

# ENSINO SUPERIOR E UNIVERSIDADE NO BRASIL

LUIZ ANTÔNIO CUNHA



observação do panorama educacional brasileiro atual revela uma característica tão insólita quanto persistente em sua estrutura: no ensino superior, as universidades convivem com uma grande quantidade de instituições de pequeno porte. Estas são em geral instituições especializadas, credenciadas pelo governo federal para conferir diplomas nas mais diversas especialidades, em igualdade de condições com as instituições propriamente universitárias. Chama também a atenção do observador a dependência prática das universidades públicas diante do Estado, apesar dos valores proclamados, ao contrário de suas congêneres privadas, que são, sim, autônomas.

O campo do ensino superior brasileiro destaca-se por duas características principais: a privatização e a fragmentação institucional. Cerca de 58% dos estudantes de graduação estão matriculados em instituições privadas; dentre as instituições de ensino, predominam as faculdades isoladas e

as associações de faculdades, (N=633), sendo as universitárias minoritárias (N=127). Estas são um pouco mais numerosas no setor público (N =68) do que no setor privado (N=59).<sup>1</sup> As faculdades isoladas e as associações<sup>2</sup> predominam no setor privado (80%). As universidades abrangem quase dois terços dos 1,6 milhões de estudantes dos cursos de graduação.

As universidades públicas não constituem um segmento homogêneo.<sup>3</sup> Há 39 universidades federais<sup>4</sup> (autarquias e fundações), dotadas todas de idêntica carreira docente. Muitos estados mantêm universidades, entre as quais se destacam as três do estado de São Paulo por sua excepcional qualidade no panorama nacional. As universidades privadas são também bastante desiguais, comportando apenas algumas instituições de elevado padrão acadêmico. Dentre as privadas destacam-se, por sua ação coordenada, as instituições confessionais, notadamente as 24 católicas e as três protestantes, também elas muito heterogêneas.<sup>5</sup>

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS

### *Suspeita metropolitana*

Diferentemente da Espanha, que instalou universidades em suas colônias americanas já no século XVI, Portugal não só desincentivou como também proibiu que tais instituições fossem criadas no Brasil. No seu lugar, a metrópole concedia bolsas para que um certo número de filhos de colonos fossem estudar em Coimbra, assim como permitia que estabelecimentos escolares jesuítas oferecessem cursos superiores de Filosofia e Teologia.

O primeiro estabelecimento de ensino superior no Brasil foi fundado pelos jesuítas na Bahia, sede do governo geral, em 1550. Os jesuítas criaram, ao todo, 17 colégios no Brasil, destinados a estudantes internos e externos, sem a finalidade exclusiva de formação de sacerdotes. Os alunos eram filhos de funcionários públicos, de senhores de engenho, de criadores de gado, de artesãos e, no século XVIII, também de mineradores. Nesses colégios era oferecido o ensino das primeiras letras e o ensino secundário. Em alguns, acrescia-se o ensino superior em Artes e Teologia. O curso de Artes, também chamado de Ciências Naturais ou Filosofia, tinha duração de três anos. Compreendia o ensino de Lógica, de Física, de Matemática, de Ética e de Metafísica. O curso de Teologia, de quatro anos, conferia o grau de doutor. Em 1553, começaram a funcionar os cursos de Artes e de Teologia. No século XVIII, o Colégio da Bahia desenvolveu os estudos de Matemática a ponto de criar uma faculdade específica para seu ensino. Cursos superiores foram também oferecidos no Rio de Janeiro, em São Paulo, em Pernambuco, no Maranhão e no Pará.

Com a proibição da criação de universidades na colônia, Portugal pretendia impedir que os estudos universitários operassem como coadjuvantes de movimentos independentistas, especialmente a partir do século XVIII, quando o potencial revolucionário do Iluminismo fez-se sentir em vários pontos da América.

Outros aspectos devem ser considerados nessa diferença, em especial a disponibilidade de recursos docentes em cada um dos países colonizadores. Havia na Espanha, no século XVI, oito universidades famosas em toda a Europa, enquanto Portugal dispunha de apenas uma: a de Coimbra, e

mais tarde a de Évora, esta de pequeno porte. Com mais habitantes e mais universidades, a população letrada espanhola era muito maior que a portuguesa. Faria (1952) sugere que, enquanto Madri podia transferir recursos docentes para suas colônias sem prejudicar o ensino de suas universidades, Lisboa não podia fazer o mesmo sem comprometer a instituição metropolitana. Ademais, a Espanha teria encontrado em suas colônias povos dotados de cultura superior, no sentido antropológico do termo, o que dificultava a disseminação da cultura dos conquistadores. Impunha-se, portanto, a formação de intelectuais *criolos* e mestiços para o exercício refinado da dominação, o que no Brasil podia ser enfrentado apenas pelos religiosos em sua pregação.

De todo modo, o ensino superior brasileiro como o conhecemos hoje não descendeu, em nenhum aspecto, do enorme edifício que os jesuítas erigiram na colônia. As instituições de ensino superior atualmente existentes resultaram da multiplicação e da diferenciação das instituições criadas ao início do século XIX, quando foi atribuído ao Brasil o *status* de Reino Unido a Portugal e Algarve. Ao fim do período colonial, o ensino superior sofreu, no Brasil, uma tardia refundação.

#### *Modelo Napoleônico*

A transferência da sede do poder metropolitano para o Brasil, em 1808, correlata ao surgimento do estado nacional, gerou a necessidade de modificar o ensino superior herdado da colônia,<sup>6</sup> ou melhor, de fundar todo um grau de ensino completamente distinto do anterior. O novo ensino superior nasceu, assim, sob o signo do Estado nacional, dentro ainda dos marcos da dependência econômica

e cultural, aos quais Portugal estava preso, respectivamente, à Inglaterra e à França. Além disso, o ensino superior incorporou tanto os produtos da política educacional napoleônica quanto os da reação alemã à invasão francesa, esta depois daquela.

Diante da invasão estrangeira, a sede do reino transferiu-se para o Brasil em 1808, numa esquadra que transportou os tesouros da coroa, a alta burocracia civil, militar e eclesiástica, assim como os livros da Biblioteca Nacional. Instituições econômico-financeiras, administrativas e culturais, até então proibidas, foram criadas, assim como foram abertos os portos ao comércio das nações amigas e incentivadas as manufaturas. Mas se a classe dominante lusitana retirou-se diante das tropas napoleônicas, havia muito abria os braços para o pensamento educacional da burguesia francesa. Já em meados do século XVIII, tal aceitação se fez sentir nas políticas educacionais do Marquês de Pombal, "déspota esclarecido" que, como ministro do reino, realizou parte dos ideais revolucionários franceses no campo do ensino público?

No Brasil, o príncipe regente (a partir de 1817, rei D. João VI) não criou universidades, apesar de aqui reproduzir tantas instituições metropolitanas. Em vez de universidades criou cátedras isoladas de ensino superior para a formação de profissionais, conforme o figurino do país inimigo naquela conjuntura: de Medicina, na Bahia e no Rio de Janeiro, em 1808; e de Engenharia, embutidas na Academia Militar, no Rio de Janeiro, dois anos depois.

Essas eram unidades de ensino de extrema simplicidade, consistindo num professor que com seus próprios meios ensinava seus alunos em locais improvisados. Foram as escolas, as academias e as faculdades, surgidas mais tarde, a partir das cátedras isoladas, as unidades de ensino superior que possuíam uma direção especializada, programas sistematizados e organizados conforme uma seriação preestabelecida, funcionários não-docentes, meios de ensino e local próprios. Em 1827, cinco anos depois da independência, o imperador Pedro I acrescentou ao quadro existente os Cursos Jurídicos em Olinda e em São Paulo, com o que se completava a tríade dos cursos profissionais superiores que por tanto tempo dominaram o panorama do ensino superior no país: Medicina, Engenharia e Direito.

Assim, em 1813, as cátedras independentes de Anatomia e de Cirurgia foram reunidas a outras, recém-criadas, e deram origem às academias de Medicina, no Rio de Janeiro e na Bahia, que hoje fazem parte das universidades federais existentes nesses estados. Foi somente em 1874 que o ensino de Engenharia passou a ser realizado em estabelecimentos



A antiga Faculdade de Direito de São Paulo, fundada em 1827, que se instalou no velho Convento de São Francisco.

não-militares e voltado para objetivos não-bélicos. Nesse ano, a Escola Central passou para a administração do ministro do império, com o nome de Escola Politécnica, destinada ao ensino de Engenharia "civil", a qual, hoje, faz parte da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Um ano depois, foi criada a Escola de Minas, em Ouro Preto, capital da Província de Minas Gerais. Sua origem remonta a uma lei aprovada em 1832 pela assembleia legislativa da província, criando um curso de Estudos Mineralógicos sem que tivesse resultado em efeitos práticos. Hoje, a Escola de Minas (e Metalurgia) integra a Universidade Federal de Ouro Preto. Os cursos jurídicos, criados em São Paulo e em Olinda (depois transferido para Recife, na mesma província), vieram a integrar as Universidades de São Paulo (Estadual) e Federal de Pernambuco.

#### *Centralismo estatal*

Desde então, o ensino superior desenvolveu-se pela multiplicação dessas faculdades isoladas - Medicina, Engenharia, Direito. Com o tempo, outras faculdades surgiram nesse quadro, permanecendo isoladas ou sendo incorporadas às universidades tardiamente. Eram escolas ou faculdades de Odontologia, de Arquitetura, de Economia, de Serviço Social, de Jornalismo, de Filosofia, de Ciências e Letras. Esta última veio a ser realização, ainda que parcial, do ambicioso projeto de reproduzir no país a Faculdade de Filosofia da Universidade de

Berlim, no cultivo do saber livre e desinteressado, conterrâneo de outro elemento transplantado, a livre-docência.

A admissão dos candidatos às escolas superiores estava condicionada, desde 1808, à aprovação nos chamados "exames de estudos preparatórios" (ou, simplesmente, "exames de preparatórios"), prestados no estabelecimento de ensino procurado por cada candidato. Mais tarde, a partir de 1837, os concluintes do curso secundário do recém-criado Colégio Pedro 11 passaram a ter o privilégio de matrícula, sem exames, em qualquer escola superior do Império.

As contínuas e crescentes pressões das elites regionais, no sentido da facilitação do ingresso no ensino superior, assim como a integração dessas elites no e pelo Estado centralizado, fizeram com que fossem tomadas numerosas medidas tendentes a diminuir os obstáculos representados pelos "exames preparatórios". Eles passaram a ser realizados perante juntas especiais, no Rio de Janeiro, depois nas capitais das províncias; o prazo de validade da aprovação passou de instantânea para permanente; os exames foram parcelados, permitindo-se realizar as provas de cada matéria no tempo e no lugar mais convenientes para os candidatos.

Durante todo o período imperial (1822-1889), o ensino superior ganhou mais densidade. Cátedras se juntaram em cursos que, por sua vez, viraram academias, mas o panorama não se alterou substancialmente. Toda a prosperidade da economia cafeeira não foi capaz de modificar os padrões

do ensino superior, a não ser parcial e indiretamente, pela construção de estradas de ferro, que demandavam engenheiros. As modificações mais notáveis daí decorrentes foram a criação da Escola Politécnica, em 1874, no Rio de Janeiro, e da Escola de Minas, em Ouro Preto, um ano depois. A primeira nasceu da Escola Militar e a outra, da determinação do imperador, ambas num período em que, cessada a guerra contra o Paraguai (1864-1870), construiu-se estradas, portos, serviços públicos de iluminação a gás, e foram instaladas fábricas de tecidos, de produtos alimentícios e de produtos químicos.

Depois de ter sido clerical, até a transferência para o Rio de Janeiro da sede do reino português, em 1808, o ensino

*Para os liberais, a criação de uma universidade no país era vista como uma importante tarefa no campo educativo.*

superior tornou-se todo estatal até a proclamação da República, em 1889. Durante o período imperial, a iniciativa de criação dos estabelecimentos de ensino era estatal, assim como sua manutenção material. Também dependia do

ministro do Império a nomeação dos catedráticos, a decretação dos currículos de todos os cursos e a nomeação dos respectivos diretores.

Se a defesa da liberdade de ensino foi ganhando adeptos das mais diferentes posições políticas nas últimas décadas do século XIX, o mesmo não se pode dizer da criação da universidade. Para os liberais, a criação de uma universidade no país era vista como uma importante tarefa no campo educativo, mesmo quando reconheciam ser a instrução das massas precária ou quase inexistente. Já os positivistas brasileiros opunham-se violentamente à criação de uma universidade por acreditarem tratar-se de uma instituição irremediavelmente comprometida com o conhecimento meta físico (na classificação comteana), que a ciência estava destinada a substituir.

#### RECOMPOSIÇÃO E DIFERENCIAÇÃO NO INÍCIO DO SÉCULO XX

A República foi proclamada em 1889 mediante um golpe de Estado no desfecho de uma conspiração que reuniu liberais, positivistas e monarquistas ressentidos. A Constituição promulgada em 1891 resultou de conflitos e composições dessas correntes político-ideológicas. O federalismo tornou-se a

orientação principal do novo regime, o que correspondia aos interesses da burguesia cafeeira: as províncias foram transformadas em estados regidos por constituições próprias, com seus governantes eleitos, suas forças policiais autônomas. Ademais, podiam contrair empréstimos externos diretamente e legislar sobre questões fundamentais como a imigração. Mas o regime federativo reservava parcela de poder ao governo nacional, particularmente na área educacional, como veremos em seguida.

Todo o processo de ampliação e diferenciação das burocracias pública e privada determinou o aumento da procura de educação secundária e superior, pelas quais se processava o ensino profissional necessário ao desempenho das funções que lhes eram próprias. Os latifundiários queriam filhos bacharéis ou "doutores", não só como meio de lhes dar a formação desejável para o bom desempenho das atividades políticas e o aumento do prestígio familiar, como, também, estratégia preventiva para atenuar possíveis situações de destituição social e econômica. Os trabalhadores urbanos e os colonos estrangeiros, por sua vez, viam na escolarização dos filhos um meio de aumentar as chances destes alcançarem melhores condições de vida.

### *Expansão*

As transformações do ensino superior nas primeiras décadas da República foram marcadas pela facilitação do acesso ao ensino superior,

resultado, por sua vez, das mudanças nas condições de admissão e da multiplicação das faculdades. Essas mudanças e essa multiplicação foram determinadas por dois fatores relativamente independentes. Um fator foi o aumento da procura de ensino superior produzido pelas transformações econômicas e institucionais. Outro fator, este de caráter ideológico, foi a luta de liberais e positivistas pelo "ensino livre", e destes últimos contra os privilégios ocupacionais conferidos pelos diplomas escolares.

A maior demanda era, entretanto, pela concessão do privilégio dos concluintes do Colégio Pedro II, então rebatizado de Ginásio Nacional, a outras escolas secundárias, de modo a dispensar seus ex-alunos dos exames de estudos preparatórios para o ingresso no ensino superior. No mesmo sentido, pretendia-se possibilitar a criação de instituições de ensino superior pelos governos estaduais e por particulares. Embora não houvesse dispositivo legal algum que restringisse a criação dessas instituições pelo governo federal (como não havia, tampouco, no Império), o rompimento dessa situação só veio a acontecer com a promulgação de novos dispositivos legais.

As reformas educacionais de 1891 criaram a figura da equiparação dos estabelecimentos de ensino secundário e superior ao Ginásio Nacional e às faculdades mantidas pelo governo federal. No primeiro caso, os ginásios criados e mantidos pelos governos estaduais que tivessem o currículo do Ginásio Nacional e se submetessem à

fiscalização do governo federal gozariam do mesmo privilégio daquele: os alunos que tivessem concluído seus estudos poderiam se inscrever em qualquer curso superior do país, sem exigência de exames de estudos preparatórios. Em 1901, a equiparação foi estendida aos ginásios criados e mantidos por particulares. No segundo caso, as faculdades criadas e mantidas pelos governos estaduais ou por particulares que tivessem os mesmos currículos das federais e fossem fiscalizadas poderiam outorgar diplomas que garantiam o privilégio do exercício das profissões regulamentadas em lei.

O resultado dessas medidas foi uma grande expansão do ensino superior, alimentada pela facilitação das condições de ingresso. Assim, no período que vai da reforma de 1891 até 1910, foram criadas no Brasil 27 escolas superiores: nove de Medicina, Obstetrícia, Odontologia e Farmácia; oito de Direito; quatro de Engenharia; três de Economia e três de Agronomia.

Mas à medida que o ensino superior se transformava pela facilitação do acesso, mediante a multiplicação de escolas e a modificação das condições de ingresso, cresciam as resistências a esse processo. Elas vieram determinar outra reforma de ensino em 1911.

#### *Contenção*

A função desempenhada pelo sistema educacional escolar, como fonte fornecedora de diplomas garantidores da posse dos conhecimentos "apropriados" aos cargos conferidores de maior remuneração, prestígio e poder, chegou a ser

*Edifício da Faculdade de Medicina em Belo Horizonte, fundada em 1911, preservada pela Universidade Federal de Minas Gerais.*



ameaçada por aquele processo de expansão/facilitação: os diplomas das escolas superiores tendiam a perder raridade e, em conseqüência, deixavam de ser um instrumento de discriminação social eficaz e aceito como legítimo. Além do mais, o imediatismo na busca dos diplomas escolares, principalmente do grau superior, comprometia a função do ensino de formar os intelectuais das classes dominantes, mais necessitadas deles do que nunca, agora que a hegemonia de umas frações sobre outras e de todas elas sobre as demais classes encontrava-se em crise.<sup>8</sup> A introdução dos exames de ingresso às escolas superiores para todos os pretendentes foi uma tentativa de restabelecer o desempenho daquela função. Em suma, induzidos pela ideologia do *bacharelismo*, os jovens das classes dominantes e das camadas médias buscavam obter, de qualquer maneira, um diploma superior, qualquer que fosse.

Embora as teses positivistas não conseguissem plena expressão na Constituição de 1891, não faltaram projetos de lei apresentados à Câmara dos Deputados visando transferir para os governos estaduais e para associações particulares os estabelecimentos de ensino superior. Ao mesmo tempo em que se pretendia "emancipar" as escolas superiores existentes, procurava-se abolir os privilégios dos diplomas acadêmicos. Paralelamente ao movimento pela desoficialização do ensino e abolição dos privilégios dos diplomas escolares, desenvolvia-se intensa crítica à qualidade do ensino secundário e superior.

Diante disso, a reforma geral do ensino secundário e superior procurava compor os dois movimentos - a desoficialização e a contenção da "invasão" do ensino superior por candidatos inabilitados. O Decreto 8.659, de 5 de abril de 1911, deu as normas legais do que veio a ser conhecido como Reforma Rivadávia Corrêa, titular do Ministério da Justiça e dos Negócios Interiores.

Os estabelecimentos de ensino criados pelo governo federal deixaram de gozar de qualquer espécie de privilégio: tanto o Colégio Pedro II (cujo antigo nome foi restaurado) de garantir matrícula dos seus concluintes em qualquer escola superior quanto as faculdades federais de emitir diplomas conferidores de exclusividade profissional. Os estabelecimentos governamentais passaram a ser *corporações autônomas*, podendo suas congregações eleger os diretores e gozar de completa autonomia didática, administrativa e financeira. Caso as escolas superiores estatais tivessem recursos próprios suficientes para o seu funcionamento, prescindindo de subvenções governamentais, elas ficariam isentas "de toda e qualquer dependência ou fiscalização oficial, mediata ou imediata". Essa autonomia financeira era incentivada pela criação de taxas a serem cobradas dos candidatos aos exames de admissão, além das já pagas pelos estudantes (de matrícula, de curso, de biblioteca e de certificado).

Correlativamente ao fim do privilégio do Colégio Pedro II e dos equiparados de garantir aos seus concluintes matrículas nas escolas

superiores, foram instituídos os *exames de admissão* aos cursos superiores. Estes deveriam constar de uma prova escrita sobre os conhecimentos que se queria verificar e uma prova oral sobre línguas e ciências. As escolas superiores criadas pelos estados e por particulares deixaram de sofrer qualquer fiscalização da parte do governo federal, tendo seus currículos organizados conforme as determinações do seu próprio corpo docente, independentemente de modelos oficiais.

O Conselho Superior de Ensino, criado pela lei orgânica, seria presidido por pessoa de livre nomeação pelo governo e composto de diretor e de um docente de cada uma das faculdades federais e do Colégio Pedro II. A função desse conselho seria a de substituir a função fiscal do Estado, dirigindo o ensino superior até sua completa independência do governo federal.

A abolição dos controles sobre ginásios e faculdades e, em consequência, sobre os diplomas profissionais, não foi capaz de resolver os problemas apontados pela expansão anterior do ensino superior. Ao contrário, mais faculdades foram criadas, as quais se encheram de alunos. Assim, as resistências à livre diplomação e à liberdade profissional partiram das instituições corporativas e, também, de dentro da burocracia do Estado.

Em 18 de março de 1915, foi promulgado o decreto 11.530, reorganizando o ensino secundário e superior de todo o país, com o objetivo de corrigir as distorções do decreto de quatro anos antes. Foi a vez da Reforma Carlos Maximiliano, novo ministro do Interior.

As mudanças foram profundas, embora mantivessem dois pontos fundamentais da Reforma Rivadávia Corrêa: a destituição do privilégio dos diplomas do Colégio Pedro II (e dos que lhe eram equiparados) de garantir aos seus possuidores matrículas nas escolas superiores; e a instituição dos exames de admissão, então rebatizados de *exames vestibulares*, para a seleção dos candidatos ao ensino superior.

A equiparação dos ginásios estaduais foi retomada, mas não a dos ginásios privados. Agora já não bastava a aprovação no exame vestibular para que um candidato fosse admitido em um curso superior. Ele precisava apresentar, também, o certificado de aprovação das matérias do curso ginásial, realizado no Colégio Pedro II ou nos estabelecimentos estaduais a ele equiparados e fiscalizados pelo Conselho Superior de Ensino. Os alunos dos ginásios privados deveriam prestar

exames nesses estabelecimentos de ensino. Se aprovados, receberiam um certificado equivalente. A exigência do certificado do ensino secundário era um meio de estabelecer controle adicional sobre o acesso às escolas superiores. O Decreto de 1915 exigia que o exame vestibular fosse rigoroso (e para isso previa a presença de um fiscal), mas tal rigor teria maior eficácia justamente porque incidia sobre candidatos que já dispunham de certificado da posse dos conhecimentos supostos como o mínimo necessário para a admissão em um curso superior. As instituições de ensino superior instaladas em cidades com menos de 100 mil habitantes não poderiam mais ser equiparadas às federais. Além disso, o número de equiparações possíveis em cada estado foi drasticamente limitado.

Mesmo assim, a expansão do ensino superior continuou em termos de número de estabelecimentos e de número de alunos, nos cursos ainda não equiparados e nos estados ainda não providos de faculdades.

Dez anos depois, houve nova reforma, instituída pelo Decreto 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925, conhecida como Rocha Vaz, então presidente do Conselho Superior de Ensino.

O caráter seletivo / discriminatório dos exames vestibulares foi intensificado, mediante a adoção do critério de *numerus clausus*. Pelo regime até então vigente, não havia limites numéricos para admissão numa faculdade qualquer. Todos os estudantes que fossem aprovados teriam direito à matrícula. A reforma

de 1925 estabelecia o dever do diretor de cada faculdade de fixar o número de vagas a cada ano. Em consequência, os estudantes aprovados eram matriculados por ordem de classificação, até estarem completas as vagas. Os demais não teriam direito à matrícula nem nos anos seguintes, a menos que, novamente examinados, obtivessem classificação favorável. O objetivo manifesto dessa medida era dar maior eficiência ao ensino pela diminuição do número de estudantes em certos cursos e conduzir os estudantes para cursos menos procurados, em que havia vagas não preenchidas.

#### *Primeiras universidades*

Como vimos, desde 1808 o ensino superior no Brasil foi ministrado em estabelecimentos isolados, oferecendo cursos explicitamente profissionais, especialmente em Direito, Medicina e Engenharia. Nenhuma instituição com *status* de universidade existiu no período colonial nem no imperial. Durante todo este último período, dezenas de propostas de criação de universidades foram feitas, nenhuma tendo sucesso. Na última fala do trono, o imperador Pedro II anunciou o propósito de criar duas universidades, uma no sul outra no norte do país. Mas a República retardou muito a criação de universidades, devido à rejeição dos positivistas a tal instituição.

A primeira universidade criada no país, explicitamente com esse nome, foi em Manaus, no estado do

Amazonas, em 1909, durante o curto período de prosperidade gerada pela exploração da borracha. Resultado da iniciativa de grupos privados, a Universidade de Manaus ofereceu cursos de Engenharia, Direito, Medicina, Farmácia, Odontologia e de formação de oficiais da Guarda Nacional. O esgotamento da prosperidade econômica na região levou ao fim da instituição, em 1926, da qual restou apenas a Faculdade de Direito, incorporada em 1962 à recém-criada Universidade Federal do Amazonas.

A política de desoficialização do ensino, pretendida pela Reforma Rivadávia Corrêa, de 1911, abriu caminho para a criação de outras duas universidades, também elas resultantes das tentativas de grupos privados que não tiveram sucesso.

No mesmo ano de 1911 foi criada a Universidade de São Paulo, com recursos oriundos de um "sócio capitalista" que esperava recuperar seu investimento com as taxas cobradas dos estudantes. Oferecia cursos de Medicina, Odontologia, Farmácia, Comércio, Direito e Belas Artes. Mas a Faculdade de Medicina criada por iniciativa do governo do Estado de São

*Tanto no Rio de Janeiro como em Minas Gerais, a instituição universitária nascente foi bastante débil.*

Paulo atraiu os estudantes, esvaziando a congênere privada. A universidade tornou-se, então, inviável em termos financeiros, razão de sua dissolução em 1917.

Em Curitiba, capital do estado do Paraná, foi criada em 1912 a terceira universidade do país. A iniciativa de profissionais locais recebeu ostensivo apoio do governo estadual, que aprovou dotações orçamentárias e privilégios profissionais para os diploma dos de certos cursos. A universidade oferecia estudos em Direito, Engenharia, Medicina, Farmácia, Odontologia e Comércio. Mas a proibição da equiparação de instituições de ensino superior em cidades com menos de 100 mil habitantes pôs fim ao projeto da universidade, que foi dissolvida. Restaram, como faculdades livres, as de Medicina, de Engenharia e de Direito, equiparadas nos anos 20. Em 1950, essas faculdades foram incorporadas à recém-criada Universidade Federal do Paraná.

A primeira instituição de ensino superior do Brasil que assumiu duradouramente o *status* de universidade - a Universidade do Rio de Janeiro - foi criada em 1920, a partir de autorização legal conferida pelo presidente da República por meio do Congresso Nacional, cinco anos antes.

A nova universidade resultou da reunião das faculdades federais de Medicina e de Engenharia (descendentes das cátedras criadas em 1808 e 1810), e de uma faculdade de Direito, resultado da fusão e da federalização de duas instituições privadas existentes na capital do país. Ou seja, a reunião das faculdades de Medicina, de Engenharia e de Direito deu origem à primeira universidade duradoura no Brasil, modelo para a quase totalidade das que se seguiram. O procedimento utilizado para a constituição da Universidade do Rio de Janeiro foi paradigmático para as que vieram depois dela: a reunião de faculdades profissionais preexistentes.

A mesma técnica da organização da universidade por aglutinação foi seguida em Minas Gerais, em 1927, por iniciativa do governo do estado. As faculdades de Engenharia, Direito, Medicina, Odontologia e Farmácia, já existentes em Belo Horizonte, foram reunidas em universidade, que recebeu generosos subsídios do governo estadual e de seus professores, os quais abriram mão de parte de seus vencimentos para a constituição de um fundo de organização da reitoria.

Tanto no Rio de Janeiro como em Minas Gerais, a instituição universitária nascente foi bastante débil. O conselho universitário, formado pelos diretores das faculdades integrantes e por dois professores catedráticos de cada uma delas, era uma instância mais simbólica do que efetiva. Os recursos governamentais eram destinados diretamente a cada

faculdade, cujos diretores continuavam a ser escolhidos pelo presidente da República, mediante cooptação, assim como o reitor da universidade. Por outro lado, a persistência do mecanismo de criação pelo governo das cátedras e, na prática, do currículo de cada curso, em função do registro dos diplomas das profissões regulamentadas em lei, reduzia a autonomia universitária a não mais do que uma palavra decorativa.

#### AUTORITARISMO E HEGEMONIA NOS ANOS 30 E 40

A Revolução de 1930, que levou Getúlio Vargas ao poder, determinou o início de uma nova era na História do Brasil, só terminada em 1945, quando ele foi deposto por um golpe militar. Durante esses 15 anos, Vargas foi chefe do Governo Provisório, garantido pelas armas das milícias das oligarquias dissidentes e do Exército (1930-34); depois, presidente eleito pelo Congresso Nacional (1934-37); e, por último, ditador sustentado pelo Exército depois do golpe de Estado que instituiu o Estado Novo (1937-45).

Nos primeiros cinco anos da era de Vargas, desenvolveram-se no Brasil duas políticas educacionais, uma autoritária, pelo governo federal, outra liberal, pelo governo do Estado de São Paulo e pela prefeitura do Distrito Federal.

Em 1920 havia no Brasil duas universidades: a do Rio de Janeiro, criada em 1920, e a de Minas Gerais,

criada em 1927. A terceira instituição, do *Rio Grande do Sul*, recebeu o *status* universitário só em 1934.

A Universidade do *Rio Grande do Sul* foi criada mediante um processo diferente das duas anteriores. Em vez de resultar da reunião de faculdades preexistentes, ela surgiu da diferenciação de uma única faculdade, a Escola de Engenharia de Porto Alegre. Esta foi criada em 1896, com base no mecenato de uma baronesa, que permitiu a contratação de 50 professores estrangeiros, principalmente alemães. Em vez do já tradicional paradigma francês, esse estabelecimento de ensino superior tomou como referência uma *Technische Hochschule* alemã.

Ao contrário das instituições congêneres, era o conselho superior que elegia o presidente e seu vice. Sua manutenção foi facilitada pelo governo estadual que, em 1907, criou uma "taxa profissional" de 2%, incidente sobre quase todas as rubricas do orçamento, destinada a gerar recursos para o ensino, inclusive para o subsídio da instituição. Em 1909, essa taxa foi aumentada para 4%.

Em 1928, a Escola de Engenharia de Porto Alegre tinha 1.200 alunos e oferecia, além dos cursos de sua especialidade própria, os de Agronomia, Veterinária e Química, além de cursos para a formação de operários industriais e agrícolas. Em 1932, ela passou a se chamar Universidade Técnica do *Rio Grande do Sul*, mas o *status* universitário só lhe foi atribuído em 1934.

Ao fim da era de Vargas, em 1945, eram cinco as instituições universitárias, em meio a dezenas de faculdades isoladas. A Universidade do Rio de Janeiro tinha passado a se chamar, desde 1937, Universidade do Brasil, que se pretendia modelar com suas faculdades e escolas *nacionais*. A Universidade de Minas Gerais permaneceu com o *status* adquirido. A Escola de Engenharia de Porto Alegre foi credenciada como universidade em 1934, no mesmo ano em que foi criada a Universidade de São Paulo, uma bem sucedida variante do modelo federal. Em 1940, na cidade do Rio de Janeiro, surgiram as Faculdades Católicas, embrião da universidade reconhecida pelo estado em 1946 e, mais tarde, pontifícia - foi esta a primeira universidade privada do país. Teve vida curta a Universidade do Distrito Federal, criada por Anísio Teixeira em 1935 e dissolvida em 1939, tendo parte de suas faculdades incorporada pela Universidade do Brasil.

### *Estatuto geral universitário*

Se a montagem da Universidade do Rio de Janeiro foi uma tentativa de estabelecer o modelo universitário antes que se multiplicassem fatos consumados nos estados, dificultando o controle pela União, o surgimento da Universidade de Minas Gerais mostrou que regulamentos eram necessários, mais do que modelos.

Assim, pouco depois da inauguração da segunda universidade brasileira, o governo federal baixou normas regulando a instalação de universidades nos estados. Em 28 de novembro de 1928, foi promulgado o Decreto 5.616, apresentando aquelas condições. As universidades criadas nos estados gozariam de "perfeita autonomia administrativa, econômica e didática". No entanto, estabelecia-se que o ingresso dos alunos deveria estar sujeito aos mesmos requisitos legais dos estabelecimentos federais de ensino superior. O Departamento Nacional de Ensino exerceria a fiscalização de todas elas, por meio de um inspetor para cada faculdade constituinte de cada universidade. Na prática, ficava vedada a criação de universidades privadas, pois era exigida uma lei do governo estadual para a criação desse tipo de estabelecimento de ensino, o qual teria seu reitor nomeado pelo governador do estado.

Estabeleciaram-se marcos limitadores para a multiplicação das universidades. Ao solicitar o reconhecimento, a instituição deveria contar não só com elevado patrimônio como, também, ter no mínimo três faculdades funcionando ininterruptamente há pelo menos 15 anos.

Somente se fossem satisfeitas tais condições é que uma instituição receberia do governo federal o *status* de universidade, podendo usufruir da autonomia que lhes era atribuída, mantida a exigência de equiparação aos estabelecimentos federais de ensino superior.

A promulgação do Decreto 19.851, em 11 de abril de 1931, denominado pretensiosamente de Estatuto das Universidades Brasileiras, foi o desdobramento no campo do ensino superior da centralização político-administrativa iniciada com a criação do Ministério da Educação.

O Estatuto estabeleceu os padrões de organização para as instituições de ensino superior em todo o país, universitárias e não-universitárias. Cada universidade seria criada pela reunião de faculdades (pelo menos três dentre as seguintes: Direito, Medicina, Engenharia, Educação, Ciências e Letras). Cada faculdade seria dirigida por uma congregação, integrada pelos professores catedráticos efetivos, pelos livre-docentes em exercício de catedrático e por um representante dos livre-docentes por eles eleito. Três a seis catedráticos, escolhidos pelo ministro da Educação dentre os de uma lista elaborada pela congregação, constituiriam o conselho técnico-administrativo de cada faculdade, seu órgão deliberativo.

O diretor da faculdade seria, também, escolhido pelo Ministro dentre uma lista de professores catedráticos



*Universidade de São Paulo - USP: uma bem sucedida variante do modelo federal.*

elaborada pela congregação e pelo conselho universitário, conjuntamente.

A administração central de cada universidade seria composta do conselho universitário e do reitor. O conselho universitário, órgão consultivo e deliberativo, congregaria os diretores de faculdade, dois representantes de cada congregação, um representante eleito por todos os livre-docentes da

*Em 25 de janeiro de 1934, Um decreto estadual criou a Universidade de São Paulo.*

universidade, um representante da associação de diplomados e o presidente do Diretório Central de Estudantes. O conselho universitário deveria elaborar uma lista com os nomes de três professores do ensino superior para que, dentre eles, o ministro da

Educação escolhesse o reitor. Isso se a universidade fosse oficial. Se ela fosse livre teria a liberdade de nomear o reitor, mas o ministro poderia vetá-lo.<sup>9</sup>

O corpo docente seria constituído, em termos gerais, de professores catedráticos, um para cada cadeira do curso, de auxiliares de ensino (chefe de clínica, chefe de laboratório, assistente ou preparador) e de livre-docentes. Os privilégios do cargo de catedrático compreendiam a vitaliciedade e a inamovibilidade, ambas garantidas após 10 anos de exercício de cargo e aprovação em concurso de títulos. Os auxiliares de ensino, indicados pelo catedrático, de quem deveriam gozar a confiança, estariam obrigados a se submeter ao concurso de livre-docência, sob pena de desligamento.

A admissão aos institutos de ensino superior continuaria dependente de aprovação nos exames vestibulares, além da apresentação, pelos candidatos, de certificado de conclusão do curso secundário e de prova de idoneidade moral.

Todo curso superior de instituição privada, universidade ou não, precisava ser credenciado pelo Ministério da Educação para que os diplomas outorgados pudessem ser registrados nos órgãos estatais competentes e, assim, adquirirem a eficácia de propiciarem o exercício de profissões regulamentadas em lei.

#### *Formação de dirigentes*

Derrotada a Revolução Constitucionalista em São Paulo em 1932,<sup>1º</sup> e passada a fase mais intensa de represálias do poder central contra seus líderes principais, alguns deles se reuniram e fundaram a Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo, em, 27 de maio de 1933, constituída como uma fundação de direito privado, cujos cursos não pretendiam reconhecimento de privilégio ocupacional pelo Estado.

Os cursos da nova escola eram destinados não só aos indivíduos desejosos de aperfeiçoar estudos já realizados e aprofundar conhecimentos mas aos que quisessem preparar-se para "ocupar posições de relevo na administração das grandes empresas particulares", exemplificadas estas como bancos, companhias de transporte, de serviços públicos, de indústrias, de sindicatos, de cooperativas etc., ou para os que buscassem

"colaborar na direção dos negócios públicos", como técnicos ou como "depositários de mandatos eleitorais".

No ano seguinte ao da criação da Escola de Sociologia e Política, o governador do Estado de São Paulo, Armando Salles de Oliveira, professor da Escola Politécnica desse estado, nomeou uma comissão de notáveis para estudar a criação de uma universidade de iniciativa do governo estadual. Os objetivos atribuídos à Universidade de São Paulo pela comissão eram explicitamente políticos, convergentes com os da Escola de Sociologia e Política, embora mais amplos.

Vencidos pelas armas, sabíamos perfeitamente que só pela ciência e pela perseverança no esforço voltaríamos a exercer a hegemonia que durante longas décadas desfrutáramos no seio da federação.<sup>11</sup>

Em 25 de janeiro de 1934, um decreto estadual criou a Universidade de São Paulo, incorporando-lhe as seguintes escolas superiores existentes: Faculdade de Direito, Escola Politécnica, Escola Superior de Agronomia, Faculdade de Medicina e Escola de Veterinária. O Instituto de Educação foi elevado à categoria de escola superior e incorporado à universidade como Faculdade de Educação. Já no âmbito da nova universidade, foram criadas a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, o Instituto de Ciências Econômicas e Comerciais e a Escola de Belas Artes. Diversos institutos de pesquisa técnico-científica mantidos pelo governo estadual foram ligados à universidade como entidades complementares, dentre eles os seguintes:

Instituto Biológico, Instituto de Higiene, Instituto Butantã, Instituto Agrônômico de Campinas, Instituto Astronômico e Geofísico, Instituto de Radium, Instituto de Pesquisas Tecnológicas e o Museu de Arqueologia, História e Etnografia.

A criação da Faculdade de Educação e da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras realizou antigo projeto de Fernando de Azevedo, importante educador e membro da comissão de criação da USP. Para ele, a Faculdade de Educação seria o centro de formação de professores para o ensino secundário. A Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, concebida como o "coração da universidade", seria o lugar onde se desenvolveriam "os estudos de cultura livre e desinteressada". Nela funcionaria uma espécie de curso básico, preparatório a todas as escolas profissionais, assim como para os seus próprios cursos. Lá os alunos estudariam as matérias fundamentais de todos os cursos, após o que se encaminhariam para as faculdades propriamente profissionais. Essa forma de integração dos cursos seria uma espécie de anteparo diante das tendências desagregadoras impostas pela crescente especialização do saber, capazes de atingir até mesmo o saber "desinteressado", cultivado na própria Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras<sup>12</sup>. Para integrar o corpo docente da nova universidade foram contratados, logo no primeiro ano de funcionamento, 13 professores europeus (seis franceses, quatro italianos e três alemães). De 1934 a 1942, trabalharam na Universidade de São Paulo 45 professores estrangeiros, mais alguns assistentes de laboratório. Nesse último ano havia 22 professores estrangeiros na universidade, seis dos quais desde a sua criação.

#### *Protagonismo estudantil*

Apesar de sua curta vida, a universidade existente no país foi intensamente criticada nos anos 1920 e 1930 por professores de instituições de ensino superior, principalmente os que tiveram a oportunidade de comparar a estreiteza dos cursos profissionais ministrados no Brasil com as práticas mais abertas vigentes em outros países.

Mas as críticas mais contundentes às práticas desenvolvidas nas instituições brasileiras de ensino superior e suas relações com o Estado partiram dos estudantes, numa sintonia tardia, mas significativa, com o ideário da Reforma Universitária que duas décadas antes se irradiara de Córdoba para toda a América Latina.

Em 1929, cinco estudantes do Rio de Janeiro, representantes de um Comitê pró-Democracia Universitária, fundado e dirigido por um professor da Faculdade de Medicina, foram a Porto Alegre apresentar ao candidato a presidente da República, Getúlio Vargas, uma plataforma em tudo distinta dos princípios orientadores da Aliança Liberal, que viria a desembocar na Revolução de 1930. A demanda dos estudantes não foi aceita, devido à prevalência de orientações autoritárias naquela corrente política (a despeito do nome), ainda mais acentuadas no governo provisório.

Vinte anos depois da Carta de Córdoba, seu conteúdo reapareceu no "Plano de sugestões para uma Reforma Educacional Brasileira", no congresso onde foi criada a União Nacional de Estudantes.

No ano seguinte ao da inauguração do Estado Novo, no auge da onda repressiva que ele desencadeara e de que se alimentava, foi criada a União Nacional dos Estudantes UNE. Até então, as entidades estudantis eram de caráter estritamente local, com objetivos assistencialistas, desportivos ou culturais. A dispersão geográfica das instituições de ensino superior e a tardia e parcial reunião em universidades não propiciava um associativismo de outra qualidade. Nem mesmo a obrigatoriedade de existência dos diretórios acadêmicos para regular o funcionamento das faculdades e das universidades, determinada pelo *Estatuto* de 1931, foi capaz de mudar esse quadro.

Em 5 de dezembro de 1938, reuniu-se o 2º Congresso Nacional de Estudantes, composto de representantes do ministro da Educação e de delegados de 80 centros acadêmicos e associações estudantis. A tese mais importante dentre as apresentadas no congresso foi a da criação da União Nacional dos Estudantes, desde logo aprovada, inclusive o estatuto da nova entidade.

A proposta continha, ademais, todo um projeto de política educacional que em nada coincidia com o da política autoritária de Vargas, particularmente a expressa no Estatuto de 1931. Defendia-se nele a universidade aberta a todos; a diminuição das "elevadíssimas e proibitivas" taxas de exame e de matrícula, as quais faziam a seleção pelo nível de renda em vez das "capacidades comprovadas cientificamente"; a vigência nas universidades do "exercício das liberdades de pensamento, de cátedra, de imprensa, de crítica e de tribuna"; o rompimento da dependência da universidade diante do Estado, propondo a eleição do reitor e dos diretores das faculdades pelos corpos docente e discente, representados no conselho universitário; a livre associação dos estudantes dentro da universidade, com participação paritária nos conselhos universitário e técnico-administrativo; a elaboração dos currículos por comissões de professores especializados e representantes estudantis; o aproveitamento dos "estudantes mais capazes" como monitores e estagiários em cargos a serem criados.

Embora não houvesse condições políticas para a aprovação dessa

proposta reformista, ela abriu caminho para uma crítica mais radical do ensino superior brasileiro, que veio a ser retomada pelos estudantes nos anos 60, dessa vez ao lado de outros protagonistas - os professores e os pesquisadores.

A orientação ideológica da maioria dos estudantes era contrária ao autoritarismo do Estado Novo, mas a repressão policial às manifestações políticas fez com que sua ação prática se deslocasse para o plano internacional, combatendo-se o autoritarismo no Brasil pela defesa da causa dos países de regime liberal-democrático em guerra contra os países de regime nazi-fascista, em muitos aspectos semelhantes ao Estado Novo brasileiro. Em 1942, os estudantes, já agora organizados em torno da UNE, desenvolveram intensa propaganda favorável ao rompimento de relações diplomáticas com os países do Eixo e à entrada do Brasil na guerra ao lado dos Aliados, o que veio a acontecer, reforçando em muito a posição relativa, no campo político, dos que combatiam o Estado Novo.

#### POPULISMO, MODERNIZAÇÃO E REVOLUÇÃO NOS ANOS 50 E 60

À medida que o Estado Novo se deteriorava por força da luta interna, dos reflexos da guerra no país e da divisão do exército, os alvos das oposições orientaram-se para a anistia dos presos políticos e para a convocação de uma Assembléia Constituinte, antes mesmo das eleições presidenciais<sup>13</sup>. Não

*A orientação ideológica da maioria dos estudantes era contrária ao autoritarismo do Estado Novo.*

sendo mais possível sustentar Vargas no poder, os militares obrigaram-no à renúncia, em 29 de outubro de 1945. Nas eleições de dezembro foi eleito presidente da República o general Eurico Dutra, fiador do golpe de 1937 e ministro da Guerra do

Estado Novo. Foram eleitos também senadores e deputados, que se reuniram em Assembléia Constituinte. Em setembro de 1946, o Brasil passou a ter a quarta Constituição do período republicano, a terceira votada por representantes eleitos.

A organização educacional erigida pelo Estado Novo permaneceu a mesma, só se revogando os aspectos mais visivelmente autoritários da legislação, como a Educação Moral e Cívica e a instrução pré-militar nas escolas secundárias. Por outro lado, a nova Constituição continha dispositivos que visavam garantir, pelo menos formalmente, os direitos individuais de expressão, de reunião e de pensamento.

A intensificação dos processos de industrialização e de monopolização, ao lado da emergência do populismo como instrumento de dominação das massas incorporadas à política, mas que escapavam do controle das classes dominantes, foram os primeiros fatores determinantes das mudanças no campo da educação escolar.

#### *Populismo e "federalização"*

O fator considerado de maior importância dentre os que propiciaram o crescimento do ensino superior foi a expansão da escola secundária e a equivalência a ela dos demais ramos do ensino médio.

A política educacional do Estado Novo estava marcada por uma estruturação dual para o ensino médio, com um ramo secundário conduzindo direta e irrestritamente ao ensino superior e a ramos profissionais que não permitiam aos seus diplomados ingressarem no grau posterior, a não ser que fossem cumpridas exigências adicionais, mesmo assim, restringindo a candidatura a cursos previamente fixados. Essa estrutura marcadamente discriminatória caracterizava-se pelo ensino propedêutico para as "elites condutoras" e o ensino profissional para as "classes menos favorecidas".

Quando do retorno de Vargas à Presidência (1950-54),<sup>14</sup> foram tomadas medidas pelo Estado no sentido de produzir a equivalência dos cursos profissionais ao secundário, para efeito de progressão no sistema escolar. Tais medidas foram ampliadas

pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1961, garantindo a plena equivalência de todos os cursos de grau médio, assegurada pela presença nos cursos técnicos de disciplinas do secundário.

A expansão das oportunidades de escolarização no ensino secundário e a equivalência dos cursos médios ao secundário aumentaram a demanda pelos cursos superiores, que foi respondida principalmente pelo governo federal. Tal resposta assumiu três formas. Em primeiro lugar, a criação de novas faculdades onde não as havia ou onde só havia instituições privadas de ensino superior. Em segundo lugar, pela gratuidade de fato dos cursos superiores das instituições federais, ainda que a legislação continuasse determinando a cobrança de taxas nos cursos públicos. Em terceiro lugar, a "federalização" de faculdades estaduais e privadas, reunindo-as, em seguida, em universidades.

Muitos estabelecimentos de ensino superior até então mantidos pelos governos estaduais e por particulares passaram a ser custeados e controlados pelo governo federal, por meio do Ministério de Educação<sup>15</sup>. Os professores catedráticos desses estabelecimentos passaram a ser efetivados nos quadros do funcionalismo público federal, com remuneração e privilégios idênticos aos seus colegas da Universidade do Brasil,<sup>16</sup> considerada nos anos 50 como a universidade federal por excelência. A possibilidade de "federalização", antevista pelos corpos docentes de numerosas escolas superiores, adicionou mais um vetor ao sistema de forças.

Esse mecanismo foi desencadeado pela Lei 1.254, de dezembro de 1950,17 e continuou em um ritmo mais lento.<sup>18</sup> Mas o Conselho Federal de Educação, criado em 1962, com as atribuições conferidas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e com a presença obrigatória de representantes das instituições privadas de ensino, opôs forte resistência a esse expediente, tão caro à política populista. Justificando sua posição pela carência de recursos públicos, sucessivos pareceres do CFE defenderam a prioridade da expansão do número de vagas nas instituições federais de ensino superior sobre a "federalização" de instituições estaduais ou privadas. Mais ainda, a jurisprudência firmada pelo conselho determinava que nenhuma "federalização" ocorresse enquanto as despesas com esse grau de ensino permanecessem acima das dotações orçamentárias.

Em suma, o processo de "federalização" foi responsável pelo aumento da oferta pública de ensino superior gratuito, assim como pela criação da maior parte das universidades federais hoje existentes.

#### *Desenvolvimentismo e modernização*

o processo de modernização do ensino superior foi articulado nos quadros de referência da ideologia que clamava pela sua reforma, na tentativa de sincronizar a educação com as necessidades do desenvolvimento econômico e social. Esse processo foi inicialmente acionado pelo Estado, sobretudo pelo segmento militar.

*Pesquisa e pós-graduação contribuem para a principal função da universidade: a produção de conhecimento.*



A criação do Instituto Tecnológico de Aeronáutica - ITA, em 1947, significou um grande avanço no ensino superior, marcado pela inovação acadêmica e profundamente influenciado pelos padrões de organização universitária dos EUA. Suas principais características inovadoras foram firmadas pela ausência das cátedras vitalícias, pela organização departamental, pela pós-graduação, pelo regime de dedicação exclusiva dos docentes ao ensino e à pesquisa, pelo currículo flexível. A existência do ITA como uma "ilha" de ensino superior moderno num "mar" de escolas arcaicas animou os reformadores do ensino, tanto os que viam na sua modernização o caminho necessário para que o país adquirisse a maioria científica e tecnológica indispensável, por sua vez, para viabilizar o rompimento dos laços de dependência do exterior quanto os que pretendiam reforçá-los, no intuito de modernizar o país, começando pelo sistema educacional, à imagem do paradigma do país capitalista hegemônico.

O movimento iniciado pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica, de indução da modernização do ensino superior no Brasil, teve seu momento mais forte na criação da Universidade de Brasília. A transferência da capital do país para o interior revelava um projeto grandioso de unificação do espaço econômico com uma rede de estradas de rodagem, ou seja, um grande projeto arquitetônico que vislumbrava um espaço novo, brotando do desenvolvimentismo industrialista. Se o plano urbanístico da

nova capital negava a segregação urbana encontrada em todas as cidades brasileiras, procurando promover uma utópica integração de classes sociais, o plano da nova universidade negava a estrutura e o funcionamento do ensino superior existente, almejando realizar uma utopia acadêmica. Nessa concepção, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência desempenhou um papel da maior relevância. Vejamos como foram as condições sociais de criação da SBPC e, em seguida, da UnB.

O desenvolvimento da cafeicultura e os primórdios da industrialização constituíram-se em elementos decisivos para fazer de São Paulo o centro de atração de cientistas e pesquisadores que, a partir dos anos 20, tinham cada vez menos incentivos materiais para trabalhar no Rio de Janeiro. Os baixos salários e o nepotismo atraíram para os institutos estaduais paulistas de pesquisa quadros altamente qualificados dos institutos federais situados no Rio de Janeiro.

A fundação da Universidade de São Paulo em 1934, especialmente de sua Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, que incluiu professores estrangeiros de alta qualificação em seu corpo docente, desde o início de seu funcionamento propiciou condições para que se formasse um novo modelo de docente-pesquisador, que veio a representar destacado papel no processo de institucionalização do campo científico e tecnológico brasileiro. Matemáticos, físicos, químicos, biólogos etc., formavam alunos interessados em se dedicar à pesquisa e ao magistério superior, para o que

eram enviados à Europa e aos Estados Unidos, onde estagiaram junto aos grandes nomes da ciência da época.

O prestígio alcançado pelos pesquisadores universitários e para-universitários em São Paulo - os estrangeiros e os brasileiros por eles formados - permitiu-lhes fazer com que a Constituição estadual paulista de 1947 mandasse o governo destinar 0,5% da receita pública para o apoio ao trabalho de pesquisadores individuais. Três anos depois, surgiu a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - Fapesp, para dar cumprimento a esse dispositivo constitucional, tendo sempre na sua direção cientistas de prestígio garantindo a respeitabilidade da instituição.

A conjugação desse prestígio com dificuldades enfrentadas pelos pesquisadores empregados nos institutos paulistas, ameaçados pelas conjunturas desfavoráveis da administração estadual, levou um grupo de cientistas a formar, em 1948, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC. Seus objetivos eram, resumidamente, a difusão da ciência a fim de buscar apoio do Estado e da sociedade; a promoção do intercâmbio entre cientistas das diversas especialidades; a luta pela "verdadeira ciência"; e a liberdade de pesquisa.

Desde aquele ano, a SBPC vem realizando reuniões anuais, expandindo-se cada vez mais em termos de área geográfica de influência e de áreas do conhecimento abrangidas. Realizadas em locais diferentes a cada ano, em geral nas universidades públicas, alternadamente no norte e no sul do país, tais reuniões serviram para que os docentes-pesquisadores universitários fossem construindo uma consciência dos interesses que uniam e separavam os das diversas especialidades, regiões e vinculações profissionais. Assim, as reuniões da SBPC e suas publicações funcionaram como um fórum de debates em que os traços arcaicos das instituições brasileiras de ensino superior eram constantemente comparados, examinados e criticados.

O resultado desse processo foi que se constituiu, nos anos 50 e 60, um intelectual coletivo, desde então um protagonista sempre presente nas políticas educacionais do país, fosse como proponente, como colaborador de iniciativas estatais, fosse como crítico de tais medidas.

Foi nesse contexto que surgiu a Universidade de Brasília. A criação de uma universidade na nova capital do país, quando a população imigrante ainda não gerava uma demanda

significativa de ensino superior, de-  
veu-se a dois tipos de propósitos.

Em primeiro lugar, à necessi-  
dade de manter junto à burocracia  
governamental uma reserva de  
especialistas de alta qualificação.  
Aparentemente, essa reserva técnico-  
intelectual poderia ser reunida pelas  
faculdades que seriam inevitavelmente  
criadas em Brasília segundo os  
padrões vigentes no país, como, aliás,  
já prometiam os projetos de lei em  
tramitação no Congresso de instalação  
de uma faculdade de Economia e outra  
de Direito. Mas era justamente isso  
que se procurava evitar. Se a  
transformação das universidades e  
escolas isoladas, na direção apontada  
pelo ITA, encontrava obstáculos  
internos poderosos, a criação de uma  
universidade sem as características  
arcaicas das existentes seria não só  
desejável como possível, já que Bra-  
sília estava sendo planejada de acordo  
com critérios revolucionários em  
termos de urbanismo e de arquitetura.  
Este o segundo propósito: criar um  
paradigma moderno para o ensino  
superior brasileiro, mais amplo que o  
ITA, porque deveria abranger todos os  
campos do saber capazes de influir nos  
rumos das universidades e faculdades  
arcaicas, não só pelo "efeito de  
demonstração", mas, também, pelo  
poder conferido pela vizinhança e  
patrocínio do núcleo do Estado.

A Lei 3.998, de 15 de dezembro  
de 1961, definiu o formato institucio-  
nal da mais moderna universidade  
brasileira, que iniciou suas atividades  
em abril de 1962. Ao contrário das

demais universidades federais, orga-  
nizadas sob regime autárquico, no  
momento já enrijecido por numerosos  
regulamentos e normas padronizado-  
ras, a Universidade de Brasília foi  
criada no regime fundacional. Como  
fundação de direito público, esperava-  
se que a instituição pudesse libertar-se  
das amarras do serviço público federal  
sem perder a característica de uma  
entidade pública. Todo esse processo  
de modernização institucional foi  
apoiado decisivamente por duas  
agências governamentais de existência  
duradoura: o CNPq e a Capes, ambas  
criadas em 1951.<sup>19</sup>

*Reforma universitária e  
projeto revolucionário*

Como vimos, o projeto de uma  
reforma universitária, no sentido da  
democratização, nasceu e se desen-  
volveu no âmbito do movimento es-  
tudantil. Foi só às vésperas do golpe  
militar de 1964, quando a reforma  
universitária passou a integrar o rol das  
"reformas de bases", que um con-  
tingente significativo de professores  
assumiu tal projeto.

A influência da Carta de Córdo-  
ba esteve presente também nos anos  
60, nas Cartas da Bahia, do Paraná e  
de Minas Gerais, elaboradas nos semi-  
nários nacionais de reforma universi-  
tária promovidos pela UNE em 1961,  
1962 e 1963, respectivamente.

A maior parte da Carta da Bahia  
(1961) refere-se ao papel da uni-  
versidade na formação de profissionais  
de nível superior. Para o melhor  
cumprimento desse papel é que foram

traçadas diretrizes de reforma, quase todas coincidentes com as demandas de modernização do ensino superior de setores do próprio Estado e das entidades de pesquisadores, a exemplo da SBPC: quebra das barreiras entre as faculdades da mesma universidade; criação de institutos de pesquisa; organização do regime departamental; trabalho docente e discente em tempo integral; extinção da cátedra vitalícia; estruturação da carreira docente a partir de cursos de pós-graduação, de tempo de serviço e de realizações profissionais; remuneração justa para os professores e assistência aos estudantes, como bolsas, alimentação, alojamento e trabalho remunerado dentro da universidade; incentivo à pesquisa científica, artística e filosófica.

A reforma universitária era definida como necessária para neutralizar o poder das "cúpulas dirigentes da universidade", pois elas estariam comprometidas com a "estrutura colonial e alienada em fase de superação". O primeiro passo

*A reforma universitária era definida como necessária para neutralizar o poder das "cúpulas dirigentes da universidade".*

da reforma seria, então, a conquista da autonomia da universidade diante do governo, de modo que a instituição tivesse liberdade para elaborar seus orçamentos, recebendo recursos sem destinação específica; eleger internamente os dirigentes,

cabendo ao governo apenas a nomeação dos eleitos; competência para elaborar e alterar seus estatutos, dentro de princípios gerais fixados pelo governo; liberdade para criar ou suprimir matérias, mantendo as "definidoras do curso"; liberdade para modificar currículos e programas, podendo experimentar novos métodos de ensino, modificar sistemas de ingresso e aprovação.

Mas os estudantes diziam que essa autonomia só permitiria a reforma da universidade na direção desejada se houvesse uma mudança interna de poder modificando a "verdadeira luta de classes" entre professores e estudantes. Eles percebiam a existência de professores que poderiam ser seus aliados, os que estivessem submetidos à mesma dominação que lhes afligia: a dos catedráticos. Para eliminá-la, propunham que a promoção dos professores fosse decidida por uma comissão especial constituída de docentes e discentes de cada universidade. Além disso, defendiam a "publicidade dos atos universitários", a proibição da reeleição dos reitores e diretores de faculdades por mais de uma vez consecutiva, e a

participação de docentes, discentes e profissionais ex-alunos nos órgãos técnico-administrativos, comissões e conselhos, capazes de "assegurar a organicidade, harmonia e democracia que deve reinar no governo da comunidade universitária". Os professores teriam 40% dos votos, os estudantes, 40%; e os profissionais, indicados pelos órgãos de classe, 20%.

Nos dois seminários seguintes, nos quais foram aprovadas as Cartas do Paraná e de Minas Gerais, sobressaíram as correntes político-ideológicas mais radicais, que acusavam as propostas de reforma universitária em voga no meio estudantil como no meio docente (e ainda mais no âmbito do Estado) como tentativas de frear a Revolução Brasileira no âmbito do ensino superior. Nesse processo, o papel da universidade somente poderia ser entendido como o da preparação da vanguarda intelectual revolucionária.

Essas correntes empolgavam-se com a tese de um professor catedrático da Universidade do Brasil, o filósofo Álvaro Vieira Pinto, para quem a luta pela reforma universitária estaria sendo travada mais fora da universidade (nos comícios de camponeses, por exemplo) do que dentro dela. O que o movimento estudantil deveria fazer era engajar-se diretamente nas lutas de todo o povo -a reforma universitária seria mais uma conseqüência delas do que um fator de seu impulso. Assim, definindo-se a si próprios como vanguarda consciente e letrada do povo, os estudantes deveriam se empenhar

na educação deste para as mudanças que estavam se processando. Os movimentos de educação de adultos, em geral de alfabetização, receberam numerosos voluntários, ávidos por transformar o povo analfabeto num eleitorado consciente de seus interesses, visando as eleições presidenciais previstas para 1965.

Nas Cartas de 1962 e de 1963, apesar da diversidade de reivindicações e de opiniões, a plataforma de reivindicações estava formada pelos seguintes pontos relevantes: prioridade das instituições públicas sobre as privadas, por serem aquelas gratuitas e permitirem a convivência democrática de opiniões conflitantes; supressão dos exames vestibulares, vistos como barreiras discriminatórias em termos econômicos; abandono da exigência de tempo integral para os estudantes, pois a realidade brasileira estava a exigir sua participação mais fora da universidade do que dentro dela, em especial na alfabetização do povo; um terço dos membros dos colegiados universitários com direito a voto para os estudantes; participação estudantil nas comissões de admissão e promoção de docentes; desistência da reivindicação da autonomia universitária entendida, agora, como perigosa para a democratização da instituição. Em sintonia com a plataforma anterior, defendia-se a escolha dos reitores das universidades públicas pelo conselho universitário, cabendo ao governo apenas a nomeação dos eleitos.

À medida que o movimento pela reforma universitária se intensificou, com a expressão referindo-se a

concepções cada vez mais distintas, o Estado passou a incorporar essa bandeira, acabando, depois do golpe militar de 1964, por arrebatá-la completamente, redefinindo seu sentido para fazê-lo mero apoio para a modernização do ensino superior.

#### A REFORMA UNIVERSITÁRIA NOS ANOS 60 E 70

A reforma do ensino empreendida em 1968 nos marcos das Leis 5.540 e 5.539 (Estatuto do Magistério Superior Federal), bem como dos documentos legais que as antecederam, propiciaram condições institucionais para a efetiva criação da instituição universitária no Brasil, onde, até então, existiam somente faculdades isoladas ou ligadas por laços mais simbólicos do que propriamente acadêmicos.

Essas mudanças foram possibilitadas pela repressão político-ideológica a professores e estudantes. Os atos institucionais baixados pelos governos militares e a Constituição de 1967 abriram caminho para a extinção do regime de cátedras; decretos-leis determinaram mudanças na organização administrativa e acadêmica nas instituições federais de ensino superior, suprimindo as possibilidades de apelação judicial; o Ato Institucional nº 5/68 e o Decreto-lei 477 / 69 ameaçavam com a perda ou a limitação de emprego futuro os professores, e com a expulsão os estudantes que fossem acusados e culpabilizados, em rito sumário, por práticas de atividades consideradas subversivas.

Aí está mais uma característica distinta na história da universidade brasileira quando comparada com a da maioria dos demais países latino-americanos. Sem desconsiderar as danosas conseqüências que a ditadura militar (1964-82) teve na vida acadêmica, não é possível deixar de levar em conta o fato de que foi nesse período que o processo tardio de formação da universidade brasileira recebeu o maior impulso. Para tanto, é preciso considerar os efeitos contraditórios que o regime autoritário provocou nas instituições de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica.

De um lado, professores e pesquisadores experientes foram compulsoriamente aposentados; docentes jovens foram impedidos de ingressar e/ou de progredir na carreira; reitores foram demitidos e, para o seu lugar, foram nomeados interventores; a autonomia administrativa e financeira, já tão reduzida, foi ainda mais restringida; o controle policial estendeu-se aos currículos, aos programas das disciplinas e até às bibliografias; as

entidades estudantis foram severamente cerceadas, o que contribuiu para que centenas de jovens fossem atraídos para a luta armada.

De outro lado, no entanto, uma aliança tácita entre docentes e pesquisadores experientes fez com que as agências de fomento ampliassem em muito os recursos destinados à pós-graduação; novos prédios foram construídos nos *campi* e laboratórios foram equipados; a profissão docente foi institucionalizada mediante o regime de tempo integral e de dedicação exclusiva; as instituições públicas de ensino superior ampliaram expressivamente o número de estudantes nelas matriculados.

No início da década de 80, quando se esgotou o regime autoritário, a universidade brasileira foi, ao mesmo tempo, protagonista ativa e beneficiária do movimento pela redemocratização do país. As entidades estudantis já haviam recuperado o espaço de atuação que lhes havia sido suprimido; os professores e funcionários técnico-administrativos criaram suas próprias entidades sindicais, desenvolvendo uma atuação política sem precedentes; os programas de pós-graduação haviam atingido um padrão de ensino e de pesquisa que lhes permitia desenvolver uma crítica competente das políticas governamentais em diferentes campos, como na pesquisa nuclear e na educação básica.

#### *Integração institucional*

Na primeira metade dos anos 60, as universidades federais encontravam-se em situação de comple-

ta saturação. O binômio cursos-cátedras implicava a existência de cátedras similares em diversas faculdades de uma mesma universidade. Em consequência, a expansão das matrículas, devido à demanda crescente, exigia recursos vultosos que poderiam comprometer as prioridades de investimento dos governos militares. Impunha-se, assim, uma reestruturação das universidades, especialmente as da rede federal, que pudesse fazer frente, ao mesmo tempo, a um grande aumento das matrículas e a uma redução dos custos médios por estudante. A reforma começou com as universidades federais e, mais tarde, foi estendida para todas as demais.

O Decreto-lei 53/66 determinou os princípios e as normas de organização para as universidades federais, dos quais os principais eram os seguintes: vedava a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes; determinava a unidade entre ensino e pesquisa; obrigava à concentração do ensino e da pesquisa básicos, de modo a formarem um sistema comum para toda a universidade. Obrigava, também, à criação de uma unidade voltada para a formação de professores para o ensino secundário e de especialistas em questões pedagógicas - a Faculdade (ou centro ou departamento) de Educação.

Completando a departamentalização e a divisão dos cursos de graduação, o regime de matrícula por disciplina (regime de créditos) veio a compor uma tríade que levaria à pretendida minimização do custo da matrícula adicional, ou seja, a racionalização da produção

das universidades federais, ao menos em termos do ensino. As demais universidades foram estimuladas a seguir tal modelo.

Pelo princípio da eliminação da duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes, a reforma das universidades assumiu, assim, uma feição predominantemente organizacional, com clara inspiração taylorista e economicista.

Contraopondo-se à tradição brasileira, já secular, a Lei 5.540/68, conhecida como a Lei da Reforma Universitária, determinou que a universidade fosse a forma de organização por excelência do ensino superior, restando à instituição isolada o *status* de excepcional e transitória. No entanto, as afinidades políticas eletivas entre os governos militares e os dirigentes de instituições privadas do ensino superior fizeram com que o Conselho Federal de Educação assumisse uma feição crescentemente privatista. Assim, no momento em que a reforma do ensino superior proclamava sua preferência pela universidade como forma própria de organização do ensino superior, o CFE já se empenhava em propiciar a aceleração do crescimento dos estabelecimentos privados, a grande maioria isolados, contrariando a lei recentemente promulgada. O Congresso Nacional, fechado pelo acirramento do autoritarismo, menos de um mês após a promulgação da lei da reforma universitária, permaneceu à margem desse novo impulso atomizador acionado pelos grupos privatistas.

O princípio da universalidade de campo acarretou problemas de interpretação difíceis de se resolver, devido à persistência, mais ou menos implícita, da tríade Engenharia - Direito - Medicina. Para solucioná-los, a resolução CFE 29/74 determinou que, para assegurar a universalidade de campo, a universidade deveria oferecer pelo menos quatro cursos de graduação relacionados com cada uma das áreas fundamentais das Ciências Exatas e Naturais, das Ciências Humanas e das Letras e dois cursos de caráter técnico-profissional. Além dessa exigência, a resolução estabelecia outras, entre as quais a proporção de professores com pós-graduação e tempo integral, assim como a necessidade de comprovação por parte da entidade mantenedora da universidade de patrimônio próprio e de condições financeiras que assegurassem o bom funcionamento das atividades universitárias. As condições das instalações físicas eram longamente enumeradas, a exemplo do acervo da biblioteca, especificando-se o número mínimo de livros e de periódicos.

Essas exigências foram logo atenuadas, de modo que ressurgiram as críticas das corporações profissionais à expansão desordenada do ensino superior, particularmente das universidades. Isso porque as instituições privadas corriam em busca do *status* de universidade, devido à relevância econômico-financeira e dos privilégios que elas detêm quando comparadas com os estabelecimentos isolados, organizados ou não em federações ou associações de escolas. Em especial, a capacidade de criar ou extinguir cursos, assim como determinar o número de vagas em cada um deles, conforme a flutuação da demanda.

Nova regulamentação do processo de autorização e reconhecimento de universidades foi fixada pela resolução CFE 3/83, cujo conteúdo pode ser facilmente associado a uma vitória das instituições interessadas em se tornarem universidades. A facilitação foi a regra da nova resolução, a começar pela retirada, do âmbito da competência do CFE, das universidades previstas como passíveis de reconhecimento pelos governos estaduais.<sup>20</sup> A resolução eliminou todas as exigências antes feitas em relação ao corpo docente, mantendo apenas a referência a uma genérica qualificação. Do mesmo modo, omitiu-se a respeito da utilização do tempo contratado dos docentes. O acervo da biblioteca foi omitido. Na linha de uma relação mais favorável aos pretendentes, a resolução estipulou que, após a aprovação da carta-consulta, uma comissão de conselheiros passasse a acompanhar a instituição

pretendente durante um ano, pelo menos, antes de dar o seu parecer.

Todas essas mudanças expressam a oscilação entre momentos de facilitação e de dificuldade da criação de universidades, especialmente pela iniciativa privada, bem como a disputa pelo espaço de normatização do setor privado - ora o CFE ora o MEC. Essa oscilação e essa disputa persistem na segunda metade da década de 90.

#### *Estruturas e território*

Além da já mencionada fragmentação das Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras, a substituição das faculdades, escolas e institutos pelos centros foi o mais importante elemento da reestruturação das universidades brasileiras, especialmente das públicas. Combinada a esses elementos, a reforma universitária foi marcada pela reiterada tentativa de criação do *teacher's college* nas instituições brasileiras de ensino superior e na reestruturação de seu território.

A fragmentação das FFCL resultou de um movimento de autonomia das diferentes seções dessas faculdades, que cresciam em tamanho e se diferenciavam pela própria lógica de desenvolvimento do campo científico - especialmente da Matemática, da Física, da Química e da Biologia. Os docentes-pesquisadores dessas disciplinas almejavam, sobretudo, constituir unidades próprias e ter representação específica no Conselho Universitário para expressarem o poder que haviam alcançado de fato

no cenário científico e acadêmico, mas que a estrutura universitária freqüentemente ignorava.

No que diz respeito à área de Pedagogia, a fragmentação das FFCL resultou na criação das Faculdades de Educação em algumas universidades; em outras, de departamentos; em outras, ainda, de centros. Tal separação levou a uma tentativa que reiteradamente se tem feito para que as Faculdades ou os Centros de Educação se transformem numa versão nacional do *teacher's college*.<sup>21</sup>

A partir da fragmentação das FFCL, a estruturação das universidades brasileiras têm seguido quatro modelos básicos: 1) a agregação dos departamentos em alguns poucos centros; 2) a reunião dos departamentos em número maior de institutos, faculdades ou escolas; 3) a ligação dos departamentos diretamente à administração superior, sem instâncias intermediárias; e 4) a superposição de centros às faculdades, aos institutos e às escolas.

As rápidas e profundas mudanças impressas ao ensino superior brasileiro nos anos 60, especialmente às universidades da rede federal, foram acompanhadas e, até certo ponto, foram propiciadas por não menos rápidas mudanças no território universitário.

As faculdades localizadas em pontos diversos das cidades foram transferidas para os *campi*, em geral situados nas periferias urbanas, quando não fora delas. Fosse outro o contexto político, talvez o modelo espacial dos *campi* não tivesse alcançado a hegemonia tão rapidamente ou até fosse derrotado por outras soluções.

A principal argumentação que justificava a indispensabilidade do *campus* enfatizava a condição espacial para que os objetivos econômicos da reforma universitária fossem alcançados: a eliminação da duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes e, conseqüentemente, a minimização do custo médio da matrícula adicional, num ensino superior em rápida expansão.

As insistentes recomendações dos consultores norte-americanos sobre as vantagens do *campus* suburbano resultaram não só do fato de que esse era o modelo que eles conheciam e valorizavam em seu país, como, também, de que o consideravam adequado para eliminar ou atenuar o que julgavam ser a excessiva politização dos estudantes das

universidades brasileiras. Esse modelo foi reconhecido como adequado e logo apoiado pelas fontes de financiamento internacional<sup>22</sup> (com hegemonia norte-americana), mas foi, sobretudo, a receptividade que tal concepção encontrou no Conselho Federal de Educação e nas reitorias das universidades que determinou seu sucesso.

Enquanto o *campus* segregado e excluído passou a ser a regra para as universidades públicas em todo o país, as universidades privadas faziam justamente o contrário. Sem os constrangimentos que aquelas padeciam, utilizavam o espaço urbano disponível até o limite máximo possível, erguendo edifícios sobre os terrenos existentes. Assim, ao mesmo tempo em que as universidades públicas abandonavam os centros urbanos, as universidades privadas expandiam aí suas instalações. Embora esse processo segregacionista e monumentalista tenha sofrido uma inflexão ainda que tardia, os problemas advindos da segregação espacial das universidades públicas já não encontravam solução fácil nem barata.

O fim do "milagre econômico brasileiro" (1967-73) e a conseqüente emergência da crise dos anos 80 possibilitou a hegemonia, no âmbito do MEC e da direção das universidades públicas, de urbanistas e arquitetos que defendiam maior inserção das universidades na malha urbana, a utilização de materiais mais baratos e mais de acordo com o estilo arquitetônico de cada cidade, a construção de prédios mais simples e a definição de centros de convivência.

Tudo somado, como a maioria das universidades públicas não conseguiu transferir todas as suas unidades para os novos *campi*, a solução encontrada foi a coexistência entre territórios dotados de distintas morfologias, inserções diferenciadas no tecido urbano e limitadas possibilidades de uso acadêmico.

*Pós-graduação,  
pesquisa e carreira*

No bojo do processo de reforma universitária, as universidades brasileiras lograram instituir todo um novo segmento do sistema de ensino e de pesquisa - os programas de pós-graduação -, inspirados no modelo norte-americano.<sup>23</sup> Essa experiência suscitou interesse por parte dos administradores públicos e dos acadêmicos de vários países pela rapidez com que foi efetivada (uma década), pela amplitude (todas as áreas do conhecimento) e pela legitimidade (grande receptividade nos diversos setores intra e extra-acadêmicos).

Ademais, causou sempre estranheza que uma política assim ambiciosa em termos de modernização universitária tivesse sido tomada no auge do regime autoritário, quando os governos militares de outros países latino-americanos, com inspiração e práticas políticas similares, insistiam em medidas obscurantistas. Mesmo nos anos 90, quando se avançou sobremaneira no processo de democratização do país, a pós-graduação segue sendo um festejado segmento de ensino superior e do aparato de

pesquisa, considerado como algo que deve ser aperfeiçoado, jamais extinto nem radicalmente alterado.

Os programas de pós-graduação vieram a constituir o verdadeiro motor da reforma da universidade brasileira, uma espécie de enclave moderno nas universidades arcaicas (se antigas) ou inexperientes em termos acadêmicos (se recentes). Para isso, foi indispensável o intercâmbio com as instituições universitárias da Europa e dos EUA, mediante a estada nelas de brasileiros em programas de doutoramento e estágio, assim como a vinda de professores visitantes.

O incentivo à pós-graduação compensou as conseqüências depressivas advindas das intervenções policiais nas universidades nas duas décadas que se seguiram ao golpe militar de 1964, tanto em termos motivacionais quanto em termos do efeito multiplicador dos docentes-pesquisadores mais experientes, que haviam sido compulsoriamente aposentados por razões ideológicas.

A pós-graduação esteve associada, nas suas origens, ao propósito de formação de pesquisadores que, desde o início, eram empregados como docentes dos cursos superiores. Na situação existente no país, isso implicava a extinção ou a minimização do regime de cátedras, inclusive o fim do poder dos catedráticos de escolherem os seus auxiliares e assistentes.

Em 1966 e 1967, decretos presidenciais e pareceres do Conselho Federal de Educação minaram o poder e a legitimidade que os catedráticos haviam usufruído desde o início do

*A partir da década de 70, nas universidades federais a livre-docência caiu em desuso.*

século XIX. A Constituição de 1967 revogou o privilégio da vitaliciedade da cátedra, substituída então, nas universidades federais, por uma carreira docente mais aberta, constante de concurso de títulos e provas para os níveis inicial e final. As

sim, não foi difícil para o Congresso Nacional aprovar a proposta do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária, inclusive o dispositivo que extinguiu o regime de cátedras, mantendo, no entanto, os titulares desses cargos no último degrau da carreira docente.

De 1910 até 1965, os candidatos ao magistério superior das instituições de ensino superior deveriam enfrentar o concurso de livre-docência, instituído conforme inspiração alemã. Fosse antes de ser escolhido pelo catedrático para auxiliar de ensino, fosse depois disso, a livre-docência constituía uma espécie de credencial docente.

No início dos anos 60, a livre-docência permanecia dependente do regime de cátedras, que se encontrava desmoralizado pela efetivação dos professores das instituições federalizadas, que vieram a formar novas universidades. Além do mais, a livre-docência estava marcada, na tradição brasileira, pelo diletantismo, *ethos* cultural que não se combinava com a necessidade de formação rápida de um corpo docente qualificado e profissionalizado. Para isso, impunha-se a institucionalização de cursos, com currículo, corpo docente, condições de ingresso e de diplomação, independentes do regime de cátedras. A partir da década de 70, nas universidades federais a livre-docência caiu em desuso, pois o doutorado tornou-se condição suficiente para o acesso ao cargo de professor adjunto, restando o de professor titular, último degrau da carreira docente, aberto à disputa por concurso público entre os doutores e os adjuntos. A Universidade de São Paulo e suas congêneres paulistas mantêm até hoje a livre-docência como um grau acadêmico, obtido por concurso após o doutorado, condição necessária para o acesso ao cargo de professor adjunto.

Enquanto o regime de cátedras caminhava para a extinção, duas importantes medidas foram promulgadas em 1965, ambas para institucionalização da carreira docente. A Lei 4.881-A definiu, pela primeira vez no país, um Estatuto do Magistério Superior Federal. Sintonizadamente, o Conselho Federal de Educação aprovou o parecer 977 por solicitação ministerial, a fim de regulamentar os cursos de

pós-graduação previstos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, mas ainda não sujeitos a critérios de credenciamento.

Os motivos principais para tal regulamentação foram os seguintes: 1) formar professores competentes que pudessem atender à expansão quantitativa do ensino superior, garantindo, ao mesmo tempo, a elevação dos níveis de qualidade; 2) estimular o desenvolvimento da pesquisa científica por meio da formação adequada de pesquisadores; 3) assegurar a formação de quadros intelectuais do mais alto padrão para fazer frente às necessidades do desenvolvimento nacional em todos os setores.

Havia já naquela época a idéia, que foi ficando cada vez mais forte, de que a expansão do alunado nos cursos de graduação implicava a degradação de sua qualidade. Em 1965, o número de alunos do ensino superior tinha sofrido um crescimento muito rápido, chegando a 67% quando comparado com o início da década, sendo que o número de candidatos aos exames vestibulares aumentou essa taxa ainda mais.

Nesse sentido, o Estatuto do Magistério Federal promoveu uma mudança muito importante no percurso de qualificação e titulação dos candidatos à carreira docente: obrigou o auxiliar de ensino a apresentar certificado de conclusão de curso de pós-graduação no prazo máximo de quatro anos após sua admissão no cargo, como condição para a renovação do contrato. Em 1969, esse prazo foi estendido para seis anos, e estipulou-se que o mestrado seria o diploma

exigido para o auxiliar de ensino ascender ao nível de assistente, sob pena de ser excluído da universidade.

Mesmo com essa atenuação, permaneceu a exigência da pós-graduação, fosse como condição restritiva, fosse como incentivo salarial. Assim, a busca de cursos de mestrado e, posteriormente, de doutorado pelos professores das instituições federais de ensino superior foi, em grande parte, induzi da pela própria regulamentação de caráter funcional. A essa procura se somou a dos docentes que trabalhavam nas instituições privadas, que, na tradição brasileira, constituem um lugar de passagem para os que se preparam para disputar postos em instituições públicas.<sup>24</sup>

Em decorrência, os valores econômico e simbólico do título de mestre (depois, de doutor) elevaram-se significativamente, pois constituíram condição para ingresso e para promoção na carreira. Antes de tudo, como condição para a permanência na universidade para os que ocupavam nela posição de auxiliar de ensino. O resultado seria fácil de se prever: a intensa procura pelo mestrado, primeiro, e pelo doutorado, depois, como condição necessária para o ingresso e a promoção dos docentes nas universidades federais, assim como nas estaduais.

São quatro as categorias da carreira docente nas universidades federais: professor auxiliar, professor assistente, professor adjunto e professor titular. Em cada uma das três primeiras categorias existem quatro níveis intermediários, de modo que há o professor auxiliar um, dois, três e quatro; analogamente, para as categorias de professor assistente e adjunto. A cada um desses níveis corresponde um pequeno incremento salarial. Dois anos depois de ingressar na universidade como auxiliar, o docente será promovido de forma automática de auxiliar um a dois (e assim por diante) por tempo de serviço, independentemente do tipo de trabalho que tiver desempenhado no período. A legislação determina que a passagem de auxiliar quatro a assistente um depende de uma avaliação interna, realizada conforme as normas de cada universidade, o que faz com que as exigências variem de uma instituição para outra. Em algumas universidades, o processo de avaliação para promoção começa no nível departamental, continua na faculdade e segue na administração superior; em outras, o processo é similar ao da promoção automática dos níveis internos de cada categoria.

O mesmo ocorre de assistente quatro a adjunto um, mediante avaliação interna, que pode ser mais ou menos severa, e por tempo de serviço, até o nível quatro. Mas não é possível passar-se a professor titular por tempo de serviço ou por avaliação interna - para isso é necessário o concurso público, vale dizer, que admite candidatos da própria universidade e de fora dela.

O elemento mais importante da articulação entre pós-graduação e promoção na carreira docente é que um professor auxiliar que conclui seu mestrado passa diretamente a assistente. Se o curso concluído for o doutorado, o professor passa diretamente a adjunto um, sendo ele assistente ou, até mesmo, auxiliar.

A categoria de professor auxiliar está idealmente destinada, então, aos simplesmente graduados; a de professor assistente, aos mestres; e a de professor adjunto, aos doutores. Como vimos, o acesso à categoria de assistente pode ser feita, também, por tempo de serviço, assim como à de adjunto.

É importante mencionar que o ingresso na carreira docente só pode ser feita mediante concurso público, em qualquer que seja a categoria. Assim, uma universidade pode abrir concurso para professor auxiliar, para o qual o requisito acadêmico é a conclusão de curso de graduação na área de conhecimento do concurso; a conclusão do mestrado (ou do doutorado) para um concurso para professor assistente; e o doutorado, para professor adjunto. No caso de professor

titular, também é necessário o grau de doutor, mas presume-se que as provas sejam mais rigorosas, havendo universidades que exigem a defesa de tese original. A implantação dos programas de pós-graduação foi intimamente associada à pesquisa universitária.

A já mencionada aliança tácita entre docentes-pesquisadores (principalmente das áreas biomédica, tecnológica e das chamadas "ciências exatas") com os militares e a tecnoburocracia assegurou recursos para a pós-graduação e a pesquisa nas universidades. Mais do que isso, propiciou a extensão do apoio às Ciências Sociais e garantiu que o controle desses recursos fosse exercido por comitês formados pelos próprios docentes-pesquisadores escolhidos por cooptação. E, ainda mais, propiciou a abertura das agências de fomento para as Ciências Humanas e Sociais, em especial o CNPq e a Capes.

Sem essa aliança, a pós-graduação dificilmente teria sido implantada no país, pelo menos com a rapidez e a amplitude com que ocorreu. A propósito, cumpre mencionar dois aspectos da implantação da pós-graduação, intimamente associados ao regime autoritário, que foram essenciais para seu sucesso.

Esses programas foram implantados de modo que dispuseram de facilidades administrativas e financeiras desconhecidas de qualquer outra instância universitária. Eles recebiam recursos diretamente das agências de fomento, e só a elas deviam prestar contas, em geral bastante simplificadas. A liberdade de

emprego dos recursos era bem grande, até mesmo para contratar funcionários fora do quadro. Podiam, também, receber professores visitantes sem o aval dos departamentos e até mesmo impor-lhes novos docentes. Os professores engajados nos programas raramente trabalhavam no ensino de graduação e na administração universitária, circunscrevendo suas atividades à pesquisa e ao ensino nos cursos de mestrado e de doutorado.

Embora essa especialização (vista de fora como auto-exclusão) tenha facilitado a rápida implantação dos programas, criou problemas de difícil solução para as universidades, que ainda se ressentem de uma espécie de divisão estamental entre a pós-graduação e os departamentos, os quais tratam dos cursos de graduação, de extensão e assumem a maior parte da carga burocrática.

A Lei 5.540/68 determinou, também, que o ensino fosse indissociado da pesquisa. Embora essa determinação buscasse evitar a existência de quadros de docentes distintos dos de pesquisadores, ela foi reinterpretada para significar que todo professor deveria, ao mesmo tempo, ensinar e pesquisar. Para isso contribuiu o programa de incentivo ao tempo integral e à dedicação exclusiva, com vantagens salariais substanciais concedidas aos professores que tivessem projetos de pesquisa aprovados por comissões internas de pares. Dessa posição - tempo integral e dedicação exclusiva para quem os almejassem -, as universidades federais evoluíram para a exigência de tal regime para todos os docentes nelas ingressantes.

Assim, a pós-graduação e a pesquisa, articulados à carreira docente, produziram uma mudança qualitativa do magistério universitário, não só nas universidades federais como também, nas estaduais e nas privadas. Embora o efeito de tal mudança seja bastante desigual, é possível assinalar a existência de 50% de doutores entre os docentes da Universidade Federal do Rio de Janeiro e de 60% na Universidade de São Paulo, valores bem superiores à média de 22% no conjunto das universidades federais e de 7% nas privadas.

No panorama da pós-graduação,<sup>25</sup> sobrepõe a participação das três universidades estaduais paulistas, especialmente da Universidade de São Paulo, responsáveis que são por praticamente 60% dos títulos de mestre e de doutor conferidos em todo o país. As universidades federais do Rio de Janeiro, de Minas Gerais, de São Paulo, do Rio Grande do Sul e de São Carlos destacam-se pelos programas de pós-graduação e pesquisa, além dos cursos de graduação e das atividades de extensão.

Em 1995, já se dispunha de 1.775 cursos de pós-graduação credenciados, 616 deles de doutorado, tendo, ao fim desse ano, 62,6 mil estudantes, dos quais 32,5 mil são bolsistas das duas principais agências federais de fomento, o CNPq e a Capes.<sup>26</sup> As universidades federais recebem cerca de dois terços dos mestrandos, enquanto que as estaduais, a metade dos doutorandos, responsabilidade predominante das universidades estaduais paulistas. Em 1995 foram outorgados 8,9 mil títulos de mestre e 2,5 mil de doutor.

#### A REFORMA UNIVERSITÁRIA DOS ANOS 90

Desde janeiro de 1995, o governo federal empreende uma intensa atividade reformadora no campo educacional, em todos os níveis e modalidades. Para isso, foi emendada a Constituição, promulgada uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e baixadas leis e decretos sobre os mais diversos aspectos.

Definidas na Constituição de 1988 como instituições onde ensino, pesquisa e extensão desenvolvem-se de modo indissociado, as universidades foram detalhadamente caracterizadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996. As universidades tornaram-se caracterizadas por sua produção e por seu corpo docente, podendo especializar-se por campo do saber. Pelo menos um terço de seu corpo docente deverá ter estudos pós-graduados. A mesma proporção dos docentes deverá ser contratada em regime de tempo integral.<sup>27</sup>

A criação de universidades continua conforme os padrões tradicionais, isto é, a partir de instituições preexistentes. Mas a legislação introduziu a figura do recredenciamento periódico, tanto das que provieram da integração de faculdades reconhecidas quanto das que não tiveram esses antecedentes.

Embora ainda não seja possível precisar todos os contornos do novo modelo universitário, serão focalizados neste tópico os pontos mais importantes desse processo, naquilo que concerne mais diretamente à instituição universitária: avaliação, autonomia e regime jurídico.

#### *Avaliação*

A avaliação institucional surgiu, no Brasil, na pós-graduação. Em 1976 foi realizada a primeira avaliação de todos os programas de mestrado e de doutorado do país, públicos e privados, por comissões organizadas pela Coordenação do Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior - Capes, do Ministério da Educação. De anual até 1981, a avaliação tornou-se bianual a partir de 1982.

A metodologia utilizada desde o início foi a do julgamento pelos pares, isto é, pelos próprios professores, que utilizam as informações fornecidas pelos próprios programas de pós-graduação, processadas pela Capes. As comissões foram, de início, indicadas pela direção da Capes, mas, como resultado das críticas feitas pelos programas, a montagem das comissões passou a ser feita por cooptação. A partir de ampla consulta

junto aos programas de pós-graduação de cada área do conhecimento, é elaborada uma lista de consultores que apresentem certos requisitos.<sup>28</sup> Dentre os nomes dessa lista, a direção da Capes escolhe os coordenadores de cada área do conhecimento que, por sua vez, colaboram na composição das comissões, sempre a partir das listas produzidas pelas consultas aos programas.<sup>29</sup>

Desde a segunda metade da década de 80 surgiram propostas para se estender esse tipo de avaliação ao ensino de

*Temia-se que os parâmetros não levassem em conta os diferentes contextos sociais e econômicos dentro do país.*

graduação e até mesmo a todas as universidades. Nesse sentido, o MEC lançou o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras, em 1992, que consistiu na provisão de recursos para que as instituições que

aderissem ao programa realizassem sua própria avaliação. Apesar do método auto-avaliativo e do princípio da adesão voluntária, o Paiub foi recebido com grande desconfiança pela comunidade acadêmica, em especial pelos sindicatos dos docentes e dos funcionários. Temia-se que ao enfatizar as dimensões quantitativas, a avaliação favorecesse as instituições dotadas de mais e melhores recursos humanos e materiais. Temia-se, também, que os parâmetros não levassem em conta os diferentes contextos sociais e econômicos dentro do país e, principalmente, que as comparações internacionais distorcessem os resultados e suas interpretações.

Apesar das desconfianças, em agosto de 1996 o Paiub já contava com a adesão de 94 universidades, das quais 38 federais e 22 estaduais, que receberam do MEC recursos financeiros para cobrir parte dos gastos com os projetos de auto-avaliação.

Sem que essa vertente da avaliação institucional fosse desativada, novos procedimentos para a avaliação dos cursos e das instituições de ensino superior foram estabelecidos pelo Ministério da Educação. Dentre eles, sobressai o Exame Nacional de Cursos, na realidade a avaliação do ensino de graduação a partir do desempenho dos estudantes.

Com efeito, o Exame Nacional de Cursos, iniciado em 1996, deu a partida para a montagem de um complicado mecanismo de avaliação, que mistura métodos finalísticos e institucionais. Além do descredenciamento de instituições de ensino cujos estudantes revelem repetido desempenho insatisfatório, confirmado por visitas *in loco* por comissões de especialistas, a legislação prevê o reordenamento institucional das universidades. As instituições que hoje têm o *status*

de universidade, que oferecem ensino de graduação de excelência, mas não alcançam igual desempenho na pós-graduação e na pesquisa, deverão ser reclassificadas como centros universitários.

Como centros universitários, as instituições de ensino superior continuarão a dispor da competência (ou irão adquirí-la<sup>30</sup>) para criar ou extinguir cursos, modificar o número de vagas em cada um deles, assim como outras atribuições próprias da autonomia universitária.

A prestação dos exames de final de curso é facultativa para os alunos, mas prestá-los é condição para a obtenção do diploma. No histórico escolar de cada concluinte consta apenas o registro da data em que ele se submeteu ao exame, não o resultado obtido. Este será fornecido apenas ao aluno, sendo vedada a divulgação dos resultados individualizados.

Os exames foram previstos para serem implantados gradativamente. Em 1996, foram submetidos aos exames de conclusão de curso os estudantes inscritos nas disciplinas do último período dos cursos de Direito, Administração e Engenharia Civil. Em 1997, foi a vez destes e dos concluintes dos cursos de Engenharia Química, Medicina Veterinária e Odontologia. Em 1998, foram acrescentados os cursos de Jornalismo, Engenharia Elétrica, Letras e Matemática. A cada ano, prevê-se que novos cursos sejam incluídos no processo, até que todos os concluintes sejam anualmente submetidos a esses exames.

Para a definição dos objetivos e outras especificações necessárias à

elaboração das provas, o ministro da Educação constitui uma comissão para cada curso, composta de até 10 pessoas, mediante cooptação, de modo que esteja garantida a representação do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, assim como dos conselhos federais e das associações nacionais de ensino das profissões regulamentadas. Atuam, também, no processo de elaboração das provas as comissões de especialistas da Secretaria do Ensino Superior do próprio ministério, constituídas por áreas do conhecimento, as mesmas que colaboram nos trâmites de autorização de cursos novos, mediante a elaboração de relatórios sobre cada solicitação.

Com base nas especificações dessas comissões, as provas são elaboradas e aplicadas por entidades sem fins lucrativos, externas ao MEC e às instituições a serem avaliadas. Mas a última palavra desse complexo processo de avaliação das universidades federais é do Conselho Nacional de Educação.

Órgão colegiado máximo da área, o Conselho Nacional de Educação possui funções homologatórias no que diz respeito às políticas gerais do Ministério da Educação, mas tem a última palavra no que se refere ao reconhecimento de cursos superiores, à criação de instituições de ensino superior e ao credenciamento e reconhecimento de universidades.

#### *Autonomia*

A Lei da Reforma Universitária de 1968 mencionava a autonomia didático-científica, disciplinar,

administrativa e financeira das universidades, mas continha diversos dispositivos que as limitavam. Entre eles, a escolha de dirigentes o que, aliás, reafirmava os procedimentos recorrentes no ensino superior brasileiro.

No caso das universidades federais, o mecanismo de cooptação para a escolha de reitores e diretores, em vigor desde o Estatuto de 1931, foi alterado em prejuízo da autonomia das instituições. A elaboração da lista de nomes de candidatos a reitor, para posterior escolha pelo presidente da República, já não seria atribuição do Conselho Universitário unicamente, mas sim deste em conjunto com outros conselhos da universidade - de ensino, de pesquisa, de extensão, de curadores, em que prevaleciam os membros nomeados pelo próprio reitor. As listas de candidatos já não teriam três nomes, mas seis, de modo a, aumentar a probabilidade de inclusão de pessoas afinadas com o regime militar.

Foi essa forma de escolha de dirigentes que suscitou a reorganização do movimento social universitário, mais dos docentes do que dos estudantes. Vejamos como isso se deu.

A grande expansão do ensino superior no período imediatamente posterior ao golpe militar de 1964 resultou da substituição do regime de cátedras pelo regime departamental nas universidades públicas, e do incentivo governamental à criação de faculdades privadas. Tal expansão implicou a mudança da composição social tanto do alunado quanto do professorado. Aumentou significativamente o contingente de alunos com idade mais elevada, de trabalhadores em tempo parcial ou integral. Entre os docentes, aumentou o número dos muito jovens.

O movimento estudantil havia perdido grande parte de seu ímpeto, mas muitos dos novos professores tinham experiência de organização política, e levaram à sua nova categoria social as plataformas e as práticas organizacionais dos estudantes do início da década de 60. Assim, se a década de 70 assistiu, no Brasil, à desmobilização do movimento estudantil, presenciou também o nascimento do movimento docente de caráter sindical, baseado em associações de professores de cada universidade, reunidas na Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior - Andes, depois Sindicato Nacional. Esse movimento docente consolidou-se nas universidades públicas, mas encontrou fortes barreiras nas universidades privadas, especialmente nas faculdades isoladas.

As vicissitudes da conjuntura política do país, mais do que o contexto propriamente universitário, levaram as associações de docentes, conjuntamente com as de funcionários e de estudantes, a dar especial importância à eleição de reitores e diretores pelo voto direto. À medida que o último governo militar foi se desintegrando pelo avanço das conquistas democráticas, várias universidades estabeleceram compromissos entre essas demandas de eleição direta dos dirigentes e os dispositivos legais em vigor. Uma fórmula que se utilizou amplamente foi a da "consulta à comunidade universitária", processo pelo qual os conselhos superiores das universidades endossavam as listas dos seis nomes mais votados dos candidatos a reitor. Estudantes, professores e funcionários técnico-administrativos tinham seus votos ponderados pelos respectivos contingentes, de modo que cada categoria atingia uma terça parte dos votos.

Saudada nos anos 80 como o advento da democratização da gestão universitária, a prática de consultas para a elaboração das listas de candidatos a reitor deu ensejo a muitas distorções, tanto do lado dos eleitores quanto do lado dos candidatos, sem esquecer os conflitos freqüentemente advindos da falta de respaldo jurídico da consulta: as listas de nomes formalmente encaminhadas à Presidência da República (ou ao Ministério da Educação, por delegação) nem sempre correspondiam à votação obtida pelos candidatos, mas freqüentemente havia substituição total ou parcial dos indicados.

Em dezembro de 1995 foi aprovada a Lei 9.192, que admitiu o procedimento das "consultas à comunidade". A proporção de docentes participantes dos órgãos colegiados superiores passou a ser de no mínimo 70%. Este é, também, o peso do voto dos docentes no caso de consulta à "comunidade universitária" sobre os candidatos a reitor e vice-reitor. Os três nomes mais votados compõem uma lista de onde o presidente da República escolhe o reitor. Em procedimento análogo é escolhido o diretor de unidade universitária, sendo que, nesse caso, o reitor é que fará a escolha, institucionalizando-se uma delegação até então provisória. Os candidatos a reitor e a diretor de unidade deverão pertencer aos dois níveis mais elevados da carreira docente (titular ou adjunto) ou, então, deverão ser portadores do grau acadêmico de doutor. Os titulares de cargos análogos, nas universidades estaduais ou municipais, serão escolhidos conforme determinações dos respectivos sistemas de ensino; os das privadas, de acordo com seus estatutos, sem constrangimentos legais.

Para além da escolha de dirigentes, tramita no Congresso Nacional um projeto de emenda constitucional que modifica os termos da Carta Magna para que as universidades federais passem a contratar e a dispensar pessoal, sem os constrangimentos das normas do serviço público, assim como a estabelecer os níveis de remuneração de seus docentes e funcionários técnico-administrativos. O orçamento das universidades federais seria definido de forma global, sem quaisquer especificações.

A concepção da autonomia financeira e funcional tem sido muito discutida devido aos interesses envolvidos. De um lado, estão os reitores e os sindicatos de docentes e de funcionários, junto com as entidades estudantis, que defendem a manutenção do pessoal como parte integrante do funcionalismo público. O que se imporia é a retirada das restrições administrativas e financeiras impostas pelo governo federal às universidades, assim como a elaboração de mecanismos de transferência automática e suficiente de recursos financeiros. De outro lado, está o governo, que pretende condicionar a autonomia e o financiamento, principalmente, a critérios quantitativos de desempenho, assim como a eliminar a isonomia salarial das carreiras de docentes e de funcionários, o que tem sido atribuído a um intento privatista.<sup>31</sup>

#### *Regime jurídico*

Ao lado da profunda e conflitiva mudança no segmento das universidades federais, o quadro institucional-legal revela outro movimento: a diferenciação entre as instituições comunitárias e privadas.

As universidades confessionais procuram diferenciar-se das demais, de modo a poderem reivindicar a dotação de recursos públicos com legitimidade. Nesse sentido, elas criaram a Associação Nacional das Universidades Comunitárias - Abruc, que já conquistou espaços políticos importantes no âmbito do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras e representação própria nas comissões consultivas do MEC, assim como na indicação de nomes para o Conselho Nacional de Educação. Elas procuram construir sua identidade com base nos seguintes elementos principais: estão organizadas sob o regime jurídico de fundação de direito privado ou, ainda, de sociedade civil; seu patrimônio pertence a uma "comunidade", sem depender de famílias, de empresas ou de grupos com interesses econômicos; não distribuem dividendos, bonificações, participações ou parcelas de seu patrimônio a sócios da sociedade mantenedora. Com esses critérios, elas pretendem se diferenciar das universidades propriamente privadas, que, por sua vez, organizaram-se na Associação Nacional das Universidades Particulares - Anup, a qual procura mostrar que os critérios que pretendem distingui-las das comunitárias são mais subjetivos do que objetivos.

No entanto, as propostas elaboradas pelas universidades confessionais são bem concretas, capazes de produzir efeitos decisivos para a mudança no panorama do ensino superior brasileiro. Elas defendem a montagem de um sistema de avaliação amplo, que forneça critérios objetivos para a premiação ou a punição das instituições de ensino superior, independentemente do fato de serem mantidas por associações privadas ou pelos governos federal, estaduais ou municipais. As instituições de baixa qualidade deveriam ser descredenciadas, devido a ganância, incompetência, desleixo ou falta de "espírito público".

Em tudo convergente com essa pretensão identitária, o poder normatizador do governo federal projetou importantes modificações no quadro até então existente no que diz respeito à fronteira entre as esferas pública e privada no ensino superior, ao estabelecer critérios para distinguir as entidades com e sem finalidades lucrativas na manutenção do ensino superior.

Pela primeira vez, a legislação pertinente ao ensino superior admitiu a existência de entidades mantenedoras de instituições de ensino superior dotadas de fins lucrativos. Embora as instituições de ensino não possam mesmo ter fins lucrativos, suas mantenedoras freqüentemente os têm, existindo mecanismos de transferência de recursos entre ambas as entidades, o que a legislação ignorava.

O Decreto 2.306/97 suprimiu a imunidade fiscal das entidades mantenedoras que preferirem o regime das

sociedades mercantis ao das sociedades sem fins lucrativos. Com isso, elas passam a pagar impostos e contribuições, assim como seus membros<sup>32</sup> ficam impossibilitados de receber remuneração da entidade mantida, isto é, da instituição de ensino superior, universidade ou faculdade.

Mas as entidades mantenedoras que optarem pelo regime das sociedades sem fins lucrativos ficam obrigadas a publicar demonstrativos do movimento financeiro a empregar pelo menos 60% da receita das mensalidades escolares no pagamento de professores e funcionários técnico-administrativos; além de destinar seu patrimônio a outra instituição congênere ou ao Poder Público, no caso do encerramento de suas atividades.

#### PERSPECTIVAS

A previsão da direção da mudança no campo do ensino superior no Brasil é uma tarefa bastante arriscada, já que não se pode considerá-la independentemente dos processos de mudança sócio-política, nos contextos nacional e internacional, ambas passando por grandes turbulências. No entanto, é possível assinalar alguns elementos que não poderão estar ausentes em tal previsão.

##### *Segmentação institucional*

Coerentemente com os processos em curso de reforma do Estado, no sentido da redução do âmbito de suas atividades, o campo do ensino

superior apresenta mudanças que permitem prever o deslocamento da fronteira entre o setor público e o setor privado. De um lado, verifica-se uma redução do controle governamental sobre as universidades federais, além da indução para que passem a buscar no mercado parcelas crescentes de seus orçamentos. Devido a sua lógica implícita, esse mecanismo tem sido apontado como propiciador de um reforço das instituições situadas no núcleo Rio de Janeiro - São Paulo, com dois possíveis satélites, um em Minas Gerais, outro no Rio Grande do Sul, em flagrante contradição com a política econômica de desconcentração espacial do parque industrial. De outro lado, e de modo complementar, os subsídios públicos diretos ao setor privado do ensino superior tenderão a se reduzir, bem como a imunidade fiscal nele existente há seis décadas, mediante o controle das entidades mantenedoras, distinguindo-se as comunitárias das privadas.

A segmentação do campo do ensino superior, marcado que era pelas dicotomias público X privado e universidade X faculdade, tende a diferenciar-se ainda mais pelo surgimento

*A avaliação, nascida lia pós-graduação e já institucionalizada, tende a ser ampliada para todas as instituições de ensino superior.*

dos centros universitários dotados de autonomia e das universidades especializadas. Se esse processo de ressegmentação persistir conforme os padrões estabelecidos, é provável que o número de instituições reconhecidas pelo Estado como universidades diminua sensivelmente, ao

passo que deve aumentar, mais do que proporcionalmente, o número das instituições reconhecidas como centros universitários. Por ministrarem ensino profissional credenciado e disporem de autonomia, essas instituições seriam reconhecidas como universidades na maioria dos países latino-americanos.

No entanto, a despeito da intensa formação de universidades na década de 80 e de centros universitários na década de 90, a partir de faculdades isoladas, tudo indica que estes últimos permanecerão como um importante segmento no setor privado.

O segmento universitário do setor privado poderá dar origem a um grupo de instituições que compita com as universidades públicas em termos de qualidade do ensino de graduação, de oferta de pós-graduação e da pesquisa científica e tecnológica. A combinação dos baixos salários nas instituições públicas com a mais alta remuneração em certas universidades

privadas tem levado para estas últimas um número expressivo de docentes experientes, que deixam as universidades públicas, assim como jovens recém-doutores.

*Avaliação, credenciamento e financiamento*

A avaliação, nascida na pós-graduação e já institucionalizada, tende a ser ampliada para todas as instituições de ensino superior, notadamente a realizada com base em testes aplicados aos estudantes. No entanto, as limitações intrínsecas a esse tipo de avaliação deverão enfatizar outras modalidades, em especial a avaliação institucional, cujos procedimentos estão menos desenvolvidos no país, justamente por serem menos suscetíveis de padronização, de quantificação simples e de comparação inter-institucional. A compatibilidade entre as diversas modalidades de avaliação poderá constituir um problema não-negligenciável para a atuação do Conselho Nacional de Educação, notadamente para o cumprimento de uma de suas mais importantes atribuições: o credenciamento periódico das universidades.

A utilização dos resultados da avaliação das universidades públicas para fins de distribuição de recursos financeiros poderá vir a constituir-se em importante elemento de reforço da desigual distribuição de recursos acadêmicos no território nacional, beneficiando as instituições situadas no eixo Rio de Janeiro - São Paulo.

Outro importante elemento no financiamento das universidades é a cobrança de anuidades, vital no setor privado e subsidiário no setor público. Há sinais de que o Estado retirará os constrangimentos à cobrança de anuidades pelas instituições privadas de ensino superior, em sintonia com as políticas gerais de desregulamentação econômica. Por outro lado, a cobrança de taxas nas instituições públicas, cujo enfrentamento tem sido adiado por sucessivos governos, devido aos problemas políticos que tal medida suscitaria, dificilmente deixará de integrar a agenda de discussão dos próximos anos.

*Pós-graduação e pesquisa*

Motor da renovação da universidade brasileira por duas décadas, o binômio pesquisa e pós-graduação poderá vir a sofrer um forte revés em função do próprio processo de reforma do Estado e da ênfase no mercado como regulador da demanda de serviços universitários, em especial no que concerne à pesquisa. Se, no início da implantação dos programas de pós-graduação, nos anos 60, as empresas estatais constituíam uma demanda expressiva de pesquisa, induzindo o estabelecimento de uma ponte entre universidade e indústria, a privatização dessas empresas pode vir a retirar das universidades esse estímulo externo, tanto em termos de aporte de recursos quanto em termos de desafios tecnológicos, sem compensação por fonte alternativa.

Diante dos sucessivos cortes orçamentários e das reduções das quotas de bolsas de estudo, docentes e pesquisadores, em especial os das universidades públicas, têm se manifestado na defesa da necessidade de aumento dos investimentos governamentais em ciência e tecnologia, de modo a sustentar as políticas de aumento de competitividade das empresas para fazerem frente à abertura dos mercados, um imperativo da globalização da economia. Nesse sentido, os docentes e pesquisadores têm lembrado a contribuição que as universidades públicas deram na criação e no desenvolvimento da indústria aeronáutica brasileira, na liderança internacional da Petrobras na exploração de petróleo em águas profundas e no desenvolvimento precoce da fabricação de fibras óticas no país, assim como na formação de profissionais para os mais diversos setores da vida econômica, social e política.

#### *Carreira docente*

Depois da extinção do regime de cátedras, no fim da década de 60, a carreira docente foi reestruturada, nas universidades federais e em muitas estaduais, mediante a combinação do tempo de serviço e da pós-graduação. Com o previsível aumento do número de docentes com graus de mestre e doutor, novos critérios terão de ser definidos e/ou recuperados do regime de cátedras. Um dos critérios poderá vir a ser o da livre-docência após o doutorado, como condição para o acesso ao nível de professor adjunto, vigente, aliás, na carreira das universidades estaduais paulistas. Outro critério, jamais posto em prática (apesar de constar do Estatuto de 1931 por pouco tempo), seria o da "rotatividade das cátedras" nos termos da Carta de Córdoba. Seria o caso de os docentes terem de se submeter a concurso periódico para permanecerem no cargo, concurso esse aberto a candidatos de dentro e de fora da instituição.

A estrutura de poder no interior das universidades públicas poderá explicitar conflitos até agora latentes. Nas universidades federais, em particular, a uniformidade de padrões orçamentários e de carreira propiciou a criação e o desenvolvimento de sindicatos de docentes e de funcionários técnico-administrativos, cuja atuação levou à adoção de procedimentos dotados de forte caráter corporativo e/ou

populista. Reativamente, nota-se a emergência de um movimento de docentes e pesquisadores para reversão dessa tendência em proveito da retomada da hierarquia acadêmica e em detrimento do aparato sindical, o que tem contado com oscilante apoio governamental.

#### *Ensino de graduação*

o caráter essencialmente profissional dos cursos de graduação deve persistir, embora mais flexibilizado. Os currículos mínimos, compreendendo listagem de disciplinas e carga horária, estabelecidos pelo conselho máximo de educação, deverão dar lugar à indicação de conteúdos gerais (unidades de estudo), mas de modo tal que não ocupem mais do que a metade do tempo previsto para a realização de cada curso de graduação. Com isso, será possível a cada instituição de ensino superior adaptar os respectivos currículos às condições dos alunos e do mercado local de trabalho, assim como reduzir a duração de certos cursos, considerados excessivamente longos. Uma formação geral mais sólida deverá ser incentivada, de modo a propiciar a superação dos desafios das condições de exercício profissional em constante mudança. Além dos trabalhos desenvolvidos na própria instituição de ensino superior, a tendência é que sejam reconhecidos conhecimentos, habilidades e competências adquiridos fora dela, assim como o estudo independente, visando

desenvolver a autonomia profissional e intelectual.

Correlativamente à redução e flexibilização dos cursos de graduação (concebidos em função de áreas do conhecimento), serão criadas oportunidades adicionais de estudos superiores, mas que não propiciarão a obtenção da graduação. É o caso dos cursos seqüenciais por campos do saber, previstos na LDB-96. Tais cursos poderão atender à demanda específica de candidatos tanto quanto de grupos de candidatos sintonizados com a oferta de um curso novo em cada instituição, com duração inferior à de um curso de graduação, em caráter experimental ou não. Na hipótese da destinação individual, um curso seqüencial será organizado pelo próprio interessado, que escolherá, com a aprovação da instituição, disciplinas do elenco das oferecidas normalmente para os cursos de graduação. Na hipótese da destinação coletiva, um curso seqüencial será concebido para atender à demanda de qualificação técnico-profissional e artística que não coincida com a graduação propriamente dita, mas que poderá coincidir com ela no futuro.

#### *Acesso ao ensino superior*

Um dos aspectos mais marcantes do campo do ensino brasileiro é o grande crescimento do número de alunos no ensino médio, da ordem de 52% no período 1991-96. É possível que esse crescimento persista durante alguns anos, como resultado da

política governamental de redução dos padrões de repetência e evasão no ensino fundamental, assim como das mudanças no perfil do emprego, induzindo a busca de maior escolaridade pelos candidatos ao primeiro emprego. Desse modo, pode-se esperar pelo aumento da demanda de ensino médio que, conseqüentemente, aumentará a pressão por novas vagas no ensino superior. O Ministério da Educação estima que o número de concluintes do ensino médio tenha atingido a cifra de 1,5 milhão de jovens em 1998, quase tão elevada quanto o efetivo discente em todo o ensino superior (1,6 milhão).

Pode-se esperar que parcela expressiva dessa demanda adicional busque cursos noturnos, para o que as instituições brasileiras de ensino superior encontram-se despreparadas. De um modo geral, as universidades públicas, que oferecem o ensino de melhor qualidade, funcionam predominantemente no período diurno, ao passo que as instituições isoladas privadas o fazem no período noturno. Assim, os estudantes que não tiveram acesso a um curso médio de boa qualidade tendem a ingressar nos cursos superiores de mais baixa qualidade.

Esse quadro de reforço das desigualdades sociais torna-se agravado pela localização espacial das universidades públicas. Instadas a se transferirem para *campi* situados na periferia das cidades, quando não para fora delas, as universidades públicas têm na localização um fator de desestímulo ao oferecimento de cursos noturnos, tanto para os docentes quanto para os estudantes.

Convergentemente com o possível crescimento do contingente estudantil, o já tradicional processo de seleção de candidatos aos cursos superiores no Brasil - os exames vestibulares - pode vir a ser substituído, total ou parcialmente, pela avaliação do desempenho dos estudantes ao longo do ensino médio. Experiências nesse sentido já começaram a ser feitas em alguns estados por fundações de prestação de serviços educacionais e por universidades, públicas e privadas, as quais contam com ostensivo apoio ministerial.

Depois que a LDB-96 deixou de mencionar os exames vestibulares, ao contrário de toda a legislação anterior desde 1910, ganharam força os projetos de lei destinados a fazer com que o desempenho dos alunos no ensino médio passe a ser determinante no processo de seleção dos candidatos aos cursos superiores. A orientação que tem prevalecido na discussão que

se desenvolve é a de que cada instituição deverá escolher os critérios que empregará na seleção. Assim, uma universidade poderá definir que os candidatos serão selecionados e escolhidos mediante exames vestibulares, sem levar em conta o desempenho no ensino médio. Outras universidades poderão renunciar a tais exames, estabelecendo que considerarão apenas os resultados do ensino médio ou poderão, ainda, estabelecer que uma parte das vagas será preenchida por candidatos selecionados mediante exames vestibulares e outra parte, mediante os resultados do ensino médio.

Já antecipando essa prática, o MEC deu início, em 1998, aos exames nacionais do curso médio, que serão realizados uma vez por ano, com caráter voluntário para os alunos. Espera-se que os resultados desses exames possam servir tanto às instituições de ensino superior na seleção dos seus candidatos quanto ao próprio ministério na avaliação do ensino médio.

Ao perpassar todas essas dimensões, concluímos que existem dois vetores contrários de impulso das mudanças no ensino superior brasileiro, cuja resultante não é possível divisar por enquanto. Um dos vetores sinaliza o prosseguimento do processo de modernização institucional iniciado nos anos 50 e acelerado com a reforma universitária dos anos 60. Trata-se de um processo centrífugo de difusão de padrões acadêmicos e organizacionais, desde um núcleo situado na região centro-sul do país, no qual a indução governamental desempenhou um papel de grande relevância. Dependendo do papel assumido pelo Estado nos próximos anos, esse vetor poderá ser intensificado ou, então, ceder lugar ao outro, que aponta para a recomposição centrípeta do campo do ensino superior, no qual as desigualdades regionais serão a referência principal, mediadas pelo mercado, em especial pela renda dos alunos e da demanda local de serviços.

## NOTAS

<sup>1</sup> Em 1990 havia 95 universidades. O grande crescimento (34% em seis anos) resultou do aumento do número de universidades estaduais (de 16 para 25) e privadas (de 40 para 59).

<sup>2</sup> Há uma controvérsia sobre o *status* institucional das associações de escolas ou faculdades (também chamadas de federações). Para uns, elas são candidatas "naturais" a se transformarem em universidades devido à diversidade dos cursos que oferecem, em geral na área de Humanidades. Para outros, elas são apenas faculdades que obtêm ganhos de escala em certas atividades administrativas. Nesse texto, as associações serão consideradas instituições isoladas de ensino superior.

<sup>3</sup> O regime federativo e a diversidade das elites regionais levou a que as iniciativas de criação de universidades públicas partissem das três instâncias do Estado: do governo federal, dos governos estaduais e, mais recentemente, das administrações municipais. Com uma única exceção, cada unidade da federação dispõe de pelo menos uma universidade

federal. Com a exceção de São Paulo, a universidade federal é a maior e mais importante instituição de ensino superior em cada estado. Em suma, as universidades públicas abrangem 39 instituições federais, 25 estaduais e 4 municipais.

<sup>4</sup> Em 1990 elas eram 35 e pelo que se vê constituem o segmento que menos cresceu em todo o ensino superior universitário. As faculdades isoladas também pouco aumentaram em número total, pois a criação de novas instituições foi contrabalançada pela criação de associações, assim como a transformação de parte destas últimas em universidades.

A mais importante é a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, a primeira universidade privada do país. Reconhecida pelo Estado em 1946, a PUC-RJ goza de grande prestígio na comunidade acadêmica.

Após a expulsão dos jesuítas em 1759, o ensino de Filosofia passou a ser ministrado nos conventos de outras ordens religiosas, especialmente nos franciscanos.

Assim como Portugal antecipou no campo do ensino os ideais da burguesia francesa, as 13 colônias inglesas da América anteciparam a democracia política.

Com o fim da escravatura em 1888, entraram no país grandes contingentes de trabalhadores europeus, principalmente portugueses, espanhóis, italianos e, mais tarde, japoneses. Dentre os trabalhadores de origem européia havia os que possuíam experiência de organização sindical e partidária em seus países. Eles constituíram, então, uma vanguarda político-sindical no movimento de contestação da ordem existente, profundamente discriminatória. Até 1930, a "questão social" era concebida pelos governantes como " questão de polícia", negando-se aos trabalhadores liberdade de organização sindical e os mais elementares direitos sociais, em termos salariais e previdenciários. Na década de 1910, não só os trabalhadores desenvolveram movimentos reivindicatórios nas maiores cidades do país como, também, os militares insurgiram, contestando o poder das oligarquias de base latifundiária.

<sup>9</sup> Essa condição foi logo suprimida.

<sup>10</sup> A demora na convocação de uma assembléia constituinte, por causa da insistência de Vargas em governar discricionariamente e, ainda mais, implementando uma política econômica contrária aos interesses das oligarquias paulistas, levou a uma aliança entre estas e amplos setores das camadas médias, com destaque para os estudantes dos cursos superiores situados no estado de São Paulo. A plataforma política de imediata reconstitucionalização do país recebeu apoio de tropas do Exército, que se juntaram à Polícia Militar e a batalhões de voluntários civis. Depois de intensa mobilização industrial e de três meses de combates, o levante foi derrotado pelas forças federais e dos estados vizinhos, leais ao governo provisório. No entanto, Vargas foi obrigado a conceder aos revoltosos a reivindicação de eleições parlamentares para o ano seguinte. O novo Congresso veio a assumir funções constituintes, de modo que, em 1934, foi promulgada a segunda constituição do Brasil republicano.

<sup>11</sup> MESQUITA FILHO, Júlio de. *Política e cultura*. São Paulo: Martins, 1969.

<sup>12</sup> AZEVEDO, Fernando de. *A Cultura Brasileira*. São Paulo: Melhoramentos/Editora da USP, 1971.

<sup>13</sup> A Constituição de 1937 determinava a convocação de eleições gerais em 1943, as quais foram adiadas por causa da guerra.

<sup>14</sup> Vargas foi eleito Presidente da República pelo voto popular nas eleições de 1950, mas não completou seu mandato. As contradições econômicas, a erosão de sua base de sustentação política, bem como o crescimento da oposição parlamentar e militar levaram-no ao suicídio em 1954.

- 15 O caso mais importante foi o da Universidade de Minas Gerais, mantida pelo governo estadual desde sua criação, em 1928.
- 16 De 1920 a 1937, denominada Universidade do Rio de Janeiro. Desde 1965, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- 17 Foram 39 as universidades e as faculdades estaduais ou privadas contempladas com recursos do governo federal, para cuja esfera de poder foram transferidas.
- 18 De 1954 a 1961, mais nove instituições de ensino superior, estaduais e privadas, foram "federalizadas" .
- 19 Depois Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, mantendo-se a sigla CNPq, e transferindo-se para o Ministério da Ciência e Tecnologia. Na década de 70, atuaram no mesmo sentido o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico BNDE e a Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP.
- 20 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1961, possibilitava aos governos dos estados que mantivessem universidade própria, com funcionamento regular durante cinco anos, decidir sobre o reconhecimento de novas universidades mediante a aprovação dos seus estatutos, bem como do reconhecimento dos estabelecimentos isolados de ensino superior, depois de um prazo de funcionamento regular de dois anos, no mínimo. Analogamente, o pronunciamento do conselho estadual de educação era condição para o decreto do governador. Essa atribuição se aplicava, originalmente, tanto aos estabelecimentos mantidos pelos governos estaduais quanto pelas prefeituras municipais.
- 21 Nesse modelo, calcado na universidade norte-americana, os candidatos ao magistério, qualquer que fosse a *matéria* que pretendessem lecionar, ingressariam no *teacher's college* e só procurariam as unidades especializadas para cursar as poucas disciplinas de conteúdo científico ou artístico. Desde o *Estatuto* de 1931, o modelo brasileiro da licenciatura, isto é, dos cursos superiores que visam formar professores para o ensino secundário, consiste na colaboração entre os institutos especializa dos e a seção de Pedagogia da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, sendo que o lugar desta última foi ocupado pelas Faculdades, Centros ou Departamentos de Educação após a reforma universitária de 1968. Depois de quatro anos de bacharelado nos cursos de Matemática, de Física, de Química, de Biologia, de Filosofia, de Ciências Sociais etc., os estudantes cursam um ano de disciplinas didático-pedagógicas. Em certas instituições, essas disciplinas têm sido cursadas ao longo do bacharelado. Em algumas universidades, certos cursos apresentam maiores exigências para o bacharelado do que para a licenciatura.
- 22 O Banco Interamericano de Desenvolvimento propiciou condições objetivas para a implantação do modelo dos *campi* segregado, por intermédio de convênios de apoio financeiro e de assistência técnica ao Ministério da Educação.
- 23 Existem programas de pós-graduação situados fora das universidades, em faculdades isoladas ou em instituições de pesquisa científica e/ ou tecnológica. No entanto, a maioria dos programas encontra-se em universidades.
- 24 Mais recentemente, há universidades privadas que vêm fixando padrões elevados de qualificação de seu corpo docente, como um dos componentes de competição pelos estudantes e pelos recursos governamentais. Complementarmente, essas universidades têm incorporado professores de alta qualificação, precocemente aposentados das universidades públicas.
- 25 No sentido estrito, a pós-graduação compreende os cursos de mestrado e doutorado, de feição semelhante aos norte-americanos. No sentido lato, compreende os cursos de especialização, que não exigem a defesa de teses ou dissertações, não conferem grau acadêmico, estando mais voltados para aplicações práticas.

- 26 As agências estaduais também oferecem bolsas para o mestrado e o doutorado, o que propiciou a quase todos os pós-graduandos obterem bolsas durante parte de seu curso ou em todo ele, até meados da década de 90. Desde então, os severos cortes orçamentários têm restringido o número de bolsas oferecidas.
- 27 Ambas as condições deverão ser atendidas num prazo de dez anos, contados a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, isto é, até 2005.
- 28 São eles: experiência na formação de mestres e doutores, produção científica significativa, experiência em consultoria técnica e acadêmico-científica.
- 29 Para tanto, levam-se em conta critérios tais como competência, representatividade institucional e geográfica, e disponibilidade para o exercício da função. 30 Seria esse o caso da associação de faculdades que aspiram a obter o *status* universitário. 31 Até o momento, a cobrança de anuidades não tem sido aventada pelo Governo Federal.
- De todo modo, seria necessária nova reforma constitucional para tanto, pois a Carta Magna estabelece que o ensino é gratuito nas instituições públicas, em todos os níveis.
- 32 Instituidores, dirigentes, sócios, conselheiros ou equivalentes.

## BIBLIOGRAFIA

- CUNHA, Luiz Antônio. *A universidade crítica - o ensino superior na República Populista*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1982.
- . *A universidade temporã - o ensino superior da Colônia à era de Vargas*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1985.
- . "Universidad y Estado en Brasil: pasado y presente". In: *Universidad y Política en América Latina*. México: UNAM, 1987.
- . *A universidade reformada - o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.
- . "Estado y universidad en Brasil: cooperación y conflicto". In: *Perfiles educativos*. México, n° 69, julho/setembro, 1995.
- . "Nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída". In: *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, n° 101, julho, 1997.
- DURHAM, Eunice. "O sistema federal de ensino superior: problemas e alternativas". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n°23, outubro, 1993.
- FARIA, Júlio Cezar de. *Da fundação das universidades ao ensino na colônia*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1952.
- FERNANDES, Florestan. *Educação e sociedade no Brasil*, São Paulo: Dominus/USP, 1966.
- FORACCHI, Marialice M. *O estudante e a transformação da sociedade brasileira*. São Paulo: Nacional, 1965.
- PINTO, Álvaro Vieira. *A questão da universidade*. Rio de Janeiro: Editora Universitária/UNE, 1962.
- RIBEIRO, Darcy. *A universidade necessária*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Formação da comunidade científica no Brasil*. São Paulo: Nacional, 1979.
- TEIXEIRA, Anísio. *Educação para a democracia*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1997.
- VELLOSO, Jacques R. (org.). *Universidade pública - política, desempenho, perspectivas*. Campinas: Papirus, 1991.