

A UNIVERSIDADE BRASILEIRA NOS ANOS OITENTA: SINTOMAS DE REGRESSÃO INSTITUCIONAL

Luiz Antônio Cunha*

Dizer que a universidade brasileira está em crise parece expressar um julgamento consensual a respeito de uma instituição que vive mais problemas do que os cria — não teria ela uma vocação especialmente problematizadora.

Com efeito, problemas de difícil solução dilaceraram a universidade brasileira nos anos 80, entre eles os financeiros, os de escolha de dirigentes, a administração, os currículos, a carreira docente, sem falar no lugar dessa instituição no conjunto do ensino superior, cuja definição ainda está por ser feita.

Mas há um problema que a universidade brasileira vive que permeia todos os outros, a ponto de o chamarmos de coração mesmo da crise — a da sua identidade. Essa crise de identidade resulta do fato de que a instituição não se reconhece mais tão facilmente como o fazia no passado. Ou seja, já não tem respostas tão prontas para a pergunta — o que é a universidade?

Aliás, essa não é uma indagação de resposta fácil, mesmo se formos à procura dela em outros países. Encontraremos desde instituições que fazem a mera formação de professores secundários (como as universidades pedagógicas hispano-americanas) até instituições ainda hoje avessas à incorporação da tecnologia no ensino e na pesquisa (como em antigas universidades europeias).

Neste texto, no entanto, focalizaremos o Brasil, mas o faremos sem nos deixar prender pela facilidade (?) das definições legais.

* Professor titular de Sociologia da Educação na Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense

Ao longo da história das instituições que, em nosso país, tiveram nome de universidade, desde as universidades passageiras, da segunda década deste século (estudadas em nosso **A Universidade Temporã**), é possível dizer que elas foram, até 1970, instituições de ensino. Essa é uma data fixada arbitrariamente. Mais precisamente, esse limite encontra-se numa faixa de tempo que se iniciou em 1965, quando foi baixada a primeira de uma série de normas definidoras da reforma das universidades federais e da regulamentação de pós-graduação e encontra seu termo com a promulgação da Lei n.º 5.540/68. Mesmo assim, nem todas as universidades sintonizaram-se com essa mudança. Ainda hoje, parcela significativa delas estão como suas antigas congêneres.

Com essa ressalva, olhemos para a universidade brasileira anterior a 1970 para conhecer o que acontecia nela. Só encontraremos o ensino, resultado da interação professor-aluno, interação essa dominada pela transmissão do conhecimento acumulado. A sala de aula era o espaço por excelência da atividade universitária, embora fosse possível encontrar professores e estudantes em laboratórios e enfermarias. No caso dos cursos de medicina e de enfermagem, o caráter prático do ensino, mais do que nos de engenharia e de direito, para citar apenas os geradores da universidade, fez com que se desenvolvesse uma importante atividade de prestação de serviços. Aliás, esse termo — serviço — qualificava as práticas de atendimento ao público desenvolvidas no âmbito de uma cátedra, razão pela qual era comum encontrar-se nas faculdades de medicina os diversos serviços (de oftalmologia, de pneumologia, etc.) com o nome do professor-catedrático. De todo modo, era uma atividade que só existia por causa do ensino ministrado na faculdade/cátedra. Professores com interesse na pesquisa científica e tecnológica tinham de buscar espaços fora da universidade, como ocorria em São Paulo nos institutos estaduais de pesquisa aplicada e no Rio de Janeiro, onde, ademais, um grupo deles chegou a criar o Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas.

Essa situação não era aceita sem críticas. Nas reuniões da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e até mesmo no âmbito governamental encontram-se reiteradas manifestações contrárias à limitação da universidade que só ensina, portanto, que só ensina o já sabido, saber esse desenvolvido fora dela, principalmente fora do país.

Na busca das razões para a inexistência (ou quase) da pesquisa na universidade, encontrou-se no regime de cátedra a principal barreira a ser removida. Esse regime teria como características irremovíveis a rotina, o personalismo e o autoritarismo, obstáculos deles à produção de ciência, tecnologia e cultura. Em consequência, o movimento estudantil pela reforma universitária concentrou-se, quase que exclusivamente, na defesa da extinção da cátedra. No seu lugar, deveriam ser criados os departamentos, conforme o modelo norte-americano (filiação ignorada ou não mencionada, por razões ideológicas), vistos, melhor seria dizer, idealizados como propiciadores das mais autênticas práticas universitárias.

Na segunda metade da década de 60, uma nova identidade para a universidade começou a se definir. Primeiro nas universidades federais, depois em todas as instituições de ensino superior (Lei 5.540/68, chamada lei da reforma universitária). A universidade seria a instituição própria do ensino superior, só se admitindo faculdades isoladas por exceção. Nas universidades, o ensino seria indissociado da pesquisa e a legislação anterior sobre a pós-graduação foi incorporada. O regime de cátedras foi extinto e, no seu lugar, implantados os departamentos. Em legislação paralela, que modificava o Estatuto do Magistério das Instituições Federais de Ensino Superior, Lei 5.539/68, a progressão na carreira docente foi feita dependente dos graus acadêmicos de mestre e de doutor. O trabalho em tempo integral e de dedicação exclusiva recebeu incentivos eficazes para fixar os professores/pesquisadores na universidade.

Mesmo sabendo que alguns desses elementos foram mais tarde atenuados e até anulados em sua dimensão reformadora, não se

pode deixar de reconhecer sua importância e coerência num quadro de mudança da identidade da universidade brasileira.

Com efeito, as faculdades isoladas, predominantemente as privadas, onde se ministrava um ensino pouco exigente, foram as instituições que se expandiram, algumas dezenas delas alcançando o *status* universitário nos anos 80. Por outro lado, a carreira docente nas universidades federais sofreu um rude golpe com as modificações trazidas pelo Decreto 85.487/80, que permitia substituir a conquista de um diploma de mestre ou de doutor pela mera avaliação departamental, para efeito de promoção a assistente ou a adjunto. Os departamentos, por sua vez, nem sempre conseguiram escapar dos esquemas de poder do regime de cátedras, havendo universidade/unidades onde cada cátedra deu origem a um departamento.

A despeito disso (e de outros problemas que serão mencionados mais adiante), não há como negar o potencial modernizador daquelas medidas. A propósito, é preciso dizer que elas integraram as políticas educacionais dos governos militares, mas nem por isso foram por eles concebidas. Como mostramos em **A Universidade Crítica**, tais medidas vinham se definindo enquanto projeto por amplos setores da intelectualidade brasileira desde os anos 40. Se os governos militares tiveram algum mérito, foi no uso dos poderes discricionários para diminuir a resistência dos catedráticos e dos reitores para a criação do regime departamental, assim como na rápida e eficaz destinação de recursos para os programas de pós-graduação e de pesquisa. Se esse mérito existiu, não justifica, todavia, a lista dos deméritos, que inclui a aposentadoria compulsória de docentes, a permanente ameaça de controle político-ideológico das práticas acadêmicas, a indução do crescimento do setor privado, a qualquer preço, a introdução da Educação Física e dos Estudos de Problemas Brasileiros nos currículos universitários, como disciplinas obrigatórias, pelas quais se difundia a ideologia autoritária.

De todo modo, a extinção do regime de cátedra em 1968 facilitou a emergência da pós-graduação, conforme as normas de 1965 (Parecer CFE 977). Foi a pós-graduação e a pesquisa, induzidas

pelo aporte de recursos diretamente, sem a intermediação das reitorias, que propiciaram a formação de uma nova identidade para a universidade brasileira.

A produção de ciência, de tecnologia e de cultura pela atividade genericamente chamada de pesquisa, nos programas de pós-graduação, sobrepôs-se ao ensino, que tradicionalmente definia o **para quê** da universidade. Não que os programas de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) deixassem de desenvolver o ensino, mas essa atividade se ligava estreitamente, quando não se subordinava, à pesquisa. A própria culminância dos cursos de mestrado e de doutorado consistia — do ponto de vista do estudante — na defesa de tese ou dissertação, que compreendia, em alguma medida, a pesquisa (entendida em sentido amplo).

Essa mudança de identidade não se fez com crise, porque os conflitos que inevitavelmente suscitaria foram abafados pela contenção político-ideológica dos governos militares. As agências governamentais de fomento — o BNDE, a CAPES, o CNPq e a FINEP — tiveram um importante papel na concentração de recursos e na indução direta de programas de pós-graduação e pesquisa, que gozavam de um grau significativo de autonomia em relação às reitorias e até mesmo aos departamentos. Os recursos eram transferidos para os programas, sem que as reitorias pudessem interferir em sua destinação. A avaliação dos programas de pós-graduação tem sido desenvolvida pela CAPES, empregando uma metodologia cada vez mais sofisticada, mediante a ativa participação de professores/pesquisadores indicados pelos próprios programas. As bolsas de estudo, importante atrativo para o recrutamento de bons estudantes, eram alocadas aos programas diretamente, as reitorias funcionando como meras repassadoras. Com frequência, os programas contratavam professores que, posteriormente, os departamentos eram instados a incorporar, pela via dos concursos ou, então, pela forma transitória dos professores visitantes que, nas universidades federais, foram ocasional e indiscriminadamente efetivados pela via do decreto presidencial. Fenômeno similar ocorreu com os funcionários técnico-administrativos que foram

contratados diretamente pelos convênios (especialmente com a FINEP), produzindo uma dualidade em termos funcionais e salariais.

Em termos de pesquisa, os recursos foram transferidos para projetos individuais, modalidade específica do CNPq, tanto na forma de bolsa de pesquisa, de auxílio para aquisição de equipamento, de acervo bibliográfico e de insumos, assim como de quota de bolsas para iniciação científica e para aperfeiçoamento. Esse apoio à pesquisa individual tem desempenhado importante papel, especialmente nas áreas das ciências humanas e sociais, por permitir driblar o controle interno das instituições, tanto na dimensão político-ideológica, quanto na do clientelismo institucional.

Pois bem, a crise de identidade da universidade surgiu com os anos 80, agravando-se na segunda metade, contemporânea, portanto, da transição para um tão ansiado (e tantas vezes adiado) regime democrático.

Quando a nova identidade começava a se difundir para todo o corpo da universidade, os privilegiados padrões da produção de ciência, de tecnologia e de cultura se espalhando pela via da pós-graduação, o decreto Ludwig.(85.487/80) abriu uma brecha, nas universidades federais, para que a promoção vertical dispensasse a conquista dos diplomas de mestre e de doutor. A crise econômica freiou o crescimento do número de bolsas de mestrado e de doutorado, embora elas venham mantendo seu valor proporcional aos salários dos professores das universidades federais. Lamentavelmente, a CAPES passou a transferir para as universidades quotas de bolsas, deixando para que a administração superior de cada uma faça a distribuição pelos programas de pós-graduação, aumentando de muito o peso específico da estrutura interna de poder, pois, de mera repassadora, assumirá um papel de árbitro na disputa entre os diversos programas. Nada indica que serão utilizados por todos com objetividade os sofisticados critérios que a CAPES vinha empregando com tanto sucesso. Os recursos governamentais para a pesquisa diminuíram muito, comparativamente à demanda. Apenas para se ter uma idéia dessa insuficiência, o

CNPq atende apenas a 10% do montante de auxílios solicitados. E isso ocorre, justamente, quando a parcela de recursos para custeio do orçamento vem diminuindo rapidamente. Citando novamente o caso das universidades federais, os recursos de **outros custeios de capital** que, na década de 70, chegaram a 15% do orçamento, caíram, na de 80, para 5%. Assim, somando-se a carência de recursos de fontes externas e internas, os programas de pós-graduação e pesquisa tendem a definhar, perdendo força a nova identidade para a universidade de que eles eram portadores e que irradiavam do **enclave moderno** para o **corpo arcaico**.

A diminuição da força dos programas de pós-graduação e de pesquisa, num clima de valorização da participação na gestão da universidade, levou a um efeito contraditório: a reação dos departamentos e da burocracia.

Os setores academicamente mais atrasados, que têm nos departamentos sua base de atuação, passam a pretender a submissão dos programas de pós-graduação e de pesquisa, o que antes não tinham condições para fazer. Utilizando o discurso atraente de eliminar o "encastelamento da pós-graduação", de impedirem seus professores de só atuarem nesses cursos, procuram, na realidade, submeter toda a atividade acadêmica ao controle nivelador e mediocrizante dos departamentos. A propósito, é preciso mencionar que encontramos situações em que ocorre justamente o contrário do que se propala: tanto pôr professores de "castigo" trabalhando na graduação revela a desvalorização desta, como, por outro lado, professores da "pós" que desejam atuar também na graduação têm sido impedidos por seus colegas de departamento, para evitar comparações desvantajosas.

Vale a pena fazer uma digressão para tratar, ainda que tangencialmente, do mecanismo departamental de nivelamento e mediocrização. Ele consiste em transferir as disputas para fora do campo da competência acadêmica, que adquire valor em circuitos cada vez mais amplos do campo intelectual (mediante publicações, intercâmbio acadêmico, participação em bancas, em congressos e seminários, etc.) para trazê-las para o campo da participação nas

atividades rotineiras das atividades-meio da universidade, justamente onde os micropoderes se constituem, por delegação da administração superior e/ou das plenárias dos conselhos e das comissões, por níveis sucessivos, mediante o princípio da representação. Ora, a produção de ciência, de tecnologia e de cultura é essencialmente conflitiva, pois se trata de uma produção **contra** um conhecimento ou um saber-fazer estabelecidos (Bachelard). Para os que não estão equipados para esse tipo de disputa, a solução política é travar lutas em terreno mais favorável. Assim, evita-se o sofrimento das conseqüências acadêmicas resultantes do desnudamento da obsolescência do seu saber e, principalmente, dos seus portadores materiais.

Assim, estabelece-se um compromisso tácito de se evitar o tratamento de questões de conteúdo acadêmico, em proveito das questões das cargas horárias, dos formulários de controle, das regulamentações disso e daquilo, práticas dificilmente suportáveis pelos pesquisadores propriamente ditos.

Mas, é preciso acrescentar que a reação niveladora e mediocrizante, que tem sido feita em nome da valorização do ensino de graduação, tem seu mais forte esteio nos professores-burocratas, que também têm assento na plenária departamental e são os mais disponíveis para as atividades que propiciam os micropoderes tão importantes para o dia-a-dia da universidade. Apenas para sugerir a importância desse contingente de burocratas, que merecem ser objeto de pesquisas que utilizem os quadros de referência da Sociologia, da Ciência Política, da Antropologia e da Psicologia Social, lembramos ao leitor da voracidade com que as administrações centrais recrutam docentes (que logo deixam de sê-lo), assim como as próprias faculdades, escolas, institutos, centros, que multiplicam os conselhos, as comissões, as coordenações e as assessorias, especializadas no controle, que, no entanto, não conseguem exercê-lo sobre o enclave da pós-graduação e da pesquisa. Agora, até mesmo por um compreensível movimento compensatório, o poder dessa teia de micropoderes tem nos programas de pós-graduação e de pesquisa o espaço mais atraente para expansão.

Essas tentativas de controle têm se manifestado contra os "privilegios" de auxílios, bolsas e quotas de bolsistas, que se imagina os professores/pesquisadores têm, havendo até mesmo quem defenda o "princípio democrático" de que esses recursos sejam distribuídos pelos departamentos. O curioso é que se defenda isso em nome da indissociação entre o ensino e a pesquisa (sancionada pela Constituição de 1988), como se todo professor fosse (ou devesse ser) pesquisador e vice-versa. Existem casos (e não são poucos) de excelentes professores que não têm ou perderam a vocação da pesquisa, como, também, excelentes pesquisadores que não têm a vocação do magistério. Nem por isso a universidade deveria dispensá-los, em nome de uma idealizada indissociação entre ensino e pesquisa a nível do sujeito individual. Nem obrigá-los "pró-forma" a fazer aquilo que não sabem ou não querem. Política sábia é justamente tirar proveito das diferenças, ao invés de impor uma padronização improdutiva.

De fato, se esse encastelamento da pós-graduação existiu para certos docentes/pesquisadores, é possível que as manobras visando escapar das tentativas de controle departamental acabem por induzir, reativamente, o levantamento de barreiras protetoras, produzindo **de fato** o que antes era uma generalização indevida.

Se isso realmente ocorrer, estaremos presenciando um processo (e dele participando, de alguma maneira) em que a mudança levou a uma redefinição do papel do departamento. Concebido e valorizado como um espaço promotor de mudanças, um elemento de modernização contra as limitações do regime de cátedra, o departamento terá se transformado em freio dessas mudanças, trincheira de defesa da universidade arcaica.

A extensão é outra atividade que contribui para o acirramento da crise da universidade.

A Lei 5.540/68 menciona a extensão em nível inferior ao do ensino e da pesquisa, mas o crescimento seguido de autonomização dessa atividade levou-a ao mesmo nível das demais, a ponto de a Constituição de 1988 ter consagrado a indissociação entre o ensi-

no, a pesquisa e a extensão. Esse princípio é decerto uma defesa contra a autonomização, mas, em contrapartida, confere à extensão um *status* que dificilmente a manterá associada ao ensino e à pesquisa. Vamos comentar esse ponto.

Em nome da confusa atividade de extensão, a universidade tende a ser confundida, por seus promotores, com outras instituições sociais. Com uma **empresa**, incorporando a lógica do mercado e a da organização taylorista do trabalho, se o objetivo é a produção de bens e serviços para a venda. Com uma **agência de serviços públicos**, se se dispõe a suplementar o Estado no oferecimento à população daquilo a que ela tem direito. É o caso expressivo dos hospitais universitários. Ao invés do hospital estar a serviço do ensino e da pesquisa, são estas atividades que se subordinam ao objetivo imediato de atender à população desassistida pela rede hospitalar pública, às vezes inexistente na área em que a universidade está situada. Há outros serviços públicos que se tenta oferecer no lugar do Estado, como creches, pré-escolas, ensino de 1º e 2º graus; desfavelamento e habitação popular; coleta de lixo, etc.

Existem até mesmo iniciativas pelas quais a universidade se lança em empreendimentos como o de "conscientização dos oprimidos" e de "organização popular", que são próprios dos **partidos políticos e ideológicos**, nos quais a universidade não entra sem perder sua especificidade acadêmica.

Essas atividades respondem, freqüentemente, a um impulso (generoso mas infrutífero) de resolver pela ação direta os imensos problemas sociais, e descambam para o voluntarismo. Se, por um lado, essas atividades não são suficientes para resolver esses problemas, são bastantes para absorver recursos materiais e humanos que fazem falta nas atividades-fim da universidade: a pesquisa e o ensino. Ainda mais, essa ansiedade em fazer a universidade "voltar-se para a realidade" contribui, por sua vez, para acentuar a crise de identidade por que passa a instituição.

Fragilizada na nova identidade que se formava nos anos 70, ainda não suficientemente difundida e articulada, a universidade brasileira vem sofrendo mais uma crise que pode agravar esse quadro.

Trata-se das críticas que os privatistas, com impressionante apoio governamental, vêm desfechando contra o que chamam de desperdício de recursos nas universidades públicas. Tabelas comparativas com as relações entre o número de estudantes e o de professores e de funcionários técnico-administrativos têm sido construídas, de modo a servirem de apoio a artigos que mostram as universidades públicas funcionando como cabides de empregos, ao contrário das universidades privadas, particularmente as chamadas **comunitárias**. Pretendem, assim, convencer a opinião pública de que os recursos governamentais estariam melhor empregados nestas mais do que naquelas universidades. Não é o caso de comentar, aqui, a impropriedade dessas relações, nem do fato de seus beneficiários omitirem, freqüentemente, questões da maior importância, como a qualidade do ensino e a produção de ciência, de cultura e de tecnologia. Queremos, isto sim, destacar um elemento que não tem sido apontado: o simples fato de se atacar e se defender, em função do número de estudantes por docentes e funcionários, a produtividade da universidade, já significa uma referência à antiga e dominante (senão exclusiva) função — o ensino, uma regressão institucional, se se considera a nova identidade que vinha se firmando nos anos 70.

Por tudo o que foi dito, não basta dizer que a universidade brasileira está em crise. É preciso descobrir que crise é essa.

Este texto procurou contribuir para esse descobrimento, chamando a atenção para a **crise de identidade** da universidade brasileira, em especial da universidade pública, ainda mais especialmente as do sistema federal.

Nascidas para o ensino, as universidades viveram um momento de inflexão na segunda metade da década de 60, quando uma pletora de leis, decretos, decretos-leis e pareceres do Conselho Federal de Educação foram ao encontro de concepções que vinham se afirmando e se disseminando desde 20 anos antes.

Nos anos 70, uma nova identidade parecia assumir o primeiro plano — a da produção de ciência, de cultura e de tecnologia, a que es-

taria subordinado o ensino. Essa nova identidade entrava e se difundia na universidade pelos programas de pós-graduação e de pesquisa, que constituíam enclaves modernos em instituições arcaicas.

Nos anos 80, especialmente na segunda metade, tanto as definições intra-institucionais da "transição para a democracia", como a redução de recursos para os programas de pós-graduação e de pesquisa, levaram a que as resistências da burocracia universitária, entrincheirada nos departamentos, se desdobrassem em tentativas de submeter aqueles programas ao seu controle. Com isso, é possível supor que esses programas desenvolvam barreiras defensivas, com o estancamento dos efeitos modernizadores que se faziam por irradiação. No limite, se submetidos ao controle nivelador e mediocrizante dos departamentos, a pós-graduação e a pesquisa poderão até mesmo deixar as universidades, refugiando-se em instituições especializadas, como se fez nas décadas de 40 e 50, quando a universidade era sinônimo de instituição de ensino — repetitivo, rotinizado e livresco. Só que, agora, sem a figura do catedrático, substituída, para todos os efeitos, pela complexa rede de órgãos colegiados, comissões, assessorias, coordenação, asentada nas plenárias departamentais, onde as responsabilidades se diluem e a imagem da "participação democrática" a todos conforça.

No entanto, é possível (como desejável, desde nosso ponto de vista) reverter essa tendência.

Para isso, é preciso que se mantenha uma certa dose de indução governamental dos programas de pós-graduação e de pesquisa, sem embargo da autonomia universitária. No momento crítico por que passa a universidade brasileira, é urgente que a autonomia não seja uma bandeira dos setores arcaicos pintada com as cores do discurso progressista, numa lógica da inversão que marca campos tão distintos da vida social como o carnaval e a universidade.

Um significativo e contínuo aporte de recursos financeiros é também indispensável para que se possa recrutar os melhores candi-

datos para os quadros universitários, embora isso nem sempre seja possível, devido às dificuldades de se pôr em prática os concursos públicos, que nem sempre são competitivos e nem sempre se fazem de pública forma.

Bibliografia

BACHELAR, Gaston. **Le matérialisme rationnel**. Paris, PUF, 1 963.

_____. **A universidade temporã**; o ensino superior da Colônia à era de Vargas. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1986.

BACHELAR, Gaston. **A universidade crítica**; o ensino superior na República Populista. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1 983.

_____. **A universidade reformada**; o golpe de 1 964 e a modernização do ensino superior. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1988.

CUNHA, Luiz Antônio. A pós-graduação no Brasil: função técnica e função social. **Revista de Administração de Empresas** **14(5)**, set./out. 1974.