção no mundo moderno. Este capítulo aborda o contexto e a mudança, feita rumo à ‘globalização’, da legislação brasileira sobre ensino superior.

No primeiro item tratamos da reforma do Estado no Brasil, impulsionada por mudanças no cenário internacional de globalização e neoliberalismo. Apesar de um discurso com forte apelo à modernização da educação, foram feitos cortes nas políticas sociais, cada vez mais direcionadas pelas agências econômicas internacionais.

No segundo item, verificamos como a nova orientação político-econômica atingiu o setor educacional, em especial o ensino superior, forçado a ajustar-se às regras do mercado – flexibilização, produtividade e eficiência com baixo custo. O chamado ‘modelo único’ de Universidade, inadequado ao novo contexto, foi cada vez mais contestado e objeto de propostas de reforma.

Finalizando apresentamos, em linhas gerais, a trajetória e as medidas da Lei de Diretrizes e Bases de 1996 (LDB/96) que, ao reformar a legislação do ES brasileiro, formalizou a proposta de diferenciação e diversificação.

## **7.1 – A Modernidade Neoliberal**

7.1.1 – A Globalização e o Novo Papel do Estado

7.1.2 – A Reforma do Estado no Brasil

## **7.2 – A Modernização na Educação**

7.2.1 – Neoliberalismo e Educação

7.2.2 – A Educação no Governo Collor

7.2.2.1 – A Orientação para o Sistema Educacional

7.2.2.2 – A Orientação para o Ensino Superior

7.2.3 – A Continuidade da Reforma do Estado e da Educação

## **7.3 – As Diretrizes da LDB/96 para o Ensino Superior**

7.3.1 – As Medidas Propostas

7.3.2 – A Legislação Complementar

7.3.3 – Diferenciação e Diversificação

## **7.1 – A Modernidade Neoliberal**

### **7.1.1 – A Globalização e o Novo Papel do Estado**

Globalização seria a reestruturação da economia em escala planetária, envolvendo o sistema financeiro, a ciência, a tecnologia e a cultura no âmbito de uma transformação profunda da divisão internacional do trabalho. Estas alterações ocorreriam porque modificações na economia, na informática e nas comunicações propiciaram enorme aceleração da produtividade do trabalho, substituindo-o por capital e desenvolvendo novas áreas de alta produtividade. As mudanças decorrentes do processo de globalização estariam redefinindo as relações entre as nações e implicando em mudanças no capital, como: a) alta mobilidade via intercâmbio internacional e velocidade de realização de investimentos de curto prazo e alto risco; b) enorme concentração e centralização em nível internacional (TORRES, 1995:118).

Vários autores analisam a globalização historicamente, como um estágio do capitalismo. Este, em um processo gradual desencadeado há cinco séculos pelas viagens marítimas de descoberta, teria levado civilizações isoladas a entrar em contato e se integrar à economia mercantilista européia. Após as descobertas marítimas e o mercantilismo, ele teria continuado com o colonialismo, o imperialismo e o transnacionalismo, chegando ao cume com o atual globalismo. Este processo seria uma decorrência da necessidade da sociedade capitalista envolver todas as formas sociais objetivas e subjetivas na sua reprodução, atingindo todos os planos – econômico, social, político e cultural<sup>217</sup>.

---

<sup>217</sup> “Na história moderna, as reais fronteiras dominantes da economia-mundo capitalista expandiram-se intensamente desde as suas origens no século XVI, de tal maneira que hoje elas cobrem toda a Terra... Uma economia-mundo é constituída por uma rede de processos produtivos interligados, que podemos denominar ‘cadeias de mercadorias’... nesta cadeia, articulada por laços que se cruzam, a produção está baseada no princípio da maximização da acumulação do capital” (WALLERSTEIN, 1988:1-2, apud IANNI, 1995:32).

Mas, diferentemente de séculos e décadas atrás, em que os grandes impérios eram definidos por seu poderio militar e territorial, a globalização estaria definindo um outro tipo de poder: o do capital desterritorializado e desnacionalizado, organizado sobre um processo produtivo calcado no dinamismo e na versatilidade da produção e das relações comerciais. Análise de IANNI (1995) sobre estudos que trabalham o conceito de *economia-mundo*<sup>218</sup>, mostra que este sempre aparece ligado ao de Estado-nação. No contexto da globalização, porém, a soberania do Estado-nação estaria sendo abalada pela base, pois:

*“Quando se leva às últimas conseqüências ‘o princípio da maximização da acumulação do capital’ (...) desenvolvem-se relações, processos e estruturas de dominação política e apropriação econômica em âmbito global, atravessando territórios e fronteiras, nações e nacionalidades”* (IANNI, 1995:34).

Estaria havendo, por conseqüência, uma ruptura entre a economia e os sistemas políticos, em que os novos e poderosos centros mundiais de poder são do capital. O Estado-nação estaria *‘mudando de lugar’*, tornando-se secundário ou desenvolvendo-se como elo de processos e estruturas globais (IANNI, 1996c:7). Ele continuaria vigente, mas com significados diversos dos ocupados no pensamento político até então, com algumas de suas características *‘clássicas’* transformadas. Mudanças substantivas no âmbito interno das nações, como as possibilidades de soberania, projeto e emancipação nacionais, estariam sendo *“determinadas por exigências de instituições, organizações e corporações multilaterais, transnacionais ou propriamente mundiais, que pairam acima das nações”* (IANNI, 1995:49).

Neste contexto, o aparelho estatal e suas agências políticas, administrativas e econômicas também estariam sendo levadas a...

*“...reorganizar-se ou ‘modernizar-se’ segundo as exigências do funcionamento mundial dos mercados, dos fluxos dos fatores de produção, das alianças estratégicas entre corporações. Daí*

---

<sup>218</sup> IANNI (1995) analisa os estudos de Braudel e Wallerstein.

*a internacionalização das diretrizes relativas à desestatização, desregulamentação, privatização, abertura de fronteiras, criação de zonas francas” (IANNI, 1995:49).*

A globalização do capitalismo e sua repercussão nas políticas estatais são centrais para a compreensão do desenvolvimento do Estado neoliberal. O modelo de Estado intervencionista e de bem-estar, que vigorou no Ocidente até meados dos anos 80, representava um pacto social entre o trabalho e o capital. Remontando ao início do século, mas fortemente impulsionado após a IIª Guerra Mundial, com o *New Deal*, ele constituiu uma formação de governo na qual os cidadãos podiam aspirar a níveis mínimos de bem-estar - incluindo educação, saúde, seguridade social, salário e moradia - como direitos que lhe deviam ser garantidos, não como caridade. O Estado de bem-estar exercia atividades protecionistas na economia, apoiando “*o crescimento do mercado interno e a substituição de importações como aspecto central do modelo de articulação entre Estado e sociedade*” (TORRES, 1995:113).

Mas a crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, decorrente da crise do petróleo, fez o mundo capitalista avançado cair em recessão devido à combinação de baixas taxas de crescimento e de grande inflação. Até aquele momento apenas na teoria, as idéias neoliberais ganharam força, pregando um Estado: 1) capaz de romper o poder dos sindicatos (que, com suas reivindicações salariais, corroíam as bases de acumulação capitalista e, com sua pressão parasitária, elevavam sobremaneira os gastos sociais do Estado); 2) forte no controle do dinheiro; 3) parco em gastos sociais e intervenções econômicas (ANDERSON, 1995:10-11).

A formulação da política pública, no modelo neoliberal, é condicionada pela privatização e redução do gasto público. Por isso o ‘Estado mínimo’, em contraposição ao intervencionista, tem por objetivo reduzir o setor público e diminuir o intervencionismo estatal na economia e na regulação do mercado, aberto aos tratados de livre

comércio e à competição. Desta forma, visam reanimar o capitalismo pela recuperação das taxas de crescimento econômico<sup>219</sup>.

O governo Margaret Thatcher, na Inglaterra, eleito em 1979, foi o primeiro a empenhar-se em pôr em prática o programa neoliberal. Foi seguido por Ronald Reagan nos EUA, em 1980, e por Helmut Kohl na Alemanha, em 1982. Impulsionada por estes países, a maior parte das realizações e debates envolvendo as ‘reformas do Estado’ na última década, além de propiciar a expansão do capital, traduziu a noção de ‘democracia restrita’: se todos os indivíduos estivessem organizados e integrados à luta social e política, a demanda não encontraria resposta por parte da economia capitalista. Este limite objetivo levava à necessidade de excluir alguns setores sociais para atender a reivindicações de outros, ou seja, privilegiar alguns setores e segmentos sociais (SADER, 1991:33)<sup>220</sup>.

O envolvimento dos planos econômico, político, social, cultural e educacional na globalização, tem sido visto com um ‘misto de deslumbramento e de fatalidade’, pois ela existiria “*autonomamente, como dado factual*”, restando apenas inserir-se nela, para que os ‘*mais capazes*’ sobrevivam num ambiente de darwinismo social, subordinando ‘*racionalmente*’ os ‘*incapazes*’ (MAAR, FSP, 1995). O caráter de modernidade com o qual este termo tem sido vinculado, também parece expressar que a atual economia de mercado está irmanada com o desenvolvimento da ciência, da liberdade, do avanço tecnológico, da sociedade.

Na ideologia neoliberal, enquanto o setor privado e as privatizações são glorificados como parte de um mercado livre, calcado na produtividade e eficiência decorrente da competição, as políticas distributivas, previdenciárias, fiscais e sociais do

---

<sup>219</sup> “...a privatização, a desestatização, a desregulação e a abertura de mercados de modo a intensificar a produtividade, generalizar a modernização dos processos de trabalho e produção, dinamizar a reprodução ampliada do capital (...) dizem respeito às exigências da globalização no capitalismo, de modo a ampliar os espaços e as fronteiras da reprodução ampliada do capital” (IANNI, 1996c:6).

<sup>220</sup> “A ânsia de diminuir o tamanho do Estado cortava especialmente seus gastos sociais, privatizava setores de saúde e educação, fazia depender cada vez mais do mercado funções que antes o Estado havia

Estado são combatidas como ineficientes, improdutivas, anti-econômicas e limitadoras da liberdade individual. Mas a economia de mercado não traz apenas ‘vantagens’. Embora seja pertinente a crítica de que o estatismo produziu corporativismo, burocratismo, monopólios injustificáveis e ineficiência, o mercado global tende a ser indiferente à satisfação das necessidades básicas tais como nutrição, saúde e educação, sendo até hostil a elas, porque atendê-las restringe a lucratividade.

Segundo um dos maiores ideólogos da política neoliberal no Brasil, Roberto Campos, as principais críticas de Marx ao capitalismo são: (1) o mercado ocupa-se de bens que podem ser objeto de transações entre agentes econômicos, que têm valores de troca, não com valores culturais, humanísticos; (2) o mercado enfatiza os investimentos de curto prazo, pois a rentabilidade imediata é preferida à de longo prazo; (3) tem vantagem quem produz mais e melhor a menores custos, com o princípio da eficiência predominando sobre os aspectos distributivos; (4) o mercado é sujeito a perturbações cíclicas e o seu processo de equilíbrio não é tão rápido que sejam pouco significativos recessão, desemprego, falência etc. (CAMPOS, FSP, 1995). Tendo em vista princípios de rentabilidade imediata, valores de mercado e eficiência em detrimento da equidade, o sistema capitalista não tem interesse na distribuição e promoção dos bens sociais. Ou seja, há evidente antagonismo entre a satisfação das necessidades sociais e os objetivos da economia de mercado pois, num mercado globalizado, as antigas barreiras nacionais que antes serviam de anteparo e proteção, moderando a competição, desaparecem uma após a outra.

### 7.1.2 - A Reforma do Estado no Brasil

No Brasil, os resultados do período de transição política e econômica não foram muito positivos: a inflação, de 100%/ano no início da década de 80, passou a mais de 1.700%/ano no final (ver gráfico); no mesmo período, a dívida externa praticamente

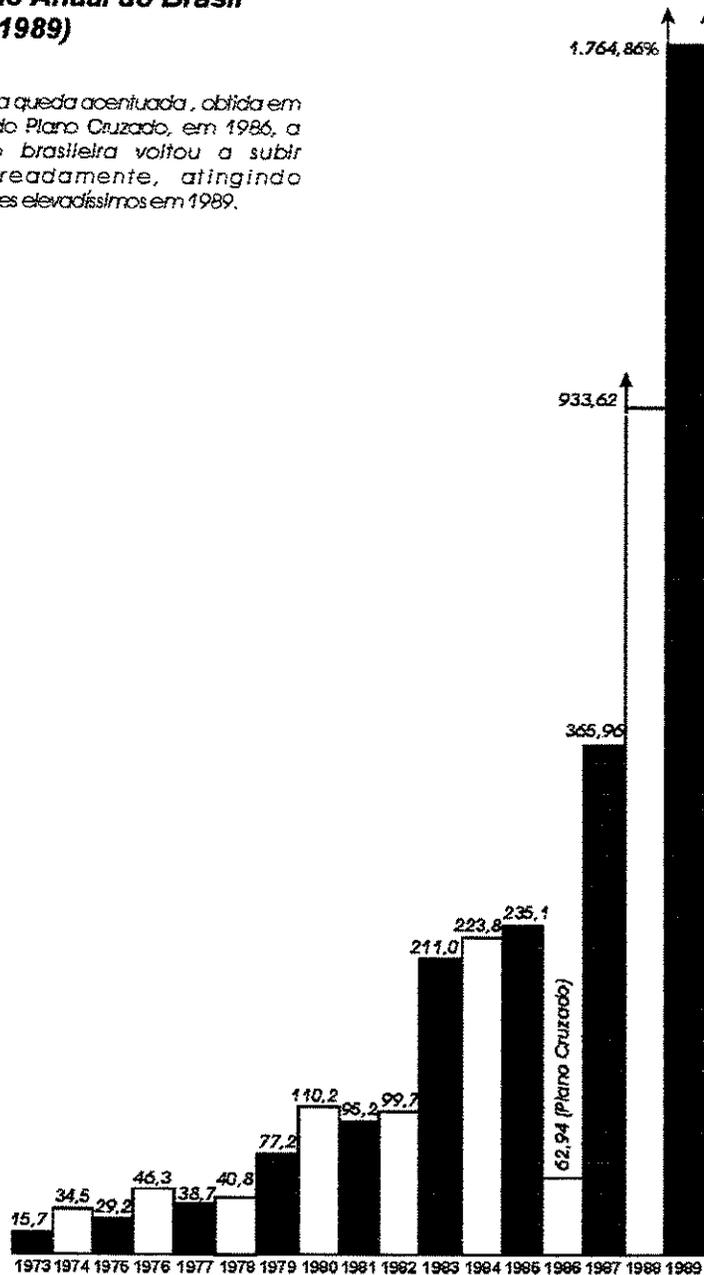
---

*garantido, excluindo os setores menos favorecidos economicamente da proteção estatal” (SADER, 1991:33).*

dobrou de 60 para 115 bilhões, apesar dos juros pagos; e o ritmo de crescimento do PIB empatou com o aumento da população.

### ***Inflação Anual do Brasil (1973-1989)***

*Depois da queda acentuada, obtida em função do Plano Cruzado, em 1986, a inflação brasileira voltou a subir desenfreadamente, atingindo patamares elevadíssimos em 1989.*



O resultado global foi a estagnação dos ramos econômicos voltados ao consumo popular, como reflexo do empobrecimento, do crescimento da concentração de renda e

da transferência de valores para o exterior<sup>221</sup>. Houve redução da produção de bens e da criação de empregos produtivos, com a indústria deixando de renovar tecnologia e expandir instalações. Este conjunto de indicadores fez com que a década de 80 fosse chamada ‘década perdida’(SADER, 1991:67-70).

Mas, apesar deste quadro, a acumulação capitalista expandiu ao longo da década. Os lucros dos bancos e das instituições financeiras foram altíssimos. Embora a maioria da população tenha ficado abaixo do mínimo indispensável à subsistência em termos de alimentação, habitação, saúde e educação, a reprodução do capital continuou para os que podiam consumir. Instaurou-se, desta forma, um círculo vicioso: *“produz-se para quem pode comprar, condicionando a produção de supérfluos. Enquanto isso, parte substancial dos recursos nem sequer se dirige para a produção, mas simplesmente fica girando no circuito especulativo”* (SADER, 1991:71).

No início da abertura política, em 1974, os países centrais já passavam pelo esgotamento do Estado de bem-estar social; esta dimensão, porém, não esteve presente no processo brasileiro. A intervenção estatal na economia, após o Golpe Militar, propiciou a ampliação de condições favoráveis de acumulação do capital privado e o Estado, diferentemente do que ocorreu nos países centrais, não foi fortalecido como um fim em si mesmo. Ao contrário: as regulamentações ditadas pelo regime militar eram ditadas por autoridades econômicas, em posse de enorme poder normativo. Deste modo, a ‘fórmula política’ da democratização tutelada, controlada e restrita, não foi efetivada na concepção neoliberal (SADER, 1991:33).

Desde o início da Nova República, no entanto, era possível identificar propostas da corrente neoliberal. Segundo MOTA (1985:13-14), naquele momento havia basicamente dois posicionamentos sobre os rumos que a nação deveria tomar: a) *liberal*, afim com as transformações observadas nos países centrais, defendia o recuo do Estado em todos os setores, a começar pelo econômico. A partir disso considerava necessário

---

<sup>221</sup> “Os investimentos globais baixaram de 23% do PIB em 1981 para 17,2% em 1988, mas os investimentos estrangeiros, que em 1981 haviam chegado a 1.750 bilhões de dólares, foram diminuindo

estabelecer, pelo consenso democrático, os elementos necessários à formação de um modelo que corrigisse distorções no campo político, econômico e social, de modo a integrar a população excluída<sup>222</sup>; b) *reformista*, defendia a necessidade de reformas profundas, sem as quais não se incorporaria a massa marginal ao processo econômico e à participação política. Não considerava suficiente, portanto, a simples dinâmica de um regime com as características decorrentes da implantação de elementos consensuais<sup>223</sup>.

Para HORA (1996:88) o ideário neoliberal teria proliferado no Brasil, a partir de então, porque ‘*revestido do verniz da modernidade*’. Esta era compreendida como a produção de uma série de alterações no sistema de gerenciamento da produção, no sistema financeiro e na política administrativa do Estado, de modo a propiciar condições mais adequadas de eficiência e produtividade<sup>224</sup>. No entanto, a intenção final era garantir

*até cerca de 400 milhões em 1989, fazendo do Brasil, nessa década, um exportador de capitais, mediante o pagamento dos juros e serviços da dívida externa*” (SADER, 1991:68).

<sup>222</sup> As idéias características da corrente liberal seriam: “1) *autonomia da sociedade civil por meio do desengajamento do Estado como empresário e como regulador d atividade econômica, dando-se maior espaço à iniciativa privada*; 2) *descentralização do poder e das decisões*; 3) *prioridade ao combate à inflação*; 4) *negociar a dívida externa sem entrar em choque com a comunidade financeira internacional*; 5) *reforma agrária apenas com a aplicação do Estatuto da Terra*; 6) *atrair novos capitais de risco estrangeiros, sem impor-lhes limitações além das já existentes*; 7) *distribuição de renda com base em medidas fiscais e em benefícios indiretos*” (MOTA, 1985:12).

<sup>223</sup> As idéias características da corrente reformista seriam: “1) *autonomia da sociedade civil por meio da prioridade para medidas destinadas a beneficiar a massa da população marginalizada e por meio do acesso a todo tipo de informações que afetem direta ou indiretamente a vida dos cidadãos*; 2) *distribuição de renda com base em medidas fiscais, benefícios indiretos, recomposição salarial e reforma agrária*; 3) *nas regiões onde o problema fundiário é mais crítico, como o Nordeste, a reforma deve ir além das medidas previstas no Estatuto da Terra*; 4) *repensar o processo de industrialização brasileiro, para dar ênfase ao mercado interno*; 5) *delimitar o campo de atuação do Estado na economia, mas sem retirá-lo de setores pioneiros e de outros ligados à segurança nacional*; 6) *submeter as empresas estatais ao controle da sociedade*; 7) *orientar a aplicação dos capitais estrangeiros para setores que correspondam ao interesse nacional, dentro da visão de desenvolvimento que decorre das propostas anteriores (incorporação da massa marginal e fortalecimento do mercado interno)*; 8) *levar as multinacionais a realizar pesquisa tecnológica no país*; 9) *descentralização do poder e das decisões*” (MOTA, 1985:12-13).

<sup>224</sup> A respeito da crise do setor público no Brasil cabe destacar a visão de DINIZ (1997), para quem a ineficiência do setor público, embora seja associada com freqüência ao excesso de funções, agências, cargos e funcionários (geradores de burocracia), resulta de um problema bem mais complexo e ‘*não se reduz à fórmula refluxo do Estado-restabelecimento do império do mercado*’. Concorreriam para tanto, primordialmente, o aprofundamento da crise fiscal e “*o complexo de fatores estruturais que conduziram à corrosão da ordem estatista, em seus diferentes níveis, tais como as formas de articulação Estado-sociedade, as relações capital-trabalho, o padrão de administração do conflito distributivo...*” (p.177).

ao capital a possibilidade de continuar a circular e se reproduzir, mantendo o poder nas mãos da mesma classe em que sempre esteve.

*“Quando o neoliberalismo pressupõe modernizar, o faz modernizando os meios para manter os fins. O lucro. Para tal, mexe no aparelho do Estado, privatiza, minimiza o Estado, o sistema produtivo. Acirra o sistema de mercado e o de competição, deslocando a dinâmica da economia do Estado para o mercado. Modernizar, na concepção liberal, significa admitir a exclusão como um fenômeno estrutural e aí ressalta sua face conservadora” (HORA, 1996:90).*

A redefinição do papel do Estado, alavancada pelo Golpe de 64, fez-se em virtude de uma *‘redefinição da vinculação centro-periferia’*, ou seja, em função do estágio de expansão do capitalismo internacional, que pressupunha melhor integração dos países periféricos no mercado mundial, com reforço desta situação. Neste sentido, a *‘modernização’* promovida expressava a *‘relação centro-periferia’*. Ela levou ao aumento da centralização da política econômica por parte do Estado: (i) no nível interno, acionando mecanismos de controle na administração pública e privada, compartimentalizando o trabalho e a produção e eliminando a visão crítica do conjunto do sistema produtivo; (ii) na política externa, assegurando a expansão dos mercados e *“aumentando as distâncias entre os centros criadores de C&T e os países consumidores”* (ROMANELLI, 1984:195).

A partir dos anos 80, porém, o novo ciclo de expansão do capital exigiu outra reforma do Estado, também vista como uma nova onda modernizadora. Mas, desta vez, esta implicou na descentralização das políticas estatais. O antigo Estado interventor, considerado ineficiente, foi levado à condição de planejador da infra-estrutura sobre a qual deveriam assentar obras econômicas que estimulassem o desenvolvimento do país.

Esta mudança de orientação político-econômica deu-se com a realização da primeira eleição direta para a Presidência da República após o Golpe. No final do Governo Sarney, o fracasso da implementação de sucessivos planos de estabilização econômica levou a uma *‘descrença generalizada’* nas instituições e elites políticas do país. O Brasil que saía da transição herdava um sistema econômico que favorecia o grande capital monopolista e financeiro internacionalizado em detrimento da população,

cujas necessidades básicas de sobrevivência não eram atendidas. O mercado externo e interno de consumo supérfluo ocupavam o lugar da produção de bens essenciais à massa de pobres e miseráveis que, naquela época, constituíam 80% dos brasileiros (SADER, 1991:89).

Esta situação dava vulto a um movimento, com respaldo do empresariado, da tecnoburocracia e do movimento sindical, de mudança da agenda pública, visando a modernização do sistema econômico. Este deveria centrar-se na livre empresa, revitalização do mercado, retraimento do Estado e retomada do crescimento (DINIZ, 1985:107-108). Havia a esperança de que, em um novo cenário, fosse possível a formulação de um ‘projeto nacional’ que mobilizasse a população, bem como a legitimação de um presidente eleito pelo povo que invertesse a estagnação econômica e a paralisia política do país (LAMOUNIER, 1990:24).

A eleição para a Presidência da República, realizada em 1989, em dois turnos, foi marcada pela polarização entre candidatos neoliberais e de esquerda. A candidatura de Fernando Collor de Mello cruzava imagens nas duas direções: por um lado pregava a redução do Estado e a privatização da economia; por outro atacava as elites econômicas e fazia declarações a favor dos ‘descamisados’<sup>225</sup>. O discurso moralista de oposição à corrupção e a promessa de ‘*caça aos marajás*’ faziam crer na possibilidade de mudanças no quadro político a partir de um Estado revigorado pela ação “*autoritária e personalizada do presidente*” (SADER, 1991:91). Firmada sobre o *slogan* da modernidade, a campanha de Collor arregimentou a população a seu favor e as urnas deram-lhe o respaldo necessário à implementação de medidas econômicas drásticas, polêmicas e impopulares.

O Governo Collor, no período de março de 1990 a setembro de 1992, inaugurou uma nova fase na economia do país, marcada por uma orientação nitidamente liberal. Houve prioridade à liberalização da economia, com ênfase na abertura comercial, e à

---

<sup>225</sup> Cabe destacar que, entre os eleitores, 70% não tinham primário completo e 80% não tinham hábito de leitura de jornais – ou seja, “*demonstravam que as condições mínimas de informação para o pleno exercício da cidadania ainda estavam longe de existir*” (SADER, 1991:72).

redução da intervenção estatal. Logo após sua posse foram liberadas as importações e a maioria dos incentivos fiscais e subsídios foi suspensa ou eliminada. Foram elaborados programas de estímulo à competitividade industrial e empreendidas alterações na estrutura institucional que aumentaram o grau de centralização administrativa<sup>226</sup> (DINIZ, 1997:145-147).

Mas, após dois anos de governo e de haver se notabilizado como ‘moralizador de costumes políticos’, o Presidente sucumbiu ao grande número de denúncias de corrupção, que culminaram com o processo de *impeachment*<sup>227</sup>. Assumiu o cargo o vice-presidente, Itamar Franco, que estancou o processo de privatização iniciado no governo anterior mas, por outro lado, não sinalizou em direção contrária.

O Governo Itamar Franco possibilitou o fim das denúncias de corrupção e, também, a contenção da inflação pela instauração, em 1994, de um novo plano de estabilização econômica - ‘Plano Real’. Após um período bastante conturbado em termos políticos e econômicos, a estabilidade obtida pelo ‘Real’ possibilitou que, no ano seguinte, o Ministro da Fazenda responsável por sua implantação, Fernando Henrique Cardoso, fosse eleito nas urnas para a Presidência da República. Após o término do seu mandato, ele foi reeleito por mais quatro anos.

O Presidente Fernando Henrique é um social-democrata. A orientação da Social-Democracia quanto à política econômica baseia-se nos seguintes princípios:

*“1) o Estado responsabiliza-se pelas atividades que não são lucrativas para as empresas privadas, mas que se fazem necessárias para a economia como um todo; 2) o governo regula, especialmente por meio de políticas anticíclicas, o funcionamento do setor privado; 3) o Estado,*

---

<sup>226</sup> Segundo DINIZ (1997:173), esta primeira tentativa de reforma inspirada na centralização de poderes na área econômica do Executivo levou ao desmantelamento do Estado. “*Em nome do aumento da eficiência e da modernização, realizou-se um processo de desestruturação e de esfacelamento da máquina estatal. Daí resultou um Estado enfraquecido, sem instrumentos para fazer política e, sobretudo, sem as condições necessárias para implementar suas decisões*”.

<sup>227</sup> Fernando Collor de Mello foi afastado do cargo sob a acusação de ter patrocinado o maior esquema de corrupção da história da república brasileira. Nos trinta meses do seu governo foram denunciados 290 casos de corrupção em todo o Brasil, contabilizando-se ocorrências municipais, estaduais e federais. Isso representa, em média, mais de nove denúncias por mês, ou uma a cada três dias (HORA, 1996:222).

*aplicando teorias pautadas pela teoria do bem-estar, atenua os efeitos distributivos do funcionamento do mercado” (PRZEWORSKI, 1995:57).*

A essência da social-democracia reside na convicção de que o mercado pode ser dirigido para a alocação de qualquer bem, público ou privado, e de que a racionalização da economia pode transformar os capitalistas em *‘funcionários privados do povo’*. Sua política social consiste, em grande parte, em abrandar os efeitos distributivos de alocações de recursos baseadas em critérios de eficiência. Ela não visa, em suma, transformar o sistema econômico capitalista, *“mas a correção dos efeitos do seu funcionamento”* (PRZEWORSKI, 1995:57).

Embora o governo social-democrata afirme-se autônomo em relação aos interesses do empresariado e do capital privado,

*“Qualquer governo em uma sociedade capitalista é dependente do capital. A natureza das forças políticas que sobem ao poder não afetam esta dependência, pois ela é estrutural – uma característica do sistema, e não dos ocupantes dos cargos governamentais... Estar ‘no poder’, na verdade, confere pouco poder: os social-democratas estão sujeitos à dependência estrutural, como qualquer outro partido. O compromisso básico entre os social-democratas e o capital privado é, portanto, uma expressão da própria estrutura da sociedade capitalista”* (PRZEWORSKI, 1995:60).

Neste contexto, as diretrizes do Governo Fernando Henrique mantiveram a tendência global, iniciada na década de 90 com Collor de Mello, da política econômica neoliberal: abertura da economia ao capital estrangeiro e à competição internacional e privatização das empresas estatais.

Embora, desde então, tenha havido um esforço do Executivo de aproximar-se do Legislativo e de reestruturar os canais necessários à implementação de suas decisões (desmantelados desde a ‘modernização’ do aparelho estatal), o enfraquecimento do Estado na legitimação de suas políticas exigiu que fossem mantidas *‘formas coercitivas de implementação’* utilizadas à larga desde a crise de governabilidade do Governo

Sarney, como as Medidas Provisórias - instrumentos capazes de garantir a precedência do Executivo em relação ao Legislativo. Com isso,

*“Deu-se continuidade à tendência que prevaleceu sob o regime militar, ao governo por decretos-leis, substituídos, a partir da Constituição, pelas MPs... que passaram a ser utilizadas como meio rotineiro do governo, tendo sido empregadas para a execução de um amplo espectro de políticas públicas” (DINIZ, 1997:181).*

## **7.2 – A Modernização na Educação**

### **7.2.1 – Neoliberalismo e Educação**

Os reflexos da globalização na educação são muitos. No mundo da cultura que se desterritorializa, o conceito de educação fica ampliado, não se limitando à escola e à sala de aula. Além da valorização de espaços não tradicionais em que ela se dá (trabalho, clubes, igrejas, sindicatos), cresce a importância dos meios de difusão cultural – jornais, TV, revistas – e da mídia. A possibilidade de utilização de recursos tecnológicos e veículos de comunicação em massa (vídeo, micro-computador, TV a cabo) também indicam mudanças no sistema formal de ensino.

Mas as influências da globalização na educação não se esgotam nos novos espaços e meios de acesso ao conhecimento; ela também atinge, de forma substantiva, a determinação dos seus objetivos/fins. Porta de acesso ao conhecimento tecnológico, base da III.<sup>a</sup> Revolução Industrial, a educação é considerada primordial pois as alterações no modo de produção capitalista contemporâneo e suas implicações no processo de trabalho vêm demandando a formação de um novo tipo de profissional:

*“Enquanto o sistema de educação pública da velha ordem capitalista estava orientado para a produção de sujeitos disciplinados e para uma força de trabalho bem treinada e confiável, a nova economia reclama por trabalhadores com grande capacidade de aprender a aprender,*

*capazes de trabalhar em equipe não só de maneira disciplinada, mas criativa...*" (TORRES, 1995:120).

Para o neoliberalismo, que prega o 'Estado mínimo', as políticas públicas são as principais responsáveis pela crise das sociedades capitalistas, pois afetam o equilíbrio da ordem, tanto no plano econômico como social, à medida que desrespeitam os princípios da liberdade e da individualidade. Seguindo esta linha, as políticas sociais devem ter por referência o livre mercado, pois os programas e as várias formas de proteção destinados aos trabalhadores, aos excluídos do mercado e aos pobres '*tolhem a iniciativa e a individualidade*', desestimulando a competitividade<sup>228</sup> (AZEVEDO, 1997:12).

A educação, porém, é uma das funções permitidas à intervenção estatal, sendo considerada um dos fatores mais importantes para a redução de desigualdades. Mas o apoio do Estado a este setor deve ser feito dentro de parâmetros específicos. No que diz respeito ao ensino básico, por exemplo, o neoliberalismo não questiona a responsabilidade do Governo em garantir o acesso de toda população. Ainda assim, deve transferir ou dividir sua responsabilidade administrativa com o setor privado, como "*meio de estimular competição e aquecimento do mercado, mantendo o padrão de qualidade na oferta dos serviços*". Quanto aos outros níveis de ensino, os subsídios à formação profissionalizante não se justificam, pois a política neoliberal entende que proporcionam benefícios individuais, não à comunidade (AZEVEDO, 1997:15).

*"Em se tratando de um meio de valorização do capital humano, o ensino profissionalizante deve ser totalmente privatizado, posto que 'grande parte do aumento da renda que é possível auferir em ocupações que exigem tal treinamento constituirá tão somente um retorno sobre o capital investido' (HAYEK, 1983:453)"* (AZEVEDO, 1997:16).

Alguns autores neoliberais prevêem, contudo, oportunidades para que indivíduos talentosos, mas sem recursos, possam '*valorizar este tipo de capital*'. Nestes casos,

---

<sup>228</sup> Segundo o neoliberalismo, os seguros de acidente, pensões e aposentadorias são "*formas de constringer e alterar o equilíbrio por induzir os beneficiários à acomodação e à dependência dos subsídios estatais*". Considera-se, enfim, que '*os recursos públicos estimulam a indolência e a permissividade social*' (AZEVEDO, 1997:12-13).

propõem-se o financiamento da formação profissional mediante empréstimos, com os beneficiários assumindo a responsabilidade de pagar a dívida tão logo possam *‘colher os frutos da valorização do seu capital humano’* (AZEVEDO, 1997:16-17).

Esta concepção de educação e de onde devem vir os recursos utilizados para promovê-la implicam em diretrizes específicas das agências de ‘ajuda’ econômico-financeiras para o desenvolvimento, realizadas mediante programas de assistência ou cooperação técnica. A tendência das décadas de 50 e 60, em que foram realizados diversos acordos bilaterais e, no caso do Brasil, em que a USAID foi a principal parceira para a educação, alterou-se a partir dos anos 70. Desde então, têm sido firmados acordos multilaterais, com destaque para o Banco Mundial (BIRD) dentre outros organismos. E, ao invés do financiamento de projetos específicos e individuais, têm sido priorizados projetos integrados em grandes programas (chamados ‘setoriais’), particularmente voltados à educação escolar básica, integrados com áreas como transportes e energia<sup>229</sup> (NOGUEIRA, 1998:164).

Cabe destacar as orientações do Banco Mundial para a educação: 1) crescente investimento na educação primária e na saúde, baseado no argumento de que as taxas de retorno neste nível de ensino excedem as dos demais; 2) descentralização administrativa, pois os programas locais seriam mais econômicos e centralizados; 3) investimento na educação geral ao invés da vocacional pois, a longo prazo, ela seria mais produtiva; 4) recuperação de custos de investimento e eficiência no manejo de recursos. Na perspectiva destas diretrizes, as políticas educacionais têm ‘valor de troca’, pois não resultam das necessidades locais de desenvolvimento, mas sim das preferências de uma instituição que se orienta pela internacionalização e globalização do capitalismo (TORRES, 1995:129-130).

---

<sup>229</sup> “Na prática, os empréstimos concedidos para o setor educacional brasileiro... enquadram-se nas normas operacionais dos ‘Programas Setoriais’ do Banco Mundial. Eles vêm articulando a assistência técnica a uma noção de desenvolvimento compreendida, atualmente, como necessária reestruturação produtiva, baseada nas desregulamentações financeiras, na liberalização comercial, nas privatizações das empresas públicas-estatais e na flexibilidade da mão-de-obra” (NOGUEIRA, 1998:166).

## 7.2.2 – A Educação no Governo Collor

### 7.2.2.1 – *Orientação para o Sistema Educacional*

A idéia de ‘*levar o país à modernidade*’, que orientou a campanha Collor, também foi transposta para a educação e exposta no ‘Programa Setorial da Ação do Governo Collor na Área de Educação’, relativo ao período 1991-1995. A linguagem utilizada no ‘Programa Setorial’, de forma geral, colocava a educação como um dos fatores essenciais à reestruturação competitiva da economia e à inserção do país no ‘mundo moderno’, fazendo-se necessário, para tanto, eliminar os problemas de administração e planejamento (gestão) e implantar um adequado controle de ‘processos e produtos’.

Apresentado em dezembro de 1990, o documento constava de quatro partes: 1) Fundamentos; 2) Diagnóstico; 3) Prioridades e Inovações Setoriais; 4) Elenco de Programas Setoriais. A **primeira** parte, dos ‘Fundamentos’, destacava alguns dos avanços da Nova Constituição (como descentralização do processo decisório; maior amplitude da obrigatoriedade do ensino, estabelecimento de um Plano Nacional de Educação) e esclarecia o contexto da formulação do Plano - reforma do Estado e privilégio do ensino básico.

*“...em tempos de ajuste e austeridade da economia é preciso dar prioridade ao atendimento às camadas sociais mais pobres, o que, no caso da educação, significa capacitar pessoas mediante o provimento dos níveis mais básicos de instrução (...) Torna-se propósito governamental repensar o papel do Estado, adequando-o aos requisitos de uma política educacional voltada para o desenvolvimento científico... incorporando as formas democráticas de organização da sociedade e articulando-se adequadamente com a iniciativa privada”* (‘Programa Setorial na Área Educação’ - pp.9-10).

As páginas iniciais do documento transpareciam a oposição ensino básico x superior, com nítido privilégio do primeiro. Enquanto a educação básica era considerada primordial ‘*como o fim e a chave para a modernidade*’ (p.10), para a superior

recomendava-se o foco na *'formação, com qualidade, do quadro do magistério para os níveis anteriores de ensino'*. Isto significava, para o ES, a necessidade de *'proceder a uma revisão dos currículos dos cursos de Licenciatura'* e à implantação da avaliação como *"instrumento privilegiado para conhecer melhor as condições de desenvolvimento de suas atividades de produção e disseminação do conhecimento, podendo assim, explicitá-las para a sociedade"* (p.8). Trocando em miúdos: a educação básica precisava ser reforçada por ser fundamental à entrada do país na 'modernidade'; a superior deveria ser avaliada para melhor conhecer-se e justificar-se à sociedade.

Cabe destacar que, justamente na administração Collor, ganhou maior força a idéia de oposição entre ensino básico e superior. Embora desde o final da década de 70 ela já fosse comentada no interior do MEC, a partir dos anos 90 ela foi bastante difundida, inclusive nos meios acadêmicos, revestida por uma explicação 'histórica':

*"Recolocar em primeiro plano a questão da modernidade significa, em grande parte, trazer a questão educacional para o centro das preocupações (...). A relativa decadência do tema da educação básica se explica, em parte, pela progressiva expansão das Universidades e do ensino superior nas últimas décadas, atraindo para si os melhores talentos e as principais atenções, e relegando o ensino básico para setores sociais menos privilegiados e menos capazes, conseqüentemente, de trazer seus temas e interesses para o foco das atenções. A isto se somou a difusão da idéia de que, como fenômeno superestrutural, a educação pouco poderia fazer para alterar as condições de vida ou o sistema de poder de uma sociedade, cujas molas mestras estariam na política e na economia"* (SCHWARTZMAN, 1991:52).

A **segunda** parte do 'Programa Setorial na Área de Educação' fazia um Diagnóstico do ensino básico. Atestava o nível de pobreza da população<sup>230</sup> e a *'ineficácia'* do sistema educacional, em que sobressaíam os índices de repetência e evasão, principalmente na educação básica: *"a baixa qualidade do ensino oferecido é conseqüência de condições materiais, gerenciais e de capacitação inadequadas para as*

---

<sup>230</sup> "Segundo dados de pesquisa de 1988... cerca de 30,6% das crianças e adolescentes viviam em famílias com uma renda familiar per capita de até ¼ do salário mínimo, enquanto 23,4% estavam com

desenvolvimento que não “*calcado nas vantagens relativas de mão-de-obra barata e não qualificada e na abundância de matérias-primas*”<sup>231</sup> (p.19).

A seguir, eram apresentados os programas elaborados para os diversos níveis de ensino. Dentre estes, havia inovações como valorização de ensino de ecologia e um programa especial de educação para comunidades indígenas.

Na **quarta** e última parte do ‘Programa Setorial na Área de Educação’, os programas para os diversos níveis e modalidades de ensino foram melhor detalhados, especificando executores e orçamento. Nos programas relativos ao ensino superior, quinze ao todo, três chamavam a atenção por seu nítido direcionamento à política neoliberal: (i) ‘Coordenação e Supervisão do Ensino Superior’, com ações “*voltadas para a avaliação, expansão e supervisão do sistema federal de ensino e a desregulamentação da Universidade*” (p.41); (ii) ‘Assistência Financeira a Entidades Universitárias não-Federais’, com o objetivo de proporcionar apoio financeiro a instituições privadas (p.44); (iii) ‘Apoio às atividades de Assistência ao Estudante Universitário’, que desenvolveria estudos para definir fontes de recursos permanentes para o crédito educativo (p.47).

Segundo CUNHA (1990), estas diretrizes apontavam, por dois caminhos, a privatização das Universidades públicas:

“1) na concentração de recursos para as instituições privadas, mediante doação (Universidades ‘comunitárias’) e mediante o crédito educativo; 2) na desobrigação do MEC em manter as instituições federais que, dotadas de carreiras diferenciadas, serão levadas a buscar no mercado os recursos necessários a cobrir suas despesas” (CUNHA, 1990:137).

---

<sup>231</sup> “A competitividade, eficiência e a criatividade da população como um todo são, agora, indispensáveis num mundo onde a universalização da economia e da tecnologia é inevitável. Isso pressupõe o acesso a uma educação de boa qualidade, garantida não apenas à uma parcela da população...” (‘Programa Setorial da Ação do Governo Collor na Área de Educação’ – p.19).

### 7.2.2.2 – *Orientação para o Ensino Superior*

A direção das mudanças para o sistema de ensino superior ensejadas no Governo Collor ficariam claras na ‘Proposta de uma Nova Política para o Ensino Superior’, de março de 1991, conhecido como ‘Projetão’. Este documento, assinado pelo Ministro da Educação Carlos Chiarelli, afirmava ser fundamental ‘*melhorar o sistema quantitativa e qualitativamente*’, ao mesmo tempo que ‘*promover a ampliação das oportunidades educacionais*’ (p.1).

O ‘Projetão’ trazia à tona, mais uma vez, a questão da *autonomia* das Universidades. Embora ela tivesse sido consagrada pela Constituição de 1988, até aquele momento permanecia sem regulamentação. Considerada pré-requisito para a ‘eficiência’ das atividades educacionais, a autonomia deveria ser implementada consoante com o “*esforço governamental de racionalização e modernização do aparato público*” (p.2). A intenção do projeto era regulamentá-la nas instituições públicas federais.

As medidas propostas do ‘Projetão’ agrupavam-se em três blocos:

**1 - Autonomia:** a) *jurídica*: propunha a unificação das autarquias e fundações em um único ente jurídico, chamado Universidade. Este poderia elaborar estatuto próprio, mas o reitor seria nomeado por decreto; b) *acadêmica*: conferia liberdade para organizar o processo de seleção de alunos, criar cursos e vagas, redefinir currículos, estabelecer critérios de avaliação de alunos; c) *financeira*: implicava no fornecimento, pelo MEC, de um *teto* para as atividades-meio e um *piso* para as atividades-fim. Dentro destes limites, as Universidades dispunham como quisessem dos recursos. O orçamento das IFES seria uma dotação global para o conjunto das instituições, a ser distribuída pelo Congresso levando-se em conta ‘*certos parâmetros de avaliação*’ elaborados pelo MEC; d) *administrativa*: possibilitava às Universidades fixar seus próprios quadros, planos de carreira, salários, critérios e políticas de administração; e) *avaliação*: propunha a institucionalização de sistemas e práticas de auto-avaliação (prevista em lei, seria obrigatória) e de avaliação externa (na graduação, na pós-graduação e nas atividades-meio). A avaliação seria a ‘*contrapartida da autonomia*’, instrumento de ‘*ajuste de*

*desempenho aos padrões exigidos e à cobrança pela sociedade*. Mas seus efeitos deveriam ser visualizados *‘inclusive e notadamente no campo orçamentário’* (pp.4-7).

**2 - Exame de Habilitação Profissional** – visava a melhoria da qualidade do sistema de ensino. Tomando por princípio as queixas constantes da *‘má qualidade do ensino ministrado em inúmeras instituições de ensino superior’* e o direito da *‘sociedade que sustenta sofredamente o sistema, através do desembolso do contribuinte’* ser *‘cientificada do resultado de seu penoso esforço’* (p. 8), o Projeto propunha, ao lado da avaliação interna e externa, uma *‘avaliação individualizada’* dos graduados. Esta seria realizada após a colação de grau, com o objetivo de *“apreciar o domínio do setor de conhecimento específico de sua formação universitária”*. O resultado do exame poderia, caso necessário, impedir de exercer a profissão aqueles que não mostrassem preparo técnico suficiente/habilitação para tanto (p.9). Esperava-se também que este exame, além de revelar a competência dos graduados, evidenciasse o nível dos diferentes cursos, constituindo-se um dos parâmetros para a sua classificação e distribuição de recursos financeiros: *“até mesmo para banir do sistema aquelas entidades que, por sua desqualificação, se mostrarem incapazes de preparar de maneira conveniente seus alunos...”* (p.10).

**3 - Serviço Civil Obrigatório** – estabelecia que os graduados pela rede pública se submetessem à prestação de serviço comunitário remunerado, na sua área de formação, por um período determinado. O objetivo desta medida era minimizar a *‘distorção elitizante’* do sistema público universitário, onde havia ingresso significativo das classes economicamente mais favorecidas. Os alunos que não tivessem disposição em cumprir as *‘tarefas comunitário-retributivas’* poderiam ser liberados mediante *‘contribuição pecuniária às IFES que os graduarem a título de INDENIZAÇÃO’* (caixa alta do original). Esta verba seria destinada, hipoteticamente, à ampliação de vagas nos cursos noturnos e ao incremento da pesquisa (p.13).

À exceção do ‘Serviço Civil Obrigatório’ como contrapartida do pagamento de mensalidades, as medidas propostas pelo ‘Projeto’ foram recuperadas da década anterior, em que a concessão de autonomia ficava vinculada à avaliação de desempenho

para fins de distribuição de recursos. Esta proposta do MEC não colocava em questão, no entanto, a questão da indissociabilidade ensino, pesquisa e extensão – indicativo de que ao Governo não interessava discutir, naquele momento, o *modelo* das instituições universitárias e seu papel dentro do Estado, mas apenas o seu custo.

A repercussão do ‘Projeto’ foi, obviamente, negativa em todo o meio universitário, tanto pelo seu caráter autoritário e punitivo quanto pela orientação privatista – evidente no ‘Serviço Civil Obrigatório’ mas, principalmente, na concessão da autonomia, tão cara ao movimento docente. A liberdade para estabelecer salários sem a garantia governamental de cobrir os gastos com pessoal e custeio (devido ao ‘teto’) e a distribuição de recursos pelo desempenho obrigariam as IFES a buscar em outros espaços recursos para cobrir suas despesas. Iriam ao setor privado as poucas que tivessem condições de vender produtos e serviços; mas para a maioria, a opção de sobrevivência mais próxima seria a cobrança de mensalidades. A autonomia significava, portanto, a desobrigação do MEC em cobrir as despesas das IFES, e o orçamento global a forma de justificar à sociedade os gastos realizados.

A oposição ensino básico x superior não aparecia neste documento, embora já fosse bastante difundida a concepção do primeiro como investimento e do segundo como custo, e conhecida a tese de que ambos deveriam disputar verbas, em face da precariedade do ensino básico e da elitização do superior.

Na 52ª Reunião do CRUB, realizada em abril de 1991, em Campinas, as diretrizes indicadas pelo Governo para o ensino superior, incluindo o ‘Projeto’, foram discutidas. Algumas vezes se levantaram a seu favor.

*“...o atual governo tem feito um grande uso da retórica da modernização, e tem tentado transformar essa retórica em realidade. Toda a linguagem do Presidente é vencer o atraso, em suma, tirar o Brasil da categoria de um país de Terceiro Mundo e colocá-lo na categoria de Primeiro Mundo. Essa é a filosofia geral do governo... O chamado Projeto, reflete, de novo, esse tipo de preocupação”* (Prof. José Goldemberg, Secretário de Ciência e Tecnologia do Paraná).

Outras, posicionaram-se contra.

*“...muito estranho que intelectuais e membros do governo e da Universidade brasileira, juntos com o Banco Mundial, que evidentemente tem uma visão economicista da cultura, dos problemas, queiram resolver a Universidade brasileira... Não é verdade que o ponto de vista econômico seja fundamental para a reflexão sobre a Universidade. É necessário, é importante, mas não resolve” (Prof. Otávio Ianni – Unicamp).*

Mas parecia claro, até mesmo para os defensores do ‘Projetão’, que a Universidade ‘estava sem função’ para o Governo naquele momento: *“O governo não chegou a uma decisão clara sobre o papel reservado à Universidade. Ele não tem nenhuma má intenção, simplesmente está um pouco perplexo com as várias colocações que têm sido formuladas” (Prof. José Goldemberg, SCT-PR).*

O posicionamento do CRUB sobre o ‘Projetão’, resultado de discussões nesta Reunião Plenária, foi expresso por seu presidente, Prof. Eduardo Coelho, no documento ‘Projetão do MEC: uma análise crítica’ (COELHO, 1991). Este situava a problemática do ensino superior no quadro global do país – algo que a proposta do MEC não fazia. Com este tipo de análise, seu autor buscava evidenciar que a solução da crise universitária não dependia da determinação de algumas medidas reformadoras, mas de uma séria e ampla discussão sobre o tema<sup>232</sup>.

O documento de COELHO (1991) fazia, a princípios, elogios à oportunidade de dialogar com o MEC sobre questões importantes, como autonomia e avaliação. Em seguida, apontava como ‘falhas’ no ‘Projetão’: (i) abordagem da avaliação apenas da ótica do estudante, não da instituição, deixando de levar em conta a investigação científica e a prestação de serviços; (ii) não abordagem de questões estratégicas, como a concretização efetiva de metas voltadas à qualidade, a formação e reciclagem de professores nas Licenciaturas, ou a integração entre o ensino superior e os demais níveis; (iii) não discussão do papel das Universidades e de modelos das estruturas

<sup>232</sup> *“É justamente neste contexto de crise e de necessidade imediata de soluções estruturais, que não se restrinjam à atual conjuntura, mas conduzam a políticas permanentes, que não se pode aceitar medidas como a eliminação de compromissos constitucionais com a educação...” (COELHO, 1991:9)*

organizacionais que, revistos, poderiam imprimir maior eficácia às instituições; (iv) não discussão do processo decisório nas Universidades, abordando apenas a questão do financiamento das atividades acadêmicas segundo óticas restritas (como introdução do serviço civil obrigatório e cobrança de taxas compensatórias), sem apresentar alternativas.

Após discutir detalhadamente cada uma das propostas e apresentar posição do CRUB a respeito, as conclusões do documento ressaltavam a defesa da gratuidade do ensino superior público, bem como da autonomia e da avaliação - não como limitadoras da atuação das instituições mas, ao contrário, como instrumentos de promoção da qualidade destas. Ele também apontava que a discussão sobre as reformas demandadas pelo sistema de ensino, nos diversos níveis, deveria ser feita pela LDB, como a instância mais adequada à proposição de mudanças na legislação.

A importância do problema da Universidade levou o Congresso Nacional a instalar, em agosto de 1991, uma 'Comissão Parlamentar Mista de Inquérito' para *'investigar, em profundidade, a crise da Universidade'*. A Comissão, composta pelo mesmo número de deputados e senadores (onze), ouviu 28 pessoas ligadas aos diversos setores da Universidade, incluindo administradores, professores, pesquisadores, representantes de estudantes e funcionários, além de representantes do MEC e de outras entidades da administração e da sociedade civil. Algumas das recomendações feitas no final do relatório desta Comissão, destacadas a seguir, eram bastante ilustrativas da visão dos parlamentares, naquele momento, a respeito da Universidade:

(i) a raiz da crise se encontraria nas limitações ao exercício da autonomia, sobretudo em seus aspectos administrativo e econômico-financeiros (p.29);

(ii) seria preciso repensar os critérios utilizados para definir o modelo de Universidade. Neste caso, recomendava-se: (a) não impor uma estrutura organizativa (departamentos, por exemplo); (b) o fim do princípio da universalidade do conhecimento, substituindo-o pela valorização da *"excelência, permitindo a criação de Universidades setoriais ou especializadas e conferindo atributos de autonomia mesmo a instituições isoladas que lhe façam jus"*; (c) o fim da indissociabilidade ensino, pesquisa

e extensão no sistema, justificada pela não imposição de um único modelo de formação para todos os estudantes, de modo a possibilitar diferentes currículos e instituições (pp.33-35);

(iii) a avaliação contínua, relacionada à melhoria da qualidade e da articulação das instituições com o contexto social, era considerada inadiável. Era sugerida a elaboração de um sistema de auto e hetero-avaliação, a ser utilizado para a locação de recursos (p.34);

(iv) seria preciso ampliar ‘a democratização’, entendida como maiores oportunidades de acesso a estudantes desfavorecidos, via crédito educativo, abertura de cursos noturnos, ‘superação de ineficiências’ e educação à distância (p.36-37);

(v) a ‘expansão de receitas’, embora necessária, não deveria levar à privatização das instituições públicas mantidas pela União; por outro lado, o fim da gratuidade permitiria receita adicional importante para investimentos. Sobre esta questão, polêmica, não havia uma recomendação, apenas indicação de que deveria ser resolvida pelo “*posicionamento da sociedade sobre quem deve arcar com o ônus da educação superior de seus cidadãos*” (p.37).

Havia por parte do Legislativo, portanto, um ‘clima favorável’ a implantação de reformas no âmbito do ensino superior, centradas em: concessão de autonomia vinculada à avaliação; avaliação de desempenho a fim de distribuir recursos; ampliação das condições de acesso às IES; diversificação das fontes de renda e diferenciação de instituições.

A reação da comunidade acadêmica às medidas do ‘Projeto’ não foi positiva. A ANDES, manifestando-se contrária, manteve sua posição em defesa do modelo único, gratuito, de universalidade do conhecimento e indissociabilidade ensino, pesquisa e extensão, expresso em um projeto próprio de LDB<sup>233</sup>. Mas a discussão sobre o ‘Projeto’, bem como sobre a LDB, foi praticamente ‘paralisada’ no final de 1991

---

<sup>233</sup> Ver ‘Projeto de LDB da ANDES-Sindicato Nacional’ in Revista **Universidade e Sociedade**. Ano I, n.º1, fevereiro de 1991.

quando notícias de corrupção, que culminaram com o *impeachment* de Fernando Collor, começaram a tomar conta dos noticiários. Durante o período em que Itamar Franco esteve à frente da Presidência da República, entre setembro de 1992 e dezembro de 1994, a discussão sobre reformas no ES caminhou a passos lentos, conquanto o diálogo entre o MEC, dirigentes universitários e representantes sindicais tenha sido facilitado<sup>234</sup>.

### 7.2.3 – O Governo FHC e a Continuidade da Reforma

O Programa de Governo ‘Brasil: mãos à obra’ do Presidente Fernando Henrique Cardoso, lançado no início do seu governo, em 1995, afirmava que a educação, ‘*base do novo estilo de desenvolvimento*’ devido ao destaque do seu papel econômico, estava entre as estratégias de ‘*inserção do país no mundo globalizado*’. Com o auxílio dela, pretendia-se conseguir mais competitividade, eficiência e produtividade para, enfim, chegar à modernidade.

Neste Programa, o ensino superior foi lembrado em sua função de garantir a qualidade dos vários graus de ensino e de aumentar a qualificação geral da população, em meio a afirmações sobre a necessidade de estabelecer uma ‘verdadeira parceria’ com o setor privado, tanto na gestão quanto no financiamento da educação. Havia menções à necessidade de revisão do sistema federal de ES, para inseri-lo no âmbito de uma ‘*revolução administrativa*’. O ‘Brasil: mãos à obra’ também assumia compromisso com a democratização, o controle de mensalidades, a qualidade do ensino, além da contenção da expansão do ensino privado através de um sistema mais rigoroso de autorização para abertura de cursos e avaliação. No entanto, aparentava divergir da indicação do Banco Mundial sobre a prioridade do ensino básico em relação ao ensino superior.

---

<sup>234</sup> Um dos organismos que contribuiu neste sentido foi a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior/ ANDIFES. Criada em 1990, em decorrência do crescente movimento em torno da privatização das IFES, ela tornou-se um importante organismo em defesa das instituições públicas junto ao MEC e ao próprio CRUB.

“... a proposta entende que é justamente a partir da Universidade (induzida pelo desenvolvimento científico e tecnológico) que o ensino básico pode capacitar a força de trabalho exigida pelo setor produtivo, na direção do aumento da produtividade” (CUNHA, 1996: 319-320).

A ‘revolução administrativa’, citada no Programa, referia-se a ajustes fiscais e estruturais e a reformas neoliberais<sup>235</sup>, orientadas para o mercado e conduzidas, a partir dos anos 80, pelos países centrais e organismos multilaterais - Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional<sup>236</sup>. Como vimos, eles chegaram ao Brasil no final da década de 80<sup>237</sup> mas, durante a gestão de Itamar Franco, foram ‘relaxados’. Voltaram com força total no Governo Fernando Henrique, sob a denominação ‘Reforma do Estado’. Nas palavras de Bresser Pereira, Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado/MARE e responsável pelas reformas: “Nos anos 90, embora o ajuste estrutural permaneça entre os principais objetivos, a ênfase deslocou-se para a reforma do Estado, particularmente para a reforma administrativa”, sendo seu principal objetivo “reconstruir o Estado – redefinir o Estado que está surgindo em um mundo globalizado” (SILVA; SGUISSARDI, 1999:27).

O MARE propunha a modernização do Estado, ou o aumento da sua eficiência. Ele deveria ser constituído por quatro setores: (i) núcleo estratégico; (ii) atividades exclusivas do Estado; (iii) serviços não-exclusivos ou competitivos; (iv) produção de bens e serviços para o mercado. As Universidades, bem como todo o sistema de ensino superior, os centros de pesquisa, os hospitais e museus, faziam parte dos ‘serviços não-

---

<sup>235</sup> A orientação neoliberal, nos termos do *Consenso de Washington*, pode ser traduzida por: 1) equilíbrio orçamentário mediante redução de gastos públicos; 2) abertura comercial pela redução de tarifas de importação e eliminação das barreiras não-tarifárias; 3) liberalização financeira por meio de reformulação das normas de ingresso de capital estrangeiro; 4) desregulamentação dos mercados domésticos pela eliminação da intervenção do Estado (controle de preços, incentivos etc.); 5) privatização de empresas e serviços públicos (SOARES, 1996:23).

<sup>236</sup> Sobre a influência do Banco Mundial nas políticas educacionais da América Latina ver TOMMASI, L.; WARDE, M.; HADDAD, S. (1996) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez: Ação Educativa: PUC-SP.

<sup>237</sup> As datas aproximadas do início de políticas neoliberais na América Latina são: Chile – 1976; México – 1986; Argentina – 1988; Colômbia e Venezuela – 1989; Brasil e Peru – 1990 (SILVA; SGUISSARDI, 1999:26).

exclusivos'. Transformados em 'agências executivas' e 'organizações sociais', seriam entidades que celebrariam um contrato de gestão (com metas e prazos definidos) com o Executivo, a fim de participar do orçamento público, prestando contas ao mesmo periodicamente – requisito à renovação do contrato (SILVA; SGUISSARDI, 1999:31-34).

O 'Plano Diretor da Reforma do Estado', elaborado pelo MARE, foi aprovado pelo Presidente da República em setembro de 1995 e, no final deste mesmo ano, instalado um Conselho responsável pela sua implementação. Mas o 'Plano' não foi levado adiante. Não obstante, a reforma do ensino superior começara no MEC. A equipe dirigente deste ministério, comandada pelo economista Paulo Renato, apesar de haver priorizado a elaboração e aprovação de uma nova LDB, lançou entre 1995-1996 uma série de medidas reformadoras, através de decretos e leis, indicando uma nova política:

1- *Criação do Conselho Nacional de Educação / CNE* – criado em substituição ao extinto Conselho Federal de Educação/ CFE. Tem por função deliberar normas e assessorar o MEC, respondendo também pelo reconhecimento de cursos, criação de instituições de ensino superior e credenciamento de Universidades.

2- *Teste de final de curso de graduação* – conhecido como 'Provão', objetiva avaliar os conhecimentos dos concluintes de graduação. A obtenção do diploma independe do desempenho (informação confidencial) do aluno, pois o objetivo não é 'aprová-lo' ou não, mas avaliar o nível do curso.

3- *Poder docente na gestão universitária* – foi determinada a proporção de no mínimo 70% de docentes na composição de órgãos colegiados. Este número também corresponde ao peso do voto dos docentes no caso de consultas à comunidade para eleição de dirigentes universitários, cujos candidatos deverão ter minimamente o grau de doutor. Foi mantida a nomeação de reitores pelo Presidente da República a partir de lista triplíce; no caso de diretores, a nomeação é feita pelo reitor.

4- *Acesso ao ensino superior* – foi concedida autonomia às IES para escolherem formas de seleção de candidatos alternativas ao vestibular (como o resultado de avaliações semestrais feitas ao longo e ao término do IIº grau).

5- *Centros de Excelência* – originário do Ministério de Ciência e Tecnologia, o Programa de Apoio a Núcleos de Excelência (Pronex) consiste em fornecer apoio por quatro anos a “*grupos de pesquisa de alta competência, que tenham liderança e papel nucleador no setor da sua atuação*”. Este programa permite aos laboratórios e equipes mais produtivas um suprimento regular de recursos, sem interrupções decorrentes de constantes flutuações das agências de fomento. Após quatro anos, o apoio pode ser renovado tendo em vista a avaliação dos resultados.

Estas medidas, paulatinamente decretadas e implementadas, deram início à reforma do sistema de educação superior, com base em uma concepção bastante específica de modernização.

*“A concepção de modernização tem como centro a modificação da forma de atuação do Estado, substituindo controles burocráticos e detalhistas, baseados na multiplicação de normas, por um sistema que associe autonomia de execução a controle de desempenho, através de critérios transparentes de distribuição de recursos que permitam sua maximização”* (DURHAM:1997).

Este conjunto de medidas teve grande repercussão nas IES e na imprensa, em especial o ‘Provão’, causando polêmica pelo conteúdo e pela forma com que foram aprovadas. Mas a maioria dos sinais, por parte da imprensa e da sociedade, indicaram assentimento. Para esta ‘aceitação’ concorreram: a) a prevalência, desde a década de 80, da visão de que a Universidade era custo para o Estado, não investimento; b) o amplo *marketing* feito pelo MEC em torno de suas medidas ‘modernizadoras’ – ao longo de meses foram lançadas nos noticiários televisivos e nos jornais de grande circulação do país, com frequência diária, notícias promovendo os atos ministeriais.

As críticas e resistências por parte das entidades e associações acadêmicas, no entanto, foram muitas. Declarações do Ministro Paulo Renato sobre ‘*terceirizar a Universidade*’ e ‘*enviar estudantes brasileiros para o exterior*’ como alternativas em

face do alto custo do sistema universitário, sugeriam: fim da gratuidade do ensino nas instituições públicas; corte de verbas; autonomia administrativa e orçamentária global sem garantia do Governo quanto à folha de pagamentos; uma política de privilégios orçamentários aos centros de excelência. Sem contar a ‘euforia’ em torno da avaliação, como se esta fosse capaz de resolver os problemas estruturais das IES. A relação das Universidades com o MEC, em especial as públicas, era de ressentimento e desconfiança.

No entanto, a ausência de consenso entre as diversas associações representantes das IES, da comunidade acadêmica e da estudantil não permitiu a elaboração de uma proposta alternativa capaz de mobilizar seus afiliados, tampouco a sociedade, de modo a pressionar o Governo Federal em direção contrária. Enquanto as medidas do MEC ganhavam ampla divulgação na imprensa, as entidades, divididas, elaboravam individualmente seus protestos e projetos de reforma, de modo que propostas alternativas (como o projeto da ANDES para uma nova LDB) permaneciam desconhecidas de grande parte da comunidade acadêmica.

Até mesmo projetos como o ‘Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras’/ PAIUB<sup>238</sup>, iniciado no governo anterior com apoio de diversas entidades, mas com uma concepção de avaliação completamente diferente da utilizada pelo MEC no ‘Provão’, não chegaram ao conhecimento público por divergir das ‘diretrizes’ da política governamental. O caminho da reforma da Universidade já estava traçado: ‘avaliação, autonomia plena e melhoria do ensino’ tendo em vista redução do custo para o Estado e aumento da eficiência do sistema, conforme indicado pelo próprio Ministro da Educação no ‘Seminário Nacional de Ensino Superior’, realizado em Brasília, em dezembro de 1996.

---

<sup>238</sup> O PAIUB foi iniciado em julho de 1993, por iniciativa conjunta da SESu, das Universidades (representadas por suas respectivas associações: ANDIFES, ABRUEM, ANUP) e de fóruns acadêmicos (Graduação, Extensão, Planejamento, Pós-Graduação e Pesquisa) que constituíram a ‘Comissão Nacional de Avaliação’. O Comitê Assessor do PAIUB, composto especialistas nas diversas áreas do conhecimento, deu apoio à realização da Avaliação Institucional de dezenas de Universidades sob um custo baixíssimo.

### **7.3 – As Diretrizes da LDB/96 para o Ensino Superior**

#### **7.3.1 – As Medidas Propostas**

Em 1995 teve início a publicação de leis e decretos que começaram a delinear as metas do Governo Federal para as IES do país. Suas diretrizes seguiam, claramente, orientações do Banco Mundial.

*“Fomentar maior diferenciação entre instituições, incluindo o desenvolvimento de instituições privadas; proporcionar incentivos para que todas as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamento, por exemplo, a participação dos estudantes no gastos e a estrita vinculação entre o financiamento fiscal e os resultados; redefinir a função do Governo no ensino superior; adotar políticas destinadas a dar prioridade aos objetivos de qualidade e equidade”* (Banco Mundial, 1995:4).

A história da Lei de Diretrizes e Bases da Educação teve início com a ‘Carta de Goiânia’ (fruto da IV CBE, realizada em 1986), cujas propostas já evidenciavam a mobilização dos educadores em torno da sua elaboração. Após a Constituição de 1988, o Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados constituiu um Grupo de Trabalho, sob coordenação de Florestan Fernandes, para redigir um projeto de LDB. Após inúmeros debates e audiências públicas com instituições e entidades educativas, além da anexação de emendas e negociação entre partidos políticos, elaborou-se um projeto que, em junho de 1990, foi aprovado pelos componentes da Comissão. Mas, apesar de encaminhado e aprovado pela Câmara dos Deputados em 1993, foi substituído por outro, vindo do Senado, de autoria de Darcy Ribeiro.

O projeto de Darcy Ribeiro havia sido rejeitado anteriormente, mas voltou à cena de forma inesperada, em 1995, com pequenas modificações feitas pelo próprio autor. ‘Atropelando’ uma proposta construída em anos de negociação com o apoio de diversas entidades e instituições educacionais, ele foi aprovado na lei nº 9394, em dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (SAVIANI, 1997).

À semelhança da LDB de 1961, a aprovada em 1996 trata de todos os assuntos e graus de ensino<sup>239</sup>. Os artigos referentes à educação superior são quinze, na seqüência do Artigo 43 ao 57. O primeiro deles (artigo 43) trata dos fins da educação. Em linhas gerais, são eles: estimular criação cultural e desenvolvimento científico, formar profissionais, incentivar a pesquisa científica e o desenvolvimento da C&T, promover e divulgar cultura, promover extensão.

O segundo (artigo 44), dos cursos e programas, traz a primeira inovação: além dos conhecidos cursos de graduação, pós-graduação e extensão, cria os “*cursos sequenciais por campo do saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino*” (Art.44). Estes cursos, montados pela junção de disciplinas afins, não geram diploma aos concluintes, mas certificados. Visando “*preparo rápido e emergencial de profissionais nas várias áreas ligadas à produção de bens e serviços, como a informática*” (SOUZA, 1997) facilitam a rápida formação (melhor seria dizer treinamento) profissional para o mercado de trabalho.

O terceiro (artigo 45) reconhece o ensino ministrado em instituições públicas e privadas, e o quarto (artigo 46) consagra o princípio do controle dos cursos e instituições pelo poder público, em procedimentos de autorização e reconhecimento de cursos e credenciamento de instituições. Consagra também a periodicidade das validações efetuadas, prevendo procedimentos relativos a irregularidades.

O quinto artigo (artigo 47) trata de normas para a regimentação dos cursos (dias letivos, períodos de oferecimento e aproveitamento do estudante, entre outros); o sexto (artigo 48) da validação de diplomas; o sétimo (artigo 49) da transferência de alunos. O oitavo (artigo 50) delibera sobre o aproveitamento de vagas por alunos não regulares; o nono (artigo 51) sobre a seleção de candidatos, alertando que estes devem atentar para sua repercussão no ensino médio.

---

<sup>239</sup> A LDB/96 está estruturada com os seguintes temas: Da Educação; Dos Princípios e Fins da Educação Nacional; Do Direito à Educação e do Dever de Educar; Da Organização da Educação

O décimo artigo (52) define a natureza das Universidades.

*“Art.52. As Universidades são instituições pluridisciplinares de formação de quadros profissionais de nível superior de pesquisa, de extensão... que se caracterizam por: I – produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático de temas e problemas relevantes... II – um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado; III – um terço do corpo docente em regime de tempo integral. Parágrafo único. É facultada a criação de Universidades especializadas por campo do saber”.*

Em relação à RU/68, este artigo mostra grande ‘flexibilização’ do conceito de Universidade. As mudanças substanciais ficam por conta da não priorização da pesquisa (apenas um terço do corpo com titulação e tempo integral) e do fim da universalidade de campo, ou seja, possibilita Universidades em áreas específicas do saber, como Ciências Humanas, Ciências Agrárias, de Exatas etc. É importante destacar que o departamento deixou de ser a base da estrutura da organização acadêmica, conforme previa a RU/68 (a definição desta foi feita posteriormente, pelo decreto complementar de n.º 2306 de agosto de 1997).

O artigo 53 trata do exercício da autonomia da Universidade, assegurando a estas as atribuições de: criar, organizar e extinguir cursos e programas; fixar currículos, planos, programas de pesquisa; fixar número de vagas; reformar estatutos e regimentos; conferir graus, diplomas e títulos; formar contratos e planos de investimento para obras e serviços em geral; administrar rendimentos; receber subvenções e doações. Um parágrafo único destaca, no caso das Universidades públicas, que a autonomia didático-científica será decidida pelos órgãos colegiados de ensino e pesquisa, em conformidade – o que deve ser ressaltado - com os recursos orçamentários disponíveis.

O artigo seguinte (54) desdobra as instruções do parágrafo único do artigo anterior. Destacando a necessidade das instituições elaborarem planos ajustados à dotação orçamentária que recebem do erário público, o Parágrafo Primeiro trata da

autonomia para a composição do quadro docente, técnico e administrativo, plano de cargos e salários, entre outras. O Parágrafo Segundo estabelece que as prerrogativas de autonomia sejam estendidas a instituições não-universitárias “*que comprovem alta qualificação para o ensino OU para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público*” (caixa alta nossa). Desta forma, evidencia-se que o critério para a autonomia é a execução de uma atividade acadêmica com excelência.

O artigo 55 obriga a União a assegurar, em seu orçamento, recursos para a manutenção e desenvolvimento das instituições que ela mantém. O artigo seguinte estabelece o princípio da gestão democrática, assegurando a existência de órgãos colegiados deliberativos com participação da comunidade externa às IES e determinando também a prevalência de docentes nos mesmos: em qualquer caso, estes devem ocupar no mínimo 70% dos assentos. Finalizando, o artigo 57 determina que os professores das IFES ministrem um mínimo de oito horas aula/semana.

### 7.3.2 – A Legislação Complementar

A LDB aprovada em 1996, embora determinasse as diretrizes gerais da educação superior, carecia de legislação complementar que normatizasse algumas de suas medidas. Para tanto, o MEC utilizou-se de decretos e portarias ministeriais, alguns dos quais revogavam ou faziam emendas em determinações baixadas poucos meses antes. Este tipo de procedimento, além de conferir um caráter de transitoriedade às normas estabelecidas, trouxe dúvidas sobre a clareza do MEC quanto à determinação dos rumos das políticas para o setor. Deste modo, embora a atuação do Ministério (centralizadora como o do Estado Militar) sempre tenha sido justificada pelo zelo com a qualidade do ensino, devido à forma (autoritária), ao conteúdo (controlador) e ao exagero com que conduziu as novas regulamentações, acabou por: (a) colocar à mostra o caráter ilegal

desta legislação; (b) restringir sua eficácia; (c) despertar a desconfiança do segmento acadêmico<sup>240</sup> (RANIERI, 2000:270).

Neste contexto, em agosto de 1997 foi publicado o Decreto n.º 2306, que revogava o decreto n.º 2207, de 15 de abril do mesmo ano<sup>241</sup>, regulamentando o sistema federal de ensino<sup>242</sup>. Cabe lembrar que as instituições privadas também são submetidas à legislação referentes às IFES, a menos que sua entidade mantenedora seja uma instituição pública.

Os artigos de 1 a 3 e o artigo 7 do Decreto n.º 2306 regulamentam a atuação das entidades mantenedoras das IES, tanto das que não possuem finalidade lucrativa (comunitárias, confessionais, filantrópicas ou consideradas fundações) quanto das particulares em sentido estrito, com fins lucrativos. Os artigos 5 e 6 tratam da natureza jurídica das IES do sistema Federal, que podem ser públicas ou privadas.

Os artigos 8, 9, e 12 tratam da organização acadêmica das instituições que compõem o sistema federal de ES. O primeiro classifica as instituições:

*“Art 8º. Quanto à organização acadêmica, as instituições de ensino superior do sistema Federal de Ensino classificam-se em: I – Universidades; II - Centros Universitários; III – Faculdades integradas; IV – Faculdades; V – Institutos superiores ou escolas superiores”.*

O artigo 9, por sua vez, caracteriza as Universidades, confirmando o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

---

<sup>240</sup> RANIERI (2000) demonstra que um dos fatores a contribuir para o Estado ‘exorbitar’ o poder que lhe é conferido deve-se a um ‘vácuo’ de poder na legislação dos estados sobre o ensino superior. Este vácuo decorreria: (i) dos estados desconhecerem o espaço que podem ocupar, (ii) dos estados não terem interesse em assumir a responsabilidade de legislar sobre o ensino superior. Uma exceção a esta regra é o estado de São Paulo, cujo Conselho Estadual de Educação começa a estabelecer regras próprias para a avaliação, por exemplo.

<sup>241</sup> As diferenças entre o decreto de abril e o de agosto/1997, relativas à diminuição de exigências para instituições do setor privado, estão em SILVA Jr.; SGUISSARDI (1999:58-60).

<sup>242</sup> Na ‘esteira’ deste decreto, no mês de maio/97, foram baixadas mais cinco portarias ministeriais, dispondo sobre: n.º 637 – credenciamento de Universidades; n.º 638 – autorização para funcionamento de cursos fora das sedes das Universidades; n.º 639 – credenciamento dos Centros Universitários; n.º 640 – credenciamento de faculdades, institutos ou escolas superiores; n.º 641 – autorização de novos cursos em faculdades, faculdades integradas, institutos ou escolas superiores.

*“Art.9º. As universidades... caracterizam-se pela indissociabilidade das atividades de ensino, da pesquisa e da extensão, atendendo ainda ao disposto no art.52 da Lei nº 9394, de 1996. Parágrafo Único. A criação de Universidades especializadas... dar-se-á mediante comprovação da existência de atividades de ensino e pesquisa tanto em áreas básicas como aplicadas”.*

O artigo 12 trata dos centros universitários: sua caracterização e autonomia.

*“Art.12. São centros universitários as instituições de ensino superior pluricurriculares, abrangendo uma ou mais áreas do conhecimento, que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, comprovada pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas à comunidade escolar... § 1º Fica estendida, aos centros universitários credenciados, autonomia para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior.. § 2º Os centro universitários poderão usufruir de outras atribuições da autonomia universitária...”.*

O artigo 10 define o regime de tempo integral; o artigo 11 trata da criação ou incorporação de cursos de graduação fora da sede da Universidade; o artigo 13 da intervenção do MEC (inclusive com determinação de reitor pró-tempore) em IES com irregularidades administrativas.

O artigo 14 detalha as regras de autorização e reconhecimento de cursos e de credenciamento de instituições. Especifica o caráter temporário destes, bem como os passos e prazos de reavaliação e, se for o caso, suspensão de atribuições.

O artigo 15 trata dos procedimentos de avaliação de cursos de graduação; os artigos 16 e 17, respectivamente, da criação e reconhecimento de cursos da área de Saúde e Direito. O artigo 18 discorre sobre os critérios de seleção do corpo discente e sobre a divulgação dos recursos materiais e humanos disponíveis nas instituições. Finalizando, os artigos de 19 a 22 tratam de disposições transitórias.

### 7.3.3 – Diferenciação e Diversificação

A LDB/96 levou à reestruturação da educação superior no Brasil em direção contrária ao modelo implementado pela RU/68, de indissociabilidade ensino, pesquisa e

extensão para todas as IES do país. Este modelo, que alguns chamam de ‘único’ (DURHAM, 1998, denomina ‘Universidade de pesquisa’; CUNHA, 1997, ‘Universidade de campo’), foi considerado ‘esgotado’ e “incapaz de adaptar-se às novas condições da economia mundial”, por ser “impermeável às demandas, exigências e desafios contemporâneos”.

Estas alterações foram introduzidas, segundo o MEC, a fim de aumentar a eficiência e competitividade das Universidades, e a produção de conhecimentos úteis à produtividade das empresas (BRASIL. MEC, 1996). É dentro desta linha, portanto, que se deve compreender a ‘flexibilização’ do sistema, que leva à *diversificação* da oferta do ensino, ou seja, à possibilidade de organização de outros formatos institucionais que, redefinidos em função de demandas regionais, locais, mercado de trabalho, do setor produtivo, dêem continuidade ao processo de ampliação do capital.

Deste modo, a diversificação pretende que as IES desenvolvam-se de acordo com a sua ‘vocação’ (como se previa desde a ditadura militar), desenvolvendo apenas as atividades que têm condições e competência de realizar. Ela deve levar a dois objetivos: (a) *diferenciação de instituições* e, por extensão, dos ‘serviços’ oferecidos aos seus clientes; (b) *redefinição da relação entre Estado-Universidade*, com a introdução de medidas como autonomia e avaliação. Com isso, o Estado passa a ser *gestor* do sistema de ES (CATANI, 1998; SGUITSSARDI, 1997).

A progressiva diferenciação da forma e do conteúdo da educação superior, em função do atendimento a ‘clientes desiguais’, implica que estes se apropriem do produto/mercadoria que lhes convêm<sup>243</sup>. A desigualdade dos clientes deve ter correspondência na desigualdade da oferta. “*Nem todos têm acesso a essa mercadoria, mas aqueles que possuem o fazem em situação diferenciada e desigual de modo a preservar, em grande parte, a diferença e a desigualdade natural existentes*” (OLIVEIRA, 2000:44).

---

<sup>243</sup> “...não basta diversificar a oferta de educação superior, já que o governo considera que é preciso diferenciar os produtos e serviços ofertados, possibilitando escolhas adequadas aos consumidores dos produtos e serviços acadêmicos” (CHAUI, 1998, apud OLIVEIRA, 2000:34).

“Essa lógica determina o que cada IES deve produzir para a troca [de mercadorias], seja o ensino ou a pesquisa. Ensino e pesquisa com qualidades diferenciadas, atestadas/ validadas e expostas aos compradores/consumidores. Esse intercâmbio ocorre com base em uma desigualdade explícita do ponto de vista da qualidade e das quantidades da mercadoria ofertada e da desigualdade econômica e cultural dos compradores, ou seja, dos alunos, no caso do ensino. Os compradores/consumidores adquirem a mercadoria que lhes é possível obter. Embora ela pareça equivalente a outras mercadorias semelhantes... as diferenças qualitativas do processo são reais...” (OLIVEIRA, 2000:45).

Fica claro, desta perspectiva, que diversificação e diferenciação visam expandir a oferta de ES e torná-la mais ágil no atendimento e na produção de um saber interessado no desenvolvimento capitalista<sup>244</sup>. Neste contexto devem ser compreendidos os estímulos à: (a) *criação de centros universitários* com autonomia para abrir novos cursos e estabelecer currículos; (b) *regulamentação de cursos sequenciais* - cursos superiores de curta duração, de formação profissional específica, como alternativa aos cursos de graduação; (c) *flexibilização curricular* - desenvolvimento de projetos pedagógicos específicos para determinados grupos ou regiões, a fim de combater evasão, aumentar a participação de outros segmentos da sociedade (como o mercado de trabalho) na formação do aluno; (d) *consolidação do Exame Nacional de Cursos /ENEM* como alternativa à seleção feita pelos exames vestibulares; (e) *consolidação de programas de ensino à distância*, em diversas modalidades, inclusive graduação; (f) *definição de nova matriz de distribuição de recursos orçamentários* (no caso das IFES), com privilégio da ‘produtividade’ da instituição - como o número de alunos de graduação<sup>245</sup> (OLIVEIRA, 2000:19).

---

<sup>244</sup> *Diversificação surge como alternativa*. MEC/INEP. Brasília, maio/1999 ([www.inep.gov.br/noticias/news](http://www.inep.gov.br/noticias/news)). Mas dados atuais demonstram que, nos últimos anos, a expansão do ensino deu rápida e independente de mudanças na legislação: entre 1996-2000 houve aumento de 47% na oferta de vagas, que estariam se concentrando na rede privada, em cursos ‘baratos’ e nas regiões Sul-Sudeste. Ou seja: apesar de todo discurso, a expansão estaria implicando em perda de qualidade (OLIVEIRA, 2000:19).

<sup>245</sup> Mudanças no modelo de distribuição de recursos entre as IFES, implementadas em junho de 1999, levam em conta muito mais o ensino (90%) que a pesquisa (10%) (OLIVEIRA, 2000:32). Cabe destacar ainda a Gratificação de Estímulo à Docência /GED, que introduz um diferencial de salário para docentes que se dedicam ao ensino (BELLONI, 2000:107). Todas estas medidas evidenciam a prioridade do Governo, neste processo de reestruturação das IFES, com relação ao ensino.

A racionalidade técnica e modernizadora, invocada na elaboração destas medidas, busca potencializar recursos e obter o máximo de produtividade e competitividade pela divisão do trabalho acadêmico: as instituições são diferenciadas por sua natureza jurídica e organização acadêmica; tipo de atividade realizada (ensino e/ou pesquisa); graus de autonomia; área do conhecimento. A força de trabalho acadêmica, competente em algo específico à sua realidade e às suas condições de êxito, deve tornar-se eficiente (pela economia de recursos), eficaz (pela adequação do produto) e produtiva, com alguma qualidade (CUNHA, 1997).

Revela-se, assim, a relevância da Universidade e do trabalho acadêmico no cenário dos anos 90: pela potencialização de conhecimentos, técnicas e instrumentos de produção dos profissionais, que devem maximizar sua produtividade e transferir mais valor aos resultados do seu trabalho. Em suma, a relevância é econômica, vinda da contribuição ao desenvolvimento do capital por meio do trabalho produtivo e da funcionalidade adquirida em relação a este (CUNHA, 1997; OLIVEIRA, 2000:52).

O ajuste das instituições públicas à política estatal tem sérias implicações. A diminuição do Estado, em sua função de mantenedor das IES, pressiona em direção à racionalização de gastos, ao estabelecimento de uma relação custo-benefício no exercício de suas atividades, à busca de outras fontes de financiamento e, por conseqüência, à mudança da natureza da instituição, cada vez mais subordinadas à lógica do mercado. Este processo de subordinação já pode ser verificado: (a) na elaboração de estratégias, semelhantes à de instituições privadas, de venda de serviços e bens; (b) no 'processo de produção' de bens materiais ou não-materiais, feito sob 'encomenda' ou objetivando o mercado<sup>246</sup> (OLIVEIRA, 2000:42).

Já são visíveis, no Brasil, transformações no modo de produção do conhecimento e de realização das atividades acadêmicas de ensino e pesquisa, em função da

---

<sup>246</sup> No caso da 'venda de bens', "o capital produtivo determina inteiramente o movimento do trabalho acadêmico, uma vez que este se engaja no processo de produção empregado pelo capital produtivo. O mesmo já vem ocorrendo, em grande parte, com os serviços que a Universidade presta. Há um claro empreendimento para tornar bens e serviços mais úteis economicamente, além de permitir o aumento da receita própria das instituições públicas" (OLIVEIRA, 2000:43).

intensificação de relações com o setor produtivo, seguindo tendências dos países centrais (VELHO, 1996; MENEGHEL et alli, 1999). Resta saber como, nos países de economia periférica, os centros de pesquisa conseguirão se manter produzindo conhecimento, uma vez que não há demanda do setor produtivo (DAGNINO, 1999).

A relação do Estado com a Universidade, neste contexto, passa apenas pela ‘regulação’/controle das atividades realizadas. Por isso, para a execução desta política fazem-se fundamentais a autonomia e a avaliação das IES, consideradas por alguns autores os dois grandes eixos em torno dos quais a reforma se estrutura<sup>247</sup>. A tendência parece ser que as IES, no formato de *organização social* proposto pelo MARE, recebam recursos por meio de *contratos de gestão* (SILVA Jr.; SGUISSARDI, 1999:269). Na forma de organização social, as atividades acadêmicas seriam em tudo descaracterizadas, assim como a própria Universidade, que passaria a ser *operacional*.

*“Definida e estruturada por normas e padrões inteiramente alheios ao conhecimento e à formação intelectual, está pulverizada em microorganizações que ocupam seus docentes e curvam seus estudantes às exigências exteriores ao trabalho intelectual. A heteronomia da Universidade é visível a olho nu: o aumento insano das horas-aula, a diminuição do tempo para mestrados e doutorados, a avaliação pela quantidade de publicações, colóquios e congressos, a multiplicação de comissões e relatórios (...) A Universidade operacional opera e por isso mesmo não age. Não surpreende, então, que esse operar co-opere para sua contínua desmoralização pública e degradação interna”* (CHAUÍ, 2000:220-221).

As medidas de modernização empreendidas pela LDB/96 vão no sentido de adequar o funcionamento das IES, em particular públicas, às necessidades ditadas pelas diretrizes do Estado<sup>248</sup>. Justificadas pela necessidade de imprimir a melhoria no sistema

---

<sup>247</sup> “Há uma reforma em curso estruturada em torno de dois grandes eixos: a avaliação e a autonomia. A avaliação representa umajuizamento do rendimento escolar ao final dos cursos e das instituições, que, sob vários modos, determinará ou não o prosseguimento dos mesmos (...) A autonomia responde por outro eixo maior da LDB, que é o da flexibilidade...” (CURY, 1998:81). RANIERI (2000) também partilha desta visão.

<sup>248</sup> Sobre as principais reações do setor universitário público às ações de reforma ver SILVA Jr.; SGUISSARDI (1999). Estes autores destacam como principais temas e divergências entre estes atores: (a) o conceito de público e privado e a responsabilidade do Estado no ES; (b) o modelo de Universidade – de

atendem, na verdade, a critérios de otimização de recursos, mais uma vez privilegiando aspectos econômicos e não sociais. Elas seguem deste modo, uma *“mudança de paradigma na produção de políticas públicas em geral... conhecido como processo de mercadorização da esfera pública”* em inequívoca subsunção da educação superior às regras do mercado.

*“As políticas públicas tornaram-se, com esta mudança, políticas públicas baseadas no paradigma da oferta do Estado (orientado por organismos multilaterais, com destaque para o Banco Mundial), e não no paradigma de demanda da sociedade, de acordo com suas necessidades”* (SILVA Jr.; SGUISSARDI, 1999:246 – destaques dos autores).

Desta forma, novamente se confirma a tendência de governos anteriores, em que *“as políticas públicas formuladas para a área social não são políticas sociais, são políticas econômicas”* (SILVA Jr.; SGUISSARDI, 1999:258). Desta perspectiva, as medidas de modernização da LDB/96 não implicam, efetivamente, na melhoria de condições de realização do trabalho acadêmico, seja em ensino, pesquisa ou extensão. Elas visam, apenas, a adequação do sistema de ES a um determinado contexto político e econômico.

## CAPÍTULO 8 – POR UMA NOVA UNIVERSIDADE

O entendimento da crise da Universidade brasileira passa pela compreensão de dois processos: (a) a crise do modelo de Universidade moderna, que se constata em todo o mundo, em decorrência do seu necessário ajuste ao capitalismo (agora, em sua fase neoliberal), onde não há espaço para ensino e pesquisa desinteressados; (b) a crise do modelo moderno conforme instalado no país, que assume características próprias da sua condição periférica.

O ajuste da Universidade ao capital decorre da visão *funcional* atribuída à instituição acadêmica, que de tempos em tempos é cobrada por não transformar a sociedade e por não se adaptar a ela, estando *‘alheia ao todo maior das necessidades sociais’*, servindo a uma elite em sua *‘torre de marfim’*, e não revertendo a *‘cadeia de desigualdades sociais’*<sup>249</sup> (MINOGUE, 1977). Nos países centrais, a crise chegou na década de 60, ressaltando a importância de atividades de extensão e dando origem à implementação de políticas que levaram à diversificação e diferenciação de instituições (NEAVE; VAN VUGHT, 1994).

No Brasil, em que as primeiras instituições universitárias são da década de 20 e a implementação do modelo moderno deu-se apenas com a RU/68, a crise do modelo chegou no final dos anos 70, juntamente com a crise de recursos do Estado Militar.

Uma visão retrospectiva da legislação brasileira revela que o modelo de Universidade evoluiu alternando uma concepção *‘ideal’* (de universalidade do conhecimento, autonomia, indissociabilidade ensino e pesquisa), defendida por educadores e acadêmicos, e outra *‘possível’*, defendida pelo Estado<sup>250</sup>. O modelo *‘ideal’*

<sup>249</sup> Ver, no Capítulo I, a *‘Doutrina da Adaptação Social’* e a *‘Doutrina da Transformação Social’*.

<sup>250</sup> Esta visão difere da de SAMPAIO (2000:43), para quem: *“Em geral as legislações apenas regulamentam o que já está ocorrendo no ensino do país e/ou ainda funcionam como uma resposta retardada às reivindicações dos próprios atores do sistema, formuladas nos períodos que antecedem as mudanças legais que tendem a incorporá-las”*.

carrega consigo a carga de oportunizar, através da produção do conhecimento, o desenvolvimento autônomo que leva um país ao ‘primeiro mundo’. Talvez por este motivo, a Universidade, assim como o conjunto das IES brasileiras, esteja sempre em vias de ‘modernização’, ou seja, de ser reformada de modo a equiparar-se a suas congêneres dos países centrais e, deste modo, consigo, levar junto o país.

O termo ‘modernização’, de acordo com quem o emprega e ao longo história da Universidade brasileira, adquire diversas acepções. Este trabalho enfocou o contexto e a realização de duas reformas universitárias – a RU/68 e a LDB/96 - ambas realizadas a título de ‘modernização’. Nenhuma delas, porém, ao não possibilitar o desenvolvimento integrado com outros setores da sociedade, a ação voluntária dos atores, tampouco a emancipação das instituições<sup>251</sup>, ao invés de aproximarem do moderno, levaram ao ‘alheamento’ deste<sup>252</sup>.

A primeira reforma universitária no Brasil foi feita por Francisco de Campos, de 1931. Embora admitisse que o ensino superior fosse ministrado em instituições isoladas, ela dava preferência à instalação de Universidades, que seriam ‘centros de saber desinteressado’. Estas instituições seriam organizadas segundo o princípio da universalidade do conhecimento, em torno de uma Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, e com o ensino vinculado à produção científica.

Este modelo, na prática, não foi instalado. Sob forte controle do Estado, os governos populistas, até os anos 50, permitiram a criação de diversas faculdades e instituições, inclusive privadas, a fim de promover ajustes na demanda de vagas, em um processo de expansão mais ou menos ‘controlado’. O critério prevalecente para a formação de Universidades era, basicamente, o da universalidade do conhecimento. Naquele momento, as tentativas de modernização eram compreendidas como introdução de atividades de investigação (pesquisa) nestas instituições. A percepção do potencial

---

<sup>251</sup> Neste particular, cabe fazer um histórico da autonomia universitária: na LDB/61, embora prevista, foi vetada; na RU/68, nunca foi regulamentada e implementada; na LDB/96 foi esboçada (em ‘troca’ da avaliação), mas ainda carece de legislação complementar (RANIERI, 2000).

<sup>252</sup> Rever os conceitos de modernidade e modernização no Capítulo II.

das IES para o desenvolvimento econômico ainda não se manifestara de forma acentuada, e a visão *funcional* era restrito às elites.

Mas, após a IIª Guerra Mundial, a explicitação do caráter utilitário da pesquisa e o aumento da demanda por formação profissional exigiram modernização e maior oferta de vagas nas IES. A modernização, então idealizada pela maioria dos atores segundo a concepção tecnocrática norte-americana, implicava em transformar as Universidades em instituições mais eficientes, produtivas e contributivas ao desenvolvimento econômico do país (via produção de C&T e formação de recursos humanos qualificados).

Neste contexto foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases nº4.024/1961 que, partindo da heterogeneidade existente entre as IES, determinou o fim do modelo anterior e permitiu a disseminação de escolas isoladas, cuja diferença em relação às Universidades seria a ausência de universalidade de conhecimento e de associação entre ensino e pesquisa. Desta forma, buscava-se regulamentar a expansão do setor, especialmente o privado.

A Reforma Universitária de 1968, promulgada no Governo Militar, declarava buscar a homogeneização do conjunto das IES ao estabelecer novamente as Universidades como regra (escolas isoladas como exceção), segundo os princípios modernos da indissociabilidade, autonomia e universalidade do conhecimento. Mas, sob forte controle do Estado, as medidas implementadas seguiram duas direções bastante distintas: (a) expansão: ampla liberdade de atuação para o setor privado que, nos moldes do capitalismo, fez das escolas de ensino superior um negócio rentável; (b) modernização: com apoio estatal, formou-se infra-estrutura para pesquisa em áreas consideradas prioritárias pelos militares que, em meio ao 'Brasil: Grande Potência', conferiam prioridade à Universidade dado seu papel para desenvolvimento científico, tecnológico e econômico do país.

Diante disso, apesar do modelo 'único' estar previsto em lei, a heterogeneidade das IES ampliou-se ainda mais. E, em poucos anos, formou-se um conjunto com uma maioria de instituições caracterizadas por ensino de baixa qualidade e uma minoria

preocupada com o desenvolvimento de pesquisa - algumas delas, em nível de 1º mundo<sup>253</sup>.

A Lei de Diretrizes e Bases n.º 9.394/1996, em face desta situação, pôs fim à legislação que determinava o modelo único, assumindo e estimulando a diversidade institucional. O critério a definir a Universidade passou a ser 'qualidade' dos serviços prestados e, em decorrência deste, autonomia para abrir e fechar cursos. Deixaram de ser necessárias: (a) a universalidade do conhecimento - há Universidades para áreas específicas do saber; (b) a indissociabilidade - pode haver Universidades só de ensino ou, então, de pesquisa; o critério é competência. A modernização proposta pela LDB/96, portanto, vai no sentido de diversificar os 'serviços educacionais', para melhor atender à 'clientela', e de diminuir (ou retirar) a participação do Estado no fornecimento destes, considerados dispendiosos.

A análise dos processos de 'modernização' empreendidos pelas leis de reforma das Universidades, tanto o impulsionado em 1968 quanto em 1996, mostra que estes se deram em paralelo a um processo mais amplo de modernização da economia e do aparelho estatal.

No primeiro caso, em 1968, o Estado interventor concentrava as iniciativas de modernização do país em vários setores, para o qual a reforma na Universidade deveria contribuir. A RU/68 representou avanços significativos se considerada a institucionalização da pesquisa, a criação de agências de fomento, a formação de recursos humanos de alto nível e de uma estrutura de pesquisa (laboratórios, equipamentos etc.), a tentativa de construir um sistema de C&T com condições de responder a futuras demandas por parte do setor produtivo.

Mas, tal como se verificou em outros setores da sociedade, o progresso dos indicadores econômicos da década de 70 não atingiu a maioria das IES, que basicamente

---

<sup>253</sup> As IES do país já não podem ser caracterizadas com públicas ou privadas. Há diversas instituições públicas não gratuitas (no âmbito municipal e estadual). Entre as privadas, há distinções por conta de sua natureza institucional, personalidade jurídica da mantenedora, fins lucrativos, definição entre laica e

se dedicaram ao ensino sem preocupação com qualidade. O objetivo da RU, de implantar pesquisa, ficou restrito a poucas instituições, chamadas de elite.

Além disso, nem todas as Universidades que a modernização pretendia atingir obtiveram o sucesso desejado, dado o desprezo dos tecnoburocratas quanto às condições de implementação (insuficiência de recursos materiais e humanos) e às peculiaridades regionais e nacionais (tipo de ensino e pesquisa que convinha desenvolver). Com isso, além de distante da realidade das demandas de C&T do país, não contribuindo para o desejado desenvolvimento autônomo, o modelo adotado/ copiado, baseado na *Big Science* dos grandes laboratórios norte-americanos, mostrou-se dispendioso e inadequado a um país periférico (DAGNINO, 1985).

O interesse do Estado interventor na RU/68, que intencionalmente solidificou pesquisa em poucas áreas e em regiões determinadas, não durou. Em poucos anos, diante da dificuldade de manter constante o fluxo de recursos, ele passou a manter, na prática, uma política em quase tudo contrária ao texto da lei. Mudanças na legislação vieram mais tarde, refletindo a transformação do contexto político e econômico.

No segundo caso, a partir da década de 90, a orientação neoliberal do Estado levou-o a atuar como 'regulador' do mercado. Os fornecedores de serviços, inclusive na área educacional, passaram a competir livremente em busca de clientes - a princípio, proporcionando maior qualidade. Mas esta política em um país de economia periférica, como o Brasil, em que a tecnologia utilizada na produção de bens é importada pelas empresas multinacionais nele estabelecidas, reserva às IES o papel de meras formadoras de mão-de-obra qualificada para o mercado. A capacitação em pesquisa, a produção de conhecimento e o desenvolvimento C&T são desnecessários, do mesmo modo que a transmissão de cultura e a formação de cidadãos.

Neste cenário, fez-se necessária outra reforma, em que a modernização implicava na diversificação e de diferenciação de instituições, sinônimo de ajuste à nova fase de

desenvolvimento do capital. ‘Modernizar’ a Universidade, portanto, significava torná-la apta a atender as demandas do mercado e da ‘clientela’ (praticamente limitada à formação de mão-de-obra) com menor ‘custo’ para o Estado. Significa adaptar a Universidade a uma situação que *mantém e reforça* sua condição de instituição de país com economia periférica.

A análise de documentos oficiais e de entidades representativas das IES, produzidos ao longo do período 68-96, indicou também que o fim do ‘modelo único’ de Universidade<sup>254</sup> foi *gestado*, ao longo de toda a década de 80, por indivíduos que desde então ocupam a cena política do ES no país (SILVA Jr.; SGUISSARDI, 1999:48).

Deste modo, a atual crise da Universidade brasileira (RISTOFF, 1999), visível na falta de recursos, no elitismo e na sua ‘incapacidade’ (desinteresse do Estado) de realizar pesquisa de qualidade, não pode ser considerada exclusivamente uma consequência do ‘esgotamento do modelo moderno’, tal como ocorreu nos países centrais. Trata-se, na verdade, de uma ‘*crise de adaptação*’ desta instituição a um modelo imposto pelo Estado. Este, por sua vez, não quer ‘pagar a conta’ de uma instituição cara, cuja principal função é formar de mão-de-obra para o mercado - a Universidade não mais contribui para um ‘projeto’ de país.

A modernização de 68, *conduzida/imposta* pelo Estado Militar, promoveu o ajuste das IES às necessidades de reprodução do capital naquele momento. Este processo voltou a ocorrer com a LBD/96, seguindo a tendência mundial em que a massificação do conhecimento provoca diferenciação e hierarquização das IES (GOERGEN, 1996). Dentro da nova divisão internacional do trabalho, em sua versão para a academia, o saber, privilégio de poucos, é exclusivo de uma elite que frequenta os *centros de excelência* (credenciados por sua dedicação a temas e tecnologias demandados no 1º mundo), enquanto a maioria é treinada – em cursos seqüenciais e instituições de qualidade duvidosa – para o mercado de trabalho. Excluindo a formação do cidadão, a educação é reduzida a ensino superior (entenda-se qualificação para o trabalho). Como

---

254 Descrita por CHAUI (2000) como passagem de instituição para organização social.

em um supermercado (CHAUI, 1989), o 'cliente' (ex-estudante), diante das opções de mercadorias (cursos e instituições), compra a que lhe renderá maior lucratividade, numa relação custo-benefício em tudo estranha aos valores da formação de indivíduos com vistas à autonomia intelectual.

Uma análise da trajetória da Universidade mostra a capacidade que esta instituição cultivou, ao longo dos séculos, de adaptar-se ao contexto em que está inserida, atendendo às necessidades deste. Sua sobrevivência manteve-se alijada ao princípio de transmitir e produzir conhecimentos e de, através destes, responder a questões que afligiam a sociedade. Mas esta capacidade não foi preservada pela constante procura de soluções para problemas específicos; ao contrário, manteve-se graças ao espírito científico, ao princípio de busca do conhecimento.

Em países como o Brasil, onde a limitação de recursos para o desenvolvimento científico é maior e a crise econômica é agravada por enormes desigualdades sociais, as transformações em curso nas IES trazem preocupações adicionais. Mais que uma adaptação, exige-se uma reflexão/'refundação' da Universidade em termos dos seus objetivos institucionais e sociais.

*“Como já não deterá o monopólio do conhecimento e do saber, a Universidade precisará redefinir algumas de suas funções históricas, bem como conceber novas funções em resposta aos desafios atuais e futuros, a fim de assegurar um papel institucional específico e imprescindível na sociedade do conhecimento e da informação que se está instaurando no mundo contemporâneo” (Habermas, 1983). Nesta tarefa, é imprescindível assumir a auto-crítica de suas mazelas e de seu corporativismo interno e a crítica de suas práticas e estruturas internas superadas... Torna-se também necessário que assuma o papel de consciência crítica da sociedade contemporânea, apontando as limitações do 'projeto incompleto' da modernidade e as possíveis conseqüências negativas da adoção a-crítica do paradigma da pós-modernidade” (GOERGEN, 1996:58)*

É preciso à Universidade avaliar profunda e globalmente propósitos e ações, dar perspectiva aos seus problemas e repensar objetivos, de modo a corrigir desperdícios,

falhas de gestão, eliminar interesses corporativos. Do mesmo modo que ela é crítica com relação à sociedade, deve sê-lo consigo mesma.

Esta reestruturação, no entanto, não significa restringir a investigação universitária a grupos ou interesses de quem pode pagar por seus 'serviços'. Tal implicaria limitar enormemente o rol de perguntas e pessoas a que ela tem capacidade de atingir. Caso sua estrutura e corpo acadêmico tornem-se instrumentos (do Estado ou mercado) de atendimento a solicitações contextuais, ela perderá as características de reflexão e crítica sobre os mesmos.

Se, por um lado, é fato que a Universidade nunca esteve totalmente livre para desenvolver suas tarefas e não priorizou atender a todos os segmentos sociais, por outro, ela sempre manteve certa 'reserva' que lhe possibilitou fazer a crítica da sociedade. Caso deixe de preservar este espaço, a sociedade perderá um importante aliado na produção de alternativas aos seus problemas, na construção de meios para executá-las e na formação de indivíduos capazes de trabalhar com cenários futuros, extrapolando as condições de reflexão sobre o cotidiano imediato (TRINDADE, 2000).

Diante deste quadro, as saídas da crise não apontam na direção da simples adaptação às novas demandas, amenizando tensões imediatas. Mas para o desenvolvimento da capacidade da Universidade dar respostas a questões estruturais da sociedade, levando em conta os recursos de que dispõe e o contexto em que está inserida. Poucas instituições parecem ter, hoje, condições de propor modelos alternativos à crise institucional e paradigmática da Universidade, e, mais ainda, de propor alternativas para a sociedade. Diante da diversidade de demandas, funções, limitações, parece impossível elaborar um 'modelo'/proposta único.

Tal implicaria na construção de uma Universidade que, preservando o ideal de autonomia e pesquisa, conseguisse fazer dialogar acadêmicos de diversas áreas do conhecimento, integrando-os com a comunidade em que estão inseridos, de modo a propor atividades em direção a uma sociedade mais solidária, democrática, justa e igualitária, indo além dos pequenos espaços que lhe destina o interesse do capital global (DAGNINO, 1999).

Neste sentido, a utilização de recursos como a avaliação, interna e externa, estímulo à auto-reflexão, pode ser fundamental. Não a avaliação regida por critérios limitados à lógica empresarial e economicista, fragmentadores e redutores da realidade, visando maior produtividade e rentabilidade. Mas a voltada à construção de novos tipos de sociedade, com condições mais justas, preocupada com a construção de atitudes, conhecimentos (não ‘instrumentalidades’) e valores nos indivíduos (DIAS SOBRINHO, 2000:70-71).

Para tanto, é preciso mais que uma reforma na Universidade. Deve-se pensar uma Universidade em permanente ‘estado de reforma’.

*“...todos os princípios norteadores de uma reforma universitária devem estar sempre em consonância com a explicitação das funções da Universidade dentro de uma determinada sociedade e de um determinado contexto histórico. Isso tudo leva a compreender que se deve pretender uma Universidade em estado de reforma... Nesta perspectiva, reforma universitária é um processo de reconstrução social, constituindo-se em movimento de caráter tanto educacional como cultural e político (...) que deve produzir uma verdadeira mudança na instituição, colocando-a em caráter permanente de reforma. Deve provocar verdadeira mudança, cuja eficácia e autenticidade não pode ser consequência apenas de medidas ou atos governamentais...” (FÁVERO, 1977-87).*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### D) LIVROS

ALVES, D. O.; SAYAD, J. (1970) *Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970)*. In: LAFFER, B. (org.) **Estado e planejamento no Brasil**. SP: Ed.Perspectiva.

ANDERSON, P. (1995) *Balanço do neoliberalismo*. In: GENTILI, P.; SADER, E. (org.) **Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, pp. 9-23.

ARAPIRACA, J. (1982) **A USAID e a educação brasileira**. São Paulo, Editores Associados: Cortez.

ATCON, R. (1966) **Rumo à reformulação estrutural da Universidade brasileira**. Rio de Janeiro: DESU/MEC.

AUGUSTO, M. H. O. (1989) *Políticas Públicas, Políticas Sociais e Política de Saúde: algumas questões para reflexão e debate*. **Tempo Social**, Revista de Sociologia da USP, São Paulo, 1(2):115-119, 2º sem.

AZEVEDO, J. M. (1994) *A temática da qualidade e a política educacional no Brasil*. **Revista Educação e Sociedade** nº 49, ano XV, dezembro/1994, pp.449-467.

AZEVEDO, J.M.L. (1997) **A Educação como Política Pública**. Campinas, São Paulo: Autores Associados (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; v.56).

BELLONI, I. (2000) *A Gratificação de Estímulo à Docência: A GED e a Política de Educação Superior*. In: SGUISSARDI, V. (org.) **Educação Superior: velhos e novos desafios**. São Paulo: Xamã.

BLOOM, A. (1988) **A Cultura Inculta**. Lisboa:Europa-América. In: SANTOS, B. S. (1994) *Da Idéia de Universidade a Universidade de Idéias*. In: **Pela mão de Alice – o social e o político na pós-modernidade**. Porto: Afrontamento.

BOBBIO, N. (1987) **Direito e Estado no pensamento de Emmanuel Kant**. Brasília: UnB.

BORI, C. et alli (org.) (1985) **Universidade Brasileira: Organização e Problemas**. São Paulo: SBPC. 271pp. (Suplemento da Revista Ciência e Cultura).

BRAVERMAN, H. (1973) **Trabalho e capital monopolista – a degradação do trabalho no século XX**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar.

BRUM, A. J. (1993) **o desenvolvimento econômico brasileiro**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes. (12ª edição).

- BRUNNER, J. J. (1993) *Evaluación Y Financiamiento de la Educación Superior em América Latina. Bases para um Nuevo Contrato*. In: BALÁN, J. et alli **Políticas Comparadas de Educación Superior em América Latina**. Santiago de Chile:FLACSO.
- CANO, W. (1993) **Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional**. Campinas, São Paulo: Edit. da Unicamp.
- CARDOSO, I. A. (1982) **A Universidade da Comunhão Paulista – o projeto de criação da USP**. São Paulo: Cortez.
- \_\_\_\_\_ (1991) *A Modernização da Universidade Brasileira e a questão da Avaliação*. In: MARTINS, C. B. (org.) **Ensino Superior Brasileiro – transformações e perspectivas**. São Paulo: Brasiliense; pp. 113-135 (2ª edição).
- CARDOSO, M. L. (1978) **Ideologia do Desenvolvimento – Brasil: JK**. Rio de Janeiro: Paz e Terra (2ª edição).
- CASTRO, C. M. (1985) **Ciência e Universidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. (coleção 'Brasil: os anos de autoritarismo').
- CATANI, A. M. (1998) (org.) **Novas Perspectivas nas Políticas de Educação Superior na América Latina no Limiar do Século XXI**. Campinas, São Paulo: Autores Associados.
- CAVAGNARI F.º, G. L. (1987) *Autonomia e Construção da potência*. In: OLIVEIRA, E. R. et alli – **As Forças Armadas no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo. Apud GERMANO, J. W. (1993) **Estado Militar e Educação no Brasil**. São Paulo: Cortez.
- CHAUÍ, M. (1989) *Produtividade e Humanidades* In: **Tempo Social** Revista de Sociologia USP–São Paulo, 1(2): 45-71, 2º semestre/1989.
- \_\_\_\_\_ (1998) *A Universidade Hoje. Praga – Estudos Marxistas*. São Paulo: Ed; Hucitec, v.6, pp.23-32. Apud OLIVEIRA, J. F. (2000) **A Reestruturação da Educação Superior no Brasil e o Processo de Metamorfose das Universidades Federais – o caso da Universidade Federal de Goiás**. São Paulo, FE/USP. Tese de doutorado.
- \_\_\_\_\_ (2000) *A Universidade em Ruínas* In: TRINDADE, H. (org.) **Universidade em Ruínas: na república dos professores**. Petrópolis, RJ: Vozes/Rio Grande do Sul: CIPEDS. pp.211-222. (1ª edição 1999)
- CLARK, B. (1983) **El sistema de Educación Superior – una visión comparativa de la organización académica**. México: Universidad Autónoma Metropolitana – Nueva Imagen. Apud SAMPAIO, H. M. (2000) **O Ensino Superior no Brasil: o ensino privado**. São Paulo: Hucitec; FAPESP.

- COELHO, E. C. (1988) *A Sinecura Acadêmica: a ética universitária em questão*. São Paulo: Vértice: IUPERJ.
- COELHO, E.J.P. (1991) *Projeto do MEC: uma análise crítica*. Brasília: CRUB.
- COSTA, M. (1994) *Crise do Estado e crise da educação: influência neoliberal e reforma educativa*. *Revista Educação e Sociedade* nº 49, ano XV, dezembro/1994, pp. 501-523.
- CUNHA, L. A. (1980) *A Universidade Temporã*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- CUNHA, L. A. (1983) *A Reforma da Universidade Brasileira vista de dentro*. *Revista Educação e Sociedade*, nº 15, agosto/1983.
- \_\_\_\_\_ (1985) *Universidade: ensino público ou liberdade de ensino?* In: BORI, C. et alli (org.) *Universidade Brasileira: Organização e Problemas*. São Paulo: SBPC. 271pp. (Suplemento da Revista Ciência e Cultura).
- \_\_\_\_\_ (1986) *Ensino Superior Brasileiro nos anos 80: divergências e paradoxos*. In: ROCHA, J. L. *Nova realidade, novos desafios – coletânea de textos sobre a Universidade e o movimento docente*. Salvador: Washington Estúdio Gráfico.
- \_\_\_\_\_ (1988) *A Universidade reformanda*. Rio de Janeiro: Ed. Francisco Alves.
- \_\_\_\_\_ (1989) *A Universidade crítica: o ensino superior na República Populista*. Rio de Janeiro: Francisco Alves. (2ª edição).
- \_\_\_\_\_ (1990) *O ensino superior no Plano Collor – comentários sobre o Plano Setorial de Educação 1991-1995*. *Revista Educação e Sociedade*, nº 36, ano XI, agosto, 1990.
- \_\_\_\_\_ (1996) *Políticas para o ensino superior no Brasil: até onde irá a autonomia universitária?* *Revista Educação e Sociedade*, nº 55, ano XVII, agosto, 1996.
- \_\_\_\_\_ (1997) *Nova Reforma do Ensino Superior: a lógica reconstruída*. *Cadernos de Pesquisa Fundação Carlos Chagas (FCC)*. São Paulo: FCC, nº101, pp.20-49; julho/1997.

CURY, C. J. (1998) *A Educação Superior na Nova Lei de Diretrizes e Bases: uma Nova Reforma?* In: CATANI, A. M. (org.) **Novas Perspectivas nas Políticas de Educação Superior na América Latina no Limiar do Século XXI**. Campinas, São Paulo: Autores Associados.

DAGNINO, R. P. (1985) *Universidade e Política de C&T*. In: BORI, C. et alli (org.) **Universidade Brasileira: Organização e Problemas**. São Paulo: SBPC. 271pp. (Suplemento da Revista Ciência e Cultura).

\_\_\_\_\_ (1999) *O Cenário da Democratização e a Inovação: uma proposta de política para o século XXI*. In: WEIGERT, S. (ORG.) **Ciência e Tecnologia para o Século XXI – desenvolvimento científico e tecnológico para o Mercosul**. Porto Alegre: Governo do Rio Grande do Sul. Pp.57-90.

DIAS SOBRINHO, J. (2000) *Concepções de Universidade e de Avaliação Institucional* In: TRINDADE, H. (org.) **Universidade em Ruínas: na república dos professores**. Petrópolis, RJ: Vozes/Rio Grande do Sul: CIPEDDES. pp.9-23. (1ª edição 1999)

\_\_\_\_\_ (2000) **Avaliação da Educação Superior**. Petrópolis, RJ: Vozes.

DINIZ, E. (1997) **Crise, Reforma do Estado e Governabilidade: Brasil, 1985-1995**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.

DREIFUSS, R.; DULCI, O. (1983) *As forças armadas e a política*. In: ALMEIDA, M.H. (org.) **Sociedade e Política no Brasil pós-64**. São Paulo: Brasiliense. Apud GERMANO, J. W. (1993) **Estado Militar e Educação no Brasil**. São Paulo: Cortez.

DREZE, J.; DEBELLE, J. (1983) **Concepções da Universidade** Ed. UFC: Fortaleza. (Edição Francesa - 1968)

DURHAM, E. R. (1998) *A Política para o Ensino Superior ante o Desafio do Novo Século*. In: CATANI, A. M. (org.) **Novas Perspectivas nas Políticas de Educação Superior na América Latina no Limiar do Século XXI**. Campinas, São Paulo: Autores Associados.

ETZKOWITZ, H. (1994) *Academic-industry relations: a sociological paradigm for economic development*. In: LEYDERSDORFF L. e VAN DEN BESSLAAR, P. **Evolutionary economics and chaos theory: new directions in technology studies**. London: Pinter Publishers. pp. 139-151.

ETZKOWITZ, H.; PETERS, L.S. (1991) *Profiting from knowledge: organizational innovations and the normative changes in American universities*. **Minerva**, v. 29, n. 2, pp. 133-166.

FAGUNDES, J. (1983) **Universidade e Compromisso Social**. Campinas, SP: Ed. Unicamp.

- FAORO, R. (1992) *A Questão Nacional: a Modernização*. In: **Revista de Estudos Avançados** 6(14). São Paulo.
- \_\_\_\_\_ (1994) **Existe um pensamento político brasileiro?** São Paulo: Ed. Ática.
- FÁVERO, M. L. (1977) **A Universidade brasileira em busca de sua identidade**. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes.
- \_\_\_\_\_ (1980) **Universidade e Poder – Análise Crítica - Fundamentos Históricos: 1930-1945**. Rio de Janeiro: Achiamé.
- FEATHERSTONE, M. (2000) *Da Universidade à pós-universidade? Explorando as possibilidades de novas formas de comunicação*. In: SANTOS F.º, J. C.; MORAES, S. (orgs.) **Escola e Universidade na Pós-Modernidade**. Campinas, SP: Mercado das Letras; São Paulo: Fapesp, 2000. pp.61-99.
- FERNANDES, F. (1975) **Universidade brasileira: reforma ou revolução?** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- FORACCHI, M. (1977) **O Estudante e a Transformação da Sociedade Brasileira**. São Paulo: Companhia Editora Nacional. (2ª edição)
- FRIGOTTO, G. (1984) **A produtividade da escola improdutiva**. São Paulo: Cortez: Autores Associados.
- FURTADO, C. (1973) **A Hegemonia dos EUA e o subdesenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. Apud ROMANELLI, O. (1984) **História da Educação no Brasil (1930-1973)**. Petrópolis: E. Vozes.
- \_\_\_\_\_ (1992) *O subdesenvolvimento revisitado*. In: **Economia e sociedade**. Revista IE/Unicamp. Apud HORA, D.(1996) **A Modernização Falaciosa: contornos políticos da educação no Brasil (89-94)**. Campinas, SP/Unicamp (tese doutorado).
- GADOTTI, M. (1982) *Prefácio*. In: ARAPIRACA, J. A **USAID e a educação brasileira**. São Paulo, Editores Associados: Cortez.
- GENTILI, P. A. (1994) *O discurso da 'qualidade' como nova retórica conservadora no campo educacional*. In: GENTILI, P.; SILVA, T.T. (orgs.) – **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação**. Petrópolis, RJ: Vozes. pp. 111-177.
- GERMANO, J. W. (1993) **Estado Militar e Educação no Brasil**. São Paulo: Cortez.
- GIDDENS, A. (1991) **As Conseqüências da Modernidade**. SP: Ed. Unesp.
- GIANNOTTI, J. A. (1986) **A Universidade em ritmo de barbárie**. São Paulo: Ed. Brasiliense. (2ª edição).

GOERGEN, P. (1996) *A Crítica da modernidade e a educação*. In: Revista **Pro-Posições**. Vol.7 nº 2 [20], 5-28, julho.

\_\_\_\_\_ (2000) *A crise de identidade da Universidade moderna* In: SANTOS F.º, J. C.; MORAES, S. (orgs.) **Escola e Universidade na Pós-Modernidade**. Campinas, SP: Mercado das Letras; São Paulo: Fapesp. pp.101-161.

GRANT, N. (1964) **Soviet Education**. Baltimore, Penguin. Apud DREZE, J.; DEBELLE, J. (1983) **Concepções da Universidade** Ed. UFC: Fortaleza.

HABERMAS, J. (1987) *A Idéia da Universidade: processos de aprendizagem*.

\_\_\_\_\_ (1990) **Discurso Filosófico da Modernidade**. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

HOUAISS, A.; AMARAL, R. (1995) **A Modernidade no Brasil: conciliação ou ruptura?** Petrópolis, RJ: Vozes.

IANNI, O. (1988) **O Colapso do Populismo no Brasil**. RJ: Ed. Civilização Brasileira. (4ª edição)

\_\_\_\_\_ (1995) **Teorias da Globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

\_\_\_\_\_ (1996a) **A Idéia de Brasil Moderno**. SP: Brasiliense. (2ª edição)

\_\_\_\_\_ (1996b) **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira (6ª edição).

\_\_\_\_\_ (1996c) "Nacionalismo, regionalismo e globalismo" in: **Novos Rumos**, Ano 11, nº25, 1996, pp. 5-8.

JASPERS, K. (1965) **The Idea of the University**. Londres: Peter Owen. Apud DREZE, J.; DEBELLE, J. (1983) **Concepções da Universidade** Ed. UFC: Fortaleza.

KERR, C. (1982) **The uses of the University**. Cambridge, Mass: Harvard University Press. Apud SANTOS, B. S. (1994) *Da Idéia de Universidade a Universidade de Idéias*. In: **Pela mão de Alice – o social e o político na pós-modernidade**. Porto: Afrontamento.

LAFFER, B. (org.) (1970) **Estado e Planejamento no Brasil**. SP: Ed.Perspectiva.

LAFFER, C. (1970) *O Plano de Metas*. In: LAFFER, B. (org.) **Estado e planejamento no Brasil**. SP: Ed.Perspectiva.

LAMOUNIER, B. (1990) *Antecedentes, riscos e possibilidades do Governo Collor*. In: **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. São Paulo: Ed. Sumaré: IDESP. pp.13-35.

- LATHER, P. (1991) **Getting smart: feminist research and pedagogy with/in in the postmodern**. Londres, Routledge. Apud SANTOS FILHO, J. C. (2000) *Universidade, Modernidade e Pós-Modernidade*. In: SANTOS F.º, J. C.; MORAES, S. E. (orgs.) **Escola e Universidade na Pós-Modernidade**. Campinas, SP: Mercado das Letras; São Paulo: Fapesp.
- LYOTARD, J.F. (1985) **A Condição Pós-Moderna** Lisboa: Ed. Gradiva.
- LOBROT, M. (1973) **Pedagogía Institucional – la escuela hacia la autogestión**. Buenos Aires: Ed. Humanitas.
- MAAR, W. L. (1986) *O debate da competência na Universidade*. Revista **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, nº 16, dezembro/1986, pp.32-37.
- \_\_\_\_\_ (1996) “Globalização: Mito e Realidade” – FSP, 24.7.1996.
- MACEDO, R. B. (1970) *Plano Trienal de Desenvolvimento econômico e Social (1963-1965)*. In: LAFFER, B. (org.) **Estado e planejamento no Brasil**. SP: Ed. Perspectiva.
- MARTONE, C. L. (1970) *Plano de Ação Econômica do Governo - PAEG (1964-1966)*. In: LAFFER, B. (org.) **Estado e planejamento no Brasil**. SP: Ed. Perspectiva.
- MATTOSO, J. E. (1991) *Notas sobre a Terceira Revolução Industrial, crise e trabalho no Brasil*. In: **Cadernos CESIT nº2**. Campinas: IE/Unicamp.
- MEIRA MATTOS, C. (1975) **Brasil – Geopolítica e Destino**. Rio de Janeiro: José Olympio Ed.
- MELLO, J. M. C. (1991) **Capitalismo Tardio**. SP: Brasiliense, 1981. (8ª edição)
- MENEGHEL, S. M.; MELLO, D. L.; GOMES, E. (1999) *Relação Universidade x Empresa no Brasil: transformações recentes e implicações para a Avaliação Institucional*. Revista **Avaliação**. Campinas, São Paulo, v.4, nº1, março/1999; pp.9-21.
- MERTON, R. (1970) **Sociologia: Teoria e Estrutura**. São Paulo, Mestre Jou.
- MILL, J. S (1967) Inaugural Address Delivered to the University of St. Andrews. Apud MINOGUE. K. (1981) **O Conceito De Universidade**. Brasília: Editora UnB.
- MINOGUE. K. (1981) **O Conceito De Universidade**. Brasília: Editora UnB. (Edição inglesa: 1977).
- MOTA, L. D. (1985) **A Nova República: o nome e a coisa**. São Paulo: Brasiliense.
- NEAVE, G; VAN VUGHT, E. A. (1994) (comps.) **Prometeo Encadenado. Estado y Educación Superior em Europa**. Barcelona: Gedisa Editorial.

OFFE, C. (1990) *Sistema educacional, sistema ocupacional e política da educação: contribuição à determinação das funções sociais do sistema educacional*. Revista **Educação & Sociedade**. São Paulo (35): 9-59, abr./90

OLIVEIRA, F. (1982) *Planejamento e Poder: o Enigma Transparente*. In: **Cadernos PUC /SP** (12), pp.5-13, março/1982.

ORTEGA Y GASSET, J. (1932) **The revolt of the masses**. Nova York: W.W.Norton; Company, Inc. Apud SANTOS, B. S. (1994) *Da Idéia de Universidade a Universidade de Idéias*. In: **Pela mão de Alice – o social e o político na pós-modernidade**. Porto: Afrontamento.

PAIM, A. (1978) **A querela do estatismo**. RJ: Tempo Brasileiro.

\_\_\_\_\_ (1981) **A UDF e a idéia de Universidade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

PINHEIRO, M. F. S. (1991) *Nova ou velha reforma do Ensino Superior?* In: MARTINS, C. B. (org.) **Ensino Superior Brasileiro – transformações e perspectivas** São Paulo: Brasiliense; pp.137-155 (2ª edição).

PRZEWORSKI, A. (1995) **Capitalismo e social-democracia**. São Paulo: Companhia das Letras.

RECCA, I. ; VASCONI, T. A. (1971) **Modernización y Crisis en la Universidad Latino-americana**. Ediciones del Centro de Estudios Socioeconómicos de la Universidad de Chile, junio. Apud FONSECA, D. M. (1986) **UnB: reformar para não mudar**. Campinas: FE/Unicamp.

RANIEIRI, N. B. (2000) **Educação Superior, Direito e Estado: na Lei de Diretrizes e Bases (lei nº9394/96)**. São Paulo: EDUSP:FAPESP.

RENAUT, A. (1995) **Les révolutions de l'université**. Paris, Calmann-Lévy. Apud SANTOS FILHO, J. C. (2000) *Universidade, Modernidade e Pós-Modernidade*. In: SANTOS F.º, J. C.; MORAES, S. (orgs.) **Escola e Universidade na Pós-Modernidade**. Campinas, SP: Mercado das Letras; São Paulo:Fapesp.

RIBEIRO, D. (1961) *A Universidade de Brasília*. **RBEP**, nº83, julho/setembro.

\_\_\_\_\_ (1969) **A Universidade Necessária**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra.

\_\_\_\_\_ (1995) “*Salve o Mercado Global*” - FSP, 7.8.1995.

RICÚPERO, R. (1995) *A Primeira Revolta Contra a Globalização?* - FSP, 23.12.1995.

\_\_\_\_\_ (1996) “*Marginalizados e Excluídos*” - FSP, 27.4.1996.

RICOUER, P. (1983) *Prefácio*. In: DREZE, J.; DEBELLE, J. (1983) **Concepções da Universidade** Ed. UFC: Fortaleza.

RISTOFF, D. (1999) *A Triplíce Crise da Universidade Brasileira*. In: TRINDADE, H.(org.) **Universidade em Ruínas: na república dos professores**. Petrópolis, RJ: Vozes/Rio Grande do Sul: CIPEDES. pp.201-221. (1ª edição 1999)

ROMANELLI, O. (1984) **História da Educação no Brasil (1930-1973)**. Petrópolis: E. Vozes. (5ª edição)

ROSAS, L. P. (1982) *A questão da implantação do ensino pago nas Universidades Federais*. Revista **Educação e Sociedade**, nº 12, setembro /1982, pp.121-131.

\_\_\_\_\_ (1987) *Competência e Poder na Educação Superior*. Trabalho apresentado na **39ª SBPC**: Brasília. 11pp. (mimeo)

ROUANET, S. P. (1987) *A Verdade e a Ilusão do Pós-Modernismo*. In: **As Razões do Iluminismo**. SP: Companhia das Letras.

SADER, E. (1991) **A Transição no Brasil: da ditadura à democracia**. São Paulo: Atual. (9ª edição) – Série História Viva.

SAMPAIO, H. M. (2000) **O Ensino Superior no Brasil: o ensino privado**. São Paulo: Hucitec; FAPESP.

SANFELICE, J. L. (1986) **Movimento Estudantil –a UNE na resistência ao Golpe de 1964**. São Paulo: Cortez: Autores Associados.

SANTOS, B. S. (1994) *Da Idéia de Universidade a Universidade de Idéias*. In: **Pela mão de Alice – o social e o político na pós-modernidade**. Porto: Afrontamento.

SANTOS FILHO, J. C. (2000) *Universidade, Modernidade e Pós-Modernidade*. In: SANTOS F.º, J. C.; MORAES, S. E. (orgs.) **Escola e Universidade na Pós-Modernidade**. Campinas, SP: Mercado das Letras; São Paulo: Fapesp. pp.15-60.

SAVIANI, D. (1985) **Ensino Público e algumas falas sobre Universidade**. São Paulo: Cortez: Autores Associados (2ª edição).

\_\_\_\_\_ (1997) **A Nova Lei da Educação: trajetória, limites e perspectivas**. (2ª edição). Campinas. São Paulo: Autores Associados.

SCHELKY, H. **Solidão e Liberdade**. Apud HABERMAS, J. (1987) *A Idéia da Universidade: processos de aprendizagem*.

SCHWARTZMAN, S. (1979) **Formação da Comunidade científica no Brasil**. São Paulo: Ed. Nacional; Rio de Janeiro: FINEP.

\_\_\_\_\_ (1991) *Educação básica no Brasil: a agenda da modernidade*. Revista **Estudos Avançados**, 5(13), set-dez/1991. pp. 49-60.

SGUISSARDI, V. (1993) **Universidade, Fundação e Autoritarismo: o caso da UFSCar**. São Paulo: Estação Liberdade.

\_\_\_\_\_ (1997) **Avaliação Universitária em Questão: Reformas do Estado e da Educação Superior**. Campinas, São Paulo: Autores Associados.

\_\_\_\_\_ (2000) **Educação Superior: velhos e novos desafios**. (org.) São Paulo: Xamã.

SINGER, P. (1986) **Repartição da renda: pobres e ricos sob o regime militar**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

SKIDMORE, T. (1982) **Brasil – de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)**. RJ: Paz e Terra.

SILVA Jr., J. R.; SGUISSARDI, V. (1999) **Novas Faces da Educação Superior no Brasil – reformas do Estado e mudanças na produção**. Bragança Paulista, São Paulo: EDUSF.

SOBRAL, F. A. DA F. (1991) *O Ensino Superior e a Pesquisa Científica e Tecnológica*. pp. 67-81. In: MARTINS, C. B. (org.) **Ensino Superior Brasileiro – transformações e perspectivas** São Paulo: Brasiliense (2ª edição).

SOBRAL, F. A. da F. et alli (1987) *Ensino Superior: descompromisso do Estado e Privatização*. **Educação e Sociedade**. n.º28, pp.67-92, dezembro/1987.

SODRÉ, N. W. (1990) **Capitalismo e Revolução Burguesa no Brasil**. Belo Horizonte: Oficinas de Livros.

SOUZA, M. I. S. de (1981) **Os empresários e a educação – o IPES e a política educacional após 1964**. Petrópolis, RJ: Vozes.

SOUZA, P. R. (1989) *Os riscos do corporativismo na nova Lei de Diretrizes e Bases*. Pronunciamento feito à Câmara dos Deputados (mimeo).

SOUZA, P. N. P. (1997) **LDB e Ensino Superior: estrutura e funcionamento**. São Paulo: Pioneira.

TAVARES, J. N. (1980) *Educação e imperialismo no Brasil*. **Educação e Sociedade** (7), set.pp.21-23.

TEIXEIRA, A. (1969) "Notas sobre a Universidade", In: **Educação no Brasil**.

TEODÓSIO, J. R. (1986) *Superar os equívocos – uma alternativa para o movimento docente*. pp.55-63. In: ROCHA (1986) **Nova Realidade, Novos Desafios** – textos sobre a Universidade e o movimento docente. Salvador: Washington Estúdio Gráfico. 89pp.

THAYER, W. (1996) **La Crisis no Moderna de la Universidad Moderna** (epílogo del conflicto de las facultades). Santiago del Chile: Editorial Cuarto Próprio.

TOMMASI, L.; WARDE, M.; HADDAD, S. (1996) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez: Ação Educativa: PUC-SP.

TORRES, C.A. (1995) *Estado, Privatização e Política Educacional: elementos para uma crítica do neoliberalismo*. In: GENTILI, P. (org.). **Pedagogia da Exclusão** – Petrópolis, RJ: Vozes. pp.109-136.

TRIGUEIRO MENDES, D. (1967) *Governo da Universidade*. In: RBEP, jan/mar 47 (105) pp.68-90. Apud FAVERO, M. L. (1977) **A Universidade brasileira em busca de sua identidade**. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes.

TRINDADE, H. (2000) *Universidade, ciência e Estado*. In: TRINDADE, H.(org.) **Universidade em Ruínas: na república dos professores**. Petrópolis, RJ:Vozes/Rio Grande do Sul:CIPEDES. pp.9-23. (1ªedição 1999)

TOURAINÉ, A. (1994) **Crítica da Modernidade**. Petrópolis, RJ: Vozes.

WALLERSTEIN, I. (1988) **The Politics of the World-Economy** – the States, the Movements and the Civilizations. Cambridge: Cambridge University Press. Apud IANNI, O. (1995) **Teorias da Globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

WEBER, M. (1989) **Sobre a Universidade: o poder do Estado e a dignidade da profissão acadêmica**. São Paulo: Cortez. Coleção Pensamento Universitário.

WEBSTER, A.J.; ETZKOWITZ, H. (1991) *Academic-industry relations: the second academic revolution?* London: Science Policy Support Group. 31pp.

WITTRÖCK, B. (1996) *Las tres transformaciones de la Universidad moderna*. In: ROTHBLATT, S.; WITTRÖCK, B. (comps.) **La Universidad europea y americana desde 1800: Las tres transformaciones de la Universidad**. Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor, S.A.

WHITEHEAD, A. N. (1929) **The Aims of education**. London: Williams and Norgate, London. Apud DREZE, J.; DEBELLE, J. (1983) **Concepções da Universidade** Ed. UFC: Fortaleza.

VEIGA, L. da (1982) *Os projetos educativos como projetos de classe: Estado e Universidade no Brasil (1954-1964)*. Revista **Educação e Sociedade**. São Paulo, v.4, n.º 11, pp.25-71, jan./abr..

VELHO, S. (1983) **Crédito Educativo** – a intenção e os eleitos. Brasília, UnB (dissertação de mestrado). Apud VELLOSO, J. (1987) *Financiamento das Políticas Públicas: a educação*. In: **Anais do Seminário sobre Políticas Públicas e Educação**. Brasília: INEP; São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Campinas: Unicamp (pp.103-122).

\_\_\_\_\_ (1996) **Relações universidade-empresa: desvelando mitos**. Campinas, São Paulo: Autores Associados. 154pp.

VELLOSO, J. (1987) *Financiamento das Políticas Públicas: a educação*. In: **Anais do Seminário sobre Políticas Públicas e Educação**. Brasília: INEP; São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Campinas: Unicamp (pp.103-122).

VERGER, J. (1990) **As Universidades na Idade Média** – SP: Ed. UNESP.

VIEIRA, E. (1987) **Estado e Miséria Social no Brasil de Getúlio a Geisel**. São Paulo: Editora Cortez.

VIEIRA, S. L. (1982) **O (dis)curso da (re)forma Universitária**. Fortaleza, Ed. UFC/PROED.

\_\_\_\_\_ (1991) *O Discurso sobre a Universidade nos Anos 80*. In: **Revista Educação Brasileira**. Brasília, 13 (26):147-159; 1º sem./1991.

## II) DOCUMENTOS

ANDES (1979) *Projeto Alternativo de Reforma Universitária*. Iº Encontro Nacional de Associações de Docentes Universitários Brasileiros. In: ROCHA, J. A. de L. (1986) **Nova Realidade, novos desafios – coletânea de textos sobre a Universidade brasileira e o Movimento Docente**. Salvador: Washington Estúdio Gráfico. 89pp.

ANDES (1985) *Comparação das propostas de reestruturação da Universidade apresenta-das pelas Ads/ANDES e pela Comissão de Alto Nível*.

\_\_\_\_\_ (1996) *Proposta da ANDES/SN para a Universidade Brasileira*. Sindicato Nacional.

BANCO MUNDIAL (1995) **La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia**. Washington D. C.

BRASIL. Congresso Nacional (1993) **A Crise na Universidade Brasileira**. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito. Brasília.

BRASIL. Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados (1977) **Anais do Seminário sobre Ensino Superior**. Brasília; Câmara dos Deputados.

BRASIL/MEC (1979) Secretaria Geral. *Relatório do Seminário sobre Política e Planejamento da Educação e Cultura*. Brasília:MEC.

BRASIL/MEC (1985) **Uma Nova Política para a Educação Superior Brasileira**. Relatório Final da 'Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior'. Brasília: MEC.

\_\_\_\_\_ (1990) *Programa Setorial do Governo Collor na área de Educação - 1991/1995*. (dezembro/1990).

\_\_\_\_\_ (1991) *Proposta de uma nova política para o ensino superior* (março/91).

\_\_\_\_\_ (1996) *Uma Nova Política para o Ensino Superior Brasileiro: subsídios para Discussão*. Brasília: MEC.

BRASIL. Secretaria de Ensino Superior. **O Ensino Superior no Brasil - 1974-1978**; relatório. Brasília/MEC/SESu/CODEAC, 1979.

MINISTÉRIO das Relações Exteriores - **O Brasil e as tendências econômicas e políticas contemporâneas** - seminário de Brasília. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1995.

RELATÓRIO DO GRUPO DE TRABALHO da Reforma Universitária, In: **Revista Paz e Terra**, n.º 9, pp.243-282.

RELATÓRIO MEIRA MATOS. In: **Revista Paz e Terra**, n.º 9, pp.199-241.

**Plano Orientador da Universidade de Brasília** (1962) Ed.UnB: Brasília.

### III) TESES

BARBOSA, E. (1991) Burocracia e processo decisório na administração das Universidades Federais brasileiras: um estudo de caso. Campinas, FE/Unicamp. Dissertação de Mestrado.

BOAVENTURA, E. (1988) **Universidade e Estado no Brasil**. Campinas: FE/Unicamp. Tese de doutorado.

CASTANHO, S. E. (1987) **Política Cultural - reflexão sobre a separação entre a educação e a cultura no Brasil**. Campinas, FE/Unicamp. Tese de doutoramento.

DUARTE, N. (1999) **Vigotski e o 'Aprender a aprender'** - crítica às apropriações neoliberais e pós-modernas da teoria vigotskiana. Araraquara/UNESP. Tese de Livre Docência.

UNICAMP  
BIBLIOTECA CENTRAL  
SEÇÃO CIRCULANTE

FÉTIZON, B. A. M. (1987) **Subsídios para o estudo da USP**. São Paulo: FE/USP. Tese de doutorado.

FONSECA, D. M. (1986) **UnB: reformar para não mudar**. Campinas: FE/Unicamp. Dissertação mestrado.

GOMES, P. de T. (1989) **A Universidade em sociedades subdesenvolvidas – estudo das propostas de Darcy Ribeiro**. Campinas: FE/PUCCAMP, dissertação mestrado.

HORA, D. (1996) **A Modernização Falaciosa – contornos políticos da educação no Brasil (1989-1994)**. Campinas, SP; FE/Unicamp. Tese de doutoramento.

MENEGHEL, S. M. (1994) **Zeferino Vaz e a Unicamp: uma trajetória e um modelo de Universidade**. Campinas, FE/Unicamp. Dissertação de mestrado.

NOGUEIRA, F.M.G. (1998) **A Ajuda Externa para a Educação Brasileira na Produção do ‘Mito do Desenvolvimento’: da USAID ao BIRD**. Campinas, FE/Unicamp. Tese de doutorado.

OLIVEIRA, R. T. (1991) **Aspectos do desenvolvimento científico e tecnológico no Brasil pós-64: algumas implicações na educação**. Campinas, FE/Unicamp. mestrado.

OLIVEIRA, J. F. (2000) **A Reestruturação da Educação Superior no Brasil e o Processo de Metamorfose das Universidades Federais – o caso da Universidade Federal de Goiás**. São Paulo, FE/USP. Tese de doutorado.

UNICAMP  
BIBLIOTECA CENTRAL  
SEÇÃO CIRCULANTE