

O PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO DA UNIVERSIDADE BRASILEIRA E OS PROFESSORES UNIVERSITÁRIOS À LUZ DA LEI Nº 5540/68: PASSADO OU PRESENTE?

**Alexandre Shigunov Neto
Ivan Fortunato**

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo, campus
Itapetininga, Brasil

RESUMO

O presente artigo pretende realizar algumas reflexões iniciais sobre o processo de transformação da universidade brasileira e a questão da formação de professores universitários à luz da Lei nº 5.540/68.

PALAVRAS-CHAVE

Educação - educação superior – universidade - professores

ABSTRACT

This article intends to carry out some initial reflections about the Brazilian University and University teacher education processes of transformation promoted by Federal Law nº. 5540/68.

KEYWORDS

Education - higher education – university - teachers

RESUMEN

En este artículo se propone llevar a cabo algunas reflexiones iniciales sobre el proceso de transformación de la universidad brasileña y la cuestión de la formación de los docentes universitarios a la luz de la Ley Nº 5.540/68.

Palabras clave

Educación - educación superior – universidad - profesores

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Independentemente de sua estrutura organizacional, a Universidade, antes de mais nada, é parte e fruto de um modelo político-cultural. Condicionada pelo contexto no qual está inserida, seus objetivos estão necessariamente relacionados com os objetivos da sociedade. Apresenta-se sempre como instrumento do sistema global e das diferentes forças que nele atuam. Em alguns momentos, em particular, pode viver forte tensão entre a necessidade de autonomia e o controle exercido pelo aparelho estatal ou pelos diversos grupos existentes na sociedade. (Fávero, 1977, 11).

Vimos, com Fávero, que para compreensão do papel institucional da Universidade é necessário observar seus objetivos pedagógicos, sociais e culturais. Ainda, há que se considerar sua tríplice função basilar, a saber: ensino, pesquisa e extensão. Isso quer dizer que a Universidade deveria ir muito além de um ensino tecnicista, voltada apenas para o exercício de um ofício, mas, antes, permitir que cada um se desenvolva integralmente. No entanto, a história da criação da educação superior brasileira remete aos primórdios do período imperial brasileiro, uma fase da vida social nacional marcada pela política de colonização portuguesa. Essa fase inicial era revestida de considerável resistência para criação de Universidades no Brasil, justificada pela política de colonização e por uma parcela da população brasileira, que considerava desnecessária a criação de Universidades, visto que a Europa oferecia, para a elite nacional, formação mais do que adequada (Fávero, 1977; Cunha, 1980 e 1983; Shigunov Neto 2015).

Somente com a transmigração da família real portuguesa para o Brasil em 1808 é que D. João VI criou algumas poucas escolas superiores outras já existentes desenvolveram-se, com o intuito de suprir as carências de mão-de-obra qualificada para os serviços públicos criados pelo recém-criado Governo. Essas primeiras instituições de ensino superior eram compostas sob a forma de aulas e cadeiras isoladas. Extremamente simples, sua estrutura acadêmica-administrativa era constituída por um único professor, que se utilizava de recursos pessoais, que ensinava seus alunos em locais improvisados. Em alguns casos essas unidades educacionais podiam ser aglomeradas em cursos, que apresentavam reduzida estrutura administrativa e burocrática. Portanto, foi a partir desse momento que foram criados no Brasil cursos e academias destinados a formar burocratas para o “novo” Estado português, ou seja, a transmigração da corte portuguesa e a constituição do novo Estado Nacional implicaram na necessidade de modificação do ensino superior herdado da colônia (Shigunov Neto, 2015).

A estrutura administrativa da educação superior no Brasil, desde sua criação em 1808, caracterizou-se pela centralização e subordinação direta ao Governo Federal. Entretanto, cabe observar que, no período inicial da República, a União não possuía, ao menos formalmente, a exclusividade para legislar sobre a educação superior, pois a Constituição de 1891 oferecia autonomia aos Estados para legislar acerca desse nível de ensino. É possível afirmar que a educação superior brasileira sempre teve um objetivo

muito claro: a formação profissional da elite intelectual nacional. Além disso, a essa elite intelectual reservou-se uma preparação para que pudessem enfrentar a realidade vivenciada naquele momento histórico, ou seja, não houve uma preocupação com uma formação reflexiva e crítica, pois o que interessava era transmitir apenas os conhecimentos já acumulados. Portanto, não era meta da Universidade brasileira a formação de profissionais aptos para refletirem sobre uma sociedade global em transformação permanente.

O processo de consolidação de uma estrutura específica para a educação superior brasileira deu-se de forma lenta e complexa ao longo dos séculos XIX e XX. Dessa forma, a primeira fase da implantação da Universidade no Brasil, compreendida entre 1808 e 1915, pode ser caracterizada pela criação de estabelecimentos isolados de educação. Com isso, a Reforma Carlos Maximiliano (Lei nº 2.924 de cinco de janeiro de 1915) pode ser tomada como o marco inicial para a fundação da primeira Universidade brasileira, a Universidade do Rio de Janeiro. Não obstante, somente o Decreto nº 14.343 de sete de setembro de 1920 oficializou a união de três faculdades existentes no Rio de Janeiro – a Escola Politécnica, a Faculdade de Medicina e uma escola livre de Direito – dando origem, dessa forma, da Universidade do Rio de Janeiro (Fávero, 1977; Cunha, 1980; Shigunov Neto 2015).

Uma das principais medidas no âmbito educacional tomada durante esse período e que possibilitou novos rumos à educação nacional, foi a criação, em 1930, do Ministério da Educação e Saúde Pública. A criação do Ministério possibilitou maior centralização das decisões e uma unificação da política educacional em todos os níveis de ensino. Em 1931, o então ministro Francisco Campos apresentou uma proposta de reforma do ensino, na tentativa de organizar uma estrutura institucional do ensino secundário. Foi com sua reforma que o ensino médio brasileiro passou a ter o caráter profissionalizante. A gestão desse ministro foi marcada por fato importante para a educação superior brasileira, a criação do Estatuto das Universidades Brasileiras e o decretos-leis da criação do Conselho Nacional de Educação, o CNE (Shigunov Neto, 2015).

Pouco depois, o ministro Gustavo Capanema, visando cumprir o disposto no Artigo 15 da Carta Constitucional de 1934, implantou entre os anos de 1942 e 1946, as “Leis Orgânicas do Ensino”, também denominadas de “Reformas Capanema”. Em 1942, aprovou a Lei Orgânica do Ensino Secundário (Lei nº 4.244) e a Lei Orgânica do Ensino Industrial (Lei nº 4.073), criando o SENAI (Lei nº 4.048). Em 1943, aprovou a Lei Orgânica do Ensino Comercial (Lei nº 6.141) e completou sua reforma com a aprovação, em 1946, da Lei Orgânica do Ensino Agrícola (Lei nº 9.613) e da Lei Orgânica do Ensino Primário (Lei nº 8.529) (Shigunov Neto, 2015)

O ministro seguinte, Clemente Mariani, visando o desenvolvimento da educação nacional e a democratização do ensino, nomeou, em 1947, uma Comissão formada por educadores. Os trabalhos dessa Comissão resultaram no Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, encaminhado à Câmara Federal em 1948, mas que foi engavetado. Nos debates parlamentares cristalizaram-se duas tendências divergentes: uma que pregava a liberdade e autonomia na educação, e outra que postulava o controle rígido

da União na educação nacional. Assim, somente em agosto de 1961 a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4024/61, foi aprovada pelo Presidente da República, João Goulart (Shigunov Neto, 2015).

No entanto, a ruptura política levada a efeito pelo golpe militar de 1964 foi considerada necessária pelos setores economicamente dominantes para garantir a continuidade da ordem socioeconômica que se acreditava ameaçada pelo grupo que então exercia o poder político formal, apoiado numa crescente mobilização popular alimentada pela ideologia do nacionalismo desenvolvimentista. Assim, a nova situação exigia adequações no âmbito educacional, o que implicava mudanças na legislação que regula o setor. Entretanto, o governo militar não considerou necessário editar, por completo, uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Pois, como se tratava de garantir a continuidade da ordem socioeconômica, as diretrizes gerais da educação em vigor não precisavam ser alteradas, mas bastava ajustar a organização do ensino ao novo quadro político, como um instrumento para dinamizar a própria ordem socioeconômica.

Com isso veio o Decreto nº 62.937 de 02 de julho de 1968, publicado no Diário Oficial da República de 03 de julho de 1968, o qual dispunha sobre a instituição do Grupo de Trabalho para promover a reforma universitária brasileira, visando à sua eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do país. Ao iniciar as discussões, o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU) já dispunha de material de apoio, advindo dos estudos produzidos no âmbito dos acordos entre Ministério da Educação do Brasil e United States Agency for International Development MEC-USAID. Salutar expressar que o Ministério da Educação considerava que a educação era um problema de importância fundamental para o país, assim como instrumento de valorização da pessoa humana, como elemento essencial à criação de riquezas.

O Decreto nº 63.338 de 01 de outubro de 1968, publicado no Diário Oficial da República de 02 de outubro de 1968, constituiu Comissões de Especialistas (CE) para verificar o produto final do GTRU. Em 31 de outubro, a CE apresentou seu parecer, sendo o projeto aprovado na sessão do Congresso dia 06 de novembro de 1968, sancionada pelo Presidente da República em 28 de novembro de 1968 e convertido na lei nº 5.540/68, que fixava as “Normas de Organização e Financiamento do Ensino Superior e sua Articulação com a Escola Média”.

Essa lei ficou conhecida como Projeto da Reforma Universitária, e foi concebido na tentativa, entre outros, de atender a duas exigências contraditórias da sociedade brasileira. De um lado, as reivindicações de alunos e professores que pretendiam a abolição da cátedra, da autonomia universitária, o aumento de verbas para o desenvolvimento de pesquisas e para o aumento do número de vagas para a educação superior. Do outro lado, havia reivindicações dos grupos aliados do regime militar, que pretendiam vincular a educação superior aos desígnios do mercado e ao projeto de modernização e industrialização nacional. Nesse sentido, e como bem destaca Saviani (1999), o GTRU:

[...] procurou atender à primeira demanda proclamando a indissociabilidade entre ensino e pesquisa, abolindo a

cátedra, instituindo o regime universitário como forma preferencial de organização do ensino superior e consagrando a autonomia universitária cujas características e atribuições foram definidas e especificadas. De outro lado, procurou atender à segunda demanda instituindo o regime de créditos, a matrícula pro disciplina, os cursos de curta duração, a organização fundacional e a racionalização da estrutura e funcionamento (Saviani, 1999, p.24).

Não obstante, a Lei da Reforma Universitária trouxe algumas novidades, mas que pouco impactaram no cotidiano das universidades brasileiras. Em relação aos docentes a referida lei dedicou apenas sete artigos, deixando de lado ou sem definição, questões como formação inicial e continuada. Essa lei evidenciava que o magistério superior não poderia mais ser desempenhado por professores com outras atividades profissionais. Por isso, era fundamental que as universidades contratassem seus docentes em regime de dedicação exclusiva às atividades de ensino e pesquisa. A adoção desse regime deveria ser progressiva, priorizando as áreas de maior importância para a formação básica e profissional.

A Reforma Universitária teve seu texto revogado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei no. 9394 de 1996, e é possível apontar entre os avanços da educação com a aprovação da nova Lei: consagração do princípio da avaliação como parte central da organização da educação nacional (art. 8 e 9); em relação à educação básica, a preocupação com a verificação do rendimento escolar (art 24); o professor como eixo central da qualidade da educação; o aperfeiçoamento continuado do professor; a avaliação do desempenho dos professores; a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério; definição dos parâmetros para aplicação dos recursos previstos em lei (art 70).

Nesse período histórico da vida da sociedade brasileira a expansão da educação superior reivindicada pela sociedade ocorreu pela abertura indiscriminada de escolas isoladas privadas. Ou seja, ao contrário do que se esperava houve a expansão do número de vagas no ensino superior apenas nas Instituições de Ensino Superior (IES). Novamente o Governo se isenta de sua obrigatoriedade e repassa a função pela abertura de novas vagas na educação superior.

2. OS PROFESSORES UNIVERSITÁRIOS E A LEI Nº 5540/68

A Lei nº 5540/68 também conhecida como lei de reforma universitária trouxe algumas novidades mas que pouco impacto causaram no dia-a-dia das universidades brasileiras. Em relação aos docentes a referida lei dedicou apenas sete artigos, o que é muito pouco pois questões importantes como formação inicial dos professores, o processo de formação continuada não ficam claramente definidos.

O artigo 31 define que o regime do magistério superior será regulado pela legislação dos sistemas de ensino e também pelo regimento das universidades.

O artigo 32 define as atividades de magistério superior:

- a) as que, pertinentes ao sistema indissociável de ensino e pesquisa, se exerçam nas universidades e nos estabelecimentos isolados, em nível de graduação, ou mais elevado, para fins de transmissão e ampliação do saber;
 - b) as inerentes à administração escolar e universitária exercida por professores.
- § 1º Haverá apenas uma carreira docente, obedecendo ao princípio da integração de ensino e pesquisas.
 - § 2º Serão considerados, em caráter preferencial, para o ingresso e a promoção na carreira docente do magistério superior, os títulos universitários e o teor científico dos trabalhos dos candidatos.

Já naquele momento ficava evidente que o magistério superior não podia mais ser desempenhado por professores com outras atividades profissionais e se dedicassem parcialmente ao ensino, era fundamental que as universidades contratassem seus docentes em regime de dedicação exclusiva as atividades de ensino e pesquisa. Essa adoção do regime de dedicação exclusiva deveria ser progressiva e prioritariamente as áreas de maior importância para a formação básica e profissional.

Os programas de aperfeiçoamento do corpo docentes das universidades deveria ser estabelecido pelas universidades, levando em consideração uma política nacional e regional definida pelo Conselho Federal de Educação e promovida através da CAPES e do Conselho Nacional de Pesquisas.

Por fim, o último artigo da reforma universitária trata da questão do contrato de trabalho do pessoal do magistério superior, admitido mediante contrato de trabalho, aplica-se exclusivamente a legislação trabalhista, observadas as seguintes regras especiais:

- I. a aquisição de estabilidade é condicionada à natureza efetiva da admissão, não ocorrendo nos casos de interinidade ou substituição, ou quando a permanência no emprego depender da satisfação de requisitos especiais de capacidade apurados segundo as normas próprias do ensino;
- II. a aposentadoria compulsória, por implemento de idade, extingue a relação de emprego, independente de indenização, cabendo à instituição complementar os proventos da aposentadoria concedida pela instituição de Previdência Social, se estes não forem integrais.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reforma universitária ocorreu num momento conturbado vivenciado pela população brasileira, na área educacional se presenciava uma expansão da educação superior e a reforma veio para tentar colaborar com o desenvolvimento e aperfeiçoamento da educação superior no país. Entretanto,

a reforma universitária poucas contribuições efetivas trouxe a educação superior e a formação do professor universitário.

A reforma universitária teve seu texto revogado pela LDB/96 e é possível apontar entre os avanços da educação com a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação: consagração do princípio da avaliação como parte central da organização da educação nacional (art. 8 e 9); em relação à educação básica, a preocupação com a verificação do rendimento escolar (art 24); o professor como eixo central da qualidade da educação; o aperfeiçoamento continuado do professor; a avaliação do desempenho dos professores; a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério; definição dos parâmetros para aplicação dos recursos previstos em lei (art 70).

Contudo, parece que em relação ao documento da reforma universitária é possível encontrar vestígios presentes ainda hoje, pois pouca coisa foi alterada em relação a formação dos professores universitários. Ainda hoje, presenciamos um esquecimento do docente universitário, nesse sentido, passado e presente se entrecruzam e se confundem.

4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cunha, L. A. (1980) *A universidade reformada*. Rio de Janeiro: Francisco Alves.
- Cunha, L. A. (1983). *A universidade crítica: o ensino superior na República Populista*. Rio de Janeiro: Francisco Alves.
- Fávero, M. L. de A. (1977). *A universidade brasileira em busca de sua identidade*. Petrópolis: Vozes.
- Saviani, D. (1999). *A nova lei de educação: trajetória, limites e perspectivas*. 5.ed. Campinas: Autores Associados.
- Shigunov Neto, A. (2015) *História da educação brasileira: do período colonial ao predomínio das políticas educacionais neoliberais*. São Paulo: Salta.
- Werebe, M. J. (1963) *Grandezas e misérias do ensino brasileiro*. São Paulo: Difusão Européia do Livro.

