

A REGULAMENTAÇÃO DO TRABALHO DOCENTE SUPERIOR POSTA NA REORGANIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NOS ANOS DE 1960

<http://dx.doi.org/10.4025/imagenseduc.v6i1.26871>

Emilia Peixoto Vieira*

*Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC. emilcarl28@hotmail.com

Resumo

A reforma do ensino superior e, conseqüentemente, as regulamentações do trabalho docente nos anos de 1960 estiveram inscritas nas estratégias de reformar o Estado e a administração pública para promover a modernização econômica. Frente a essa questão, analisa-se a regulamentação do trabalho docente universitário nesse período e, principalmente, posta pelas legislações e pela reforma universitária de 1968. Utilizamos a pesquisa bibliográfica e o levantamento de legislação específica acerca da reforma do ensino superior e do trabalho docente nos anos de 1960. O resultado foi uma intensa intervenção estatal na reorganização do ensino superior, e no trabalho docente, com uma série de mudanças na carreira do professor do ensino superior nos anos de 1960: enquadramento dos professores em cargos de professor do ensino superior; criação do Estatuto do Magistério Superior; extinção do cargo de professor catedrático; ampliação da participação dos professores em órgãos colegiados das universidades; normas para admissão na carreira do ensino superior. O estudo sugere, ainda, que o grande impacto ocorreu com a introdução da Lei 5.540 de 1968, não só sobre a regulamentação da carreira docente, mas, sobretudo, sobre o modelo de ensino superior que até hoje orienta as políticas para a área.

Palavras-chave: legislação, ensino superior, estado, professor.

Abstract. The regulation of higher teaching placed on higher education reorganization in the 1960 years. The reform of higher education and hence the regulation of college teaching in the 1960s, were within the scope of the strategies to reform the Brazilian State and its public administration to promote economic modernization. Faced with this issue, we analyzed the regulation of higher education teaching in this period, focusing mainly on the laws which came into force as a result of the University Reform of 1968. We use a literature research approach, along with the survey of specific legislation on the reform of higher education and teaching in the 1960s. The result was a massive state intervention in the reorganization of higher education, and, consequently, of college teaching, with a series of changes in the higher education teaching career in the 1960s: the framing of teachers in higher education teaching positions; the creation of the Brazilian Higher Education Statute; the extinction of the Full Professor position; increased participation of teachers in collegiate bodies of the universities; standards for admission to the higher education career. The study also suggests that the major impact was due to the introduction of the 5,540 Law, in 1968, not only on the regulation of the college teaching career, but, above all, on the model of higher education that has guided the policies for the area to this day.

Keywords: legislation, higher education, state, teacher.

Introdução

No Brasil, nos anos de 1960, o projeto nacionalista reivindicava a educação como parte

do patrimônio social e como direito de todos. Dessa maneira, o marco político-legal sofreu mudanças impulsionadas pela lógica das

reformas estruturais. Essas mudanças não parecem beneficiar a garantia e proteção do direito ao ensino superior e podem ser explicadas, entre outras coisas, pelo predomínio da visão de mercado no Brasil sobre esse nível de ensino. Apesar do peso dos movimentos sociais, que rejeitam essa visão de mercado, os esforços não parecem ser suficientes para resistir à pressão do forte setor privado e de sua influência nas agências governamentais que, de modo ambíguo, contribuíram para o avanço da mercantilização do ensino superior no país.

Segundo Cunha (2007, p.22), nos anos de 1960, a reforma do ensino superior tomou forma no Brasil, tendo como suporte institucional o Conselho Federal de Educação (CFE) e como suporte político o golpe de Estado de 1964. O golpe, dado pela “[...] aliança dos liberais que não escondiam sua antiga vocação autoritária, com os militares educados na escola do positivismo comteano defensores de uma ‘ditadura republicana’, levou cinco anos para despir sua máscara liberal-democrática” (Cunha, 2007, p.23). Nesse período, foi tomando forma a modernização do ensino superior, expressa principalmente pela Lei 5.540, de novembro de 1968, na direção do modelo organizacional norte-americano (já iniciado antes do golpe).

No entanto, segundo Cunha (2007), não significa que nesses cinco anos que antecederam o golpe não se produziu nada para o ensino superior. Se uma lei não foi baixada é porque o projeto educacional, de certa forma, já se encontrava parcialmente implantado. Mas foi preciso afastar (quando não eliminar) os opositores e aumentar a velocidade de implantação do projeto (Cunha, 2007, p.25).

O processo de elaboração da Lei 5.540 de 1968, portanto, resultou numa intensa intervenção estatal, na repressão às atividades e às pessoas suspeitas de subversão, como os movimentos estudantis e sindicatos. As repartições públicas, as universidades e as empresas estatais “[...] passavam a ser vasculhadas por comissões de investigações em busca de subversivos e/ou de corruptos ligados à política janguista” (Cunha, 2007, p.26). E quais foram os reflexos das legislações criadas nesse período para o trabalho docente das universidades públicas? Como essas mudanças afetaram o trabalho dos professores das universidades públicas nesse período?

A reforma do ensino superior nos anos de 1960

Com efeito, a reforma do ensino superior no Brasil nos anos de 1960, de acordo com Cunha (2007), esteve ligada ao contexto da subordinação política e econômica do país ao modelo mais avançado do mundo capitalista, o norte-americano. E, com forte influência da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (Usaid), a partir do acordo MEC-Usaid para o ensino superior, no planejamento da Lei 5.540 de 1968.

No entanto, em sua tese, Cunha (2007) esclarece que há uma crença de que a configuração da universidade brasileira foi traçada pelos assessores norte-americanos trazidos por aquele acordo. Na verdade, as transformações no ensino superior, nos anos de 1960, resultaram de múltiplas determinações, mas, certamente, o governo militar de 1964 foi decisivo para a condução desse processo e usou de toda truculência para afastar tudo e todos que impediam o avanço desse projeto.

Segundo Cunha (2007), nos quase cinco anos que antecederam o golpe, o Brasil produziu muito pouco para o ensino superior, quase nada que expressasse uma política para o setor. A mudança significativa ocorre em novembro de 1968, com a promulgação da Lei 5.540, a chamada Lei da Reforma Universitária. No entanto, esclarece o autor, os golpistas dispunham de um projeto elaborado pelo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (Ipes), “o intelectual orgânico coletivo do golpe”, porém não tão estruturado quanto a Lei 5.540.

Para dar suporte a esse projeto de universidade, contou-se com o CFE, que atuou ativamente entre os anos de 1962 e 1966, para implantar uma reforma universitária mediante a criação de jurisprudência. Segundo Rothen (2008, p.454), a partir de 1967, o CFE participou efetivamente da elaboração de legislação para o ensino superior.

No ano de 1968, diante das reivindicações do movimento estudantil, de professores universitários, de alguns membros do alto escalão do governo, foram instaladas, sucessivamente, pelo governo militar, duas comissões para formularem um conjunto de soluções realistas para a universidade brasileira: de acordo com Fávero (1977 *apud* Rothen, 2008, p.473), a Comissão Meira Mattos¹ e, de

¹A Comissão foi presidida pelo Coronel Meira Mattos, do Grupo Permanente da Escola Superior de Guerra, sendo os seus outros membros o professor Hélio de Souza Gomes, diretor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de

acordo com Nicolato (1986 *apud* Rothen, 2008, p.272), o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária²(GTRU), criado pelo Decreto nº 62.937/1968.

As análises de Rothen (2008) dão conta de que parte dos conselheiros do CFE participou, ativamente, na elaboração da Reforma Universitária. O fato é explicado pelo autor mediante quatro possibilidades: I) o fato de diversos intelectuais considerarem que o golpe de 1964 era apenas um momento de reordenação do país e que, em breve, tudo voltaria à normalidade; II) a não identificação, naquele momento, de que se tratava de um golpe de Estado; III) uma possível adesão incondicional; IV) a postura de fazer o que fosse possível para impedir que o CFE fosse extinto, no período militar, e aumentar as suas atribuições (Rothen, 2008, p.457).

Os princípios que nortearam as mudanças para o ensino superior nesse período, apresentados pelo GTRU e pela Comissão Meira Mattos, convergem, em certa medida, para algumas temáticas em discussão nesse período: autonomia universitária; institutos de excelência e de formação profissional; desenvolvimento da pesquisa na universidade; indissociabilidade entre ensino e pesquisa; instituição dos ciclos básico e profissional, do tempo integral e da carreira do magistério. Desses princípios, de acordo com Rothen (2008, p.456), os reformadores não

estabeleceram consenso apenas sobre a substituição do sistema de cátedra pelo sistema departamental e sobre a adoção do sistema de créditos.

A elaboração do suporte legal para o ensino superior, por diferentes atores nomeados pelo governo militar, não obedeceu a um projeto que concebia a autonomia universitária e a ideia de que a reforma universitária deveria ocorrer a partir das universidades. Ao contrário, constituiu-se de princípios norteadores pautados na 'modernização conservadora', que defendia uma reforma universitária mediante legislação própria e fortalecimento do controle do poder central sobre as universidades federais. O fato de o Executivo não se utilizar de decretos-lei, mas sim de enviar ao Congresso Nacional anteprojetos de lei, é interpretado por Rothen (2008, p.470) “[...] como uma tentativa dos militares de obter um mínimo de consenso”.

As conclusões de Rothen (2008), a respeito da participação de diferentes atores na elaboração do anteprojeto de lei do ensino superior, dão conta de que o CFE, ou pelo menos alguns de seus membros, participou ativamente das reformas de 1968 e depois da Lei nº 5.692/1971 (Lei que reformulou o ensino de primeiro e segundo graus). O CFE, respaldado na jurisprudência gerada nos seus pareceres anteriores, em relação aos projetos de regimentos das Instituições de Ensino Superior (IES), manteve-se como fórum privilegiado de discussão da Reforma Universitária de 1968. Além disso, de acordo com o autor, alguns conselheiros utilizaram a habilidade política para se aproveitar das oportunidades do contexto a fim de participar, nos bastidores da Reforma Universitária, da elaboração do modelo de universidade implantado no Brasil, na década de 1960 (Rothen, 2008, p.472).

Os acordos realizados pelo 'consenso' desses grupos nomeados pelo regime militar impossibilitaram o engajamento de boa parte dos intelectuais no movimento de combate à ditadura, principalmente depois que o governo militar baixou o Ato Institucional n.5. Para Fernandes 1976 (*apud* Cerqueira, 2004)

[...] uma grande parte dos que se formaram no Exterior, especialmente em Ciências Sociais, foi educada e treinada segundo a filosofia da 'neutralidade ética'. Por essa razão atuam como se fossem cientistas de laboratório, acham que não se devem comprometer e que o trabalho deve ser, em essência, objetivo. Como dizia Weber,

Janeiro(UFRJ); o professor Jorge Boaventura de Souza e Silva, diretor-geral do Departamento Nacional de Educação; o promotor-público Afonso Carlos Agapito; o coronel-aviador Waldir de Vasconcelos, secretário-geral do Conselho de Segurança Nacional. Ver:Fávero (1997).

²A Comissão do GTRU teve os seguintes membros efetivos: ministro Tarso Dutra, da Educação e Cultura, como seu presidente; Antonio Moreira Couceiro, professor da UFRJ e presidente do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); Fernando Bastos D'Avila, vice-reitor da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ); João Lyra Filho, reitor da Universidade do Estado da Guanabara; João Paulo dos Reis Velloso, representante do ministro do Planejamento; Fernando Riveiro do Val, representante do Ministro da Fazenda; Roque Spencer Maciel de Barros, professor da Universidade de São Paulo (USP); Newton Sucupira, professor e ex-reitor da Universidade Fernando Pessoa (UFP) e membro do CFE; Valnir Chagas, professor e diretor da Faculdade de Filosofia da Universidade do Ceará e membro do CFE; Haroldo Leon Perez, representante do Congresso Nacional. Os dois estudantes declinaram da nomeação. Ver:Nicolato, (1986).

a ciência é incompatível com a irresponsabilidade (Fernandes *apud* Cerqueira, 2004, pp.107-108).

Fernandes (1976) reafirmou sua tese sobre a temática, tratada em seu livro *A revolução burguesa no Brasil*, demonstrando que o “poder autocrático burguês” havia se reciclado com a aceitação da filosofia do “desenvolvimento com segurança” dissociado da revolução pretendida para o ensino superior. A implantação da Lei n. 5.540/1968 foi fruto da vontade dos militares, “mediante uma legislação centralizadora, de *imporem* à sociedade civil um consenso sobre o modelo de universidade e diminuir as resistências internas das universidades ao regime militar” (Rothen, 2008, p.471, grifo do autor).

Para Nogueira (1998, pp.92-93), a revolução burguesa brasileira não se desenvolveu por obra de impulsos renovadores, capazes de promover rupturas categóricas com os padrões tradicionais de organização societal e estatal. Além do mais, a dinâmica capitalista não se mostrou particularmente empenhada na promoção social ou na geração de um padrão de desenvolvimento ‘sustentável’ e mais equilibrado territorialmente. O país tornou-se uma nação capitalista vinculada à conciliação, à busca de composições e acertos, concebidos como forma de compensar os grupos e os interesses mais identificados com as fases econômico-sociais a serem superadas. O que, para o autor, gerou múltiplos efeitos no âmbito específico do Estado e da administração pública, especialmente porque o Estado sempre funcionou como o principal articulador da modernização conservadora.

A questão que se impunha na situação histórico-social só poderia ser concebida, segundo Fernandes (1975), numa imensa obra de reconstrução educacional, a qual não poderia reduzir-se à reforma em termos ‘realistas’ e ‘operacionais’, mas “consistia em determinar qual deva ser a organização institucional da universidade brasileira e em estabelecer, a partir daí, os requisitos materiais, estrutural-funcionais e de crescimento dessa instituição” (Fernandes, 1975, p.207).

A concepção, defendida pelas duas comissões, GTRU e Comissão Meira Mattos, no entanto, dá-se conta de que a estrutura da reforma do ensino superior, nos anos de 1960, estava presente nos Decretos-Lei n. 53/1966 e n. 252/1967, que vinham reformulando as universidades federais, e de que os princípios presentes neles vinham sendo adotados pelas instituições privadas. Portanto, conforme

Rothen (2008, p.224), segundo o Relatório Meira Mattos, é “[...] imperativo adaptar os cursos e currículos às imposições do desenvolvimento nacional, ajustando-os às características que singularizam o nosso país”; e, segundo o GTRU, “já é tempo de generalizar as soluções adotadas de agora por diante, a mera justaposição de faculdades a que, em última análise, se reduz a definição contida na Lei de Diretrizes e Bases” (Rothen, 2008, p.463).

Rothen (2008, p.454) esclarece que, embora as duas comissões criadas para elaborar o anteprojeto da reforma do ensino superior pareçam representar uma abertura para o diálogo com a sociedade, de fato isso não se estabeleceu. As comissões, segundo o autor, foram marcadas por arranjos políticos e conflitos nos bastidores do governo militar.

A atuação do GTRU teve peso expressivo, com a presença de alguns membros do CFE que, de certa maneira, influenciaram na elaboração final do anteprojeto de lei e conseguiram neutralizar a comissão formada por Meira Mattos. Entre os principais indicativos elaborados pelas comissões para a reforma universitária, destacam-se:

- organização das universidades: fim do exercício da liberdade de cátedra, pois não existiria instrumento legal que permitisse “[...] fiscalizar pregações em aulas, antidemocráticas e contra a moral” (Rothen, 2008, p.465); implantação de departamentos que seriam os responsáveis para aprovar os conteúdos a serem ensinados; criação do regimento de organização e normalização das universidades; instituição da indissociabilidade entre ensino e pesquisa; reorientação do ensino de segundo grau e constituição de ciclos básicos e cursos de curta duração para a expansão do ensino superior; atendimento das demandas do mercado e desenvolvimento de tecnologias;

- autonomia universitária: escolha do reitor pelo presidente da república; sistema universitário duplo: de um lado, centros de excelência com a pós-graduação e, de outro, instituições de formação profissional;

- financiamento do ensino superior: racionalização do uso dos recursos disponíveis; cobrança de anuidade dos estudantes de renda familiar mais alta.

- Conselho Federal de Educação: elaboração, implantação da reforma universitária e articulação do ensino médio e superior; normalização dos currículos mínimos; criação de normas para pós-graduação.

- movimento estudantil: participação dos

estudantes na vida acadêmica, com representação e participação em todos os órgãos colegiados.

- corpo docente: implantação do Estatuto do Magistério e fim da cátedra; indicação do regime de dedicação exclusiva para todos os docentes.

Entretanto, as comissões não consideravam factível a sua imediata implantação, pois o custo não seria suportável, principalmente para as instituições particulares. A adoção dessa proposição permitiu que a rede particular se expandisse, sem efetiva implantação do regime de dedicação exclusiva (Rothen, 2008, p.469).

O projeto aprovado pela Câmara recebeu vetos presidenciais, o que, para Rothen (2008), evidencia que o Executivo apenas desejava a legitimação do projeto pelo Legislativo e não a sua discussão. Vale destacar alguns argumentos utilizados pelo presidente para os referidos vetos: todos foram justificados em nome da segurança nacional e da inconstitucionalidade e, portanto, de disposições conflitantes.

No que se refere à autonomia da universidade, o veto foi justificado pela inconstitucionalidade, principalmente em relação à autonomia financeira. As universidades, por serem constituídas de fundações de direito público, e as subvenções, feitas integralmente pelo poder público, justificavam escolha dos dirigentes ser feita pelo presidente da república. Do mesmo modo, o controle do sistema de ensino superior ser responsabilidade do governo federal, como também a escolha dos membros do Conselho Federal de Educação.

Nota-se que a reforma do ensino superior, nos anos de 1960, esteve inscrita nas estratégias de reforma do Estado e da administração pública para promover a modernização econômica. O projeto consagrava-se por um impulsionamento autoritário da expansão econômica e articulou-se, simultaneamente, com os grupos dominantes mais atrasados e com o grande capital monopolista, promovendo rápida modernização econômica. O resultado, segundo Nogueira (1998, p.103) foi uma intensa intervenção estatal, que deu origem a decisões centralizadoras e excludentes: política econômica voltada para a produção de bens de consumo duráveis, favorecimento às grandes empresas nacionais e estrangeiras, com capitalização e reprivatização da economia, redução de salários e estímulo ao inchaço do sistema financeiro.

No plano mais específico de reforma da administração pública, em seus estudos, Nogueira (1998) argumenta que as tentativas do Estado

em promover a reforma administrativa, para contemplar a nova fase, pouco produziram em termos de mudança no comportamento organizacional, foram um “[...] mero processo de mudança formal e ignorou sua dimensão de efetiva mudança social”. Além do mais, para o autor, tal padrão reformador baseou-se na velha dicotomia entre política e administração, assimilou mecanicamente a gestão organizacional pública à gestão privada, aderiu à ilusão de que seria possível obter resultados fáceis e de curto prazo, menosprezou o papel da variável humana e marginalizou a participação dos indivíduos.

O reformismo da administração pública levava a um novo estatuto apoiado em princípios estratégicos: planejamento, descentralização, coordenação e controle. Nas análises de Nogueira (1998), esses princípios previam: forte expansão das empresas estatais e de órgãos independentes (fundações públicas) e semi-independentes (autarquias); fortalecimento e expansão do sistema de mérito; fixação de diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos; reagrupamento de departamentos, divisões e serviços em ministérios (Nogueira, 1998, p.100).

Segundo o autor, os limites do reformismo se situavam nas políticas autoritárias, portanto, havia descompassos entre a tentativa de racionalizar e dinamizar a vida administrativa e os movimentos vindos ‘de fora’, com os quais seriam progressivamente injetadas novas qualidades na vida administrativa. Dessa maneira, vê-se uma expansão da administração indireta, alimentada por fortes estímulos governamentais, “[...] na expectativa de compensar as fraquezas e distorções da estrutura do desenvolvimento. Pela natureza autoritária do regime, tal esforço reformador redundou em uma ampliação unilateral e exagerada das entidades da administração indireta” (Nogueira, 1998, p.101). Para o autor, cristalizou-se o paradoxo de uma administração direta enfraquecida e marginalizada, convivendo com uma administração indireta reforçada, sem qualquer sinergia ou planejamento integrado e atravessada pelo espírito de concorrência. Ainda de acordo com o autor, buscando respaldo em estudos de Marcelino (1987 *apud* Nogueira, 1998, p.101),

[...] predominou nesse modelo o crescimento da administração indireta, a tal ponto que existe hoje uma dicotomia entre Estado tecnocrático e moderno, representado pelas entidades da

administração indireta, e o Estado burocrático, formal e defasado que é o Estado da administração direta.

A iniciativa de promover a reforma administrativa, por meio de estruturas paralelas (empresas estatais, fundações, autarquias), justificava-se como tentativa de compensar as defasagens da administração direta. Nesse conjunto, criou-se uma rede de leis e decretos no nível formal-legal e ocorreu a reformulação das estruturas e regimes jurídicos de serviços e pessoal via decisão governamental.

Dessa maneira, a reforma do ensino superior foi inserida nesse contexto ao estabelecer uma ligação direta entre progresso técnico-científico e desenvolvimento econômico, com a transplantação de um modelo de conhecimentos próprio das universidades norte-americanas. Um modelo que incentivou a organização de universidades (a federalização da Universidade, Escola ou Faculdade ocorreu a partir da Lei n. 4.495, de 25 de novembro de 1964) no Brasil, apresentando-as como símbolo de progresso e de adiantamento cultural. Entre as diversas estratégias adotadas pelo governo militar destaca-se o acesso à educação pela população. No entanto, através de uma diferenciação de formação, ou seja, para as classes trabalhadoras, um ensino técnico-profissional, e para as elites burguesas, um ensino científico-propedêutico. Cria-se uma imagem de uma política inclusiva, mas que, de fato, reservou, à classe trabalhadora, uma qualificação para o atendimento das alterações produtivas, como também para a difusão da concepção de mundo burguês (Fernandes, 1975, 1976; Cunha, 1999).

A reforma do ensino superior e o impacto no trabalho docente

No plano mais específico da vida docente, era necessário enquadrá-la na nova estrutura organizacional e institucional estabelecida pela reforma do ensino superior nos anos de 1960. Essa nova estrutura foi garantida pela reunião de antigas 'escolas superiores' para formar 'novas' universidades. Contudo, sem considerar o mínimo que seja de inovação ou progresso técnico-científico, os quais exigiriam criar condições apropriadas de formar um grupo de labor intelectual (Fernandes, 1975).

As leis e decretos para atender à nova fase alteraram as relações de trabalho e a carreira docente. No entanto, tais leis e decretos foram pouco evidenciados no início dos anos de

1960, aprofundados durante o golpe de 1964 e efetivamente modificados pela Lei n. 5.540 de novembro de 1968.

Consideramos aqui algumas postulações legais³ que regulamentaram o trabalho e a carreira dos docentes nesse período: Lei n. 4.495, de 25 de novembro de 1964 (enquadra os atuais professores em cargos de Professor do Ensino Superior); Lei n. 4.881-A, de 06 de dezembro de 1965 (dispõe sobre o Estatuto do Magistério Superior, vinculado à administração pública federal); Decreto n. 55.590, de 19 de janeiro de 1965 (extingue o cargo de Professor Catedrático); Decreto n. 53, de 18 de novembro de 1966 (organiza as universidades federais); Decreto n. 252, de 28 de fevereiro de 1967 (amplia determinações de organização do ensino superior); Lei n. 5.539, de 27 de novembro de 1968 (modifica o estatuto do Magistério Superior); Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968 (normatiza o ensino superior); Decreto-Lei n. 465, de 11 de fevereiro de 1969 (estabelece normas complementares para admissão na carreira do ensino superior). Essas leis e decretos enquadraram e alteraram o trabalho e a carreira docente do ensino superior no Brasil.

Em que pese o mérito da reorganização do Estatuto das Universidades Brasileiras, assim como da carreira e do trabalho docente superior por concurso de títulos e provas para os níveis inicial e final, criando um regime jurídico único para a categoria, o conjunto de leis e decretos não logrou resultados satisfatórios tanto de natureza quantitativa, quanto qualitativa.

Em termos quantitativos, significa dizer que o número de estabelecimentos de ensino superior aumentou mais de cinco vezes, assim como cresceu o número de matrículas. De acordo com Fernandes (1975, p.50), só entre 1950-1959 foram criados 178 estabelecimentos de ensino superior. E, entre 1942-1965, o ensino superior aumentou mais de 8,5 vezes. À primeira vista, esse aumento foi importante para o acesso ao ensino superior, entretanto, essa 'explosão' quantitativa contribuiu para alargar um pouco mais o restrito número de acesso a esse nível de ensino. Além disso, a instituição de ensino superior foi praticamente confinada à função de preparar profissionais liberais em carreiras prestigiadas, como por exemplo, direito, engenharia e medicina.

Ainda em relação ao aspecto quantitativo, para Fernandes (1975, pp.38-40), a

³Ver (2011).

reorganização do ensino superior propiciou a revitalização das escolas superiores isoladas (passaram de 293 para 564), com destaque para as universidades particulares confessionais, especialmente as regidas pela Igreja Católica, e universidades formadas de conglomerados de faculdades, o que concorreu para aumentar, em vez de corrigir ou de atenuar, as contradições e as anomalias do padrão brasileiro de ensino superior.

Em relação à pós-graduação, a expansão também ocorreu em grande número de mestrados e doutorados, sem haver, entretanto, correspondência para essa efetivação. As escolas superiores e universidades não se achavam sequer capacitadas para as funções inerentes aos cursos de graduação (Fernandes, 1975).

As questões relacionadas com o fim da cátedra tiveram grande importância para o magistério superior federal, apesar de essa medida suscitar muita resistência. Para Fernandes (1975, p.216), a justificativa para seu fim era que os ocupantes desses cargos acumulavam funções e atribuições que pouco contribuía para o dinamismo educacional construtivo das escolas superiores. De fato, acrescenta o autor, “o professor catedrático e os seus colaboradores raramente eram universitários e, nessa qualidade, docentes ou pesquisadores”, o que criava uma mentalidade de ensino universitário como ‘bico’ ou ‘distração’ (Fernandes, 1975, p.216).

Vale lembrar, entretanto, alguns motivos em que não havia consenso entre o sistema de cátedra e sua substituição pelo sistema departamental. Primeiro, é preciso esclarecer que a cátedra configura-se como o mais alto posto dentro das universidades. Assim, os detentores desse cargo eram os grandes intelectuais, de notório saber, que desempenhavam grande influência dentro das instituições e também fora delas. Portanto, exerciam grande poder. A Constituição de 1946 consagrava três pressupostos ao catedrático: a liberdade de pensamento e ensino, o provimento das cátedras por concurso de títulos e provas e a vitaliciedade. Por essa razão, durante muito tempo, esses catedráticos exerciam influência inclusive na contratação dos demais cargos de professores, assistentes e auxiliares. Logo, a instituição do sistema departamental reduziria a autonomia da cátedra, integrada agora definitivamente no departamento universitário. Essa situação permaneceu por um longo período, e o sistema de ensino presenciou a existência de duas normas conflitantes: o regime de cátedra e os departamentos. Somente através

da Lei n. 5.540 de 1968 foi estabelecido que a universidade brasileira deveria contar com uma “estrutura orgânica com base em departamentos reunidos ou não em unidades mais amplas”.

O reflexo da extinção da cátedra parece modificar e, ao mesmo tempo, levar às universidades uma nova organização do trabalho docente, com professores em regime de dedicação exclusiva. No entanto, romper com o passado não necessariamente significa mudança no *status quo*. Na prática, a dedicação exclusiva requer um incremento no aporte orçamentário para as universidades (para Cunha (2007) e Fávero (2006) não foi efetivada de imediato a introdução de professores com dedicação exclusiva nas universidades federais) e, embora fosse uma alteração importante para a carreira docente, não foi implementada imediatamente. Nas universidades públicas federais, o acréscimo do número de matrículas conferiu um ligeiro crescimento do número de professores. Todavia, esse movimento pouco significou em termos de mudança expressiva na relação de poder, nas mãos dos professores catedráticos (Cunha, 2007).

Para Cunha (2007), a legislação imprimiu uma nova reorganização do ensino superior, com a formação de novas unidades integrativas, como os departamentos, e a criação de conselhos deliberativos, nas universidades, em que professores, funcionários e alunos pudessem ter participação ativa. No entanto, o avanço obtido foi insuficiente em vista das necessidades educacionais para o novo tipo de integração econômica, que o capitalismo monopolista impunha à América Latina. Nesse quadro histórico, a pretendida reforma universitária, segundo Cunha (2003), traz a marca de um paradoxo:

[...] a despeito da intervenção violenta, da destituição de professores e da expulsão de estudantes; a despeito, também, de ter promovido e subsidiado o crescimento vertiginoso das instituições privadas de ensino superior, a ditadura militar investiu muito nas universidades federais. Com efeito, foi nos anos 70, justamente na implantação da Lei nº 5.540/68 – a da reforma universitária – que as universidades federais construíram seus campi, ampliaram seu quadro docente e instituíram o regime de tempo integral e dedicação exclusiva. No entanto, a transição e a consolidação da democracia presenciou a continuação dos benefícios ao setor privado, ao mesmo tempo em que

as universidades federais passaram a ser tratadas com restrições financeiras e cobranças de aumento do atendimento à crescente demanda de vagas (Cunha, 2003, p.2).

Esse contexto contraditório também marca a carreira docente. Durante os anos de 1960, as leis e decretos imprimiram medidas para enquadrar os professores em cargos de Professor do Ensino Superior, com a criação do Estatuto do Magistério Superior, e extinguiu o cargo de professor catedrático. Tais determinações visavam diminuir o poder dos catedráticos e abrir espaço nas universidades à carreira docente por meio de concursos e títulos e à dedicação exclusiva. Isso porque, durante esse período, antes da Reforma Universitária de 1968 (Lei 5.540), todas as atividades científicas, pedagógicas e administrativas estavam centradas nos catedráticos, que viam seu poder ser diminuído, mediante uma legislação centralizadora e autoritária, dentro das vontades dos militares. Para o regime militar, era necessário diminuir as resistências internas das universidades.

Para as universidades federais era preciso rever o projeto até então vigente e, assim, estabelecer uma nova estrutura organizacional e institucional. Dos diversos temas discutidos e propostos, a relação entre o público e o privado sempre esteve em disputa. No plano mais específico da vida docente, algumas temáticas se destacaram como a carreira dos docentes e dos técnico-administrativos das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), o Regime Jurídico Único (RJU) e o direito à filiação sindical. De certo, essas temáticas foram importantes para a efetivação do marco regulatório do ensino superior no Brasil e da função docente nas universidades públicas brasileiras, com a promulgação da Lei n. 5.540/68 e da série de decretos e leis desse período.

Considerações finais

De acordo com Cunha (2007), as alterações no ensino superior na década de 1960 foram resultantes de múltiplas determinações, iniciadas nos anos de 1940, mas, certamente, fomentadas pelo governo militar de 1964, decisivo para condução desse processo que se delineou com a Lei n. 5.540, de novembro de 1968. Nesse sentido, tais alterações trazem a marca de um paradoxo entre os investimentos nas universidades federais e o aumento vertiginoso

das instituições privadas de ensino superior durante a ditadura militar.

Pudemos apreender que as diversas medidas econômicas, adotadas pelo Estado brasileiro nos anos de 1960, resultaram em uma série de desdobramentos para a organização das universidades e para o trabalho dos professores.

No campo específico da carreira docente, os dispositivos e os instrumentos legais proporcionaram uma série de mudanças na atividade acadêmica docente e alteraram o trabalho e a carreira docente do ensino superior no Brasil nesse período, como, por exemplo, enquadramento dos professores em cargos de professor do ensino superior, criação do Estatuto do Magistério Superior, vinculado à administração pública federal, extinção do cargo de professor catedrático, ampliação da participação dos professores em órgãos colegiados das universidades, normas para admissão na carreira do ensino superior.

Assim, a configuração da universidade brasileira foi traçada por diferentes nuances e atores em disputa na arena política, administrativa e institucional, tentando imprimir um modelo de ensino superior. A reforma do ensino superior e, conseqüentemente, as regulamentações do trabalho docente nos anos de 1960 estiveram inscritas nas estratégias de reforma do Estado e da administração pública para promover a modernização econômica. O grande impacto foi a introdução da Lei n. 5.540 de 1968, conhecida como reforma universitária de 1968, não só sobre a regulamentação da carreira docente, mas, sobretudo, sobre o modelo de ensino superior que até hoje orienta as políticas para a área.

Referências

- Cerqueira, L. (2004). *Florestan: vida e obra*. São Paulo: Expressão popular.
- Cunha, L. A. (1999). Reforma universitária em crise: gestão, estrutura e território. In H. Trindade (Org.). *Universidade em ruínas: na república dos professores*. (pp.125-148). Rio Grande do Sul: Vozes.
- Cunha, L. A. (2003) Ensino Superior e universidade no Brasil. In: E. Lopreset *al.* 500 anos da educação no Brasil. (p.151-204). Belo Horizonte: Autêntica.

Cunha, L. A. (2007). *A universidade reformada. O golpe de 1964 e a modernização do ensino superior*. São Paulo: UNESP.

Fávero, M. L. A. (1997). *A universidade brasileira em busca de sua identidade*. São Paulo: Vozes.

Fávero, M. L. A. (2006). A universidade no Brasil: Das origens à Reforma Universitária de 1968. *Revista Educar*, 28, 17-36.

Fernandes, F. (1975). *A universidade brasileira: reforma ou revolução?* São Paulo: Alfa-Omega.

Fernandes, F. (1976). *A revolução burguesa no Brasil. Ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar.

Nicolato, M.A. (1986). *A caminho da lei 5.540/68: a participação de diferentes atores na definição da reforma universitária* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil.

Nogueira, M. A. (1998). *As possibilidades da política: ideias para reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra.

Rothen, J.C. (2008) Os bastidores da reforma universitária de 1968. *Educação & Sociedade*, 29(103), 453-475. Recuperado em 10 maio, 2010, de <http://www.scielo.br/pdf/es/v29n103/08.pdf>

Vieira, E. P. (2011). *As condições de trabalho docente no ensino superior público no contexto das reformas educacionais brasileiras* (Tese de Doutorado). Universidade de Campinas, Campinas, SP, Brasil.

Recebido em: 02/03/2015

Aceito em: 22/10/2015