

A CONSTITUIÇÃO DA UNIVERSIDADE NO BRASIL (1960-2000): A REFORMA E A LUTA PELA AUTONOMIA.

OLIVEIRA, Katia Alves Oliveira¹; FERREIRA, Bruna Lima¹; MOURA BERGAMO, Thelma M.²

O presente trabalho apresenta as primeiras reflexões sobre as relações sócio-históricas entre o percurso da universidade brasileira, em particular do curso de Pedagogia, e o projeto societário neoliberal que norteou as diretrizes para a formação de professores a partir da década de 1960. Assume como recurso metodológico a pesquisa nas obras do sociólogo Florestan Fernandes e suas discussões sobre a natureza e finalidade social da Universidade brasileira, assim como as disputas de forças presentes nos projetos de reforma dessas instituições. Outro momento privilegiado é o projeto de Reforma Universitária empreendido durante o primeiro governo Lula, com a introdução da sua proposta de autonomia universitária e do conceito público não-estatal, em que recorreremos às discussões realizadas por Lúcia Wanderley Neves e Marilena Chauí, discutindo o alinhamento das propostas apresentadas na época com as políticas econômicas neoliberais, contra as quais a universidade luta, buscando legitimar sua função social. Apesar dos momentos políticos e sociais distintos que separam os dois recortes temporais percebe-se que o ideal de sociedade e o conceito de autonomia universitária são questões fundamentais para compreender os modelos de universidade pública propostos.

Palavras chaves: Reforma Universitária. Autonomia Universitária. Pedagogia.

1 Introdução

A partir de uma retomada da discussão sobre a constituição da universidade no Brasil, buscamos compreender a história de sua fundação e desenvolvimento no país, analisando os projetos sociopolíticos que permearam o processo de constituição e discussão da função social do ensino superior e o seu sentido na sociedade. Na tentativa de entender as relações sócio-históricas do percurso da universidade brasileira, recorreremos aos escritos do sociólogo Florestan Fernandes e as discussões realizadas por Lúcia Wanderley e Marilena Chauí sobre o alinhamento da proposta de Reforma de Base empreendida durante a década de 1960 e a proposta de Reforma Universitária do primeiro governo Lula, com a introdução da sua proposta de autonomia universitária e do conceito público não-estatal.

¹ Graduandas do curso de Pedagogia do IF Goiano – *campus* Morrinhos - <http://lattes.cnpq.br/7620085153061938>; <http://lattes.cnpq.br/9245611213306694>;

² Doutora em Educação. Professora do curso de Pedagogia do IF Goiano – *campus* Morrinhos - <http://lattes.cnpq.br/0108721244666715>

Nesse sentido, o texto tem como objetivo, a partir de uma pesquisa teórico-bibliográfica em trabalhos de pesquisadores brasileiros com significativa produção na área, promover uma retrospectiva histórica sobre a constituição da universidade no Brasil, com especial ênfase para a discussão sobre o projeto societário ao qual as discussões e propostas de reforma estavam vinculados, culminando com a análise da proposta de autonomia universitária que permeou as discussões do final do século XX.

2 Primórdios da universidade no Brasil

A primeira escola superior brasileira atendia aos interesses da elite imperial. Quando a Família Real chegou ao Brasil em 1808, os primeiros impressos foram instalados no país e, consubstancialmente, a educação teve um avanço técnico-científico com a introdução da Biblioteca Nacional e a construção da primeira universidade em território nacional. No início, a universidade brasileira era apenas mantenedora da educação superior da coroa portuguesa.

Tais razões se prendem à nossa formação econômica, social e cultural. Herdamos da colonização portuguesa, da sociedade senhorial e escravista, e da oligarquia da I República, níveis ínfimos de aspiração educacional, a propensão a bloquear a democratização do ensino e a concepção de que o ensino superior constitui um privilégio das elites das “classes possuidoras” (FERNANDES, 1975, P. 72)

A escola superior brasileira se constituiu como um modelo dependente, ligado ao império e as mudanças empreendidas no continente europeu. Foi um importante avanço para a colônia, mas após sua independência e desligamento da metrópole, o Brasil não conseguiu enfrentar seus problemas sociais e como país subdesenvolvido ainda continuou sobre forte influência externa.

Bem ou mal, o que conseguimos organizar institucionalmente e explorar construtivamente foi a “escola superior”. Ela se adaptava plasticamente às condições de um ambiente intelectual mais ou menos tosco e provinciano, que privilegiava socialmente o saber letrado e, em particular, o profissional liberal (FERNANDES, 1975, p. 73).

As primeiras escolas superiores formavam profissionais liberais com base em um ensino tecnicista que pouco se aprofundava na pesquisa e estudo teórico. A educação era apenas voltada para a especialização de mão de obra que mais tarde ocuparia funções tecnicistas no mercado de trabalho. Não se tinham professores preparados para o ensino superior. O que tínhamos eram profissionais liberais que ensinavam parcamente as funções de cada profissão.

Num país ainda dependente do capital estrangeiro, parcialmente industrializado e subdesenvolvido, manteve-se um modelo de universidade que não era estruturado e organizado para atender a grande massa populacional. Quem chegava ao ensino superior eram apenas os filhos da elite e burguesia. Os mais pobres mal conseguiam completar o ensino básico. Ainda de acordo com Fernandes (1975), as transformações que ocorreram a partir da década de 40, com suas origens no aumento do corpo docente e discente e a diferenciação entre ensino básico e pesquisa científica, provocaram uma crise no modelo de escola superior existente que tornou evidente as limitações dessa modalidade de ensino e sua inadequação para a oferta de educação científico-tecnológica, que subutilizavam os recursos educacionais necessários para a transformação da sociedade.

3 Reforma universitária de 1968

Mesmo depois da sua independência, o Brasil ainda continuou fortemente dependente do capital externo. Sendo influenciado social e culturalmente pelo ocidente desenvolvido. Ainda apegada ao ensino livresco, de segunda mão, o ensino superior brasileiro continuou a se alinhar ao cenário internacional do capital estrangeiro, preso a estruturas de conhecimento originalmente produzidas no exterior e que pouco se adequavam a realidade sociopolítica nacional.

A todo processo econômico – comercial, financeiro ou industrial – sempre corresponde um processo cultural condicionante ou consequente. E de maneira geral, a dependência (ou heteronomia) nunca é só econômica: ela é, simultaneamente, social e cultural (FERNANDES, 1975, p. 84).

O crescimento populacional e ascensão da classe média acarretou o aumento do número de matrículas no ensino superior e criou a necessidade da abertura de mais vagas nas universidades. Nas primeiras décadas do século XX, as mudanças técnico-científicas no mundo – decorrentes do avanço no processo de industrialização -, chamaram a atenção para a estrutura de formação da universidade brasileira, ainda arcaica. Tornou-se evidente a necessidade de uma reforma universitária que atendesse a nova realidade social, econômica e cultural, de um país que não podia mais ficar aquém dos avanços tecnológicos advindos do crescente processo de industrialização e urbanização internacional.

A própria desagregação do antigo regime e a formação concomitante do regime de classes acarretariam, como polos dinâmicos da revolução social interna, o rápido repúdio do velho modelo de escola superior e a elaboração de uma universidade brasileira totalmente divorciada de nossa herança educacional, voltada para as necessidades socioculturais do presente e para a construção do futuro (FERNANDES, 1975, p.105).

A sociedade brasileira precisava de um modelo de ensino superior que fosse capaz de responder às exigências intelectuais, sociais e culturais da nova ordem econômica, política e social. Uma civilização em alta expansão urbano-industrial requeria das sociedades capitalistas o conhecimento e preparo para lidar com as novas formas de produção econômica. Essas transformações não podem, entretanto, ser entendidas como um processo efetivo de superação da condição de dependência com relação aos países desenvolvidos. Os avanços propostos encontravam-se alinhados com as necessidades de adequação ao modelo econômico vigente, preparando mão de obra qualificada e mercado consumidor para o avanço do capitalismo.

Desse ângulo, o subdesenvolvimento não pode ser corrigido, preservadas as condições de dependência, por mais vantajosas que estas pareçam ser (para as classes sociais que especulam com o subdesenvolvimento; ou mesmo para a nação como um todo). A alternativa é a conquista de uma posição independente ao nível histórico em que se dá o crescimento e a difusão do padrão compartilhado de civilização. Portanto, para a “sociedade subdesenvolvida”, desenvolvimento não é qualquer tipo de transformação estrutural interna: é a mudança social que, além de destruir os laços de dependência para com o exterior, permite àquela sociedade a conquista de semelhante posição de autonomia cultural relativa, no seio de uma certa configuração civilizatória em crescimento (FERNANDES, 1975, p. 112).

O governo criou por decreto um Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU), em 2 de julho de 1968, que converteu-se na Lei nº 5540, promulgada em 28 de novembro de 1968. O GTRU procurou atender a reivindicações por modernização e reestruturação técnico-administrativa universitária, definindo de forma adequada as instituições de pesquisa, ensino e extensão. Destacando a urgência para a consolidação de cursos de pós-graduação nas instituições de ensino superior brasileiras. O projeto de reforma universitária desse período procurava responder a demandas aparentemente contraditórias e excludentes:

de um lado, a demanda dos jovens estudantes ou postulantes a estudantes universitários e dos professores que reivindicavam a abolição da cátedra, a autonomia universitária, mais verbas para pesquisas e mais vagas para ampliar o raio de ação da universidade; de outro lado, a demanda dos grupos ligados ao regime instalado com o golpe militar de 1964 que buscavam vincular mais fortemente o ensino superior aos mecanismos de mercado e ao

projeto político de modernização em consonância com os requerimentos do capitalismo internacional (SAVIANI, 2013, p. 373-374).

O novo modelo de universidade garantia amplo poder aos órgãos superiores, restringindo as liberdades de decisões dos reitores e demais instâncias diretivas às funções de cargos administrativos intermediários, cumpridores de ordens que atendiam aos interesses da ala mais conservadora da sociedade. Claramente, o novo modelo modernizante da universidade brasileira só foi aceito porque não ameaçava o *status quo* dos mais conservadores. Pelo contrário, a reforma se ajustaria ao padrão de desenvolvimento econômico internacional, focando a educação de forma isolada do contexto social e político, a partir de uma reforma técnico-administrativa, onde o governo seria a posição dirigente, com uma estrutura de poder que favorecia a poucos.

Assim, pois, a modernização da universidade ocorreu menos por pressão da rebelião estudantil do que pela descoberta de que a inovação poderá ser manipulada sem ameaças à estrutura de poder, ao mesmo tempo que se ajustaria mais a um certo padrão de desenvolvimento econômico, apontado este aspecto pelas forças internas e externas interessadas nessa modernização. Assim, pois, o governo não só cedeu às pressões, como também assumiu a responsabilidade da inovação. E foi esse fato que deu sentido ao “expurgo” dos aspectos políticos-ideológicos que informavam as propostas de reforma universitária vindas da própria universidade e à sua caracterização como modernização técnico-administrativa (ROMANELLI, 2014, p. 240).

Num sentido progressista a autonomia universitária defendida durante a reforma de 1960 buscava por fim às estruturas arcaicas de funcionamento das universidades, propondo relativa autonomia frente à intervenção do governo militar sobre as atividades acadêmicas. Resgatando o sentido grego da palavra autonomia - ser autor do *nomos*, ser autor da norma, da regra e da lei -, Chauí (2001) afirma que esse projeto buscava uma autoregulação da universidade pública, instituída de forma democrática como pretendia assegurar critérios acadêmicos para o funcionamento dessas instituições, afirmando sua independência com relação ao Estado. A autonomia assumia, portanto, um sentido sociopolítico associado a um ideal de emancipação social e produção de cultura e conhecimento.

Diante do crítico cenário político da Ditadura Militar, o corpo acadêmico sofre fortes pressões do governo, com relativo poder sobre os aparatos públicos nacionais. Sobre essa influência nasceu uma nova ideia de autonomia. Agora, conservadora, a autonomia que o Estado buscava instituir dentro das universidades se referia ao controle e investimento privado, desresponsabilizando o governo de seu compromisso real com a

educação. Nesse sentido, a ciência e a tecnologia, tonam-se forças produtivas que funcionam como meros suportes do capital em que o poder e a força capitalista se encontrariam no monopólio dos conhecimentos e das informações.

Para Saviani (2012) a marca teórica desse projeto era a orientação pedagógica inspirada na teoria do capital humano. A nova tendência educacional, de concepção produtivista, articulou o sistema educativo ao sistema produtivo e reduziu os indivíduos a moléculas sociais do sistema econômico, onde o que prevalece são os interesses individuais.

A educação passa a ser entendida como um investimento em capital humano individual que habilita as pessoas para a competição pelos empregos disponíveis. O acesso a diferentes graus de escolaridade amplia as condições de empregabilidade do indivíduo, o que, entretanto, não lhe garante emprego, pelo simples fato de que, na forma atual do desenvolvimento capitalista, não há emprego para todos: a economia pode crescer convivendo com altas taxas de desemprego e com grandes contingentes populacionais excluídos do processo. É o crescimento excludente, em lugar do desenvolvimento inclusivo que se buscava atingir no período Keynesiano (SAVIANI, 2012, p. 97)

4 A reforma e a luta por autonomia

A década de 1980 foi marcada pelo vislumbre do neoliberalismo, política social de desresponsabilização do Estado para com a promoção de programas sociais. A partir da década de 1990, Fernando Henrique Cardoso daria início a um longo processo de privatizações de instituições públicas que influenciariam, nos anos 2000, ao projeto de reforma universitária do primeiro governo Lula. A luta pela autonomia universitária, agora conservadora, colocaria o mercado como mantenedor de funções anteriormente, atendidas pelo Estado.

No campo conservador, autonomia significa a privatização das universidades públicas, através de certos mecanismos de financiamento; o descompromisso com a carreira docente, pela negação à política de isonomia salarial; a defesa da aproximação das universidades públicas com o mundo empresarial, orientando a perspectiva de um tipo de produção científica e tecnológica; e o fim da gratuidade escolar nas instituições públicas e o controle sobre a definição dos dirigentes universitários (NEVES, 2004, p. 92)

A reforma universitária do governo Lula buscou consolidar a afinidade entre sociedade e privatização da educação, relançando o conceito de público não-estatal, e intensificando o processo de autonomia financeira e administrativa das universidades brasileiras. Tais medidas reduziram as redes de ensino superior à condição de

prestadoras de serviços, acirrando a lógica capitalista da especialização e concorrência acadêmica.

Como medida para reduzir a disparidade social entre os estudantes que frequentavam as universidades públicas, foram criados programas que permitissem que jovens de classes sociais menos privilegiadas tivessem acesso ao ensino superior. Destacando o financiamento da educação superior privada, com despesas custeadas pelo Estado, por meio de programas de bolsas e financiamentos estudantis. Por fim, introduziu a educação à distância como uma estratégia de ampliação de número de vagas nas universidades públicas e privadas.

Entre as consequências imediatas desse processo merecem destaque a subordinação da oferta e funcionamento do ensino superior aos interesses dos grandes organismos internacionais assim como a submissão do trabalho docente a uma situação de vulnerabilidade às relações internas de poder de cada instituição, significando uma séria ameaça para a produção autônoma de conhecimento.

Segundo Guimarães (2008) a proposta de universidade nova apresentado como alternativa para o século XXI não houve o questionamento sobre o sentido e a finalidade da universidade pois assumiu como pressuposto ideológico uma compreensão dessa instituição enquanto formadora de sujeitos destinados ao mercado das profissões ou mercado de trabalho.

Ao se afirmar que ela está formando poucos, logo se propõe uma reforma para que atenda a um maior número de alunos. Essa reestruturação, fundada em princípios quantitativos, segue o que afirma Marilena Chauí (1982, p. 3), ser “o modelo organizacional da grande empresa, isto é, tendo o rendimento como fim, a burocracia como meio e as leis do mercado como condição” (GUIMARÃES, 2008, p. 44).

O entendimento desse autor é de que a universidade se tornou uma instituição que serve para formar mão de obra e sua eficiência passou a ser medida a partir de critérios como utilidade, eficácia, competência, custo-benefício. O estudo, a criação de conceitos, a pesquisa, a produção de conhecimentos foram relegados para um plano menor, fato que justifica a grande ênfase atribuída na formação e pesquisa de nível superior para a palavra inovação que passa a ser entendida como a produção de tecnologia aplicada ao setor produtivo.

Se no início dos anos 60, no Brasil, existiu um movimento de luta genuíno de transformação social, refletido no ambiente acadêmico pelos ideais de transformação

social, produção de conhecimento e independência intelectual com relação ao contexto internacional, o que se assistiu na proposta de reforma dos anos 2000 foi um alinhamento às propostas apresentadas pelo Banco Mundial, estreitando as relações de dependência, aprofundando a concentração de riquezas e reduzindo os investimentos nos direitos sociais dos cidadãos.

Assim constituída, a sociedade não oferece esperança para os jovens, nem segurança para as famílias. Não se ouve mais que o amanhã será melhor, ou que as coisas vão melhorar, afirmações próprias daqueles que trabalham e acreditam no trabalho (...) (GUIMARÃES, 2008, p. 46).

O sonho de ascensão social, projetado na trajetória acadêmica e na conquista de um diploma de curso superior, oculta o equívoco ideologicamente constituído de que a universidade seria capaz de promover a inclusão social. Dessa forma, as desigualdades sociais, a exclusão do mercado de trabalho passam a ser atribuídos à baixa eficiência ou total ineficácia da universidade em preparar os indivíduos para o mercado de trabalho e a transformam em alvo de programas e reformas que visam aumentar sua eficiência.

Exemplo dessa realidade foi o decreto de 24 de abril de 2007, que instituiu o Programa de apoio a planos de reestruturação e expansão das universidades federais – REUNI. Vejamos:

(...) o programa tem como meta global a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, no final de cinco anos, a contar do início de cada plano (BRASIL, Decreto nº6.096, art 1º, §1º).

A partir de programas como esse, percebe-se que o ideal de autonomia universitária, concebido no interior de um projeto de reforma pautado pelo alinhamento com os interesses do setor econômico, encontra-se novamente reduzido a ideais gerenciais de elaboração de estratégias que tenham como alvo o aumento do número de alunos, a diminuição da evasão e a maior inserção dos egressos no mercado de trabalho, o que reduz a formação à instrumentalização para o exercício eficiente de uma profissão.

5 Considerações Finais

Por meio de políticas que assumem o conceito de autonomia no sentido liberal as universidades públicas brasileiras foram, ao longo de sua história, e estão sendo

reduzidas a meras prestadoras de serviços e defendem a privatização das instituições públicas como medida de cerceamento das despesas e financiamentos estudantis. Essas medidas representam uma séria ameaça para o corpo acadêmico que fica à mercê das empresas de capital privado e reduz as atividades universitárias entre aqueles que fornecem serviços (docentes, técnico-administrativos) e aqueles que recebem serviços (discentes). O que reproduz a lógica capitalista da especialização e concorrência acadêmica.

Percebe-se a subordinação histórica da educação brasileira a objetivos e diretrizes estabelecidas por organismos internacionais associados aos interesses do grande capital e estabelecidos por meio de acordo bilaterais, ou multilaterais, que reduzem a sociedade brasileira à condição de dependência científica e tecnológica com relação aos países desenvolvidos.

Outro aspecto que merece destaque é o retrocesso sofrido com relação ao conceito de autonomia universitária. Se, em momentos históricos definidos, a discussão sobre a questão era pautada pelo sentido e finalidade do ensino superior e da universidade enquanto instituição social produtora de conhecimento e cultura, potencialmente capaz de transformar a sociedade, a partir da segunda metade do século XX o que se percebe é um esvaziamento do sentido dessa instituição. Nesse contexto, a autonomia passa a ser um conceito reduzido a parâmetros mercadológicos e gerenciais associados à capacidade de captação de recursos privados e auto-gestão econômica, o que submete o ensino superior aos interesses do mercado, reduz sua atividade à mera prestação de serviços e torna possível o direcionamento dos recursos públicos para o financiamento de instituições de educação privadas em detrimento do investimento em uma educação pública de qualidade.

Referências

BIANCHETTE, Roberto G. *Modelo Neoliberal e Políticas Educacionais*. São Paulo, Cortez, 2005.

BRASIL. Presidência da República, *Decreto 6.096*, de 24 de abril de 2007.

CHAUÍ, Marilena. *Escritos sobre a Universidade*. São Paulo: Unesp, 2001.

FERNANDES, Florestan. *Universidade Brasileira: reforma ou revolução?* São Paulo: Alfa Ômega, 1975.

GUIMARÃES, Ged. Universidade: reforma ou outra configuração. Em: ANDES. *Universidade e Sociedade*. Ano XVII, n. 41, p. 43-49, jan.2008. Disponível em: <http://portal.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-289306753.pdf> Último acesso: 21jul.2016.

MARTINS, A. S.; NEVES, L. M. W. *A proposta de autonomia universitária do governo Lula*. Em: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.). *Reforma universitária do governo Lula: reflexões para o debate*. São Paulo: Xamã, 2004.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.). *Reforma universitária do governo Lula: reflexões para o debate*. São Paulo: Xamã, 2004.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da Educação no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

SAVIANI, Dermerval. *A Pedagogia no Brasil*. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2012.

SAVIANI, Dermeval. *História das Ideias Pedagógicas no Brasil*. São Paulo: Autores Associados, 2013.