O conceito de universidade na reforma de 1968*

Edson Machado de Souza **

1. Introdução; 2. O contexto da época; 3. Funções e objetivo da universidade; 4. À guisa de conclusão.

1. Introdução

No momento em que se volta a discutir a reforma universitária brasileira, parece oportuno que se retomem os passos dados de 1966 até 1969, numa tentativa de interpretar as intenções e, se possível, o pensamento que as induziu, dos textos legais que iniciaram e finalmente institucionalizaram a chamada reforma.

O documento mais importante dessa fase terá sido certamente o Relatório Final do Grupo de Trabalho que, em 1968, elaborou o texto básico do que viria ser a Lei nº 5.540, conhecida como a Lei da Reforma. Antes e depois dela, decretos-leis haviam iniciado e posteriormente aperfeiçoaram o conjunto de textos legais que constituem o orçamento jurídico da reforma. Mas a importância do Relatório Final do Grupo de Trabalho reside no fato de que é o único documento que contém um corpo coerente de idéias, abrangendo todos os aspectos da vida universitária, desde um conceito de universidade até a sua estrutura e organização. É, portanto, o único repositório do que se poderia chamar o ideário da reforma.

Aos estudiosos da matéria não será difícil verificar que esse ideário não foi concebido, naquele exato momento, por aquele grupo de pessoas exclusivamente. Na verdade, muitos dos conceitos ali colocados já o haviam sido antes, por outras pessoas. Até sob esse aspecto, uma releitura do relatório é importante, sobretudo quando se tem ao lado textos anteriores de intelectuais, educadores e políticos brasileiros.

* Numa versão um pouco mais abrangente, este trabalho foi apresentado à reunião do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, realizada em Maceió, Alagoas, em julho de 1981.

** Professor e diretor-geral da Capes.

Uma exploração exaustiva do relatório não poderá ser feita nos limites de um único artigo como este. Por ora, vou limitar-me a apenas dois aspectos: o contexto histórico, conjuntural, em que o relatório veio à luz, e o conceito de universidade que o Grupo de Trabalho assumiu. Em trabalhos posteriores espero poder analisar outros aspectos, especialmente os relacionados com organização, estrutura e funções da universidade.

2. O contexto da época

Na segunda metade dos anos 60 tem início o período que passou para a história da educação com a "revolta estudantil". Até por volta de 1969, universidades de vários países foram abaladas por choques que chegaram a caracterizar verdadeiras revoluções. Confrontos entre estudantes e autoridades, universitárias e civis, sacudiram a paz de muitas comunidades pelo mundo todo. A universidade e a educação em geral da juventude passaram a ser o foco das atenções gerais, não apenas de educadores. A Unesco, aproveitando a sua Reunião Geral de 1968, convocou uma conferência especial sobre a juventude. Nos congressos e parlamentos de vários países a questão foi objeto de inflamados discursos. Medidas legislativas foram adotadas visando rever e modernizar os sistemas de ensino, particularmente o do ensino superior, numa tentativa de assim superar os problemas que vinham sendo levantados pela juventude revoltada. Um sopro de reformas educacionais perpassou por quase todo o mundo.

O Brasil, evidentemente, não passou ileso por esse período de ebulição. Os anseios de reformas educacionais, compartilhados por muitos educadores desde fins da década de 40[1] e parcialmente frustrados com a edição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1961, encontraram, na convulsão dos anos 60, campo fértil para o debate e a indução de um processo reformador. Entre as universidades brasileiras algumas ações inovadoras já haviam sido iniciadas, com o incentivo de órgãos oficiais ou espontaneamente. Em 1961, com diferença de poucos dias, acontecem dois fatos paradoxais: a aprovação da lei que autorizou a criação da Universidade de Brasília, incorporando importantes características inovadoras e, em seguida, a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases que, no capítulo do ensino superior, não apenas não inovou mas foi extremamente conservadora. Frustrou-se, assim, a expectativa da comunidade acadêmica e de reitores que, reunidos poucos

[1] Na realidade, já na década de 20, estes anseios estavam claramente manifestos nos trabalhos desenvolvidos no âmbito da Academia Brasileira de Educação. Ver, por exemplo, o relatório do Congresso de Ensino Superior, realizado no Rio, em 1927, e a publicação *O problema universitário brasileiro*, ABE, 1929.

meses antes por iniciativas do próprio ministro da Educação, haviam manifestado seu apoio a inovações que foram incorporadas ao projeto da Universidade de Brasília.

Após um refluxo, marcado pelo período de indefinição política de 1960 a 1964, a euforia desenvolvimentista que havia dominado o país no Governo Kubitschek volta a se fazer presente. O Governo federal cria mecanismos de incentivo ao crescimento econômico acelerado e fala-se em elevar o país à condição de "potência" no cenário mundial. Na concepção governamental do modelo de desenvolvimento necessário, o país precisava contar com um sistema eficiente de formação de recursos humanos, capaz de produzir os quadros que o esforço de desenvolvimento iria exigir. Ao mesmo tempo, a sistemática de planejamento governamental já havia identificado uma sintomática ineficiência, geradora de desperdícios, na administração das universidades oficiais.

Aliaram-se, portanto de um lado uma indiscutível ênfase na vinculação da Universidade às necessidades econômicas de mão-de-obra qualificada, e, por outro lado, a vontade governamental de imprimir maior racionalidade e eficiência gerencial à administração universitária. Somando-se a estes dois fatores, a pressão crescente e a esta altura já exacerbada da população, clamando pela expansão das oportunidades de educação superior, tornou inevitável que o governo assumisse como objetivo a ser perseguido a reforma que já vinha acontecendo como produto natural da evolução do pensamento da comunidade acadêmica nacional.[2]

É importante enfatizar essa tomada de posição governamental, pois ela tem um papel fundamental na evolução do processo reformador, a partir de 1966. Embora se deva reconhecer que a participação do Governo seria indispensável — notoriamente porque a legislação vigente era tolhedora das iniciativas espontâneas — a questão essencial é que dessa participação resultou uma legislação que não se limitou a favorecer a reforma, mas tornou-a impositiva e, novamente, limitativa.

[2] É importante lembrar alguns fatores importantes que contribuíram para essa evolução: a criação do CNPq e da Capes, em 1951, e da Cosupi, em 1958. O investimento na formação pós-graduada dos docentes e o incentivo à pesquisa científica eram funções básicas do CNPq e da Capes. O estímulo à aglutinação das "cátedras" afins em institutos e à implantação do regime de trabalho em tempo integral foram os principais mecanismos desenvolvidos pela Cosupi. Todos esses instrumentos tiveram significativa importância na formação de uma nova mentalidade em muitas universidades e escolas. Foi o efetivo início da Reforma Universitária.

Devendo consubstanciar-se em leis e decretos, era inevitável que as posições liberais e inovadoras compartilhadas pela maioria da comunidade acadêmica não pudessem ser amplamente contidas na reforma resultante. É fácil constatar que o próprio Grupo de Trabalho incumbido da elaboração dos projetos de leis e decretos não conseguiu traduzir adequadamente em suas propostas todas as concepções que informam o seu próprio Relatório Final. Esta incompletude dos textos legais é notória – e, de certa forma, benéfica – podendo ser constatada pelo esforço que ao longo dos anos vem sendo desenvolvido pelo Conselho Federal de Educação, quase sempre provocado pelas próprias universidades, no sentido de interpretar e reinterpretar seguidas vezes os textos legais, para permitir maior flexibilidade, autonomia e agilidade das universidades que desejam implementar inovações, seja de estrutura, seja de funcionamento. A reforma universitária não se esgotou, portanto, nos textos legais, mas vem sendo alargada, aprofundada e às vezes até revista por normas internas das universidades ou por pronunciamentos do Conselho Federal de Educação.

Mas a promulgação da reforma através de textos legais teve também uma virtude, tipicamente brasileira: a de forçar o surgimento de uma postura reformadora em todas as instituições. O esforço inicial de pura e simples adaptação de estruturas aos dispositivos legais foi seguido, em quase todas as instituições, de novas reformas internas, perseguindo modelos mais adequados, em função de peculiaridades e anseios institucionais mais particularizados.

Parece claro que duas vertentes alimentaram o processo de reforma desde seus passos iniciais, em 1966: de um lado, os interesses acadêmicos da comunidade universitária, sobretudo dos professores, em busca de condições mais adequadas para a produção científica e tecnológica; de outro lado, os propósitos racionalizadores da administração, empolgados pelo Governo federal, notadamente após a passagem do centro de decisões do Ministério da Educação e Cultura para o Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, agora fortalecido com o poder da definição dos orçamentos públicos. A forte presença do Ministério do Planejamento no processo da reforma se faz sentir na predominância, a partir de 1968 pelo menos, da vertente racionalizadora nas medidas determinadas pelo Governo, através de imposições legais, aliás, nem sempre estritamente observadas.

É sobre esse pano de fundo que começam a se desenhar os traços da Reforma Universitária Brasileira, contemporânea de reformas análogas em outros países. Obrigadas a se reestruturarem, por força de dispositivos legais; pressionadas por uma forte demanda social, desejosa de que alargassem as portas do seu vestíbulo; contestadas por uma sociedade ansiosa de modernização; estimuladas à contenção

de despesas e à racionalização dos investimentos por força dos controles governamentais estabelecidos, as universidades brasileiras estiveram, como muitas de suas congêneres no mundo, perplexas e hesitantes até o início da década de 70. A partir de então começa a estabilizar e a consolidar-se o processo reformador. As mudanças que então ocorrem já são fruto de experiência e do amadurecimento, não apenas da universidade, mas da própria sociedade.

Fica claro, portanto, que o que se conhece como a Reforma Universitária Brasileira não foi um episódio, um acontecimento isolado no tempo e no espaço. Essa reforma teve início antes e não se esgotou no conjunto de normas editadas entre 1966 e 1969. Essa reforma é um processo – inacabado, por sinal – que se alimenta continuamente na sua própria incompletude.

Esta mesma perspectiva foi assumida pelo Grupo de Trabalho da Reforma. Na sua Definição de princípios, capítulo introdutório do Relatório Final, diz o Grupo de Trabalho: " ... não temos a veleidade de outorgar uma reforma plenamente elaborada, mesmo se tivéssemos a convicção da excelência do modelo proposto. Estamos conscientes de que a reforma de uma obra de espírito como a universidade, tão complexa em seu ser e suas operações e tão diversa em seus interesses e objetivos, não poderia consumar-se em esquemas de ação e de funcionamento que lhe sejam impostos. O objetivo do grupo não é, portanto, *fazer* a reforma universitária, mas induzi-la, encaminhá-la ..."

E, mais adiante, " ... a verdadeira reforma universitária se processa no entrechoque de uma tríplice dialética: relação entre o Estado e a universidade, numa espécie de debate vertical; relação entre a universidade e as múltiplas forças da comunidade, à maneira de um debate horizontal, e, finalmente, no interior dela mesma, como revisão interna na dialética do mestre e do aluno".

Ao analisar os efeitos da Reforma Universitária Brasileira corre-se, portanto, um risco: exatamente o de analisar fatos e episódios, estanques no tempo e no espaço. Escuso-me, portanto, desde já, se uma ou outra vez estiver me referindo a aspectos da reforma que ocorrem aqui e ali mas que já tenham sido superados em uma ou algumas instituições.

3. Funções e objetivo da universidade

Uma análise da reforma da universidade exige que se comece por caracterizar as funções e o papel dessa instituição na sociedade.

É comumente aceita a noção de que as funções da universidade são o ensino, a pesquisa e a extensão. Mas isto não é suficiente, pois sem discutirmos o objetivo final fica difícil avaliar essas funções. Afinal, ensinar para quê? Pesquisar para quê?

A definição clara de objetivos constitui, sem dúvida, um dos sérios dilemas da universidade moderna, não apenas no Brasil. De fato, a universidade vive hoje uma contradição: deve ao mesmo tempo assegurar a pesquisa livre e fornecer quadros para o progresso da sociedade. Para entender a natureza dessa contradição devemos recordar, ainda que de maneira sucinta, ao menos duas concepções tradicionais da universidade, ou seja, dos seus objetivos.

Uma é a concepção liberal, cujo modelo mais conhecido é o da Universidade Alemã Humboldtiana. Nessa concepção, segundo Jaspers, a universidade é o lugar onde se realiza a pesquisa da verdade, sem restrições, numa comunidade de professores e alunos. A pesquisa da verdade é aqui vista como um direito da humanidade e não como simples atividade da universidade enquanto instituição. A humanidade tem o direito de buscar a verdade e os homens o direito de se educar nessa busca. A universidade é, então, vista como o único lugar onde isto pode ser feito, sem restrições.

É extremamente importante compreender que, nessa concepção liberal, a pesquisa da verdade se faz numa comunidade de alunos e professores. Isto significa que a pesquisa não é privilégio dos professores, como se fossem uma casta. A pesquisa também não se refere apenas à descoberta, à inovação, à ampliação do estoque de conhecimentos. Se refere, isto sim, ao clima, à mentalidade, à postura da instituição face ao saber e à aquisição dele. A pesquisa é a própria pedagogia dessa universidade liberal. O ensino nela se define e se concretiza pela pesquisa, pela descoberta livre, realizada em comum, e não pela mera transmissão daquele que sabe para o que não sabe.

Dificilmente em algum lugar e em qualquer tempo — mesmo na Alemanha de Von Humboldt — a universidade terá se concretizado plenamente segundo essa concepção. Mas, por toda a parte ao longo da sua existência, a humanidade parece ter perseguido esse modelo de instituição, quer ela se chame universidade ou não.

Uma outra concepção é a que poderíamos chamar de modelo funcionalista da universidade. Desde a concepção napoleônica até o conceito "progressista" de Whitehead, a universidade é vista como a instituição que deve contribuir para o progresso geral da sociedade, seja através da formação de quadros que esta requer, seja pela produção de soluções para os problemas ou dificuldades que a sociedade encontra na sua marcha para o progresso. Nessa concepção se estabelece um vínculo estreito entre a universidade e a realidade social, física e econômica da sociedade em que ela está inserida.

Whitehead traduziu bem esta concepção numa frase: "Educação é a aquisição da arte da utilização do conhecimento". Segue-se que o conhecimento que a universidade domina e transmite deve ser útil, o que é, sem dúvida, algo menos liberal e menos desinteressado do que a simples aspiração ao saber e à verdade.

Modernamente, esse vínculo da universidade com a realidade e o progresso da sociedade tem sido, provavelmente, a reivindicação mais insistentemente apresentada à universidade, gerando muitos dos conflitos, hesitações e perplexidades que agitam a comunidade acadêmica. Aparentemente, esta comunidade acadêmica se sente mais atraída pelo modelo liberal — com a sua conseqüente componente de autonomia — do que pelo modelo funcionalista, que inevitavelmente acarreta a vinculação da universidade ao "sistema".

Há, pois, uma contradição entre as duas concepções — na realidade, muitas contradições que seriam identificadas se fizéssemos uma análise mais aprofundada de ambas — embora o que se observa por toda a parte é que a comunidade universitária vem tentando fazer conviver os dois modelos numa mesma instituição. Para Paul Ricoeur essa contradição tem sido tolerada e mascarada por tão longo tempo que ela não é percebida pelos usuários da universidade, a tal ponto que universidade passou a ser apenas "o substantivo coletivo que se aplica a todas as instituições e a todos os estabelecimentos onde se ministra um ensino pós-secundário".

Se contrastarmos a situação atual da universidade por toda a parte, com alguns dos conceitos clássicos, veremos que a instituição de hoje procura conciliar as pressões que recebe — traduzidas pelas aspirações da sociedade e dos homens — com os anseios da comunidade acadêmica. Podemos nos aventurar a resumir essas aspirações e anseios do seguinte modo:

As pressões podem ser identificadas com três grandes aspirações: aspiração do indivíduo ao saber, da humanidade à verdade, da sociedade ao progresso. Para respon-

der à primeira, a universidade deve oferecer possibilidades de uma educação geral e liberal, compreendendo todos os campos do conhecimento humano, utilizando-se de uma pedagogia que propicie o desenvolvimento intelectual e o aprimoramento nas artes e nas letras. Por sua vez, a busca da verdade como aspiração da humanidade exige um comprometimento científico mais elevado, uma dedicação mais profunda à pesquisa e à ampliação do conhecimento. Finalmente, a contribuição para o progresso da sociedade faz com que a universidade se volte para o conhecimento da realidade e contribua efetivamente para alterá-la.

É fácil e tentador identificar cada uma dessas três posturas das universidades, com as três funções tradicionais da instituição, respectivamente o ensino, a pesquisa e a extensão, mais ou menos como se observa no quadro 1.

Quadro 1

Pressões	Resposta	Função
1. Aspiração dos indivíduos ao saber	1. Transmissão do saber universal; educação geral e liberal para o desenvolvimento intelectual	1. Ensino
2. Aspiração da humanidade à verdade	2. Comprometimento científico; pesquisa para a ampliação do conhecimento e do saber universal	2. Pesquisa
3. Aspiração da sociedade ao progresso	3. Comprometimento com a realidade; pesquisa para a busca de soluções a situações concretas	3. Extensão

Será igualmente fácil, no entanto, constatar que, salvo raras exceções, nenhuma das três funções, como nenhuma das três respostas, se apresenta em seu estado puro, o que vem comprovar que de fato a universidade atual procura constantemente uma conciliação. Dessa tentativa resulta que, na realidade, as três funções se fundem e se organizam para atender indistintamente às três aspirações fundamentais.

A tentativa de conciliação de concepções ou idéias de universidade transparece com nitidez no Relatório Final do Grupo de Trabalho da Reforma, em diferentes trechos.

Por exemplo, sobre as aspirações individuais, diz o relatório a certa altura da sua introdução: "Por outro lado, cresce também o convencimento de que a educação universitária corresponde a uma exigência de formação de pessoa. A erupção da crise, a eclosão desta consciência, tornaram inadiável a busca de uma solução, a curto e longo prazos, para os problemas da universidade". Ao fazer essas afirmações, o Grupo de Trabalho analisava as conseqüências do movimento estudantil, que no Brasil atingiu seu auge em 1968, e o despertar da consciência coletiva da nação para a necessidade e urgência de uma reforma da universidade.

As aspirações coletivas da humanidade também não escaparam ao Grupo de Trabalho. Uma das passagens significativas é a seguinte: "Por isso mesmo, o Grupo vê a universidade como o lugar onde a cultura de um povo e de uma época tende a atingir a plenitude de sua autoconsciência. Assim, é uma de suas finalidades essenciais promover a integração do homem em sua circunstância histórica, proporcionando-lhe as categorias necessárias à compreensão e à crítica de seu processo cultural. Visto sob essa luz, a reforma tem por objetivo elevar a universidade ao plano da racionalidade crítica e criadora, tornando-a a instância de reflexão sobre as condições e o sentido do desenvolvimento. É a etapa em que a universidade transcende o momento da instrumentalidade para afirmar-se em sua gratuidade criadora e assumir o papel de liderança espiritual." Logo em seguida, como a lembrar os vínculos necessários entre as aspirações da humanidade e aquelas do homem como indivíduo, afirmava o Grupo de Trabalho: "Nesta perspectiva, a universidade se realiza na complexidade de suas funções, integrando o saber em suas várias formas, operando a síntese da práxis e da teoria, e não apenas atuando como instrumento de crescimento econômico, mas contribuindo para o desenvolvimento total do homem".

Finalmente, os anseios de progresso da sociedade são também contemplados: " ... a reforma tem objetivos práticos e tende a conferir ao sistema universitário

uma espécie de racionalidade instrumental em termos de eficiência técnico-profissional, que tem por conseqüência o aumento de produtividade dos sistemas econômicos". E mais adiante, continua o Grupo de Trabalho: "Mas o Grupo não se limita a conceber a reforma sob esse aspecto puramente tecnológico. Sem dúvida, num mundo em que a vida humana está tão profundamente centrada na ciência e na tecnologia, a universidade tem de preparar os cientistas e técnicos de que necessita a comunidade para responder ao desafio do desenvolvimento." Para não deixar de colocar uma advertência necessária, diz ainda o Grupo de Trabalho: "Contudo, se a universidade não pode ser o refúgio de puros intelectuais desenraizados de um saber sem compromisso, divorciada da realidade prática, tampouco poderá ser reduzida a mera agência provedora de técnicos. Se a reforma se referisse apenas à adequação técnica do ensino superior às necessidades econômicas não encerraria mensagem autêntica às novas gerações."

Vê-se, portanto, claramente, o esforço do Grupo de Trabalho da Reforma para alcançar uma conciliação, uma convivência de objetivos e concepções dentro da mesma instituição. Ensinar, fazer ciência, produzir tecnologia, formar quadros intermediários e superiores, apoiar o processo de crescimento econômico, propiciar o desenvolvimento do homem em sua globalidade, tudo isto, e certamente não esgotamos a lista, constitui missão da universidade.

4. À guisa de conclusão

Certamente que ao transpor essa concepção para um texto legal (essencialmente a Lei nº 5.540/68) o Grupo de Trabalho não foi feliz. Já em 1968 o sistema de ensino superior brasileiro era basicamente constituído de dois tipos de instituição: a universidade e a chamada escola isolada. Obviamente não seria razoável supor que uma constelação tão heterogênea de estabelecimentos de ensino — universidades de grande e pequeno porte, públicos e privados, escolas isoladas de todos os tipos e tamanhos — pudesse, por simples imposição legal, amoldar-se rapidamente a um único "padrão" de instituição universitária.

Na realidade, o modelo "conciliatório" de universidades adotado pelo Grupo de Trabalho se adequaria excelentemente a um sistema de ensino superior, mas não a cada um dos estabelecimentos que compõem esse sistema. No entanto, a legislação reformadora fez uma clara opção pelo modelo de universidade — supostamente o modelo descrito no Relatório Final, o qual, infelizmente, não foi "traduzido" na legislação — em detrimento da forma de estabelecimento isolado. O erro

cometido terá sido o de que toda a legislação da reforma, e sobretudo a Lei nº 5.540/68, se preocupou essencialmente com a universidade, e não com o sistema de ensino superior, com a sua heterogeneidade.

A preservação dessa heterogeneidade poderia ter sido prevista, com uma definição clara de papéis para cada tipo de instituição. Por força das circunstâncias, algumas descritas na parte inicial deste artigo, a heterogeneidade persistiu, mas a definição dos papéis nunca se fez. Eis aí um tema que parece merecer uma reflexão.