ANA LUCIA GUIDOTTI DE FREITAS BORGHI

ESTRATÉGIAS DE CONTROLE DO ESTADO SOBRE O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL (1808-1945)

MARINGÁ
2004

ANA LUCIA GUIDOTTI DE FREITAS BORGHI

ESTRATÉGIAS DE CONTROLE DO ESTADO SOBRE O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL (1808-1945)

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Educação, Curso de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá.

Orientador: Prof. Dr. Jean Vincent Marie Guhur

MARINGÁ
2004

ANA LÚCIA GUIDOTTI DE FREITAS BORGHI

ESTRATÉGIAS DE CONTROLE DO ESTADO SOBRE O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL (1808-1945)

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Educação, Curso de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá.

Aprovado em 02/04/2004

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Valdemar Sguissardi
Universidade Metodista de Piracicaba – UNIMEP

Profª. Drª. Maria Rosemary Coimbra Campos. Sheen
Universidade Estadual de Maringá – UEM

Prof. Dr. Jean Vincent Marie Guhur
Universidade Estadual de Maringá – UEM

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Doutor Jean Vincent Marie Guhur pela orientação competente, pelas críticas necessárias, pelo acompanhamento tranqüilo e contribuições fundamentais em todo o processo de elaboração deste trabalho.

À Professora Maria Rosemary Coimbra Campos Sheen pelo carinho, pela contribuição teórica e importantes observações e sugestões que enriqueceram, sobremaneira, este estudo.

Aos Professores Valdemar Sguissardi e Mário Luiz Neves de Azevedo pelas sugestões importantes para a conclusão deste trabalho.

À Professora Marcília Rosa Periotto, um agradecimento especial, pelo carinho e respeito, pela atenção e amizade, pela colaboração teórica e por tantos livros emprestados.

Aos familiares, agradeço pelo incentivo, pela paciência e compreensão.

Dedico este trabalho

Ao meu esposo, João, aos meus filhos, Daniela, Juliana e Tiago, pela compreensão e paciência dispensada durante a elaboração deste trabalho. À minha mãe, Rodecira, aos meus sogros, Maria Olga e Valdemar pelo carinho de sempre.

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar os padrões de controle desenvolvidos pelo Estado para o ensino superior brasileiro no período de 1808 a 1945. A análise partiu do pressuposto de que o esforço estatal para manter o ensino superior sob seu domínio está presente desde a origem estadual e tem relação direta com a questão econômico-político-ideológica. A temática se desenvolveu em dois grandes momentos: no primeiro, a universidade ocidental voltou às suas origens (11-15) enfatizando os principais padrões de controle criados pela igreja e pelo estado nesse período. Uma breve apresentação da vida universitária aconteceu no período entre os séculos XVI e XVIII, quando se iniciou o processo de declínio e após seu ressurgimento no século XIX, que alguns modelos universitários foram definidos, sendo aqui considerado o napoleônico e o humboldtiano por se caracterizarem respectivamente por um conceito oposto de controle universitário e autonomia. O segundo momento desta pesquisa foi focado no contexto brasileiro, pretendendo apreender diversas estratégias criadas pelo Estado para manter o ensino superior sob supervisão. O interesse estatal em controlar o ensino superior existia desde a fundação das primeiras escolas superiores, em 1808. Durante o Império, o ensino superior não sofreu grandes mudanças, sob o domínio do Estado. Algumas tentativas foram feitas para inibir esse controle, mas sem sucesso. Nos primeiros anos do período da República, ocorreram mudanças significativas no ensino superior, promovendo sua expansão. Várias reformas de ensino estavam em andamento nesse período, seja mitigando o controle ou tornando-o mais rígido. Com o movimento de 1930, aconteceu uma certa ambiguidade política, o que também aconteceu no ensino superior. De 1937 a 1945, o ensino superior, redefinido por meio de decretos, foi fortemente controlado pelo Estado.

Palavras-chave: Ensino Superior; Universidade; Controle

ABSTRACT

This paper aims to analyze the control patterns developed by the state for Brazilian higher education during the period from 1808 to 1945. The analysis was based on the presupposition that the state effort to maintain higher education under its domain is present since the state origin and has direct relation with the economic-political-ideological matter. The thematic was developed in two major moments: in the first one, the occidental university returned to its origins (11th -15th) emphasizing the main control patterns created by the church and state during this period. A brief presentation of university life happened in the period between the 16th and 18th centuries, when it started the decline process and after its reappearance in the 19th century, which some university models were defined, being considered herein the Napoleonic and Humboldtian for being respectively characterized by an opposed concept of university control and autonomy. The second moment of this research was focused on Brazilian context, intending to apprehend several strategies created by the state to maintain higher education under supervision. The state interest in controlling higher education existed since the foundation of the first higher schools, in 1808. During the Empire period, higher education did not suffered great changes, under the State domain. Some attempts were made to inhibit this control, but they did not success. In first years of the Republic period, significant changes in higher education happened, promoting its expansion. Several teaching reforms were working up during this period, whether mitigating the control or turning it more rigid. With the 1930 movement, a certain political ambiguity happened, which also happened in higher education. From 1937 to 1945, higher education, redefined by decree means, was strongly controlled by the State.

Key words: Higher Education; University; Control

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO..... 6

1 **O CONTROLE COMO PARTE DO PROCESSO DE CRIAÇÃO E CONCRETIZAÇÃO DA UNIVERSIDADE: DA IGREJA AO ESTADO**..... 13

1.1 AS PRIMEIRAS UNIVERSIDADES E O CONTROLE EXERCIDO PELA IGREJA..... 13

1.2 A FORMAÇÃO DOS ESTADOS NACIONAIS E O CONTROLE DO ESTADO SOBRE A UNIVERSIDADE..... 28

1.3 MOMENTO DE DECLÍNIO NA MISSÃO (EDUCACIONAL, CIENTÍFICA E CULTURAL) DA UNIVERSIDADE..... 36

1.4 AS REFORMAS UNIVERSITÁRIAS E O DESENVOLVIMENTO DAS DIFERENTES CONCEPÇÕES DE UNIVERSIDADE..... 44

1.4.1 **Modelo universitário napoleônico**..... 47

1.4.2 **Modelo universitário humboldtiano**..... 50

1.5 A GUISA DE CONCLUSÃO..... 54

2 **ENSINO SUPERIOR NO BRASIL (1808 - 1889): PRIMEIROS CONTORNOS DAS FORMAS DE CONTROLE**..... 56

3 **ESTRATÉGIAS ESTATAIS DE CONTROLE SOBRE O ENSINO SUPERIOR NAS REFORMAS SUCESSIVAS EMPREENDIDAS NO NO BRASIL (1889-1930)**..... 76

4 **ESTRATÉGIAS ESTATAIS DE CONTROLE SOBRE O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL (1930-1945)**..... 107

CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 132

REFERÊNCIAS..... 141

INTRODUÇÃO

Este estudo tem por finalidade analisar as formas de controle desenvolvidas pelo Estado sobre o ensino superior no Brasil no período compreendido entre 1808 e 1945[1], marcado, em seu início, pela fundação das primeiras escolas superiores[2], necessárias ao contexto brasileiro após a chegada da família real e, em seu término, pelo final do primeiro governo de Getúlio Vargas, que coincide com o início do processo de "massificação" do ensino superior, antes caracterizado como essencialmente elitizante. A análise fundamenta-se no pressuposto de que o esforço do Estado em manter o ensino superior sob seus domínios está presente desde a origem deste e tem relação direta com a questão econômico-político-ideológica.

Quando se fala da **necessidade** de criação das escolas superiores em 1808, refere-se ao desenvolvimento de uma série de fatores relacionados entre si que, impulsionados pelas **relações econômicas**, fizeram com que essas escolas fossem necessárias aos homens naquele momento. A necessidade histórica e as relações econômicas estão interligadas. É o que tenta mostrar F. Engels (1984) na carta endereçada a H. Starkenburg.

---

[1] É importante não entender as datas limites da pesquisa dentro de padrões rígidos; elas servem apenas como ponto de partida para a organização do processo em análise.

[2] Antes de serem criadas, no Brasil, as primeiras escolas superiores, existiram aqui as escolas jesuíticas que ensinavam as primeiras letras, o grau secundário e, em algumas delas, era oferecido o ensino superior em Artes e Teologia. Mas o ensino superior, da forma como é concebido hoje, não é oriundo das instituições jesuíticas, mas daquelas escolas criadas no século XIX, a partir da vinda da família real, em 1808 (CUNHA, 1980).

> Por relações econômicas, às quais consideramos base determinante da história da sociedade, entendemos o modo e a maneira de os homens numa determinada sociedade produzirem os seus meios de subsistência e de trocarem os produtos entre si (à medida que existe divisão de trabalho). (ENGELS, 1984, p. 468).

As necessidades econômicas são condicionantes no desenvolvimento histórico, porém elas não são, sozinhas, causa ativa e o resto, apenas, efeito passivo. Ligados a elas, existem muitos outros elementos sociais, tais como o político, o jurídico, o filosófico, o religioso, o literário, etc., que reagem entre si e sobre uma base econômica (ENGELS, 1984, p. 469).

Assim, as necessidades não devem ser entendidas "[...] como aqui e ali se quer imaginar comodamente, um efeito automático da situação econômica [...]" (ENGELS, 1984, p. 469). É o próprio homem que, ao produzir sua vida, produz e satisfaz, a cada dia, novas necessidades.

> Os homens fazem eles mesmos a sua história, mas até agora não como uma vontade global de acordo com um plano global [...]. As suas aspirações se entrecruzam e, exatamente por isso, em todas as sociedades assim, domina a *necessidade*, cuja complementação e forma de aparição é o acaso. A necessidade que aqui se afirma através de todo o acaso, é de novo afinal, a econômica. Aqui são tratados então os assim chamados grandes homens. Que um tal homem, e exatamente este, apareça nesta época determinada, exatamente neste país, é, naturalmente, mero acaso. Mas se o riscarmos do mapa, então existe aí a demanda de um substituto, e este substituto é encontrado, tant bien que mal [bem ou mal], mas com o tempo ele é encontrado. [...] isso é provado pelo fato de que sempre se encontrou o homem toda vez que e assim que ele se tornou necessário [...] (ENGELS, 1984, p. 470).

Tendo em vista esse paradigma de análise, pode-se aventar que as escolas superiores fundadas no Brasil após 1808 não foram obra do acaso, mas uma resposta à necessidade de prover a colônia de aparatos médicos e jurídicos exigidos, então, pela transferência da corte portuguesa para o Brasil. Nesse mesmo

processo, iniciou-se o desenvolvimento de diferentes mecanismos de controle sobre o ensino superior brasileiro, que persistem, em outras formas, é evidente, até os dias atuais.

O interesse em realizar a investigação nasceu do contato tido com o Exame Nacional de Cursos (Provão); observou-se a pouca vinculação das questões constantes no exame ao conteúdo programático cursado, o que instigou a proposta de estudo dos objetivos pertinentes à avaliação pretendida, inclusive a sua própria existência. Alguns textos sobre o assunto sinalizavam o grande interesse do Estado, já a partir da década de 1980, dentro da filosofia política do neoliberalismo, em avaliar as instituições de ensino superior a fim de mantê-las sob seus domínios. Por isso, a prática, adotada pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC) no Brasil, inscreve-se dentro desta perspectiva e passou a ser considerada como um importante mecanismo de controle[3].

Diante desse pressuposto, o foco do presente estudo deslocou-se do "Provão", enquanto estratégia de controle, para o entendimento dos diversos mecanismos desenvolvidos pelo Estado para que as instituições de ensino superior

---

[3] O Exame Nacional de Cursos é apresentado, desde 1996, por meio de um forte e bem elaborado "marketing", como solução para a "crise do ensino superior". Segundo o ex-Ministro da Educação, Paulo Renato Souza (2001, p. 18), o ensino superior, a partir desse modelo de avaliação, tornou-se "um sistema melhor, mais qualificado, mais amplo e mais adequado às necessidades do Brasil". Mas Sguissardi (2000, p. 17) chama a atenção para o fato de que o Provão, tentativa de "implantação de um novo modelo de 'autonomia' das universidades federais", seria parte das políticas públicas para o ensino superior, cujo direcionamento estaria em acordo com as orientações do Banco Mundial. Nesse processo, ao Estado caberia "**muito menos o suporte financeiro que o poder de controle, via fiscalização e avaliação"** (Ibid, p. 15). Vale observar que essas questões estão inseridas em meio a muitos questionamentos sobre a própria função que a universidade deveria exercer frente a uma sociedade em constantes "reformas". Preferiu-se usar o termo "reformas", e não "transformações", para caracterizar as mudanças ocorridas na sociedade por entender que o eixo basilar do modo de produção capitalista permanece o mesmo, ou seja, a produção de riquezas é ainda realizada pela exploração do trabalho humano e pela apropriação privada do excedente. Apesar dos avanços tecnológicos possibilitarem potencialmente a libertação do excesso do trabalho do homem, esse, para sobreviver, ainda precisa vender sua força de trabalho em troca de um salário mínimo. Portanto, considerou-se que o termo "reformas" é mais apropriado para o contexto. A história é um processo em constante movimento, sem dúvida. Mas parece que o que se presencia hoje é uma tentativa de segurar, a qualquer custo, os fundamentos dessa sociedade e retardar o seu processo de transformação. **Daí a necessidade de se criarem diversos mecanismos de controle.**

permanecessem sob sua forte fiscalização e, assim, em sintonia com seus interesses.

Controle, aqui, vale observar, é entendido como um conceito que expressa a luta de classes. Em outras palavras, entende-se que, em cada época, na própria relação que os homens estabelecem entre si na produção da vida, se definem os grupos sociais que exercem maior ou menor dominação sobre os demais, entre seus próprios membros e sobre as diversas instituições sociais. Desse modo,

> [...] em qualquer das situações sociais, estão sempre face a face, um ator e uma platéia, sendo que ambos agem e reagem reciprocamente. [...] Todos são atores e todos fazem parte da platéia. (SANTOS, 1978, p. 72).

O controle, a sua forma de ser e a maneira como será aplicado são definidos no processo de luta entre os homens. A classe social dominante precisa exercer o domínio sobre as demais classes sociais e sobre todas as instâncias da sociedade para que possa controlar as ações dos homens e, com isso, preservar seus interesses e a sua própria existência enquanto classe hegemônica[4]. É com base nesses fundamentos que se justifica o interesse dos poderes instituídos em manter a universidade (ou o ensino superior) sob seus domínios.

Desde o período de sua fundação, séculos XI-XV, a universidade, de uma forma ou de outra, esteve sujeita a diversos mecanismos de controle. Portanto, o interesse em mantê-la sob forte fiscalização não é novo, ao contrário, faz parte da história dessa instituição. Desde a sua gênese, ao mesmo tempo em que busca atender às

---

[4] "A palavra hegemonia é de origem grega e tem o significado de dirigir, conduzir, guiar". Sobre o conceito de hegemonia ver: SHEEN, Maria Rosemary Coimbra Campos. *Política Educacional e Hegemonia:* a criação das Primeiras Universidades Estaduais do Paraná na Década de 1960. 2000. 271 f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas / Faculdade de Educação, Campinas, S.P. 2000.

demandas da sociedade, busca, também, alcançar ou manter sua autonomia. A relação que mantém com seus órgãos mantenedores — Igreja, na Idade Média e Estado, na Sociedade Moderna — caracteriza-se, historicamente, como um campo de conflitos e lutas, marcado por momentos constantes de tensão. O grau de tensão entre a luta pela autonomia e a política de controle, em maior ou menor intensidade, vai depender do desenvolvimento da sociedade e do regime político em questão[5].

Desta maneira, o interesse deste estudo não é entender como o controle sobre a universidade está ocorrendo na atualidade. As questões de hoje foram apenas o ponto de partida da pesquisa, não o seu objeto. Este está voltado para a origem do controle sobre o ensino superior no Brasil e para a busca das diversas estratégias utilizadas para esse fim até o ano de 1945. No período subseqüente, com a progressiva massificação do ensino superior e sua crescente privatização, novos mecanismos de controle vão sendo criados tanto no Brasil como alhures, o que exigiria um estudo específico.

As estratégias de controle sobre o ensino superior diferenciam-se ao longo do tempo, visto que são desenvolvidas de acordo com os interesses econômicos, políticos e sociais de cada época. Assim, entendê-las, em qualquer período histórico, requer considerar as diversas condições e os diferentes interesses expressos. Por isso, em cada período aqui estudado, procura-se relacioná-las, ainda que de modo geral e sucintamente, com as questões econômicas, políticas e sociais.

Para melhor entendimento do ensino superior brasileiro, julga-se importante buscar, no passado, na origem da universidade na Europa Ocidental, séculos XI - XV, as

[5] Vale observar que o interesse do Estado em controlar e o desejo de autonomia das instituições de ensino superior são partes opostas de um mesmo movimento, em outras palavras, são as “duas faces de uma mesma moeda”. São movimentos inversamente proporcionais, pois na medida em que o controle é ampliado de um lado, a autonomia é reduzida de outro e vice-versa. Mas, neste estudo a intenção não é tratar da questão da autonomia, mas de seu contrário, o controle.

primeiras formas de controle exercidas sobre a universidade e a maneira como foi sendo estabelecida a relação entre essa instituição e seus organismos financiadores. A análise abrange, também, os séculos XVI a XVIII, período de declínio da universidade, e o século XIX, quando a universidade passou por diversas reformas, desenvolvendo diferentes modelos de instituição. São privilegiados os modelos napoleônico e humboldtiano, entre outros — o inglês, o norte-americano e o soviético — por constituírem a base da universidade moderna.

Para alcançar esses objetivos, são utilizadas, basicamente, fontes secundárias, especialmente historiadores da universidade como Jacques Verger, Paolo Nardi, Walter Rüegg, Aleksander Gieysztor, Ricardo Rossato e Aldo Janotti e, no caso do ensino superior no Brasil, diversos estudos que abordam a sua implantação e seu desenvolvimento.

No primeiro capítulo, intitulado **O Controle como Parte do Processo de Criação e Concretização da Universidade: da Igreja ao Estado**, o foco não é recuperar a história das universidades, mas, apreender alguns elementos históricos relacionados à questão do controle que possam esclarecer a origem e o desenvolvimento do ensino superior no Brasil. Ainda que o caminho a percorrer possa ser considerado muito extenso, ele contribui para maior compreensão do objeto de estudo.

Os outros três capítulos referem-se ao contexto brasileiro e têm um mesmo objetivo: apreender as formas assumidas pelo controle sobre o ensino superior no Brasil entre 1808 e 1945**.** Essa periodização, elaborada por Cunha (1980), não deve ser entendida dentro de limites rígidos, mas, vale reafirmar, serve como ponto de partida para a organização do processo de análise.

O segundo capítulo, **Ensino Superior no Brasil (1808 – 1889): primeiros Contornos das Formas de Controle,** parte do ano de 1808, quando a família real transferiu-se para o Brasil, e vai até o ano de 1889, marcado pela queda da monarquia. Esse período foi o de origem e de desenvolvimento das primeiras escolas superiores brasileiras, instituições que passaram a formar a elite do país e, por isso, ganharam prestígio, despertando interesses diversos, especialmente do Estado em formação. Apreender as estratégias ou mecanismos de controle sobre as escolas superiores implementadas pelo Estado neste período constitui o objetivo dessa parte do trabalho.

O terceiro capítulo, **Estratégias Estatais de Controle Sobre o Ensino Superior nas Reformas Sucessivas Empreendidas no Brasil (1889-1930)**, abrange o período da proclamação da República à Revolução de 1930. Algumas mudanças econômicas ocorridas nas primeiras décadas da República contribuíram para que o ensino superior também sofresse alterações — facilitação de acesso, alterações nas condições de admissão e criação das faculdades livres, independentes do Estado — promovendo a sua expansão e maior autonomia em relação ao Estado. Numa tentativa de obter maior controle sobre as instituições de ensino superior, o Estado promulgou diversas reformas de ensino. Nessas reformas, são identificadas e analisadas as estratégias de controle então implementadas.

O último capítulo, **Estratégias Estatais de Controle Sobre o Ensino Superior no Brasil (1930-1945)**, trata do período em que o Estado passou a interferir de modo mais direto e intenso na sociedade como um todo, inclusive no que diz respeito à educação, especialmente a partir de 1937, com a instituição do Estado Novo. Nesse contexto de maior centralização, são examinadas as estratégias criadas pelo Estado para manter o ensino superior sob seus domínios.

1 O CONTROLE COMO PARTE DO PROCESSO DE CRIAÇÃO E CONCRETIZAÇÃO DA UNIVERSIDADE: DA IGREJA AO ESTADO

1.1 AS PRIMEIRAS UNIVERSIDADES E O CONTROLE EXERCIDO PELA IGREJA

A criação das primeiras universidades é um tema que ainda gera muitas discussões. Por ser um assunto envolvido em um contexto bastante complexo, torna-se difícil estabelecer, com exatidão, os determinantes mediatos e imediatos de seu nascimento, as datas precisas da criação das diversas instituições, dentre outras questões. O que parece ser um consenso, entre tantas controvérsias, é o fato de a universidade ser uma criação da Idade Média[6]. Mesmo que algumas civilizações anteriores ou inteiramente estranhas ao ocidente medieval possuíssem alguma forma de ensino superior[7], as universidades medievais do Ocidente "devem ser

---

[6] A Idade Média abrange o período compreendido entre os séculos V e XV. Alguns autores consideram o ano de 395 — quando houve a divisão do Império Romano em Ocidente e Oriente — como seu marco inicial e o ano de 1453 — que marcou a tomada de Constantinopla pelos turcos — como seu marco final. Mas o início e o fim de uma dada sociedade fazem parte de um processo e enquanto tal não podem ser demarcados rigidamente. As datas são usadas mais para fins didáticos. Considera-se relevante lembrar que na sociedade medieval coexistiram diferentes civilizações econômico-político-sociais: as ocidentais e as orientais. Dentre essas últimas, destacaram-se as civilizações bizantina e muçulmana por sua contribuição na divulgação de conhecimentos que foram, posteriormente, assimilados e desenvolvidos pela civilização ocidental. Essas civilizações (bizantina e muçulmana), estimuladas pelo desenvolvimento do comércio, produziram conhecimentos em diversas áreas, dentre elas: as técnicas de irrigação, o papel, a pólvora, a imprensa, o astrolábio, o relógio, a bússola, etc. Houve, também, desenvolvimento na área de matemática, na medicina, na geografia e estudos sobre o pensamento grego, principalmente sobre Aristóteles. A Europa Ocidental teve acesso a esses conhecimentos apenas posteriormente (RUBANO; MOROZ, 1996, p. 133).

[7] Verger (1992, p. 33), citando o exemplo do Império Romano, Bizâncio, o Islão ou a China, adverte que, nesses casos, a realidade institucional era totalmente diferente, não havendo, portanto, até o momento, "nenhuma ligação real que justifique associarmos aquelas formas de ensino às universidades medievais do Ocidente".

vistas como a única fonte do modelo que gradualmente se espalhou pela Europa e depois por todo o mundo” (VERGER, 1992, p. 33).

A universidade surge na Idade Média num momento em que as relações humanas já apontavam para novas possibilidades de produção da vida. A condição dos homens — até então, determinada, predominantemente, pela relação com a terra — e a forma de organização social do trabalho — pautada em relações hierarquizadas de deveres e ancorada na obediência, humildade e sofrimento como desígnio divino — passaram a sofrer transformações.

O desenvolvimento das forças produtivas, no interior da sociedade feudal, imprimiu às relações sociais de produção um processo de contínua destruição, fazendo com que as verdades cristãs, um dos fundamentos sobre o qual se assentara, passassem a ser questionadas. Diante do quadro de rupturas profundas proporcionadas pelo avanço das novas forças, a Igreja reafirmou seus dogmas e impôs um duro combate às heresias. Esse movimento, vale lembrar, foi parte de um lento processo de transformações, não podendo ser entendido como ruptura de uma sociedade para outra, mas apenas início de um novo modo de produção que se efetivou, de fato, somente alguns séculos mais tarde.

O início desse processo caracterizou-se pela divisão dos feudos para arrendamentos em pequenos lotes; pelo aumento de trabalhadores sem vínculo com as corporações; pelo incremento do comércio e dos transportes estimulados pelas Cruzadas; pelo desenvolvimento das cidades que se tornavam lugares de concentração para as trocas de mercadorias e para as comunicações intelectuais e

a discussão de novas idéias[8]; pelo desenvolvimento de um elemento novo, o burguês; pelo ressurgimento do sistema monetário nas relações econômicas; pelo aumento expressivo de traduções de autores da Antigüidade clássica[9], etc. Enfim, essa conjunção de fatores proporcionou o robustecimento das transformações operadas no mundo material que, por sua vez, abalaram, de forma peremptória, os alicerces da sociedade feudal, lançando por terra seus fundamentos que, aos poucos, deixaram de justificar sua existência, pois não conseguiam mais explicar aquele ser que se constituía enquanto homem.

À medida que as novas relações de produção emergiam, aumentava a luta entre o poder civil e o poder religioso. De um lado, os monarcas[10] (ou soberanos) tentavam impor sua autoridade, de outro, a Igreja[11] reagia severamente aos movimentos considerados heréticos. Desse modo, o pensamento da época apresentava duas perspectivas opostas: a que expressava o início de um processo de transformação, sinalizando outras possibilidades para a vida dos homens que não aquela existente, extremamente vinculada às concepções da Igreja, e a que representava a reação da Igreja contra aquele movimento transformador, retomando velhas afirmações, de maneira inovadora, na tentativa de manutenção da velha ordem social.

---

[8] "A cidade era, em primeiro lugar, a divisão do trabalho, o surgimento dos ofícios, comerciais ou artesanais; a vinculação profissional tornava-se um dos dados essenciais da consciência de si mesmo". Essa nova forma de produzir a vida desenvolvia também novas idéias (VERGER, 1990, p. 27).

[9] O contato com as regiões mediterrâneas possibilitou a entrada das tradições e da cultura antiga, "[...] que tinham sobrevivido melhor no Oriente Próximo" (ROSSATO, 1998, p. 16). Muitos textos de filosofia grega, de autores árabes e de comentários sobre o fim da Antigüidade, foram traduzidos para o latim. Assim, se, até o século XI, a busca pelo saber e o desejo de investigação das coisas terrestres e humanas cederam espaço para a contemplação, superstição, fé e o discurso pautado na emoção, a partir de então, passaram a fazer parte da vida dos homens.

[10] Em 1154, Henrique II, reformulando o poder judiciário, adotou, para esse trabalho, funcionários do rei e não mais de Deus; em 1159, Frederico Barba-Roxa enfrentou-se com o Papa Alexandre III; entre 1198-1216, Felipe II lutou contra o Papa Inocêncio; entre 1127-1241, Frederico II lutou contra o Papa Gregório IX; em 1302, houve o triunfo de Felipe IV, o Belo, sobre o papa Bonifácio VIII, sujeitando a Igreja Católica ao Rei francês, inclusive com taxações sobre os bens da Igreja.

[11] A Igreja, dentre outras ações, criou decretos de excomunhão, 1073; iniciou a visitação nas paróquias com suspeita de heresias, 1184; fundou a ordem dos Franciscanos e dos Dominicanos, 1210-1215; proibiu obras como as de Aristóteles, 1210-1215.

Em meio a essa agitação social, a universidade foi tomando a forma de uma instituição com características bastante distintas daquelas assumidas na modernidade. A própria palavra *universitas,* originária do latim clássico, com o significado de “a totalidade”, “o todo”, designava, na época, todos os tipos de corporação, de associação ou de comunidade; ela passou a ser utilizada para indicar as corporações tanto de professores quanto de estudantes no final do século XII e começo do século XIII. Mas, ainda assim, continuou a ser aplicada a outras corporações, como a de comerciantes, por exemplo, e a significar “[...] simplesmente uma espécie particular de corporação — uma associação de pessoas, exercendo uma ocupação comum para a regulamentação do seu ofício e a proteção dos seus direitos” (JANOTTI, 1992, p. 23)[12].

Esse caráter associativo, que faz parte da história da universidade, é muito importante porque, nele, é possível “[...] encontrar o segredo da longevidade surpreendente, da capacidade de decair e ressurgir que tem mostrado a universidade como distinta de quaisquer outras instituições de ensino de outros tempos e de outras civilizações” (MINOGUE, 1981, p. 15).

As universidades nascidas como corporações, ou seja, da reunião de mestres e estudantes unidos em defesa de interesses comuns, caracterizavam-se como comunidades de pessoas organizadas e responsáveis, em algumas cidades, pelo ensino superior. Independente das limitações e contrariedades que a noção de comunidade envolve, essa parece ser fundamental para definir a universidade medieval:

---

[12] O termo que mais tecnicamente correspondia à Universidade como instituição de cultura medieval, distinta de uma simples escola ou seminário, não era *universitas,* mas, *studium generale.* Esses dois termos passaram a ser entendidos como sinônimos por volta do século XV.

> Implicava um certo grau de independência e coesão. Uma universidade era um grupo ao qual se aderia de livre vontade, partindo do princípio que se conseguiu o direito de admissão. Era uma pessoa moral, apta a emitir documentos autenticados com o seu próprio selo, a mover em seu nome uma acção cível, a dotar-se com estatutos e a conseguir da parte dos seus membros a obediência a esses estatutos. Todavia, não devemos ficar com uma visão demasiado jurídica da comunidade universitária como pessoa moral, pois ela já gozava de tal estatuto no século XIII, antes de terem sido elaborados os primeiros estatutos escritos que sobreviveram (e que nasceram no período de 1215-31 em Paris, em 1220 em Montepellier e na década de 1250 em Oxford, Cambridge e Bolonha) ou antes de ter aparecido o selo oficial da universidade (o que aconteceu em 1246 em Paris e em 1276 em Oxford). (VERGER, 1992, p. 36).

Ainda que as universidades tivessem um certo grau de independência[13], não significava que estivessem imunes à interferência ou ao controle, mais ou menos rigoroso, conforme as circunstâncias, das autoridades externas, laicas ou religiosas. Essa interferência ou controle perpassa a história da universidade como um todo, mesmo no momento inicial de seu desenvolvimento, quando as instituições não tinham a obrigação de prestar contas de seus atos a nenhuma autoridade suprema e lutavam para manter sua independência, cuja postulação e defesa eram justificadas como fundamentais para a realização de suas funções corporativas.

As universidades, na Idade Média, foram controladas não só por organismos externos a elas, mas também por estudantes e professores, como é o caso das universidades de Bolonha e Paris, respectivamente. Essas duas instituições

> [...] podem ser consideradas como as mais antigas universidades, dependendo do peso que cada um atribuir a um ou outro dos vários elementos que constituem uma universidade. Se considerarmos a existência de uma entidade corporativa como o único critério, então Bolonha é a mais antiga, ainda que por uma margem muito ligeira.

[13] As universidades medievais distinguiam-se, de certa forma, das demais corporações do período, por terem conquistado certa *autonomia*, ou seja, o direito reconhecido de atuar "como uma corporação nas negociações com o mundo exterior, de superintender no recrutamento dos seus membros – tanto professores como estudantes – e de estabelecer os seus próprios regulamentos e os fazer cumprir através do exercício de um certo grau de jurisdição interna". Mas, no final da Idade Média, esses direitos eram menos absolutos, já que passaram a ser cerceados pelas autoridades civis (GIEYSZTOR, 1992, p. 107).

> [...] Mas se considerarmos a associação de professores e estudantes de várias disciplinas numa corporação como critério decisivo, a mais antiga universidade será a de Paris, datando de 1208. (RÜEGG, 1992, p. 6).

A Universidade de Bolonha[14] era também conhecida por "universidade dos estudantes", devido ao grande poder que esses exerciam sobre a instituição. Se, no início, os professores, agindo como mestres particulares, cobravam e coletavam taxas dos estudantes, logo esses, como reação à imposição daqueles, tornaram-se força predominante na universidade. Organizados em nações[15], os estudantes passaram a assegurar todo o funcionamento da instituição, elegendo entre eles o reitor e os principais administradores, o que lhes garantia o completo controle sobre o ensino e sobre os professores.

Essa situação se manteve por algum tempo até que, no século XIV, em uma tentativa de romper com o forte poder dos estudantes, os professores uniram forças com o governo da cidade de Bolonha e esse ficou responsável pela contratação dos profissionais e pelo pagamento de seus salários. Esse fato pode ser considerado como o primeiro exemplo de controle público externo no ensino superior[16]. A partir do momento em que o Estado assumiu financeiramente a universidade, ainda que não totalmente, julgou-se no direito de controlá-la, assumindo o papel de mediador entre ela e a sociedade.

---

[14] A Universidade de Bolonha foi reconhecida pelo imperador Frederico Barbaroxa em 1158 e pelo papa em 1291. Mas, antes dessas datas, já havia sido fundada.

[15] As nações se caracterizavam pela organização dos estudantes, segundo os seus locais de origem, para a defesa de seus interesses e ajuda entre compatriotas. Vale observar que não havia subdivisão em nações em todas as universidades. "A denominação geográfica destas nações variava, obviamente, de uma universidade para outra e o papel que elas desempenhavam era de importância variável: por vezes era um simples sistema de organização de colégios eleitorais, outras vezes consistia de instituições muito bem estruturadas e bastante independentes dentro da universidade" (VERGER, 1992, p. 37).

[16] Dessa forma, as nações tiveram seu poder bastante enfraquecido e, lentamente, o poder se deslocava.

É importante lembrar que a Itália, no século XII, estava em um processo de urbanização mais acelerado que os demais países do Ocidente. A atividade comercial e a política das cidades necessitavam de estudos voltados para o Direito Romano[17]. Isso explica, ao menos em parte, o caráter laico das universidades italianas em contraste com o caráter eclesiástico das universidades do norte da Europa, especialmente da Universidade de Paris.

Em contrapartida, na Universidade de Paris, instituição formada por mestres e estudantes, apenas os primeiros tomavam todas as iniciativas e controlavam a universidade. Os doutores a administravam coletivamente por meio "[...] de seus conselhos e dos seus funcionários eleitos e mantinham-se fiéis a um acordo comum no que dizia respeito a todos os assuntos relacionados com o ensino e os exames" (VERGER, 1992, p. 49). A Universidade de Paris também se organizava em nações; no entanto, se, no início, cada nação elegia seu reitor, em 1245, havia um só reitor eleito entre os professores.

Apesar da Universidade de Paris ter sido uma instituição de mestres, seu nascimento pode ser interpretado como uma espécie de compromisso entre professores e o poder local, após vários conflitos travados entre ambas as partes no sentido de tentar obter o controle sobre essa instituição[18]. Das autoridades locais, havia a preocupação,

---

[17] A Universidade de Bolonha herdou uma longa tradição no ensino de Direito. Existiram em Bolonha escolas privadas de Direito desde a segunda metade do século XI. "Embora suas origens sejam obscuras, o contexto em que surgiram é perfeitamente claro: a renovação particularmente precoce da vida nas cidades do Norte da Itália, o ressurgimento da lei escrita em locais que foram, a partir de 1075, o teatro principal da grande confrontação política entre o papado e o Império" (VERGER, 1992, p. 25).

[18] No final do século XI, escolas abertas por mestres independentes, geralmente formados na Itália, começaram a fazer parte da realidade parisiense. Essas escolas, que ensinavam Dialética, Gramática, Direito e Medicina, passaram a receber um número cada vez maior de estudantes vindos de locais distantes, especialmente Inglaterra, Itália e Alemanha e, assim, proliferaram-se rapidamente, sobretudo nas últimas décadas do século XII. Tanto os mestres quanto o bispo e o chanceler pretendiam exercer o controle sobre essas instituições (VERGER, 1992, p. 47-48).

> [...] com a proliferação das escolas e com a "confusão" daí resultante da instrução; aos seus olhos, os maiores perigos eram, obviamente, o avanço das "disciplinas lucrativas" (o Direito) e o sucesso dos textos filosóficos de Aristóteles, cujas traduções se tornavam, então, correntes em Paris. (VERGER, 1992, p. 47).

Os mestres inquietavam-se com os desejos do bispo em preservar sua jurisdição sobre os estudantes e do chanceler, autoridade externa superior à confraria dos mestres, em permanecer com o direito de conceder ou cassar a licença para lecionar e o direito de decidir sobre os currículos universitários[19]. Assim, os mestres lutavam para obter autonomia frente às autoridades locais. Após vários conflitos[20] entre ambos, que duraram até 1231, e com a interferência do rei da França e do Papa, que atuaram como árbitros da questão (a favor das escolas), foi firmada uma espécie de compromisso, que permitiu

> [...] aos mestres, em especial aos de Artes, constituírem-se numa corporação autônoma, dotarem-se de estatutos, cooptar os seus novos colegas e eludir o controlo directo e as exigências do chanceler de Notre-Dame [...]. Por outro lado, as autoridades eclesiásticas – juntamente com os mestres já oficializados, especialmente os de Teologia – beneficiavam da instituição de programas de estudos obrigatórios, currículos pormenorizados, exames rigorosos e de garantias válidas contra a proliferação de novas escolas e da "confusão" anárquica de disciplinas. (VERGER, 1992, p. 48).

A partir dessas duas universidades, Bolonha e Paris, muitas outras foram instituídas no século XIII, período em que despertava o interesse da Igreja em utilizar-se delas na tentativa de manter o controle social. Não se pode esquecer que os questionamentos sobre as verdades cristãs aumentavam significativamente e as universidades serviriam, então, como guardiãs da fé e formadoras de teólogos.

---

[19] Os mestres independentes foram obrigados, a partir de 1150, "[...] a solicitar uma 'licença para ensinar' ao chanceler de Notre-Dame" (VERGER, 1992, p. 47).

[20] Vale lembrar que o domínio do bispo e do chanceler local sobre a corporação de mestres da Universidade de Paris foi extinto com a emissão da bula *Parens Scientiarum* em 1231, pelo Papa Gregório IX.

Na visão da Igreja, as universidades deveriam fornecer pessoas qualificadas para "[...] todas as funções em que os recentes sucessos da heresia haviam mostrado os perigos da incompetência intelectual" (VERGER, 1990, p. 73). A Igreja destinava às universidades uma função ideológica em que o

> [...] ensino dos teólogos e dos canonistas devia ser ilustração da fé, defesa da ortodoxia. Dando às verdades da religião uma expressão conforme as mais modernas tendências e procedimentos, tratava-se de permitir à Igreja refutar as críticas dos heréticos contra seu dogma e sua organização, reavivar sua pastoral, aperfeiçoar sua administração. Para isso, era legítimo recorrer ao método dialético, aos textos recentemente traduzidos do grego e do árabe; mas essa liberdade intelectual somente era admitida enquanto não afastasse o ensino universitário das finalidades que lhe fixava o papado. (VERGER, 1990, p. 73).

Mas quais as características fundamentais da universidade na Idade Média, essa instituição que, desde o momento de seu surgimento, despertou interesses dos mais diversos? Identificá-las não é tarefa fácil, pois, desde a sua origem, a universidade é uma instituição não homogênea: não se desenvolveu do mesmo modo nos diversos lugares e é originária de um contexto bastante complexo. Dentro dos limites e objetivos deste trabalho, são abordadas apenas as características referentes às estratégias de controle por parte da Igreja e do Estado.

Quando se trata de definir o termo que mais precisamente se aproxima da noção que se tem hoje de universidade, parece existir certa controvérsia entre alguns autores. O problema de determinar ou definir uma instituição universitária também apareceu na Idade Média e o termo cunhado foi *studium generale,* que designava uma instituição de ensino superior que recebia estudantes de todas as partes. Nela, os assuntos eram ensinados por um número considerável de professores, contendo

as quatro faculdades[21]: Artes, Teologia, Decretos (Direito Canônico, Direito Romano e Direito Civil) e Medicina.

Não era muito comum encontrar uma universidade que tivesse as quatro faculdades, ou seja, um *studium generale* completo. Antes de 1360, as faculdades de Teologia existiam somente em Paris, Oxford e Cambridge. Nas demais universidades, geralmente, havia, apenas, duas ou três faculdades ou até mesmo uma única, como no caso da Universidade de Orleães, em que havia apenas Direito. Os papas procuraram reservar, para a Universidade de Paris, uma espécie de monopólio do estudo de Teologia; por isso se opunham à multiplicação dessa faculdade antes do século XIV (VERGER, 1992, p. 49). Essa situação seria modificada à medida que se tornava impossível conter o avanço das heresias.

A fundação de um *studium generale* ou o credenciamento de uma instituição que a caracterizasse como tal era feito por uma autoridade suprema, o Papa, por meio de uma bula, ou, com menos freqüência, o Imperador. Os membros participantes de tais instituições gozavam de certos privilégios de caráter universal: a *licentia ubique docendi* e os privilégios eclesiásticos. A primeira era uma habilitação, concedida pelo Papa, válida para ensinar em toda a Cristandade, e o segundo, o direito de obter rendas dos benefícios eclesiásticos.

A preocupação com a propagação das heresias fez com que esses privilégios fossem reconhecidos no *III Concílio de Latrão*, em 1170, quando, de certa forma, foi organizado o ensino da época. Estabeleceu-se que toda catedral deveria manter a escola gratuita, resolução que contribuiu tanto para a generalização das escolas

[21] O termo faculdades ou *facultas,* utilizado para designar, até meados do século XIII, disciplina ou área de estudo, passou a significar também, após esse período, "[...] um conjunto de pessoas que leccionavam uma disciplina – isto é, Artes, Direito, Medicina ou Teologia. Os professores e os alunos faziam parte destas faculdades [...]. As faculdades eram as divisões mais importantes da Universidades de Paris e de outras instituições que seguiam o modelo parisiense" (GIEYSZTOR, 1992, p. 108).

como para a universalização da licença para ensinar (*licentia docendi*). Pedrero-Sánchez (2000, p. 181) selecionou alguns trechos do documento final do Concílio:

> A Igreja de Deus, como mãe piedosa, é obrigada a velar pela felicidade do corpo e da alma. Por esta razão, para evitar que os pobres cujos pais não podem contribuir para o sustento percam a oportunidade de estudar e progredir, cada igreja catedral deverá estabelecer um benefício suficientemente largo para promover às necessidades de um mestre, o qual ensinará o clero da respectiva igreja e, sem pagamento, os escolares pobres, como convém [...] Ninguém deverá levar dinheiro pela concessão da *licentia docenti*, nem exigir nada dos professores (como era habitual anteriormente); também não poderá ser negada a licença para ensinar a nenhum solicitante qualificado.
> [...]
> Todo aquele que se opuser a esta lei perderá o seu benefício eclesiástico. Por isso parece justo que quem quer que por cobiça tente impedir os interesses da igreja vendendo a *licentia docendi* seja privado do fruto do seu trabalho na igreja de Deus.

Apesar de constar a proibição de se negar essa licença a qualquer pessoa qualificada, tal habilitação concedida pelo Papa, válida para ensinar em toda a Cristandade, estava, de fato, sujeita a restrições e exceções, uma vez que "[...] os próprios papas limitavam este direito em benefício daqueles que haviam obtido as suas qualificações nas Universidades de Paris e Bolonha". Além disso, "[...] os colégios professorais das várias universidades procuravam proteger-se da competição exterior pela criação do *numerus clausus*, que limitava a nomeação de novos professores universitários" (RÜEGG, 1992, p. 16).

Os estudantes das universidades reconhecidas pela autoridade suprema tinham certos privilégios em relação às pessoas comuns e em relação aos outros estudantes, o que gerava, muitas vezes, conflitos entre a sociedade e a universidade. Dentre essas regalias estavam a isenção de impostos e do serviço militar; o direito de greve (*cessatio*); a submissão dos estudantes a tribunais

especiais, eclesiásticos. Esse último privilégio subtraía os estudantes e as universidades ao poder de intervenção e ao controle da autoridade local, proporcionando, de certa forma, às instituições maior autonomia; todavia, tratava-se de uma autonomia limitada, visto que "[...] quando o papa retira os universitários do controle local da Igreja [...] é para submetê-los à Santa Sé, integrá-los em sua política, impor-lhes seu controle e seus fins" (LE GOFF, 1995, p. 63).

Nesse sentido, a Universidade de Paris se mostrou bastante fiel à Igreja Católica, tanto que, naquela época, para se referir a ela, cunhou-se a expressão *mãe de todas as ciências e madrasta das heresias*. Ela tornou-se "[...] a filha predileta, sendo constituída especialmente como uma universidade para o ensino de teologia, a mãe das ciências, como indicam as duas primeiras palavras da própria bula" (ROSSATO, 1998, p. 26). Vale ressaltar que a Igreja fez dessa universidade um centro para a difusão da doutrina ortodoxa contra a ameaça das heresias.

Desse modo, ao mesmo tempo em que as universidades lutavam pela autonomia frente ao poder local, já que se recusavam ser controladas por ele, ampliava-se o poder do Papa sobre elas. Rossato (1998, p. 20) considera que o aumento desse poder fez com que as universidades assumissem um caráter universal, com características comuns, mesma estrutura e organização de estudos, permitindo aos professores e estudantes "[...] passarem duma universidade a outra sem obstáculos e sem dificuldades".

Verger (1992, p. 40), porém, chama a atenção para algumas disparidades existentes entre as diversas universidades. Assim, mesmo que a tendência apontasse para a universalização, ou seja, garantir o mesmo nível de ensino e conferir graus

universitários igualmente válidos em toda a Cristandade, ao menos entre as universidades com as mesmas faculdades, de fato, isso não acontecia.

> [...] as universidades mais importantes, especialmente Paris (no que respeita à Teologia) e Bolonha (no que respeita ao Direito) – que no seu domínio privilegiado, reclamavam o papel fundador, uma superioridade genuína e uma espécie de domínio sobre o resto da Cristandade – recusavam-se a admitir que os graus acadêmicos obtidos nos outros *studia generalia* tivessem um valor igual aos seus. (VERGER, 1992, p. 40).

O ingresso em uma universidade reconhecida pela autoridade suprema e, sobretudo, o alcance dos títulos de mestre e doutor eram sinônimos da mais alta competência intelectual[22]. Estes títulos, que permitiam o acesso a cargos e honras especiais, eram concedidos pelo Papa, por meio de uma bula especial - *doctores bullati*. Isso ilustra "[...] o caráter de delegação da autoridade exercida pelas universidades" (VERGER, 1992, p. 34). Se aos reconhecidos *studia generalia* e seus estudantes eram atribuídas regalias e glórias, àquelas instituições de ensino que não recebiam da autoridade suprema esse caráter ou essa classificação, restava a limitação a uma posição secundária, sem chances de alargar a sua influência ao exterior e com pouco prestígio social[23].

As universidades expandiram-se rapidamente, despertando preocupações da Igreja que, ao mesmo tempo em que se inquietava por não admitir perder, em nenhum nível, o monopólio escolar mantido pela concessão de privilégios a estudantes e

---

[22] A fundação da universidade permitiu que a burguesia, ainda em processo de desenvolvimento, "[...] participasse de muitas das vantagens da nobreza e do clero, que até então lhe tinham sido negadas. [...] a burguesia, por intermédio das universidades, ia se apoderando da justiça e da burocracia. A conquista de um título universitário elevava o burguês quase ao nível da nobreza e, desde o momento em que ostentava orgulhosamente os signos da dignidade doutoral – a borla, o capelo, o anel e o livro –, ele já começava a ser encarado como um nobre [...]" (PONCE, 1991, p. 101).

[23] As primeiras universidades que receberam a confirmação do Papa no seu estatuto como *studium generale* foram: Montpellier em1289, Bolonha em 1291 e Paris em 1292, embora já possuíssem todas as características necessárias para esse reconhecimento antes dessas datas e "[...] de terem mesmo contribuído de forma importante para a sua definição" (VERGER, 1992, p. 34).

professores, desejava fazer desta instituição uma aliada, um *locus* capaz de formar seus membros para o enfrentamento de uma nova situação para qual ela não estava preparada, que propiciasse o desenvolvimento da habilidade da argumentação frente aos inimigos da fé. Assim, os papas interessavam-se pelas universidades por, ao menos, três razões:

> Em primeiro lugar, queriam reforçar a posição de uma doutrina racionalmente inteligível no meio das diversas crenças das várias ordens religiosas e de homens de cultura, que se contradiziam entre si; estavam particularmente interessados em levar a cabo uma batalha contra as heresias cada vez mais espalhadas. Para além disso, estavam desejosos de consolidar os poderes centrais do pontificado face às pretensões e aspirações dos poderes terrenos e aos interesses feudais de várias regiões. Preocupava-os também o recrutamento de pessoas para os seus serviços. [...] Dessa forma, os papas viam a universidade como uma instituição que, sob a sua protecção e jurisdição directas, organizariam e controlariam os estudos e poderiam por isso cumprir as três tarefas que tanto interessavam ao papado. (RÜEGG, 1992, p. 15).

A partir do século XIV, com a intensificação da crise da sociedade feudal e o início do processo de centralização monárquica pela formação dos Estados Nacionais, as universidades passaram a causar preocupações e a despertar interesses também no Estado. Mas o interesse da Igreja por essas instituições não esmoreceu naquele período, especialmente na primeira metade do século XIV. Os papas continuaram a exercer “[...] um rigoroso controle sobre o *studium* de Paris, que permanecia o mais importante centro para o ensino de Teologia, e mostravam-se dispostos a tomar em consideração pedidos vindos de outras fontes” (NARDI, 1992, p. 95). Contudo, não se pode negar que, em um contexto diferente daquele do período inicial da criação das universidades, o poder da Igreja, em relação às universidades, havia enfraquecido.

De certa forma, pode-se dizer que a universidade "[...] foi mudando de 'dono' ao sabor dos interesses hegemônicos do poder" (GOERGEN, 2000, p. 139). No início, tal instituição caracterizava-se como corporação de mestres e estudantes, era sustentada por estes últimos e legitimava-se com eles devido aos interesses em comum. Em seguida, no período em que se intensificavam os questionamentos sobre as verdades cristãs e os pagamentos dos estudantes tornavam-se insuficientes, a Igreja, percebendo a importância da universidade para a defesa de seus interesses, passou a assumir a responsabilidade econômica pela universidade, colocando-a a seu serviço. Entretanto, à medida que as relações entre os homens transformavam-se, criavam novas necessidades, novas situações e buscavam verdades que não as apregoadas pela Igreja, a universidade distanciou-se dos interesses eclesiásticos, deixando assim de merecer seu apoio econômico. A partir de então, o Estado assumiu, progressivamente, o financiamento da universidade e, como diz Goergen, tornou-se seu "novo mecenas"[24].

1.2 A FORMAÇÃO DOS ESTADOS NACIONAIS E O CONTROLE DO ESTADO SOBRE A UNIVERSIDADE

O Estado Moderno, que assumiu progressivamente a responsabilidade financeira pela universidade, é uma forma de organização política bastante diferenciada daquela existente na Baixa Idade Média, séculos XII-XV. Aliás, o próprio termo latino *status* (estado) assumiu o significado moderno apenas no século XVI, ainda que tenha sido utilizado, anteriormente, por autores jurídicos e escolásticos em diversos contextos políticos. Ainda que, nesses casos, se julgue

[24] Essa transferência de responsabilidade financeira (da Igreja para o Estado) é considerada marco da passagem da fase medieval para a moderna na história da universidade (GOERGEN, 2000).

> [...] correto traduzir *status* como “Estado” – opção essa que talvez alguns historiadores do período medieval tendam a assumir com demasiada facilidade –, é evidente que se trata de algo bem distinto da idéia moderna de Estado. Antes do século XVI, o termo *status* somente aparecia na pena dos pensadores políticos para se referir a uma coisa entre duas: o estado ou condição em que se encontra um governante (*status principis*), ou num sentido mais genérico o “estado da nação”, isto é, a condição do reino como um todo (*status regni*). Falta a essas duas acepções, a idéia tipicamente moderna do Estado enquanto uma forma de poder político separada do governante e dos governados, constituindo a suprema autoridade política no interior de um território definido. (SKINNER, 1996, p. 620).

Não cabe, aqui, analisar, comparativa e exaustivamente, o Estado Medieval e o Moderno, mas tão-somente apontar uma distinção entre ambos a fim de mostrar que os conceitos assumem significados diferenciados a cada contexto. Uma das características que diferencia a forma de organização política da Idade Média da forma de organização política da Sociedade Moderna é a seguinte:

> O Estado Medieval é propriedade do senhor, é um Estado patrimonial: é patrimônio do monarca, do marquês, do conde, do barão, etc. O senhor é dono do território, bem como de tudo o que nele se encontra (homens e bens); pode vendê-lo, dá-lo de presente, cedê-lo em qualquer momento [...]. No Estado Moderno, pelo contrário, existe uma identificação absoluta entre o Estado e o monarca, o qual representa a soberania estatal. [...] em fins de 1600, o rei francês Luís XIV afirmava “L’État c’est moi” (o Estado sou eu), no sentido de que ele detinha o poder absoluto [...]. (GRUPPI, 1983, p. 9).

A substituição de uma forma de organização política por outra foi um processo e, enquanto tal, não ocorreu de uma hora para outra, nem ao mesmo tempo e do mesmo modo em todos os lugares[25]. De forma geral, pode-se dizer que a

[25] Basta lembrar que a Alemanha e a Itália completaram esse processo somente na segunda metade do século XIX. Em linhas gerais, essa nova forma de organização política se caracterizou pela centralização do poder político e a eliminação da autonomia das cidades; o desenvolvimento de uma burocracia; a formação de um exército comandado pelo rei; o desenvolvimento de um sistema de arrecadação de impostos, então, devidos ao rei; o fortalecimento da justiça real senhorial em detrimento da justiça senhorial; a unificação monetária.

descentralização feudal foi abolida pela criação de Estados unificados e pela centralização do poder, com a formação das monarquias nacionais.

A necessidade de uma nova forma de organização política foi expressa por Nicolau Maquiavel (1469-1527) que, refletindo sobre sua época, esboçou os primeiros traços da formação do Estado Moderno. Em "O Príncipe", defendeu a idéia de que as velhas instituições italianas, em crise, só se reorganizariam se estivessem sob o comando do poder absoluto de um príncipe enérgico, de decisões irrevogáveis e sustentadas de tal forma que ninguém pudesse enganá-lo ou iludi-lo. O príncipe deveria fazer com que seus atos fossem reconhecidos pela "grandeza, coragem, gravidade e fortaleza", pois se "[...] considerado volúvel, leviano, efeminado, covarde, indeciso", certamente seria desprezado (MAQUIAVEL, 1999, p. 113)[26].

O processo de fortalecimento do poder real[27] vinha se desenvolvendo já no interior da sociedade medieval, quando os monarcas, interessados em influência política e social e apoio financeiro, aliaram-se à burguesia — recém-formada pelo desenvolvimento do comércio e desejosa de ampliar seu campo de atividades econômicas e de estabelecer um mercado nacional regulamentado e unificado[28] —,

---

[26] O contexto de Maquiavel é o de transição da sociedade feudal para a capitalista, em que o desenvolvimento das condições materiais levou a um maior questionamento das concepções, dos valores e das próprias instituições medievais. Para Bobbio (1985, p. 84), "a Europa dos tempos de Maquiavel oferecia [...] o espetáculo dos *regna* – como a Inglaterra, França e Espanha –, que se tinham formado gradualmente depois da dissolução do Império Romano (alguns dos quais se vinham transformando nos grandes Estados territoriais que originaram o Estado Moderno) e das *civitates,* que se tinham expandido, dominado o território vizinho, inclusive outras cidades menores, e que eram governadas por senhores temporários e eletivos ou por conselhos de notáveis ou representantes. Na época de Maquiavel, a Itália apresentava, nesta última categoria, alguns exemplos conspícuos, como as repúblicas de Gênova, de Veneza e a própria Florença". Vale lembrar que a Itália, até o século XIV, encontrava-se fragmentada em muitos estados pequenos, alguns deles com formas de governo bastante democráticas. Mas, ao longo desse século e do seguinte, os estados maiores e mais poderosos foram incorporando os menores.

[27] O processo de centralização e absolutização do poder apresentou três etapas distintas: na primeira, uma etapa feudal, os reis esforçaram-se para destacar-se dos vassalos; na segunda, do século XV ao XVI, os reis buscaram criar suas próprias instituições, como, por exemplo, os exércitos; e na terceira, séculos XVI a XVIII, a racionalização e a burocratização atingiram o apogeu e definiram a forma moderna de Estado.

[28] Nesse processo, as nações se desenvolveram e com elas surgiram as literaturas nacionais, leis nacionais, línguas nacionais, igrejas nacionais, etc, fazendo com que os homens criassem uma relação de fidelidade com o rei e não mais com a cidade ou com o senhor feudal.

aguçando, com essa aproximação, os conflitos entre o poder leigo e o poder religioso.

No contexto de formação dos Estados Nacionais e de propagação da universidade, houve a preocupação do Estado em relação àquela instituição, visto que

> [...] a comuna de Bolonha, o rei da França, o rei da Inglaterra haviam sentido até que ponto as universidades podiam ser perigosos focos de agitação social e religiosa, tanto mais que elas haviam sido dotadas pelo papado de privilégios que as subtraíam em grande parte à autoridade dos poderes públicos. (VERGER, 1990, p. 115).

Ao mesmo tempo em que a universidade causava preocupações ao Estado, despertava nele um interesse crescente, pois já era possível perceber as vantagens que ela poderia trazer: prestígio e prosperidade às cidades que a acolhesse e inúmeros benefícios com a formação de juristas qualificados em "[...] Direito romano, partidários da soberania do Estado face aos grandes vassalos, às comunas, à Santa Fé" (VERGER, 1990, p. 115). Com freqüência, os monarcas justificavam a fundação de novas universidades por uma suposta preocupação com os jovens súditos, para poupá-los de uma onerosa alternativa de estudarem no estrangeiro,entretanto, "[...] estavam, de facto muito mais preocupados com associar aquelas instituições às suas políticas" (RÜEGG, 1992, p. 17).

A aproximação maior entre essas duas instituições sociais, Estado e universidade, estava ligada diretamente às reais necessidades do Estado, que se encontrava com uma organização bem mais complexa que anteriormente, com serviços estáveis e especializados, o que exigia "uma demanda decuplicada em matéria de juristas qualificados" (VERGER, 1990, p. 116). Isso fez com que a função mais importante da universidade, no início do século XIV, fosse, além da formação profissional de

canonistas competentes, também a de juristas capacitados, ou seja, a formação de elites eclesiásticas e civis.

Naquele momento e contexto, o Estado passou a ser responsável pela fundação da maioria das universidades, aumentando significativamente o seu poder sobre elas[29]. Os príncipes, uns após outros, promoveram a fundação de novos *studia,* sendo o mais importante o de Praga, fundado em 1347 pelo papa Clemente VI a pedido de Carlos IV. Esse conseguiu opor-se ao monopólio papal da atribuição do título de *studium generale* e do privilégio de *ubique docenti*. Ao romper

> [...] com a política de seus antecessores – que desde a época de Frederico II em diante não tinham dado importância ao ensino superior, o novo imperador apressou-se a conceder um *studium generale* às cidades italianas de Arezo, Perúsia e Siena e, mais tarde, a Pávia, Florença, Luca e Orange. (NARDI, 1992, p. 94).

A interferência estatal, cada vez maior nas universidades, pode ser atribuída também ao fato de o Estado responsabilizar-se pelo pagamento dos salários dos professores e pela construção dos prédios universitários, por vezes extremamente luxuosos (CHARLE; VERGER, 1996, p. 45). Se até o século XIV, de um modo geral, as aulas eram ministradas “em salas alugadas ou emprestadas, em conventos ou nas próprias casas dos professores”, no século XV, algumas universidades já possuíam seus próprios prédios (VERGER, 1990, p. 147).

Em meio a um movimento de transformações, a universidade, como forma de sobrevivência, precisou adaptar-se, caracterizando-se como centro de formação

[29] Nem todos os Estados assumiram, do mesmo modo, o controle sobre suas universidades. Enquanto, na Inglaterra, as universidades gozavam de maior liberdade, nos países da Europa Continental, essas instituições eram controladas com maior rigor.

profissional a serviço dos Estados e fortemente controlada por eles. Os Estados, substituindo

> [...] progressivamente à Igreja, aceitavam verdadeiros sacrifícios para desenvolver e manter as universidades; não lhes regateavam honras oficiais e davam bons empregos a seus graduados. Mas em troca, tais universidades deviam funcionar regularmente, apoiar a ação dos governos, formar cléricos, juristas, médicos competentes, não se tornarem focos de desordem intelectual, social, política ou religiosa. (VERGER, 1990, p. 138).

Dessa forma, a universidade contribuía para a elaboração da ideologia nacional e monárquica que acompanhava o nascimento do Estado Moderno (CHARLE; VERGER, 1996, p. 25). Nesse processo, o controle político sobre a universidade tornou-se opressivo, havendo uma série de restrições e imposições por parte dos soberanos:

> [...] as condições de inscrição e as durações dos estudos, assim como as modalidades de exame, foram fixadas com minúcia. O próprio conteúdo dos ensinamentos foi algumas vezes especificado e o exercício dos privilégios pessoais dos estudantes cuidadosamente limitado; as antigas 'nações' estudantis perderam toda importância. O recurso à eleição foi suprimido em todos os lugares ou estritamente controlado e os oficiais do príncipe [...] puderam contar com a docilidade das autoridades universitárias reduzidas a uma estreita oligarquia de professores ou de diretores de colégios [...] (CHARLE; VERGER, 1996, p. 45).

Diante dessa nova relação entre a universidade e o Estado, as novas instituições fundadas, geralmente ligadas a um principado territorial, pareciam não se incomodar com a dependência do poder político e "[...] se submeteram de boa vontade, em troca de favores do príncipe, ao papel determinado: ministrar um ensino ortodoxo, formar futuras elites locais, contribuir para a ordem social e política estabelecida" (CHARLE; VERGER, 1996, p. 25). Em troca dessa submissão, os universitários

recebiam algumas gratificações, como os salários professorais e promessas de brilhantes carreiras.

Ainda que as universidades mais antigas lutassem pela conservação de um mínimo de liberdade frente ao poder político, "[...] as dificuldades econômicas, a inépcia dos próprios universitários, a atração irresistível da ação política e do serviço do Estado deram cabo dessa resistência" (CHARLE; VERGER, 1996, p. 25). Essa forma de controle exercido sobre as universidades, em maior ou menor grau, dependendo do momento histórico, é uma das características fundamentais do desenvolvimento institucional das universidades no período de surgimento da época moderna.

No final da Idade Média, as universidades que já possuíam um número bastante elevado de estudantes, estavam em condições de atender aos interesses do Estado. As faculdades de Direito, necessárias para o novo contexto, eram preponderantes nas instituições, o que traduzia o triunfo do Direito Canônico sobre a Teologia e era "[...] também o sinal de um progresso dos estudos de Direito Civil; ora, antes de tudo, era de juristas que os Estados precisavam" (VERGER, 1990, p. 122).

O esforço do Estado em fundar novas universidades na fase final da Idade Média[30], além de produzir um aumento expressivo do número de estudantes e da cultura universitária, dotou o recrutamento estudantil de uma nova característica: se, no início, havia o deslocamento de estudantes de toda Europa até os grandes centros, passou-se, a partir de então, a ter um recrutamento com caráter regional e até

[30] "O desenvolvimento econômico e o despertar dos sentimentos nacionais fizeram com que o movimento para a criação de novas universidades se tornasse cada vez mais poderoso" (VERGER, 1992, p. 53). Durante o século XIV, as universidades mais que dobraram em número, tendo sido criadas mais 24 novas instituições. Entre os anos de 1400 e 1499, ao menos 32 novas universidades foram fundadas. Até o ano de 1500, haviam sido fundadas na Europa cerca de oitenta universidades, das quais ao menos sessenta sobreviviam naquela data. Mas a universidade, como toda instituição social, vive de acordo com a sua época e, assim, sofreu também com a intensificação das crises sociais. Como conseqüência, "algumas desapareceram [...], outras foram transferidas de cidade [...], outras ainda, sobreviveram mediocremente; ainda houve universidades que desapareceram temporariamente e depois foram recriadas" (ROSSATO, 1998, p, 36).

mesmo local. Num contexto em que “[...] o Estado reivindicava para si direitos sobre a vida nacional – as universidades perderam a internacionalidade, à vista do recrutamento nacional e regional imposto pelo reino” (RANIERI, 1994, p. 46).

A regionalização das universidades, aliada ao crescimento do poder local, foi um dos fenômenos fundamentais do século XIV e dos séculos seguintes; fenômeno esse que acabou por destruir a grande tradição da *peregrinatio accademica*, típica dos séculos anteriores. O hábito de ir para a universidade mais próxima tornou-se cada vez mais comum, já que os estudantes obteriam o mesmo ensino e os mesmos graus dos grandes centros (Paris e Bolonha), com despesas bem menores (ROSSATO, 1998, p. 33). O fenômeno da regionalização fez também declinar o sistema de “nações” das universidades: “[...] as antigas nações perderam o essencial de suas prerrogativas e, nas novas universidades, muitas vezes não foram criadas” (VERGER, 1990, p. 120).

Se as peregrinações estudantis declinaram a partir do século XIV, elas mantiveram, ainda que em menor intensidade, certa mobilidade inter-regional e mesmo internacional até o século XVI. Os estudantes, especialmente os dos países da Europa Central, continuavam a se deslocar para as universidades italianas, Pádua, Bolonha e Sienna, e para as universidades francesas, Paris, Orléans e Montpellier. A verdadeira *peregrinatio accadêmica* termina, de fato, com a Guerra dos Trinta Anos, 1618 a 1648, após o

> [...] triunfo dos Estados Absolutistas e o agravamento das diferenças religiosas. De modo geral, os príncipes, preocupados em evitar tanto o contágio da “heresia” como as saídas do numerário, controlando perfeitamente as condições de formação das futuras elites de seus Estados, estabeleceram decretos proibindo a seus súditos que fossem estudar no estrangeiro e declararam não mais reconhecer a

> validade dos diplomas obtidos fora de suas fronteiras. (CHARLE; VERGER, 1996, p. 49).

Além do declínio da *peregrinatio accadêmica* houve ainda a queda no ritmo de fundações de novas universidades. Elas continuaram a ser criadas, mas seu número diminuiu progressivamente: foram fundadas vinte e seis universidades no período entre 1501 e 1550; quarenta e sete, de 1551 a 1600; vinte e quatro, de 1601 a 1650; doze de 1651 a 1700; doze, de 1701 a 1750; e dezesseis de 1751 a 1790. Essas novas fundações, que não estiveram presentes em todos os países e foram relativamente numerosas na Espanha, na Itália e na França, permaneceram bastante modestas, “bem atrás dos centros de origem medieval” (CHARLE; VERGER, 1996, p. 41).

1.3 MOMENTO DE DECLÍNIO NA MISSÃO (EDUCACIONAL, CIENTÍFICA E CULTURAL) DA UNIVERSIDADE

No período compreendido entre os séculos XVI e XVIII, início de um maior desenvolvimento da sociedade capitalista até a sua consolidação, a universidade perdeu, gradativamente, o seu prestígio, entrando em processo de declínio. Se na Idade Média, por formar os profissionais requeridos pela sociedade, gozava de alta reputação, no início da sociedade capitalista, essa situação se inverteu. Ela permanecia pautada nos valores, conceitos e princípios medievais, não acompanhando, em igual velocidade, o desenvolvimento das relações burguesas.

De modo geral, pode-se dizer que as universidades permaneceram sob os domínios dos poderes aos quais estavam ligadas, a Igreja ou o Estado. Mas o controle exercido sobre elas foi ampliado. A Igreja dedicou maior atenção a essas instituições

com o intuito de torná-las instrumento de reafirmação de sua doutrina. Ao fiscalizar, rigorosamente, a produção universitária, de certa forma, ela controlava os procedimentos dos homens que poderiam pôr em perigo o seu poder. Esse controle se explica pelo contexto em que foi produzido, ou seja, pela ameaça que as universidades poderiam significar à hegemonia da Igreja se elas transmitissem os novos conhecimentos que estavam sendo produzidos, isto é, os conhecimentos necessários para o desenvolvimento da sociedade capitalista[31].

Um dos fatores que permitiu maior impulso ao modo de produção capitalista foi o processo de cercamento dos campos, ocorrido em algumas partes da Europa, especialmente na Inglaterra, responsável pela expulsão dos camponeses das terras, da transformação da atividade agrícola em criação de ovelhas e da utilização da terra em pasto[32]. Esse processo foi extremamente relevante, à medida que empurrou para as cidades muitos homens desprovidos de qualquer propriedade material, restando-lhes a opção de "roubar e serem enforcados, segundo as regras" (MORUS, 1980, p. 14) ou a submissão ao trabalho assalariado[33].

---

[31] É importante lembrar que o modo de produção capitalista não se iniciou no século XVI, mas ainda no interior da velha ordem social, favorecido pelas contradições que ela mesma produziu, ou seja, "[...] a estrutura econômica da sociedade capitalista nasceu da estrutura econômica da sociedade feudal. A decomposição desta liberou elementos para a formação daquela" (MARX, 1987a, p. 830). Neste processo de dissolução de uma sociedade e de desenvolvimento da outra, formaram-se duas classes sociais distintas e antagônicas, porém dependentes entre si: a burguesia e o proletariado. Como a relação estabelecida entre ambas é uma relação de troca, a segunda vende sua força de trabalho (única coisa que possui) à primeira (detentora dos meios de produção e do capital) em troca de um salário mínimo que garanta a sua sobrevivência para continuar produzindo.

[32] Outro mecanismo criado para que os camponeses deixassem, forçosamente, o campo foi o aumento abusivo das taxas a serem pagas pelos arrendatários das terras. Não foram apenas os camponeses a sofrer a expropriação, os artesãos também foram expropriados de seus instrumentos de trabalho e do saber técnico, já que passaram a ser reunidos nas corporações de ofícios, sofrendo concorrência com as manufaturas que começaram a ser instaladas. Iniciou-se, assim, a divisão do trabalho, ou seja, a divisão de tarefas para a produção de dada mercadoria: o que antes era realizado por completo por uma única pessoa, passou a ser resultado do trabalho das mãos de vários homens.

[33] Como muitos homens não se acostumavam, prontamente, à disciplina exigida para essa nova organização social nascente, isto é, não se submetiam ao trabalho assalariado pela própria vontade, foi criada a "legislação sanguinária" com o objetivo de punir aqueles que, pelas circunstâncias, tornaram-se mendigos, desocupados ou "vagabundos", obrigando-os à subordinação ao capital, ou seja, à venda da sua força de trabalho em troca de um salário. Mas esses homens "[...] só se tornaram vendedores de si mesmos depois que lhes roubaram todos os meios de produção e os privaram de todas as garantias que as velhas instituições feudais asseguravam à sua existência" (MARX, 1987a, p. 830).

A expropriação sofrida pelos camponeses promoveu o crescimento das cidades que passaram a dispor de mão-de-obra em excesso, já que o número de ocupações necessárias nas manufaturas era bem inferior ao número de homens disponíveis ao trabalho. **Foi um processo forçado de aprendizagem para o trabalho**, assim analisado por Marx (1987a, p. 851):

> Os que foram expulsos de suas terras com a dissolução das vassalagens feudais e com a expropriação intermitente e violenta, êsse proletariado sem direitos, não podia ser absorvido pela manufatura nascente com a mesma rapidez com que se tornavam disponíveis. Bruscamente arrancados das suas condições habituais de existência, não podiam enquadrar-se, da noite para o dia, na disciplina exigida pela nova situação. Muitos se transformaram em mendigos, ladrões, vagabundos, em parte por inclinação, mas na maioria dos casos por fôrça das circunstâncias. Daí ter surgido em tôda a Europa ocidental, no fim do século XV e no decurso do XVI uma legislação sanguinária contra a vadiagem. Os ancestrais da classe trabalhadora atual foram punidos inicialmente por se transformarem em vagabundos e indigentes, transformação que lhes era imposta. A legislação os tratava como pessoas que escolhem propositalmente o caminho do crime, como se dependesse da vontade deles prosseguirem trabalhando nas velhas condições que não mais existiam.

Em meio a uma relação conflituosa estabelecida entre as duas classes sociais que se desenvolviam na sociedade — em que a maioria da população era obrigada a vender sua força de trabalho para sobreviver e a minoria apropriava-se do excedente produzido —, eram produzidos novos conhecimentos que possibilitavam a expansão dessas relações[34].

As antigas concepções de mundo e de homem não respondiam às questões criadas pelas novas relações humanas. Diante da necessidade de criar outras respostas

[34] Nesse sentido, explica-se a criação de diversos instrumentos técnicos que possibilitaram o lançamento do homem ao mar e, assim, a “descoberta” do Novo Mundo. As novas terras (feitas colônias dos países europeus) tiveram suas riquezas naturais extraídas e serviram como locais de consumo das mercadorias produzidas na Europa.

para um distinto modo de vida, intensificou-se o questionamento dos costumes e das instituições feudais. A universidade, por estar baseada predominantemente em velhos princípios, foi alvo de duras críticas. Ela não respondia aos anseios da nova sociedade que desejava a aprendizagem de coisas úteis[35], proveitosas à vida prática dos homens; não contribuía "[...] para o que era encarado como um esforço cooperativo, do qual não podia ser permitida a exceção de nenhum indivíduo ou instituição: trabalhar pela riqueza e pelo poder nacionais" (MINOGUE, 1981, p. 24).

Erasmo de Rotterdam (1466-1536)[36] expressou bem esse conflito entre as novas relações sociais de produção e o tipo de conhecimento veiculado pela universidade, considerado por ele inútil aos novos tempos. O autor de *O Elogio da Loucura* conseguiu escapar da severa censura de sua época, utilizando-se de muita perspicácia: por meio de uma estratégia literária, atribuiu à loucura o sarcasmo de suas palavras; afinal, quem poderia levar a sério a loucura?

Usando do artifício do deboche, Erasmo assim se posicionou quanto à produção da ciência:

> Os homens que se consagram ao estudo da ciência são, em geral, infelicíssimos em tudo, [...]. Isso não seria nada se esses filósofos só fossem incapazes de exercer os cargos e empregos públicos; o pior, porém, é que estão longe de ser melhores para as funções e os deveres da vida. Convidai um sábio para um banquete, e vereis que ou conservará um profundo silêncio ou interromperá os demais convidados com frívolas e importunas perguntas. Convidai-o para um baile, e dançará com a agilidade de um camelo. Levai-o a um espetáculo, e bastará o seu aspecto para impedir que o povo se divirta. (ROTTERDAM, 1984, p. 37).

---

[35] "A solução adequada para estes conflitos foi encontrada, nos séculos XVII e subseqüentes, com a criação de um grande número de Academias de Artes e Ciências, Escolas de Comércio, Seminários, Institutos Técnicos, Politécnicos, etc. Todos estes cuidavam da difusão do conhecimento útil" (MINOGUE, 1981, p. 25).

[36] Erasmo de Rotterdam escreveu *O Elogio da Loucura* (1509) em apenas sete dias, quando se viu obrigado a repousar por conta de uma crise de cálculo renal. Apesar do pouco tempo de elaboração, o livro foi um dos que mais impacto causou em sua época, expressando a maior parte daquilo que os reformadores (Reforma Protestante) opunham à Igreja (OLIVEIRA, 1984, p. 13).

Portanto não existiria vantagem em fazer das disciplinas estudadas na universidade uma profissão, já que

> [...] morrem de fome os teólogos, definham os físicos [...]. E só o médico faz fortuna. A principal vantagem da medicina está em que, quanto mais ignorante, ousado e temerário é quem a exerce, tanto mais estimado é pelos senhores laureados. Além disso, essa profissão, da maneira por que muitos a exercem hoje em dia, se reduz a uma espécie de adulação, quase como a eloqüência.
> Depois dos médicos, vêm imediatamente os rábulas ou jurisconsultos. [...] os filósofos, quase que por consenso unânime, ridicularizam os advogados e, com muita propriedade, qualificam essa profissão de *ciência de burro*. Mas, burros ou não, serão sempre eles os intérpretes das leis e os reguladores de todos os negócios. (ROTTERDAM, 1984, p. 53).

O descrédito da sociedade em relação à universidade deveu-se, em grande parte, à resistência dessa instituição ao novo. Em uma época em que os homens desenvolviam novos conhecimentos, novos métodos científicos, esperava-se da universidade a produção e a difusão de coisas consideradas úteis à sociedade e não apenas a reprodução do velho, o ensino voltado para as coisas do passado[37].

René Descartes (1596-1650) defendia que a busca da ciência deveria ser realizada "no livro do mundo", fora dos gabinetes. Considerava que as universidades, assim como os livros antigos, não respondiam às questões de sua época, uma vez que, tendo estudado nas melhores escolas e concluído os maiores graus, sentia-se ignorante nas coisas do presente.

> Fui instruído nas letras desde a infância, e por me haver convencido de que, por intermédio delas, poder-se-ia adquirir um conhecimento

[37] Apesar das universidades não gozarem de grande prestígio e de serem portadoras de uma reputação medíocre, 58 novas instituições foram criadas nos séculos XVI na Europa. A grande novidade deste século foi a fundação das primeiras universidades na América Latina (6), além da primeira instituição asiática. Já o século XVII foi mais pobre no que diz respeito ao número de fundação de novas universidades: 31 na Europa, 8 na América e 2 na Ásia. As universidades que depois tornaram-se muito importantes estavam surgindo fora da Europa. A relação de todas essas universidades pode ser encontrada em ROSSATO, Ricardo. *Universidade: nove séculos de história*. Passo Fundo: Ediusp, 1998.

> claro e seguro de tudo o que é útil à vida, sentia extraordinário desejo de aprendê-las. Porém, assim que terminei esses estudos, ao cabo do qual costuma-se ser recebido na classe dos eruditos, mudei totalmente de opinião. Pois me encontrava embaraçado com tantas dúvidas e erros que me parecia não haver conseguido outro proveito, procurando instruir-me, senão o de ter descoberto cada vez mais a minha ignorância. E, contudo, estudara numa das mais célebres escolas da Europa, onde imaginava que devia haver homens sábios, se é que havia em algum lugar da Terra. (DESCARTES, 1999, p. 37).

A universidade deixara de ser um centro de interesses para parte de uma parcela da sociedade, por reproduzir os velhos conhecimentos e por estar permeada pela questão religiosa. Tanto a Reforma como a Contra-Reforma criaram universidades para propor as novas verdades ou para defender as tradicionais. Nos locais em que as guerras religiosas expressaram-se mais fortemente, como, por exemplo, norte da França e parte da Inglaterra, houve um declínio bastante acentuado da importância da universidade que, juntamente com os colégios, passou a exercer a função dos mosteiros: preparar pastores e pregadores[38].

No quadro da Contra-Reforma, os colégios, criados ainda na Idade Média, cuja idéia-força era a do apostolado pelo ensino, tiveram grande crescimento, passando a competir com a universidade e disputando com ela o mesmo contingente de estudantes. Vale lembrar que a expansão dos colégios foi facilitada pela atuação da Companhia de Jesus que, inspirada no Concílio de Trento, tinha objetivos bem

---

[38] De modo simplificado, pode-se dizer que a Reforma Protestante foi um movimento de questionamento às idéias que davam sustentação ao poder da Igreja. Por atacar práticas capitalistas (como os juros, a usura e o lucro) e por reter riquezas importantes para o desenvolvimento econômico, a Igreja representava um empecilho para os interesses da burguesia, para o avanço da acumulação do capital. Esse processo desenvolveu-se paralelamente ao movimento centralizador dos reis que, uma vez fortalecidos, não pretendiam dividir seu poder com o papa. Diante da ameaça da perda da hegemonia obtida ao longo de tantos séculos, a Igreja desenvolveu um violento e repressivo movimento de reafirmação de suas defesas, denominado de Contra-Reforma. "É no quadro da Contra-reforma, como renovação do catolicismo [...], que a Inquisição toma novo impulso e se, durante a Idade Média, os alvos privilegiados do inquisidor eram as feiticeiras e os magos, [...], agora o alvo privilegiado do Santo Ofício serão os sábios: Giordano Bruno é queimado como herege, Galileu é interrogado e censurado [...], as obras dos filósofos e cientistas católicos do século XVII passam primeiro pelo Santo Ofício antes de receberem o direito à publicação e as obras dos pensadores protestantes são sumariamente colocadas na lista de obras de leitura proibida (o *Index*)" (CHAUÍ, 1985, p. 68).

definidos: “formar bons soldados da Igreja e converter os pagãos no resto do mundo” (ROSSATO, 1998, p. 67) [39].

Esses objetivos foram estendidos para o Novo Mundo, quando tanto os colégios como as primeiras universidades na América assumiram como funções principais a expansão da cultura européia e a conversão dos nativos, ambas sintonizadas com os interesses da empreitada colonial. A função das novas universidades era

> [...] levar a cultura e a civilização européia; civilizar significava introduzir os nativos nos hábitos, costumes e no mundo europeu e, para tanto, as universidades preparavam os filhos dos colonizadores, a elite colonial e também os fidalgos para os postos da burocracia colonial. Tornaram-se, pois, um elemento de hegemonia e trouxeram para a colônia um pouco das honrarias, dignidades e graus da metrópole; as elites e os senhores das terras encontraram nas colônias certas glórias próprias das cortes e da nobreza européia. (ROSSATO, 1998, p. 73).

As forças produtivas capitalistas que se desenvolviam rapidamente culminaram em duas revoluções no século XVIII: a Revolução Industrial e a Revolução Francesa. A primeira, uma revolução no processo de trabalho, significou a retirada dos “[...] grilhões do poder produtivo das sociedades humanas, que daí em diante se tornaram capazes da multiplicação rápida, constante, e até o presente ilimitada, de homens, mercadorias e serviços” (HOBSBAWM, 1982, p. 44) [40]. Ela caracterizou-se

---

[39] A orientação educativa da Igreja católica foi fixada no Concílio de Trento (1545-1564) que proibiu várias espécies de livros, reorganizou “[...] as escolas católicas, evocando explicitamente as antigas tradições. Reorganizou as escolas das igrejas metropolitanas (catedrais) e aquelas mais pobres, dos mosteiros e conventos, regulamentou o ensino da gramática, das Sagradas Escrituras e da teologia, e introduziu o estudo da teologia também nos ginásios, submetendo tudo ao controle do bispo. Além disso, o concílio instituiu os seminários [...], destinados a educar religiosamente e a instruir nas disciplinas eclesiásticas as novas levas de sacerdotes” (MANACORDA, 2002, p. 202).

[40] A Inglaterra foi a pioneira nesse processo porque possuía condições materiais favoráveis. Na segunda metade do século XVIII, já havia desenvolvido uma forte indústria manufatureira sem concorrentes; a Revolução Inglesa havia eliminado os entraves feudais, possibilitando a tomada do poder pela burguesia associada à nobreza; a economia inglesa já visava o lucro e o acúmulo de capital por meio do comércio, aumentando a produção; a expropriação camponesa e o cercamento dos campos produziram uma agricultura mecanizada, já que a escassez de mão-de-obra fez agilizar o uso das máquinas no campo. Isso liberou ainda mais mão-de-obra necessária ao processo de industrialização. Essas condições materiais e outras propiciaram à Inglaterra o desencadeamento do crescente processo industrial que se segue até os dias atuais.

como um movimento que consolidou o modo de produção capitalista e as duas classes sociais que lhe são próprias, o proletariado e a burguesia.

A burguesia que, ao longo desse processo, apropriou-se privadamente das riquezas produzidas socialmente, já possuía, no século XVIII, o poder econômico, mas faltava-lhe a conquista do poder político e a concretização das idéias que davam sustentação às suas práticas. Assim, a Revolução Francesa[41], movimento alimentado e estimulado pelos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, nascidos no interior do processo de constituição da nova sociedade e representativos das idéias que postulava, caracterizou-se pela conquista e consolidação do poder político pela burguesia.

Mesmo com as transformações ocorridas na sociedade, a universidade continuou a ser considerada uma instituição retrógrada e conservadora, com algumas exceções na Escócia, Holanda e Alemanha. “A Revolução Industrial [...] começou fora da universidade e, por longo tempo, foi ignorada” (ROSSATO, 1998, p. 87). Permaneciam intactos, em muitas universidades, os currículos medievais de Teologia, Direito, Artes e Medicina.

Como as universidades não acompanhavam o desenvolvimento da sociedade e por isso não eram prestigiadas, ficavam em uma situação bastante caótica. Para garantir a sobrevivência, muitas delas comercializavam os diplomas. Houve, em determinados países, a abolição da universidade enquanto instituição. O caso mais notório ocorreu na França, quando, em 1793, a Assembléia Constituinte aboliu

[41] Inicialmente, o movimento da Revolução Francesa assumiu maiores proporções na França, mas logo em seguida estendeu-se para o resto do mundo.

oficialmente a universidade sob a alegação de que representava a aristocracia, o "*ancien regime"* [42].

Nos países protestantes, a universidade continuou a ser o principal centro de formação para o clero. "Fala-se, mesmo duma certa *reclericalização* das universidades, pois as carreiras eclesiásticas continuavam sendo as mais acessíveis aos graduados" (ROSSATO, 1998, p. 54). Com isso, as academias que discutiam e propagavam as novas idéias tiveram um grande crescimento no século XVIII[43]. Além do crescimento das academias, o século foi marcado pela criação, em diversos países, de escolas técnicas, cujo objetivo era o de atender à exigência de um nível elevado de conhecimento técnico.

Mesmo com características de uma instituição retrógrada, a universidade do século XVIII mostrou-se mais receptiva às inovações que nos dois séculos anteriores. O novo modo de produção, já predominante, passou a exigir da universidade uma contribuição mais efetiva ao desenvolvimento da ciência moderna. A introdução da farmácia e da cirurgia (completando a medicina), do direito internacional (que iniciava os estudantes na carreira diplomática), de algumas cadeiras de ciências econômicas e de línguas modernas (essas gradativamente substituíram o latim no ensino universitário) representou o início da entrada daquilo que representava o novo na velha instituição.

---

[42] A restauração da universidade na França só ocorreu treze anos depois, quando Napoleão, em 1806, criou a chamada Universidade Imperial, que resultará no chamado modelo napoleônico de universidade.

[43] As primeiras academias tiveram sua origem na Itália no final do século XV, muitas vezes não passando de simples associações particulares de "*dillettanti* ricos e eruditos". No século XVII, surgiram as primeiras Academias reais na França e na Inglaterra (Academia Francesa, em 1636; Academia das Inscrições e Medalhas, em 1663; Academia de Ciências, em 1666; *Royal Society*, em 1662), logo espalhadas por toda a Europa (Academia de Ciências de Berlim, em 1700; Academia de Ciências de São Petersburgo, em 1725 etc.). O crescimento maior dessas instituições ocorreu no século XVIII. Normalmente, as academias "[...] não organizavam ensino, mas, por se constituírem lugar de sociabilidade erudita e instituições científicas (graças a suas coleções e bibliotecas), elas substituíram em grande medida as universidades no duplo papel que estas tinham mantido durante a Idade Média, de conselheiras do príncipe e de instâncias legitimadoras do saber" (CHARLE; VERGER, 1996, p. 65).

1.4 AS REFORMAS UNIVERSITÁRIAS E O DESENVOLVIMENTO DAS DIFERENTES CONCEPÇÕES DE UNIVERSIDADE

As mudanças significativas no âmbito da universidade aconteceram, de fato, no século XIX, quando a instituição, inserida em um contexto de crise social, de grande desenvolvimento industrial e de novas exigências quanto à produção da ciência, passou a atender, de forma mais imediata, às necessidades de reprodução do capital. As contradições produzidas por esta sociedade evidenciaram-se mais fortemente a partir desse período, produzindo crises constantes que se expressam até os dias atuais. Se essa forma de organização social, para desenvolver-se e consolidar-se, precisou do trabalho de muitos homens, desse século em diante, passou a negar essa prática. A máquina, criada para atender à necessidade de maior produção em menor tempo e com maior lucro, acabou por tomar o lugar de muitos homens no processo do trabalho e por fazer daqueles que ainda permaneciam empregados, apenas, um apêndice seu.

É indiscutível que a máquina não é responsável pela exclusão, cada vez maior, do homem do processo produtivo. Ela sintetiza todo o conhecimento produzido e carrega em si a potencialidade de libertação do homem do excesso de trabalho, a possibilidade humana do desenvolvimento de novas atividades produtoras. Ela representa “[...] uma vitória do homem sobre as forças naturais”. Mas, devido à lógica capitalista a que está submetida, acaba por escravizar ainda mais o homem (MARX, 1987b, p. 506).

A crise social produzida por esse processo — desemprego, péssimas condições de vida e de trabalho na classe proletária, exclusão, etc — explica-se pela própria lógica do modelo em curso, ou seja, pelo fato da produção ser realizada socialmente e a

apropriação ser efetuada privadamente. Assim, quanto mais o modo de produção capitalista "[...] se impõe e impera em todos os campos fundamentais da produção [...] maior é a evidência com que se revela a incompatibilidade entre a produção social e a apropriação capitalista" (MARX; ENGELS, 1986, p. 59). Quanto mais esse processo avança, mais fica evidente que o proletariado acumula miséria na mesma proporção e velocidade em que a burguesia acumula riqueza[44]. Uma vez que

> [...] a acumulação de riqueza num dos pólos determina no pólo oposto, no pólo da classe que produz o seu produto como capital, uma acumulação igual de miséria, de tormentos, de trabalho, de escravidão, de ignorância, de embrutecimento e de degradação moral. (MARX; ENGELS, 1986, p. 65).

Em meio a esse grande desenvolvimento industrial e a essa crise social, a universidade foi chamada a adequar-se às necessidades da sociedade capitalista[45] e passou por diversos processos de reforma. Ao serem desencadeadas, principalmente na França, na Alemanha, na Inglaterra — primeira metade do século XIX —, nos Estados Unidos — segunda metade do século XIX — e na União Soviética — século XX, após a Revolução de 1917 —, as reformas pressupunham diversas concepções, o que resultou em diversos modelos de universidade. Tais modelos viriam a constituir marcos de referência na história universitária a partir do final do século XIX. Drèze e Debelle (1983, p. 9) agruparam essas concepções em

---

[44] Nesse contexto, o pensamento desenvolveu-se em duas vertentes opostas, duas maneiras diferentes de explicar os problemas sociais. A primeira, que teve como seu maior expoente Karl Marx (1818-1883), representou uma nova visão social do mundo e a consciência da possibilidade de outra forma de produção da vida. A segunda expressou a luta pela manutenção do capitalismo. Os problemas sociais não foram entendidos como conseqüência da distribuição desigual de riquezas, ao contrário, a crise foi justificada pelo desajuste do pensamento. A sociedade seria perfeita e harmoniosa, mas os homens precisariam reformular o pensamento para melhor adaptação a ela. Essa corrente teórica permitiu a reafirmação dos princípios capitalistas e a naturalização das relações burguesas. O grande representante dessas idéias foi Auguste Comte (1798-1857), que lecionou na Escola Politécnica da França, onde estudaram muitos brasileiros naquele período. As idéias expressas por ele exerceram (e ainda exercem) grande influência no Brasil.

[45] A sociedade precisava desenvolver novos conhecimentos científicos para, dentre outras coisas, proporcionar melhores condições de existência e ampliar a expectativa de vida da população, a fim de aumentar o número de consumidores.

dois grandes blocos: *idealista* ou *liberal, na* Alemanha, na Inglaterra e nos Estados Unidos, e f*uncional* ou *do poder,* na França e na União Soviética.

> [...] nos três primeiros países podemos [...] falar de uma idéia da Universidade; nos dois últimos podemos somente falar de uma "função" de Universidade. À primeira vista, esses dois tipos, que aqui se chamou, com certa felicidade, "idealista" e "funcional", parecem mostrar as diferenças no funcionamento real das instituições. [...]. Mas se considerarmos o funcionamento da Universidade em todos os países, notaremos que a idéia da Universidade Liberal, de uma parte, e a função da Universidade como quase serviço público de outra parte, constituem os dois pólos, entre os quais, todas as Universidades do mundo inteiro se encontram, hoje, interiormente dilaceradas, mesmo se a forma jurídica as torna mais próximas de um ou de outro pólo. (DRÈZE; DEBELLE, 1983, p. 9).

Como já foi observado, não existe uma concepção única de universidade. Em determinados períodos, prevaleceram as características de uma ou outra concepção, de um ou outro modelo. Ainda que todos os modelos mais conhecidos sejam importantes para entender o ensino superior no Brasil, os que mais estão relacionados aos objetivos do presente estudo são o napoleônico, no qual predomina a concepção de controle do Estado sobre a universidade, e o modelo humboldtiano, no qual a universidade era concebida como uma instituição autômoma, ou seja, a autonomia era condição fundamental para que ela possa exercer sua missão. Dessa forma, apenas os dois modelos são aqui abordados, ainda que de maneira bem sucinta, no intuito de apreender, em cada um deles, como foi configurada a relação entre a universidade e o Estado, ou como se materializou a idéia de autonomia da universidade face às estratégias de controle por parte do Estado.

1.4.1 **Modelo universitário napoleônico**

O controle do Estado sobre as universidades foi bastante ampliado no século XIX, já que a maioria das instituições da Europa transformou-se em universidade de Estado. O fortalecimento do poder estatal "[...] significou a diminuição — por vezes o desaparecimento — da autonomia das universidades, o que a intervenção de Napoleão na universidade francesa demonstrou claramente" (ROSSATO, 1998, p. 126).

Como já assinalado, a universidade na França foi abolida em 1793, durante o processo da Revolução Francesa[46], e restaurada em 1806, em meio ao expansionismo francês e à reforma napoleônica. No lugar da antiga universidade, Napoleão Bonaparte criou a chamada Universidade Imperial que rompeu com a tradição das universidades medievais, organizando-se subordinada a um Estado Nacional. **Essa universidade configurou-se como uma corporação, mas uma corporação criada e mantida pelo Estado**, encarregada, exclusivamente, do ensino e da educação pública no Império. A educação tornava-se um monopólio estatal (TRINDADE, 1999, p. 16).

O monopólio do Estado, ou seja, a determinação de que o ensino secundário e superior ficassem sob a exclusiva responsabilidade do Estado teve dois objetivos pragmáticos:

---

[46] "A abolição das universidades pela Convenção no dia 15 de setembro de 1793 só permitiu a permanência de alguns grandes estabelecimentos da época precedente como o Colégio de França, o Jardim do Rei, rebatizado como Museu de História Natural, ou o Observatório de Paris e as escolas especiais (Ponts-et-Chaussées, Mines), que se tornam escolas de aplicação da nova Escola Central dos Trabalhos Públicos (futura escola Politécnica), fundada em setembro de 1794. No mesmo ano, são restauradas três Escolas de Saúde que substituem as faculdades de Medicina (Paris, Estrasburgo, Montpellier), enquanto a primeira versão da Escola Normal Superior, destinada à formação de professores, é estabelecida em outubro de 1794 [...]" (CHARLE; VERGER, 1996, p. 76).

> [...] **primeiro: formar os quadros de que o Estado necessitava**, com sujeitos aptos, ao sair da universidade, a ocuparem os empregos civis e militares para o bom funcionamento do Império, sendo pois, uma universidade a serviço do Estado; **segundo, uma função ideológica, pois devia transmitir uma ideologia coerente com os interesses do Estado doutrinador.** (ROSSATO, 1998, p. 83, grifo nosso).

A universidade napoleônica estabeleceu, desde seu início, uma íntima ligação com o Estado, mas uma relação de dependência, de submissão. A orientação seguida por essa concepção "[...] seria sinalizada pelos interesses do Estado, que a estruturou centralmente e a pôs a serviço da formação dos profissionais dos quais este mesmo Estado necessitava" (GOERGEN, 2000, p. 119). Nesse sentido, a Universidade Imperial

> [...] estruturada, coordenada, **centralizada**, tem uma missão que a ultrapassa: ela **obedece a um único mestre e é submissa a uma severa disciplina. Somente um ponto a distingue duma ordem religiosa: Ela é laica**. **Os seus membros são Jesuítas do Estado e não duma Igreja.** (MINOT, 1991 apud ROSSATO, 1998, p. 84, grifo nosso).

Pode-se dizer, então, que a laicização foi uma medida que, por um lado, proporcionou maior liberdade da universidade em relação ao **controle da Igreja, mas, por outro, submeteu-a ainda mais aos domínios do Estado.** A característica totalitária desse modelo pode ser observada, também, pela tentativa de domesticação dos estudantes e pela maneira como concebe o professor: um exército na mão do Estado. As palavras de Napoleão Bonaparte, lembradas por Rossato (1998, p. 127, grifo nosso) reforçam essa idéia: **"Eu quero um corpo que esteja ao abrigo das pequenas febres da moda, um corpo que marche sempre, quando o Governo descansa".** Com essa visão extremamente centralizada, Napoleão Bonaparte pretendia

> Verificar a moral e as idéias políticas da geração que se educa, a qual deve assim ser lançada, toda ela, numa mesma matriz. Napoleão [...] acreditava que uma instrução pública fortemente centralizada e ministrada sob a supervisão do Estado era a maneira mais eficiente de moldar os alunos. (ROMERO, 1988 apud RANIERI, 1994, p. 50).

Além da relação de dependência quanto ao Estado, outras características são próprias ao modelo universitário napoleônico, como a divisão das antigas universidades em faculdades e a extrema importância atribuída ao diploma. A primeira resultou no surgimento das faculdades isoladas[47], conseqüência essa considerada a mais grave da reforma napoleônica (DRÈZE; DEBELLE, 1983, p. 90). A segunda refere-se ao fato da posse do diploma permitir o acesso aos postos mais ambicionados da sociedade, tanto na hierarquia civil como militar.

Enfim, o modelo napoleônico concebe a universidade como uma instituição totalmente submissa aos interesses do Estado, devendo ela direcionar suas atividades e produção a serviço deste, ou seja, a universidade não decide o que pesquisar, nem o que ensinar: o conteúdo de suas práticas é todo definido externamente. As palavras de Teixeira (1969, p. 41, grifo nosso) resumem essa idéia: "[...] **na universidade napoleônica, o Govêrno** [...] **se apropriou da universidade**".

1.4.2 **Modelo universitário humboldtiano**

O modelo universitário humboldtiano tomou corpo, de fato, no século XIX, quando "[...] a Prússia tinha sido derrotada pela França e estava vivendo um momento de humilhação" (TEIXEIRA, 1969, p. 30). Como meio de tentar criar a cultura

[47] Essas faculdades conferiam diplomas que asseguravam aos estudantes o acesso a certas profissões e o direito de obter cargos determinados, ou seja, preparavam para a carreira profissional e permitiam o acesso aos postos mais desejados da sociedade. Com isso assumiram grande importância, tornando-se requisito essencial para exercer uma profissão.

germânica, Wilhelm Von Humboldt (1767-1835), nomeado para a diretoria do Departamento de Culto e da Instrução Pública do Ministério do Interior da Prússia, em 1809, pensou na implantação de um novo projeto de universidade e pediu para três grandes pensadores da época — Fichte, Schelling e Schleiermacher — conceberem esse modelo.

Fichte, que era filósofo, pensou em um modelo de universidade que direcionasse a pesquisa e o ensino aos interesses do Estado prussiano. Em outros termos, imaginou uma instituição submetida ao controle do Estado com características mais próximas de um departamento do Estado do que de uma universidade.

Já Schelling, filósofo, e Schleiermacher, teólogo, ao contrário, idealizaram uma universidade cuja pesquisa e ensino fossem indissociáveis[48], porém com plena autonomia; ligada ao Estado, sim, pois dele dependeria financeiramente, mas sem ter suas práticas subordinadas aos interesses de seu financiador.

A partir desse projeto, opção escolhida pelo ministro prussiano, foi criada a Universidade de Berlim, em 1810, desenvolvendo-se o modelo humboldtiano, que prima pela pesquisa[49] e cujo princípio básico é a autonomia institucional. A liberdade acadêmica para a universidade, enquanto instituição,

> [...] significa autonomia administrativa, liberdade para a "corporação" de se administrar ela mesma. O Estado, que dá valor à verdade e que não teme as conseqüências da descoberta, saberá encorajar uma pesquisa livre, desinteressada e independente. Para isso protegerá a universidade contra todas as pressões exteriores

[48] Ensino e pesquisa formam uma unidade e não constituem "[...] um fim em si, mas instrumentos para atingir uma meta mais alta: o desenvolvimento da ciência" (ROSSATO, 1998, p. 86). Além disso, a unidade entre pesquisa e ensino "[...] é rica de conseqüências – somente o pesquisador pode, verdadeiramente, ensinar: qualquer um outro se limita a transmitir um pensamento inerte – mesmo se estiver, pedagogicamente ordenado – em vez de comunicar a vida do pensamento" (DRÈZE; DEBELLE, 1983, p. 52).

[49] "[...] a introdução da ciência na universidade deu-se, em todo o mundo, na segunda metade do século XIX. Pode-se dizer que só na Alemanha se iniciou no princípio do século XIX, quando aquele país lançou a idéia de que universidade era pesquisa" (TEIXEIRA, 1969, p. 29).

> (particularmente políticas estatais) e lhe reconhecerá um domínio reservado de autonomia, concretizado num estatuto jurídico apropriado. O Estado deve se limitar a exercer a vigilância exterior ("Buitenwacht") indispensável para impedir a "corporação" de se fechar num universo limitado, onde a mediocridade, tanto quanto a excelência, poderia se perpetuar por cooptação. (JASPERS, apud DRÈZE; DEBELLE, 1983, p. 57)[50].

Vê-se, então, que a concepção humboldtiana difere significativamente do modelo napoleônico. Humboldt entendeu que a autonomia da universidade em relação ao Estado era fundamental para o desenvolvimento da pesquisa e para o ensino, daí a defesa do princípio da indissociabilidade entre liberdade, pesquisa e ensino. A liberdade acadêmica, considerada condição fundamental nessa concepção, não deveria se reduzir

> [...] a um privilégio de casta, permitindo a uma oligarquia de perpetuar-se sem controle, em favor da cooptação [..]. A liberdade acadêmica é definida [...] pela responsabilidade a respeito do saber. O direito de contestação dos estudantes; a liberdade de expressão dos professores, no exercício de sua função; a autonomia pedagógica, administrativa e financeira da Universidade não são mais que expressões e órgãos desta responsabilidade de uns e de outros a respeito do saber. (RICOEUR, 1983, p. 14).

Para Humboldt e Schleiermacher, estão associados à idéia de universidade, dois pensamentos centrais:

> Em primeiro lugar preocupa-os o problema das possibilidades de institucionalização da ciência moderna, liberta das tutelas da religião e da Igreja, de modo que **sua autonomia não seja posta em perigo por outras instâncias – quer elas sejam as imposições da autoridade do Estado, que possibilita a existência exterior da ciência, quer se trate das pressões da sociedade burguesa, interessada nos resultados úteis do trabalho científico.** Humboldt e Schleiermacher vêem a solução do problema numa autonomia científica com organização estatal, que protegeria as instituições científicas contra as intervenções políticas e contra os imperativos

[50] K. Jaspers é o representante contemporâneo mais notório da tradução intelectual de Humboldt (DRÈZE; DEBELLE, 1983, p. 48).

> sociais. Por outro lado, interessa-lhes explicar também porque razão **é do próprio interesse do Estado garantir à universidade essa imagem exterior de uma liberdade ilimitada no seu interior.** A idéia de um tal de "Estado de cultura" recomendar-se-ia pelas próprias conseqüências benéficas que derivariam da força unificadora e totalizante de uma ciência institucionalizada sob a forma de investigação: assim – disso estavam ambos convencidos – a cultura moral e toda a vida espiritual da nação convergiam nas instituições científicas superiores como num foco. (HABERMAS, 1993, p. 115, grifos nosso).

Os dois pensamentos centrais que se fundem na idéia de universidade possibilitam entender algumas das principais características dessa universidade.

> Permitem, em primeiro lugar, compreender a relação afirmativa com o Estado por parte de uma ciência universitária que se apresenta como apolítica; em segundo lugar, a atitude defensiva da universidade para com a práxis no plano profissional, particularmente em relação às exigências de uma função formativa, que poderia pôr em risco o princípio da unidade de ensino e investigação; e, em terceiro lugar, a posição central das faculdades de ciências humanas no âmbito da universidade, bem como a ênfase posta na importância da ciência para a cultura e a sociedade em geral. Da idéia da universidade resulta, portanto, de um lado, a acentuação da idéia – muito susceptível de desenvolvimentos posteriores, porque remete para a especificidade funcional do sistema científico – da autonomia da ciência (uma autonomia que deve ser entendida apenas na "Solidão e Liberdade" da distância em relação à sociedade burguesa e ao espaço público político); do outro, a força universal e culturalmente determinante de uma ciência que concentraria em si, reflexivamente, a totalidade do "mundo da vida". (HABERMAS, 1993, p. 116).

O princípio da autonomia universitária no modelo humboldtiano tem implicações para professores e estudantes na medida em que se baseia no princípio do *Lernfreiheit und Lehrfreiheit,* liberdade de ensinar e liberdade de aprender.

> Na universidade alemã, desde então, o aluno, ao entrar, escolhe o que vai estudar, e o professor tem completa liberdade de ensinar. Este grande modelo de universidade, em oposição à universidade-corporação fechada, que ensina o que eles, professores, resolvem ensinar, em regime estatutário de extrema rigidez. São instituições

> para si próprias, presumidas de guardiãs da cultura de promotores do seu desenvolvimento indefinido. (TEIXEIRA, 1969, p. 41).

A universidade humboldtiana pauta-se na busca da investigação[51] e, por isso,

> A universidade de Berlim representa realmente os primórdios da nossa universidade contemporânea. É na Alemanha, com efeito, que se opera a grande renovação da universidade, voltando a ser o centro da busca da verdade, de investigação e pesquisa; não o comentário sôbre a verdade existente, não o comentário sôbre o conhecimento existente, não a exegese, a interpretação e a consolidação desse conhecimento, mas a criação de um conhecimento novo. (TEIXEIRA, 1969, p. 22).

Pode-se dizer que o modelo humboldtiano concebe a universidade como uma instituição de investigação, de produção de conhecimento e autônoma, com plena liberdade para pesquisar, ensinar e aprender. Essas funções estão atreladas à autonomia, não sendo possível concebê-las sem esse princípio fundamental. Sobre essa extrema liberdade em relação ao Estado, defendida pela concepção humboldtiana, Habermas (1993, p. 119) assim se pronuncia:

> O certo é que desde o princípio não ficou claro como iria conciliar-se a missão crítico-emancipatória com a abstinência política, que era afinal o preço que a universidade tinha de pagar pela organização estatal da sua liberdade. Estes pressupostos institucionais para a implementação da idéia fundadora da universidade alemã, ou nunca estiveram verdadeiramente presentes, ou se revelaram, ao longo do século XIX, cada vez menos concretizáveis na prática.

1.5 À GUISA DE CONCLUSÃO

---

[51] Humboldt criou uma universidade "[...] toda dedicada à Ciência. Mas a Ciência ainda estava longe de ter os aspectos que tem hoje. A Ciência e a Filosofia estavam completamente unidas. De maneira que a maior faculdade da grande Universidade alemã era de Filosofia, pois a Filosofia era entendida como um desdobramento completo do conhecimento humano, inclusive científico" (TEIXEIRA, 1969, p. 23).

A fundação da universidade ocorreu no século XII, momento em que a Igreja necessitava de teólogos melhor formados para combater as heresias e defender seus dogmas e, progressivamente, no momento em que a emergência dos Estados Nacionais europeus necessitava de funcionários melhor formados para gerir as coisas do Estado. Em poucas palavras, a formação de uma “elite” eclesiástica e pública (a serviço do Estado) marcou os albores da universidade enquanto instituição social na Europa.

Esta marca renovou ou, pelo menos, atualizou uma das vertentes do platonismo, a saber, a possível compatibilidade entre saber e poder ou, segundo Chauí (1993), entre vocação política e vocação científica da universidade. Tanto o poder eclesiástico quanto o poder político-econômico impuseram limites/restrições à autonomia funcional da universidade, elaborando estratégias diversas, no decorrer dos séculos, para subordiná-la a seus interesses no tocante a o que ensinar, o que investigar, ainda que reconhecendo, sempre formalmente, sua autonomia.

A universidade perdeu, gradativamente, sua importância enquanto formadora da elite e ficou à margem da sociedade a partir do momento em que não acompanhou as transformações sociais em curso, não formou homens com saberes considerados úteis ao novo tempo. Para a produção desses saberes, ou seja, de novos conhecimentos, foram criadas as academias e a universidade ficou fora desse processo.

Todavia com a intensificação do desenvolvimento capitalista, do processo industrial, a universidade foi chamada a renovar-se e por isso passou por processos de reforma que lançaram as bases da universidade moderna. Nessas reformas,

desenvolveram-se alguns modelos de universidade com traços distintos, articulados a projetos econômicos/políticos, não havendo nenhuma concepção pura.

Nos dois modelos aqui abordados, o napoleônico e o humboldtiano, foram constituídas duas concepções bastante distintas no que se refere à questão da relação entre Estado e universidade, ou seja, entre o controle e a autonomia. No primeiro, a universidade é submetida ao controle total do Estado, tendo suas práticas direcionadas aos interesses deste e sem espaço para exercer sua autonomia. No segundo, ao contrário, a universidade é entendida como uma instituição com plena liberdade para pesquisar, ensinar e aprender, sem qualquer relação de submissão ao Estado.

2 ENSINO SUPERIOR NO BRASIL (1808 – 1889): PRIMEIROS CONTORNOS DAS FORMAS DE CONTROLE

No Brasil, a universidade foi criada apenas na segunda década do século XX, quando já existia em todos os países mais importantes do mundo, quer seja do ponto de vista econômico, demográfico ou geográfico (ROSSATO,1998, p. 105). Esse atraso ou ausência da universidade, em relação a muitos países, especialmente aos colonizados pela Espanha, tem sido justificado de diversas maneiras[53]. A hipótese de que Portugal[54] tenha bloqueado o desenvolvimento do ensino superior no Brasil como meio de manutenção do controle sobre a colônia, já que a necessidade de deslocar-se até Coimbra[55] para dar continuidade aos estudos constituía um grande vínculo de dependência, parece pertinente. Como explicar, então, a ausência da universidade no Brasil até quase um século após a Independência? Não é objetivo deste estudo aprofundar essa questão, porém, pode

---

[53] Sobre algumas justificativas para a tardia criação da universidade brasileira, ver Cunha (1980, p. 11-17). Vale mencionar que nos países de colonização espanhola, já no século XVI, foram fundadas algumas universidades. São Domingos foi o local em que se criou a primeira universidade do continente americano, em 1538. Logo em seguida, foram fundadas universidades no México, Peru, Bogotá, Equador, Argentina Bolívia (CUNHA, 1980).

[54] Portugal permaneceu por aproximadamente quatro séculos com apenas uma universidade, ora em Coimbra, ora em Lisboa. No século XVI, fixou-se definitivamente na capital. Em 1558, foi criada a universidade de Évora, mas essa desempenhava um papel secundário (ROSSATO, 1998, p. 106).

[55] Por não haver instituições de ensino superior consideradas capazes de formar a elite política e intelectual brasileira, aqueles que, antes de 1808, tivessem interesse em dar continuidade aos estudos, iniciados nos colégios dos jesuítas, procuravam universidades estrangeiras, geralmente Coimbra, universidade responsável pela "formação de quase todos os homens graduados no Brasil nos primeiros séculos de nossa existência, até os primeiros anos do século XIX" e que por isso, teve um papel importante na formação das elites brasileiras (FÁVERO, 1980, p. 32).

estar relacionada ao controle, uma vez que muitos projetos de criação da universidade foram apresentados sem sucesso[56].

O Brasil passou a formar sua própria elite a partir da transferência da sede do governo português, em 1808, quando foram criadas as primeiras escolas superiores. Daquele momento até os dias atuais, o ensino superior brasileiro esteve, de alguma forma, sob o controle do Estado, controle esse às vezes maior, às vezes menor, evidente, intenso, dependendo dos interesses das camadas sociais e do grau de conflito existente entre elas e delas com as instituições de ensino superior. Sob essa perspectiva, busca-se, neste capítulo, responder à seguinte questão: quais foram os tipos de mecanismos de controle desenvolvidos a partir do momento em que as escolas superiores brasileiras passaram a formar a elite política, cultural e profissional e, por isso, ganharam cada vez mais prestígio?

Foi por conseqüência da vinda (fuga) da família real para o Brasil e das novas necessidades criadas desde então, especialmente após a independência em 1822, que as primeiras escolas superiores foram fundadas e se desenvolveram[57]. Como afirma Azevedo (1976, p. 70)

> [...] era preciso, antes de mais nada, prover a defesa militar da Colônia e formar para isso oficiais e engenheiros, civis e militares [...]. Eram necessários médicos e cirurgiões para o Exército e a Marinha [...]. Não eram menos necessários homens instruídos e técnicos em economia, agricultura e indústria.

---

[56] Anísio Teixeira (1969, p. 25) observa que "durante o período monárquico nada menos de 42 projetos de universidade são apresentados, desde o de José Bonifácio até o último, que é o de Rui Barbosa, em mil oitocentos e oitenta e tantos, e sempre o govêrno e parlamento os recusam".

[57] A história do Brasil desse período está diretamente ligada às grandes lutas travadas entre os homens no Ocidente no século XIX. A vinda da Corte portuguesa para o Brasil "[...] deriva do conjunto de circunstâncias que assinalam o agitado momento porque então atravessa a Europa. Mas, em última análise, representa muito mais uma hábil manobra da diplomacia britânica. A situação anormal do Velho Mundo, presa das convulsões que sobre ele desencadeara, a Revolução Francesa de 89, não foi senão a arma de que se utilizou a Inglaterra para completar a sua já tradicional política de absorção econômica do pequeno Reino lusitano. A questão então em vista era a da liberdade do comércio das colônias portuguesas, especialmente o Brasil. Interessava-se a Inglaterra sobremaneira por estes mercados, até então praticamente fechados ao seu comércio" (PRADO JUNIOR, 1983, p. 45).

A transferência da corte, a abertura dos portos e a independência[58] não promoveram grandes transformações na base da economia brasileira. Mas, ao menos, iniciou-se o processo de urbanização e de produção de bens manufaturados[59]. Essas mudanças não foram suficientes para diminuir o poder das oligarquias rurais[60]. Ao contrário,

> [...] há quem acredite que o desaparecimento do representante da Coroa portuguesa depois da Independência e sua substituição pelo representante do Governo Imperial tenha apenas reforçado o poder das oligarquias, que passaram a controlar os cargos burocráticos e ter assento no Parlamento e no Conselho de Estado. (COSTA, 1977, p. 191).

A grande concentração do poder nas mãos de uma minoria explica, ao menos em parte, "[...] a sobrevivência das estruturas tradicionais de produção e das formas de controle político caracterizadas pela manipulação do poder local pelos grandes proprietários e a marginalização e a apatia da maioria da população" (COSTA, 1977, p. 50). As oligarquias, ao manterem o controle sobre a sociedade, impuseram seus

---

[58] A Independência é "[...] o termo final do processo de diferenciação de interesses nacionais, ligados ao desenvolvimento econômico do país, e por isso mesmo distintos dos da metrópole e contrários a eles" (PRADO JUNIOR, 1983, p. 52). Apesar de independente desde 1822, o Brasil era economicamente dependente de outros países, especialmente da Inglaterra (detentora do privilégio de tarifas preferenciais para a venda de seus produtos ao Brasil, a partir da abertura dos portos a nações amigas em 1808). Deste país, o mais desenvolvido industrialmente no período, o Brasil recebia praticamente tudo o que necessitava em troca de sua produção agrícola. "A estrutura econômica do Brasil independente permaneceu a mesma da colônia [...]. Permaneceu o sistema de monocultura regional, de regime latifundiário e escravista (apesar das pressões inglesas). A agricultura de exportação se concentrava em poucos e determinados produtos alimentícios e matérias-primas (algodão, açúcar, café e tabaco)" (XAVIER, 1980, p. 78).

[59] Naquele período, a economia, no Brasil, estava baseada na exportação de produtos primários, predominantemente agrários, numa estrutura fundiária de latifúndio e no trabalho escravo, esse abolido formalmente em 1888. A competição de produtos estrangeiros e o caráter limitado do comércio interno inibiam o desenvolvimento da manufatura. A economia agro-exportadora, baseada em financiamentos externos, não criava estímulos à produção industrial. Além disso, "[...] as elites no poder, beneficiando-se da produção agrícola, procuraram manter intacta a estrutura tradicional de produção, revelando-se pouco simpáticas às empresas industriais" (COSTA, 1977, p. 185).

[60] Essa oligarquia que disputava com o Imperador o comando da nação, era constituída, em sua maioria, por fazendeiros e comerciantes, geralmente homens que estudaram em Portugal e, comumente, tinham relação de parentesco. Muitos tinham sido funcionários da Coroa e, após a independência, ocuparam diversos cargos de importância política e administrativa. "Eles constituíram uma verdadeira oligarquia fazendo parte do Conselho de Estado, Senado, Câmara dos Ministros de Estado. [...] Estavam também, na sua maioria, interessados na permanência da estrutura tradicional de produção baseada na grande propriedade, na escravidão, na exportação de produtos tropicais. [...]" (COSTA, 1977, p. 50).

interesses sobre a educação no período, especialmente sobre o ensino superior, responsável por preparar a elite cultural e os quadros necessários ao Estado.

A centralização do poder foi desafiada por vários movimentos, influenciados, em parte, pelas idéias iluministas européias, especialmente no que se refere à liberdade de produzir e comercializar. Não se pode esquecer que o contexto mundial naquele momento era de expansão das relações capitalistas de produção e das idéias liberais[61].

Diante dos movimentos revoltosos que ameaçavam a unidade nacional[62], o poder central fez uma composição política com "o poder regional das frações das classes dominantes dos ramos locais de produção decadente", que foi expressa no Ato

---

[61] É importante observar que o capitalismo, para avançar em todo o mundo, precisou fazer ajustes em cada contexto. Desse modo, as idéias liberais, expressão teórica desse modo de produção, ao chegarem ao Brasil, adaptaram-se às diversas situações encontradas e, por isso, assumiram características próprias. Para exemplificar, pode-se citar o trabalho escravo, radicalmente combatido pelos liberais europeus, uma vez que o trabalho livre era necessário para o desenvolvimento e a consolidação da sociedade capitalista, e defendido pela maioria dos liberais brasileiros, já que aqui as condições materiais no início do século XIX pareciam não permitir o trabalho livre. Além disso, as idéias liberais foram defendidas aqui, especialmente pela aristocracia rural e pela "débil e pouco expressiva" burguesia, dependente, então, do Estado ou das categorias rurais. Assim, "[...] os princípios liberais importados não se forjaram na luta da burguesia contra a aristocracia e a realeza, nem evoluíram como na Europa do século XIX, em função da revolução industrial, pois esta só ocorreria no Brasil no século XX. Seus limites, portanto, não seriam definidos, no século XIX, pela revolução industrial e pelas reivindicações do proletariado urbano, como ocorreu do outro lado do Atlântico nos países mais desenvolvidos, mas pela presença da escravidão e pela sobrevivência das estruturas arcaicas de produção. Para a compreensão do liberalismo brasileiro é essencial indagar do seu significado específico, pois atrás de fórmulas aparentemente idênticas às do liberalismo europeu existe uma realidade histórica distinta que lhe confere sentido próprio: a de um país colonial e dependente inserido dentro dos quadros do sistema capitalista" (COSTA, 1977, p. 110). Essas observações são importantes para não se ficar com a impressão de que a luta entre as tendências descentralizadora, representada pelos políticos e educadores liberais, e centralizadora, representada pelo Estado, fosse uma luta entre o bem e o mal. As duas tendências expressavam os interesses de determinadas classes sociais que lutavam para obter a hegemonia social.

[62] Dentre esses movimentos estavam: "[...] a Confederação do Equador [...] (1824); a Revolta dos Cabanos, no Pará (1835/36); a Guerra dos Farrapos, no Rio Grande do Sul (1835-45); a Balaiada, no Maranhão (1830/41); a Sabinada, na Bahia (1837-38); e várias outras revoltas em Pernambuco (1831-35)" (CUNHA, 1980, p. 135). Em sua maioria, os movimentos caracterizavam-se por pequenos grupos interessados em manter os antigos privilégios ou em oposição, das elites locais contra o excessivo centralismo. Segundo Costa (1977, p. 113), a Revolução Baiana foi "[...] a única que recrutou maior número de adesões entre os pequenos artesãos e a população livre da cidade, que se aliaram a representantes das profissões liberais (médicos, advogados, professores) e aos proprietários de terras. É também nesse movimento que reivindicações sociais se fazem ouvir, ao lado das reivindicações quase exclusivamente políticas características dos demais movimentos".

Adicional de 1834 (CUNHA, 1980, p. 135)[63]. Esse acordo, que permitiu aos proprietários rurais o domínio político dentro de suas áreas, promoveu o fortalecimento do poder local em algumas regiões e "[...] gerou sérios conflitos com o poder central, no que se refere às pesadas tributações impostas" (XAVIER, 1980, p. 102), resultando em ameaças de rompimento entre ambos. Entretanto os poderes locais foram diminuídos com a Lei Regulamentadora do Ato Adicional, de 1840, que traduziu uma reação centralizadora.

Os interesses econômicos e políticos, que se desenvolveram a partir da vinda da família real, produziram a urgência em se formar especialistas em determinadas áreas e pessoas capazes de atender ao serviço público. É nesse contexto que são criados alguns cursos superiores e que se justifica o interesse do Estado em controlá-los, já que passavam a assumir uma função importante na sociedade.

É importante lembrar que a expressão "cursos" não dá a idéia precisa do que eles significavam no período, uma vez que as primeiras unidades do novo ensino superior caracterizavam-se pela forma de aulas e cadeiras[64], unidades de extrema simplicidade, constituídas de um professor que,

---

[63] O Ato Adicional de 06 de agosto de 1834, uma emenda à Constituição de 1824, estabelece maior autonomia às províncias. Determina como competência das Assembléias Legislativas Provinciais legislar sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la. Excluía-se de sua competência as Faculdades de Medicina e Direito e as Academias então existentes e outros quaisquer estabelecimentos que pudessem ser criados no futuro por lei geral. Em outros termos, o Estado deveria concentrar esforços no suprimento dos cursos superiores, enquanto as províncias ficariam encarregadas da instalação e manutenção dos cursos secundários e elementares. De acordo com Paiva (1990, p. 8), "a interpretação recebida pela lei foi no sentido de entender que ela proibia qualquer intervenção do governo central no âmbito do ensino elementar; até mesmo a ajuda financeira. Esse dado é importante para entender o incipiente desenvolvimento do sistema de ensino elementar ao longo do Império, fazendo com que a República herdasse um quadro educacional caracterizado pela extrema precariedade dos serviços provinciais de educação. Mas a herança que deve muito a lei [...] veio acompanhada da discussão a respeito da necessidade/possibilidade de intervenção da União nesse nível de ensino, que somente se esgotará com a Constituição de 1934. Ora, seria possível esperar que a primeira Carta constitucional republicana, com toda a influência positivista que recebeu, modificasse a situação estabelecida no Império. No entanto, a questão era menos fácil de resolver – a República fora proclamada contra a centralização, e os constituintes não se sentiam encorajados a centralizar o único setor que já era constitucionalmente descentralizado".

[64] "Durante todo o período imperial (1822-1889), o ensino superior ganhou mais densidade. Cátedras se juntaram em cursos que, por sua vez, viraram academias [...]" (CUNHA, 2000, p. 155).

> [...] com seus próprios meios (livros, instrumentos cirúrgicos, etc.), ensinava seus alunos em locais improvisados, fosse um hospital ou sua própria residência. Essas unidades simples podiam estar aglomeradas em *cursos*, dotados de reduzida burocracia. Foram as *escolas, academias e faculdades*, surgidas mais tarde, as unidades de ensino superior que possuíam uma direção especializada, programas sistematizados e organizados conforme uma seriação preestabelecida, funcionários não docentes, meios de ensino e local próprios. (CUNHA, 1980, p. 91).

Além disso, o ensino superior

> [...] pelas condições imediatistas a que teve de se subordinar, quase que exclusivamente se condicionou [...] conforme duas tendências que, de determinado ponto de vista, foram prejudiciais ao seu pleno desenvolvimento. Tais tendências são: organização isolada (não-universitária) e preocupação basicamente profissionalizante. (RIBEIRO, 1982, p. 45).

Cunha (1980) aponta alguns dos primeiros cursos superiores do Brasil: as cadeiras ou cátedras de *Anatomia* e C*irurgia,* criadas em 1808, embriões das Faculdades de Medicina[65], criadas, posteriormente, em 1832; de *Engenharia*, inicialmente oferecidas pela Academia Militar[66], da qual se originariam, mais tarde, a Escola Militar (1842), a Escola Central (1852), a Escola Politécnica (1874), e Escola de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro; de *Belas Artes*[67]; e de *Direito*, que ganhou um destaque especial na formação dos quadros superiores do

---

[65] "Em 1813, as cátedras independentes de Anatomia e de Cirurgia foram reunidas a outras, recém-criadas, e deram origem às academias de Medicina, no Rio de Janeiro e na Bahia, que hoje fazem parte das universidades federais existentes nesses estados" (CUNHA, 2000, p. 154). A *academia* oferecia um curso de farmácia, apesar de não ter currículo próprio para isso, nem possuir cadeiras específicas para seu ensino. Em 1832, as *academias* foram transformadas em *Faculdades* que abrangiam, além dos cursos médico e cirúrgico, os de farmácia e de obstetrícia. Em 1884, tais faculdades foram submetidas a um novo regulamento, passando a oferecer os cursos de ciências médicas e cirúrgicas, de farmácia, de obstetrícia e ginecologia e de odontologia (CUNHA, 1980).

[66] Cunha (1980, p. 94) cita o texto da carta de lei de 1810, que instituiu a Academia Militar, por deixar evidente a formação pretendida: "hábeis oficiais de Artilharia, Engenharia e ainda mesmo Oficiais da classe de Engenheiros geógrafos e topógrafos, que possam também ter o útil emprego de dirigir objetos administrativos de minas, de caminhos, portos, canais, pontes e calçadas [...]". Em 1874, o ensino de engenharia passou para a administração do Ministro do Império, em estabelecimento não militar, com o nome de Escola Politécnica, destinada a formar: "engenheiro civil, de minas, geógrafo ou industrial, e duas especialidades de bacharéis, em ciências físicas e naturais e em ciências físicas e matemáticas" (Ibid, p. 95).

[67] Em 1824, instituiu-se a Academia Imperial de Belas Artes, que tinha características diferenciadas dos demais estabelecimentos de ensino superior quanto ao acesso. Não eram necessários exames preparatórios, uma vez que os estudantes que pretendiam ingressar na academia precisavam apenas saber ler, escrever e contar (CUNHA, 1980, p. 105).

Império: os da legislação, da diplomacia e da administração. O destaque dos cursos jurídicos é assim justificado por Barros (1959, p. 27):

> [...] o momento seguinte à independência exigia a organização do Estado, a formação de uma burocracia à altura das responsabilidades – e esta não poderia esperar pelo longo trabalho de organização dos diferentes graus de ensino e pela sua eficiente articulação: era imperativo resolver, fosse como fosse, o problema da instrução superior. Daí a criação dos cursos jurídicos que, acrescentando-se aos cursos de medicina já existentes, e que mais tarde passariam a Faculdades de Medicina, deveriam formar imediatamente a elite dirigente.

Os cursos de direito assumiram grande importância e influência na formação das elites e da mentalidade política do Império, pois tornaram-se provedores de quadros para as assembléias, assim como para o governo das províncias e o governo central. Eles caracterizavam-se como centros de irradiação de novas idéias filosóficas, de movimentos literários, de debates e discussões culturais que interessavam à mentalidade da época (FÁVERO, 1980, p. 34). Além do mais, os bacharéis de direito "[...] tinham, na atividade cotidiana de elaborar, discutir e interpretar as leis, a tarefa principal de formular e renovar as ideologias que legitimavam as relações de dominação mantidas e dissimuladas pelo aparato jurídico" (CUNHA, 1980, p. 63). O papel assumido pelo curso de direito expressa o interesse do Estado em manter o ensino superior sob seus domínios.

Ao ressaltar a importância dos cursos de direito para o período, Azevedo (1976, p. 86) apresenta alguns indicadores dos cursos jurídicos em relação aos demais: "[...] em 1864, [...] matriculavam-se nas duas faculdades de direito, 826 alunos, para 294 nas duas de medicina; 154 em Engenharia (Escola Central) e 109 na Escola Militar [...]".

Até a criação das Faculdades de Filosofia, Ciências e Artes, em 1934,

> [...] os dois cursos de Direito (São Paulo e Olinda) depois "faculdades" (1854), foram as instituições de ensino superior de atuação mais marcante [...] consolidando entre nós a tradição do "bacharelismo". Afinal reinava a concepção não-técnica do ensino superior e o modelo napoleônico do divórcio entre ensino, pura transmissão, e o desenvolvimento da cultura e pesquisa científica (Université de l´État *versus* Collège de France). (MATTOS, 1985, p. 17).

Tanto as escolas de direito como as demais organizaram-se, desde seu início, "como um serviço público, mantidas e controladas pelo governo" (FÁVERO, 1980, p. 31). Pode-se dizer, portanto, que "[...] o ensino superior atual nasceu, junto com o Estado Nacional, gerado por ele e para cumprir, predominantemente, as funções próprias deste" (CUNHA, 1980, p. 70) [68]. Os cursos de direito, criados após a independência, apenas foram acrescentados ao rol dos já existentes, seguindo a mesma lógica de promover a formação dos burocratas à medida que esses se faziam necessários.

O caráter assumido pelo ensino superior, essencialmente jurídico, influenciou ou mesmo condicionou a estrutura do ensino secundário. Como já foi sinalizado, o Ato Adicional de 1834 (emenda à Constituição de 1824) delegou às Províncias a incumbência de regulamentar a educação primária e média em suas próprias jurisdições e ao poder central ficou reservado o direito de promover e regulamentar a educação primária e média no Município da Corte e o ensino superior em todo o

[68] Na opinião de Cunha (1980, p. 70), é possível dizer que a origem do Estado Nacional, no Brasil, é de 1808 e não de 1822, quando D. Pedro proclamou a independência "antes que algum aventureiro o fizesse". Isso porque quando D. João VI, rei de Portugal, foi obrigado a transferir a sede do governo português para o Brasil, devido à invasão e ocupação das tropas napoleônicas, trouxe consigo todo o aparelho do Estado, incluindo "o pessoal das hierarquias civil, religiosa e militar; membros da alta sociedade, das profissões liberais e do mundo dos negócios; e o acervo administrativo do governo"; enfim toda a máquina do Estado, que não o acompanhou de volta, em 1820, quando a Revolução Constitucionalista do Porto exigiu seu retorno a Portugal.

Império. Esse Ato "[...] vedava explicitamente às Assembléias Provinciais deliberar sobre questões de 'interesse geral da nação'. Com base nesse veto, entendia-se que o governo central deveria concentrar esforços no suprimento dos cursos superiores [...]" (XAVIER, 1994, p. 73). O ensino superior permaneceu sob o controle do Estado e o ensino elementar foi descentralizado.

> Esse monopólio do ensino superior de que gozou o poder central, aliado ao currículo vigente nas duas escolas de Direito, que contavam com a preferência da população escolar, acabou influindo sobre a composição do currículo e toda a estrutura da escola secundária [...]: o ensino secundário destinava-se ao preparo dos candidatos ao ensino superior, razão por que seu conteúdo se estruturou em função deste [...] (ROMANELLI, 1978, p. 39).[69]

Nesse processo, o Estado assumiu um papel de grande importância,

> [...] pois possuía o poder de conferir títulos acadêmicos dotados de validade jurídica em todo o país. O diploma do ensino secundário da esfera nacional, o do Colégio Pedro II, dava direito ao ingresso em qualquer escola de grau superior, enquanto os egressos das escolas secundárias da esfera provincial eram obrigados à prestação de exames de habilitação junto àquelas escolas. (CUNHA, 1980, p. 80).

O interesse do Estado em controlar o ensino superior pode ser observado pelos próprios atos de criação dos primeiros cursos em que se tinha o "[...] detalhismo da legislação reguladora do funcionamento", ou seja, prescreviam-se "[...] desde as

[69] O fato dos colégios secundários tornarem-se meros cursos preparatórios para o ensino superior, inclusive o Colégio D. Pedro II, criado na Corte e único mantido pelo Estado para servir de modelo, foi em decorrência da pressão exercida pela classe economicamente privilegiada, com o intuito "[...] de acelerar o preparo de seus filhos e assim interligá-los no rol dos homens cultos" (ROMANELLI, 1978, p. 40). Vale lembrar que os estudos do Colégio D. Pedro II (instituição criada em 1837 e administrada diretamente pelo poder central), "[...] passaram a funcionar como via preferencial para o ensino superior, sendo as outras escolas secundárias e as aulas/exames preparatórios vias subordinadas [...]" (CUNHA, 1980, p. 114).

disciplinas até os locais, épocas e horários em que tudo deveria fazer-se“ (MATTOS, 1985, p. 18)[70].

O controle que o Estado exercia sobre o ensino superior estendia-se, ainda, ao conteúdo ministrado, já que os professores eram obrigados a utilizar-se de compêndios aprovados por lei. Mesmo que o professor quisesse fugir do compêndio, a lei exigia seu uso e ao governo ficava reservado

> [...] o direito de aprovar ou rejeitar os compêndios compostos pelos professores ou por eles adotados. Desse modo, em primeiro lugar, a adoção do compêndio é uma forma de cercear a liberdade de exposição e de pesquisa. (BARROS, 1959, p. 211).

E completa Barros (1959, p. 212):

> O professor não pode organizar um plano de ensino, não pode desenvolver as matérias, dividi-las, tratar delas como entender e julgar conveniente; está, ao contrário, subordinado a textos e compêndios, certos e determinados, aprovados definitivamente pelo Governo [...].

Se, até a chegada da família real, o ensino brasileiro considerado como de nível superior ficou, em grande parte, sob a inspeção da Igreja[71], a partir de então, com a nova estruturação que sofreu, passou a ser mais fiscalizado e controlado por parte do Estado. Isso porque a vinda da corte portuguesa trouxe a tendência de

---

[70] Leão de Mattos (1985, p. 18) indica a leitura da transcrição dos atos de criação e/ou posterior regulamentação do funcionamento dos cursos de Direito de São Paulo e de Olinda, em BEVILACQUA, Clóvis. *História da Faculdade de Direito do Recife*, 2. ed. Brasília: UNL-MEC, 1977.

[71] Antes da vinda da família real existiam, aqui, algumas instituições que ficavam sob a supervisão da Igreja. A primeira instituição foi fundada “[...] pelos jesuítas na Bahia, sede do governo geral, em 1550. Os jesuítas criaram, ao todo, 17 colégios no Brasil, destinados a estudantes internos e externos, sem a finalidade exclusiva de formação de sacerdotes. Os alunos eram filhos de funcionários públicos, de senhores de engenho, de criadores de gado, de artesãos e, no século XVIII, também de mineradores. Nesses colégios era oferecido o ensino das primeiras letras e o ensino secundário. Em alguns, acrescia-se o ensino superior em Artes e Teologia. [...]. O curso de Teologia, de quatro anos, conferia o grau de doutor”. Porém, não se pode dizer que o ensino superior, tal como o concebemos hoje, descendeu das escolas jesuíticas. “**As instituições de ensino superior atualmente existentes resultaram da multiplicação e da diferenciação das instituições criadas ao início do século XIX** [...]” (CUNHA, 2000, p. 152-153, grifo nosso).

secularização ao ensino da metrópole[72]. Não que no país fossem criadas "[...] agências e mecanismos institucionais de controle semelhantes aos de Portugal. As agências do Estado ficaram *mais perto* do ensino existente no Brasil, e, assim, o efeito dos seus mecanismos foi maior" (CUNHA, 1980, p. 77).

> A intenção controladora sobre a evolução do ensino se manifestava também pela proximidade que o Governo queria manter dos que o dirigiam ou ministravam.[...] Nos cursos abertos com a vinda do rei para o Brasil, a Diretoria era exercida pelo próprio governador da Província, que inclusive presidia a Congregação. E após a independência, a partir de 1832, a escolha do diretor só parcialmente ficou com os próprios professores que apresentavam uma lista tríplice para a escolha pelo presidente da Província [...]. O importante, contudo, a destacar, é que os "lentes proprietários", depois "catedráticos", eram rigorosamente escolhidos por critério de confiança, passando a desfrutar de elevado status, prestígio e regalias especiais que os introduziam nos círculos próximos ao poder, levando-os a se manterem sempre "ao lado" das autoridades. (MATTOS, 1985, p. 17).

O controle rigoroso exercido pelo Estado não atingia apenas ao ensino público. O ensino privado[73] também era afetado pelas imposições governamentais, uma vez que "os diplomas conferidos pelas escolas secundárias particulares, por melhores que elas fossem, não garantiam o ingresso dos seus alunos nas escolas superiores". Esses alunos, assim como os das escolas públicas das províncias, eram obrigados a prestar exames de habilitação (CUNHA, 1980, p. 80)[74].

Aliás, os exames preparatórios podem ser entendidos como parte de um mecanismo desenvolvido pelo Estado para controlar o acesso às escolas superiores, desde que

---

[72] Em Portugal, a Igreja, por razões históricas, perdeu algumas de suas atribuições, como a de gestora escolar, sendo substituída por um corpo de funcionários do Estado, organizados segundo padrões burocráticos seculares. O empenho dos portugueses em combater os mouros (na Península Ibérica, até 1249, e depois, na África) e a sua fidelidade à religião católica, em um período em que essa ficou ameaçada pelos movimentos protestantes, foram bem recompensados pelos papas, já que para o Estado português, ainda em formação, foram transferidos alguns poderes até então restritos à Igreja. Dentre esses poderes está o reconhecimento do poder do rei para censurar os documentos eclesiásticos, **inclusive as bulas papais** (CUNHA, 1980, p. 73).

[73] Se antes da independência o ensino era predominantemente estatal (religioso ou secular), após esse período, formaram-se dois setores de ensino: o estatal (secular) e o particular (religioso e secular), (CUNHA, 1980, p. 79).

[74] Assim, apesar do comprometimento do Estado em controlar apenas o ensino por ele ministrado, de fato seu poder era estendido, mesmo que de forma indireta, a todo o setor privado.

elas foram criadas no Brasil. A justificativa para a sua criação foi uma suposta preocupação com a aprendizagem dos estudantes secundaristas e o seu preparo para o ensino superior[75]. Ao longo do tempo, esses exames sofreram diversas alterações, resultantes das lutas entre as classes sociais e das mudanças de interesses das mesmas[76].

O controle, considerado excessivo, do Estado sobre a educação era cada vez mais questionado por diversos setores da sociedade: proprietários das escolas particulares, que pretendiam eliminar as restrições que lhes eram impostas referentes à diplomação; estudantes que desejavam ter facilitado o ingresso nas escolas superiores; e, alguns políticos que viam vantagens em ter o Estado fora do campo educacional (CUNHA, 1980, p. 80). A maior pressão estava voltada contra o privilégio dos concluintes do Colégio D. Pedro II quanto à dispensa da prestação dos exames.[77]

Os questionamentos a respeito do controle do Estado sobre o ensino superior tornaram-se mais efetivos a partir da segunda metade do século XIX, quando houve, no Brasil, algumas mudanças significativas[78], tais como: a expansão do comércio, a

---

[75] Os exames preparatórios "[...] eram realizados nas escolas superiores nas quais os estudantes desejavam ingressar, tendo validade apenas no ano e na escola onde [...] fossem realizados" (CUNHA, 1980, p. 114).

[76] A validade dos certificados de aprovação foi estendida, a partir de 1854, para dois anos; em 1864, para quatro anos; e em 1877, tornou-se permanente. Além disso, os exames tornaram-se parcelados: "[...] se uma escola exigisse exames de quatro matérias, um candidato poderia prestar exames de duas delas num ano e de outras duas no ano seguinte. E mais, quando o prazo de validade dos certificados ficou sem limites, podia prestar exames de uma matéria em cada ano e até em anos alternados. Era possível, além disso, prestar exames de uma matéria em uma escola e de outra em escola diferente, colecionando-se depois, os diversos certificados" (CUNHA, 1980, p. 114). Os exames preparatórios foram extintos pelo Decreto Federal n. 19.890, de 18 de abril de 1931.

[77] "O Decreto 7.241, de 1879, do Ministro Leôncio de Carvalho, pretendeu estender aquele privilégio às escolas secundárias, oficiais e particulares, seguidoras do seu programa de estudos e que, depois de terem funcionado regularmente por mais de sete anos, tivessem diplomado pelo menos 60 alunos. Esse dispositivo do Decreto não foi referendado pela Assembléia Geral Legislativa, temerosa de criar facilidades excessivas de ingresso às escolas superiores, contribuindo para deteriorar a qualidade do ensino, submetido já a severas críticas" (CUNHA, 1980, p. 154).

[78] As mudanças econômicas afetavam a sociedade, uma vez que criavam novos grupos sociais com novos interesses: grupos ligados à incipiente indústria que pleiteavam a proteção do Governo; a pequena e a média burguesia, ligadas às "atividades mercantis, as profissões liberais, à administração pública, aos meios de transporte, aos bancos, etc., cujo número crescia progressivamente dando origem a uma população urbana" (COSTA, 1977, p. 305).

fundação de bancos; de companhias de navegação a vapor; de transporte urbano; de gás; estradas de ferro; a instalação de algumas manufaturas de certa importância e a emergência da produção cafeeira, que se deslocava do Vale do Paraíba para o oeste de São Paulo[79]. "A lavoura do café, gênero então de largas perspectivas nos mercados internacionais, contara com uma base financeira e de crédito, bem como um aparelhamento comercial suficiente que lhe permitiram uma considerável expansão" (PRADO JÚNIOR, 1998, p. 193).

Não se pode esquecer, ainda, que a substituição dos escravos por trabalhadores livres, intensificada a partir daquele período, disponibilizou capitais internos "[...] que dantes se invertiam e imobilizavam naquela propriedade humana"[80] (PRADO JÚNIOR, 1998, p. 194), e capitais externos, especificamente ingleses, em forma de investimentos e empréstimos. A extinção do comércio de negros, comércio esse responsável pela "[...] origem de algumas das maiores e mais sólidas fortunas brasileiras do tempo, deveria forçosamente deixar em disponibilidade os capitais até então comprometidos na importação de negros"[81] (HOLANDA, 1979, p. 44).

As mudanças observadas a partir da segunda metade do século XIX não alteraram "[...] profundamente os padrões tradicionais de urbanização que se definiram no período colonial quando, com exceção dos principais portos exportadores, os

---

[79] A prosperidade da cultura do café fazia nascer "[...] a aristocracia dos barões de café, que ao lado dos senhores de engenho representavam a parcela mais importante da sociedade, controlando a vida econômica, social e política da nação, direta ou indiretamente através de seus prepostos" (COSTA, 1977, p. 311).

[80] A importação de escravos africanos, dificultada a partir da proibição do governo brasileiro em 1831, foi cessada em 1856, por pressões da Inglaterra, "[...] interessada em baratear a produção que comprava e ampliar mercados para os produtos que vendia, somente possível pela generalização do trabalho assalariado" (CUNHA, 1980, p. 136).

[81] A fundação do Banco do Brasil, em 1851, estaria relacionada a um "plano deliberado de aproveitamento de tais recursos na organização de um grande instituto de crédito". Para justificar essa idéia, o autor cita as palavras de Mauá, promotor dessa iniciativa; "Acompanhei com vivo interesse a solução desse grave problema; compreendi que o contrabando não podia reerguer-se, desde que a 'vontade nacional' estava ao lado do ministério que decretava a supressão do tráfico. Reunir os capitais que se viam repentinamente deslocados de ilícito comércio e fazê-los convergir a um centro onde pudessem ir alimentar as forças produtivas do país, foi o pensamento que me surgiu na mente, ao ter certeza de que aquele fato era irrevogável" (HOLANDA, 1979, p. 44).

núcleos urbanos tiveram escassa importância vivendo na órbita dos potentados rurais" (COSTA, 1977, p. 179). Todavia, fizeram com que surgissem várias aspirações novas, provocando mais contradições, conflitos sociais[82] e discussões acerca do ensino superior, pois o controle do Poder Central constituía um entrave ao "desenvolvimento do país". Esta era a justificativa apresentada por algumas camadas sociais para tentar liberar o ensino superior da fiscalização do Estado. Como a defesa da liberdade de ensino não estava ancorada nos interesses da sociedade como um todo, de igualdade de direitos e de oportunidade a todos os homens indistintamente, tratava-se de garantir privilégios a alguns grupos sociais, de defender interesses individuais e não coletivos.

A educação, de modo geral, e o ensino superior, em particular, eram vistos como instrumentos de ascensão social para a classe média, em desenvolvimento, e como mecanismo capaz de frear a velocidade de descensão para a classe oligárquico-rural. Para a primeira, a escolarização dos seus filhos seria um meio de aumentar as chances de ingressar em uma ocupação burocrática. Essa postura era compreensível, já que "[...] o título de doutor valia tanto quanto o de proprietário de terras, como garantia para a conquista de prestígio social e poder político" (ROMANELLI, 1978, p. 37). Para a segunda classe, em declínio, porém, o título de doutor para os filhos, além do prestígio e da formação para atividades políticas que

[82] Os fazendeiros do Oeste paulista desejavam uma política que favorecesse a imigração. Já os senhores de engenho ou fazendeiros das áreas mais tradicionais, que ainda possuíam muitos escravos, não concordavam com essa orientação e preferiam estimular a criação de núcleos coloniais. Alguns grupos urbanos que não estavam comprometidos com o sistema escravista, defendiam a abolição e reclamavam maior representação na vida política do país, exigindo que a eleição direta substituísse o sistema de eleições indireta, uma vez que esse possibilitava a preponderância dos grupos tradicionais. "Os setores interessados no desenvolvimento da imigração sentiam as dificuldades resultantes do fato de ser a religião católica declarada religião do Estado, e pleiteavam a separação entre Igreja e Estado. Havia ainda problemas decorrentes da penetração do capitalismo internacional em vários setores tais como redes ferroviárias, gás, iluminação de rua, instalação de engenhos centrais, criação de Bancos, comércio de exportação e importação e outras atividades rendosas, que eram monopolizadas por estrangeiros. O crescimento da população urbana por sua vez gerava reivindicações novas referentes à instalação e ampliação da rede de esgotos, água, melhor iluminação, abastecimento de gás, linhas de bonde, etc." (COSTA, 1977, p. 309).

oferecia, era considerado como um instrumento capaz de atenuar possíveis situações de destituição (CUNHA, 1980, p. 146).

Diante desse quadro, o ensino privado se expandiu, especialmente após 1870, reforçando ainda mais a posição daqueles que defendiam o fim do controle do Estado sobre o ensino[83].

> A defesa da liberdade de ensinar, consubstanciada no apoio às escolas particulares não confessionais, fazia parte de um quadro ideológico fortemente ligado às dimensões econômicas e políticas do Império. O aumento da pressão inglesa pela abolição da escravatura, a partir de meados do século XIX, levou as classes dominantes a intensificarem a imigração de força de trabalho livre para o Brasil. Como esta era predominantemente protestante [...] ficava marginalizada num país onde o catolicismo era oficial [...]. Essa situação não era atraente para os imigrantes potenciais, razão por que os setores mais progressistas das classes dominantes perceberam a necessidade de eliminar os obstáculos jurídicos e religiosos que se antepunham à separação entre o direito civil e o direito canônico, à liberdade de crença, de culto e de ensino. (CUNHA, 1980, p. 82).

O prestígio assumido pelo ensino superior era proporcional ao interesse do Estado em controlá-lo. Assim, embora tenha havido a expressão de um movimento contrário à prática de fiscalização do Poder Central, essa prática mostrava-se ainda forte e ampla. Exemplo disso foi o Decreto Federal n. 1386, de 28 de abril de 1854 — que estabeleceu novas regras aos cursos de Direito, transformando-os em faculdades —, cujos diretores, como já foi sinalizado, eram homens de confiança do imperador.

---

[83] Até por volta de 1870, a Igreja Católica tinha sido contrária à liberdade de ensino (admitia as escolas particulares, mas ela mesma as mantinha não permitindo o ensino de outra doutrina que não fosse a sua). “O controle do Estado – que mantinha o catolicismo como religião oficial – sobre o ensino era a garantia de que sua doutrina permaneceria hegemônica. Mas, as tentativas do Papa Pio IX de subtrair ao Estado o controle da Igreja no Brasil deram início, em 1874, a uma série de conflitos entre a burocracia do Estado e a Igreja conhecida como ‘questão religiosa’, que levaram os católicos a defenderem a liberdade de ensino ao lado de seus mais ferrenhos adversários, os liberais e os positivistas. A liberdade de ensino passou a ser vista pela Igreja como vantajosa por lhe propiciar desligar-se da ingerência do Estado e, também, por lhe proporcionar um meio vantajoso para competir com iniciativas particulares, confessionais ou não” (CUNHA, 1980, p. 82).

> O diretor de cada faculdade era de livre nomeação do imperador. Tinha como principais atribuições as seguintes: executar as decisões da congregação, “a não ser que fossem ilegais ou injustas”, dando parte, nestes casos, ao governo imperial, que decidiria a questão; “visitar as aulas e assistir, todas as vezes que lhe for possível, aos atos e exercícios escolares, de qualquer natureza que seja”; enviar ao governo imperial “partes mensais”, dando conta das ocorrências mais importantes, e um relatório anual, “com a notícia do aproveitamento de cada um dos alunos, e regularidade de seu procedimento, assim como sobre o desempenho e pontualidade do serviço dos lentes e de todos os funcionários da faculdade”. (CUNHA, 1980, p. 108).

Além do diretor, os professores e os estudantes também tinham suas atividades controladas. Os professores, chamados de lentes catedráticos e diretamente subordinados aos diretores, deveriam, dentre outras exigências, se apresentar de beca nas aulas e atos acadêmicos e de modo algum propagarem doutrinas consideradas “subversivas ou perigosas”. Caso houvesse desrespeito às regras impostas, os professores sofreriam a aplicação de “penas de suspensão de três meses a um ano com privação de vencimentos” (CUNHA, 1980, p. 109).

Os estudantes, por sua vez, tinham suas ações controladas pela polícia acadêmica, formada pelo diretor, pelos professores e alguns funcionários. Caso o aluno se portasse de forma considerada inaceitável, as formas de punição poderiam variar desde a repreensão em sala de aula, a perda do ano letivo, até a exclusão dos estudos de qualquer das Faculdades.

Dentre as diversas tentativas de inibir o controle excessivo do Estado sobre a educação formal, pode-se citar a iniciativa representada pelo Ministro do Império Carlos Leôncio de Carvalho, professor da Faculdade de Direito de São Paulo, que considerava a prosperidade dos Estados Unidos e dos países europeus resultado da adoção do princípio de liberdade de ensino (RIBEIRO, 1982, p. 66). Leôncio Carvalho promulgou o Decreto Federal n. 7.247/79 que instituía a liberdade de

ensino primário e secundário no Município da Corte e a de ensino superior em todo o país.

Pelo Decreto, as escolas superiores particulares, criadas a partir de então, teriam seus diplomas reconhecidos pelo Governo, com os mesmos privilégios das escolas estatais. Foram introduzidas a liberdade de freqüência nas escolas superiores e a liberdade efetiva de crença para estudantes, professores e funcionários. Esse Decreto não foi aprovado em sua íntegra[84], mas proporcionou maior discussão sobre o controle do Estado na educação superior.

Outras tentativas de liberar o ensino superior do controle do Estado ocorreram, entretanto não foram concretizadas. Em 1877, a Comissão de Instrução Pública da Assembléia Geral propôs: a inscrição livre para exame nas faculdades e a permissão para a abertura de cursos e estabelecimentos livres de ensino superior; que as faculdades particulares tivessem o poder de conferir diplomas semelhantes em valor aos das escolas superiores do Estado; a autonomia dessas escolas, de modo que se organizassem para constituir um patrimônio para não dependerem das verbas governamentais; liberdade de ensino no interior das faculdades estatais (CUNHA, 1980, p. 83).

A razão pela qual o Estado continuou a controlar o ensino superior "[...] consistia na defesa do monopólio de concessão de *privilégios profissionais*, através do poder de conferir diplomas juridicamente válidos" (CUNHA, 1980, p. 85, grifos do autor). E continua o autor: o Estado não podia liberar o ensino superior

> [...] porque detinha o monopólio da formação da força de trabalho habilitada para o desempenho de certas profissões, conforme certas

[84] De acordo com Cunha (1980, p. 84), salvou-se apenas a parte relativa à freqüência livre nas escolas superiores e à liberdade de crença para alunos, professores e funcionários.

> doutrinas e certas práticas [...] e, garantia os interesses de poder, remuneração e prestígio de certos grupos corporativos. Essa era a razão por que o Estado não liberava o ensino superior (capaz de distribuir privilégios) aos particulares. Mesmo que não se professassem doutrinas estranhas e adotassem práticas ilegítimas ou menos valorizadas [...], o aumento do número de diplomados poderia produzir, pela diminuição da raridade, a perda do valor intrínseco do diploma, em termos de poder, prestígio e remuneração, para os grupos corporativos compostos por indivíduos oriundos das classes dominantes ou cooptados por elas e interligados com os níveis mais elevados da burocracia do Estado.

Em suma, o ensino superior, durante o Império, permaneceu basicamente sem alterações, sob o rígido controle do Estado e destinado à formação de “burocratas na medida em que esses se faziam necessários” (CUNHA, 1980, p. 70). A expansão escolar e o crescente movimento em defesa de liberdade de ensino, intensificados no período final do Império, não foram suficientes para que o Estado deixasse de exercer o total controle sobre a educação, em especial sobre o ensino superior. Desse modo, da Colônia à República, “[...] o ensino superior foi mantido [...] como exclusivamente público e privativo do Poder Central”, submetido, portanto, a um controle de caráter repressivo, “[...] elemento-chave do controle social e formação de elites nativas” (MATTOS, 1985, p. 17-14). Em outros termos, a ingerência do Estado no ensino superior no Brasil, seu controle em grau excessivo existiram desde os primeiros cursos aqui implantados após 1808 e permaneceram sem grandes alterações após a independência, no Império.

Desta maneira, talvez seja possível arriscar uma resposta a uma outra questão que perpassa o mesmo período: a não ruptura na política em relação à criação de universidade. O controle do Estado, antes exposto e analisado sob diversos enfoques, parece estar atrelado a uma idéia de universidade/ensino superior apenas como *locus* de preparação profissional, entendida como acesso a um repertório de conhecimentos já existentes. A liberdade de ensinar, quando separada da liberdade

de pesquisar ou investigar, é algo muito retórico, mas justificável em termos de práticas políticas. Nesse caso, não seriam somente os interesses das elites oligárquicas nacionais que estariam envolvidos, ou melhor, esses interesses estariam subordinados ou expressando interesses inerentes à expansão do capitalismo, em ritmo muito intenso naquele período.

A produção de conhecimentos científicos e de uma incipiente tecnologia neles baseados deveu-se, entre outros fatores, na segunda metade do século XIX, ao ingresso da pesquisa na universidade (a necessária formação de pesquisadores) de vários países centrais, bem como à valorização de tais conhecimentos para o desenvolvimento da sociedade. A não-criação da universidade nesse século aqui reflete, portanto, o pouco interesse da elite político-econômica do Brasil pela ciência e por sua contribuição no projeto nacional, o que poderia também atender a interesses externos.

3 ESTRATÉGIAS ESTATAIS DE CONTROLE SOBRE O ENSINO SUPERIOR NAS REFORMAS SUCESSIVAS EMPREENDIDAS NO BRASIL (1889-1930)

Nas primeiras décadas da República, o ensino superior brasileiro passou por algumas mudanças — facilitação de acesso, alterações nas condições de admissão e criação das faculdades livres, independentes do Estado — que promoveram a sua expansão. As mudanças foram determinadas, dentre outros fatores, pelo aumento da procura por esse nível de ensino, provocado, por sua vez, pelas alterações econômicas e sociais durante o período[87].

Em meio às alterações que propiciaram, ao menos por um tempo, maior liberdade do ensino em relação ao Poder Central, foram elaboradas diversas reformas educacionais, muitas envolvendo a questão do ensino superior. A hipótese que orienta esta análise, é que tais reformas fazem parte de um processo fundamentado no interesse do Estado em retomar ou ampliar o controle sobre as instituições de ensino superior, o que exige, neste capítulo, apreender os mecanismos de controle nelas desenvolvidos.

---

[87] Mesmo com um considerável desenvolvimento econômico, a base da economia brasileira pouco se transformara, ou seja, permanecera ancorada na agroexportação. Assim, o início da República teria marcado o apogeu da estrutura colonial de produção, uma vez que o Brasil era "[...] um dos principais supridores de matérias-primas do mercado mundial e o seu produto é o alimentício que figura em maior volume nas correntes de troca [...]. Isto acontece quando o mundo assiste a um extraordinário surto do comércio internacional, decorrente do crescimento vertical da produção capitalista que, com o surto demográfico, invade mercado e destrói velhas relações" (SODRÉ, 1962, p. 294).

As muitas reformas de ensino editadas no período, caracterizadas pela rapidez tanto na elaboração quanto na duração, ocorreram sob um “novo” regime político, favorecido pelo desenvolvimento de manufaturas e de novas camadas sociais; pelo início do processo de urbanização; pela abolição da escravidão; pelo processo de imigração[88]; etc.. Todos esses fatores, promovidos ou intensificados pela necessidade de reordenação do capital, expressavam a crítica às instituições do regime monárquico — consideradas, então, pouco democráticas na nova realidade que se desenvolvia — e a defesa, cada vez maior, de um movimento político em prol da descentralização e do sistema federativo de governo[89]. “Tornara-se evidente, ao aproximar o fim do século XIX, que o aparelho de Estado se tornara obsoleto, não correspondia mais à realidade econômica e política, transformara-se num trambolho” (SODRÉ, 1962, p. 292).

Junto com as discussões acerca da necessidade de um regime político mais democrático estava o debate sobre a intervenção ou não do Estado na educação, debate que se explica também pelos interesses opostos das camadas sociais interessadas em conquistar ou manter o poder político. Se uma nova forma de governo não parecia viável aos fazendeiros, já que ainda se ancoravam em velhas

---

[88] O processo de imigração foi produto da grande crise do capitalismo vivenciada na Europa no século XIX em que a sociedade produzira, ao mesmo tempo, uma grande quantidade de mercadorias e a impossibilidade da maioria da população de consumi-las, ou seja, de um lado, a superprodução e, de outro, a fome, a miséria. “Essa crise, sem precedentes na história da humanidade, [...] desencadeou uma disputa acirrada entre as nações por novos mercados, rompendo com a paz mundial. Como o excedente de riqueza e miséria daqueles países tinha necessidade de ser escoado, o novo mundo parecia ser o melhor destino. Foi nesse quadro que a humanidade presenciou um dos mais longos processos de locomoção humana ocorrido na sua história, onde levas de emigrantes europeus deixaram suas nações, dirigindo-se à distante América em busca de sobrevivência [...]. Os efeitos da emigração [...] desempenhavam um papel eminentemente civilizador. Pois, se na Europa, o excedente de riqueza e miséria emperravam o funcionamento da grande máquina, encaminhados para o novo mundo, vão simbolizar a própria civilização. A mão-de-obra assalariada que sobrava no continente europeu era imediatamente reconhecida como necessária pelas antigas colônias que criavam o trabalho livre para ingressarem na órbita da civilização. Na medida em que essa mão-de-obra era absorvida, os vícios, que essa classe de homens desempregados fazia proliferar na Europa, transformavam-se em virtudes. A emancipação dos escravos nas antigas colônias atendia às conveniências do capital, pois, ao mesmo tempo que absorvia o contingente de trabalhadores assalariados que o aperfeiçoamento da máquina havia dispensado do processo produtivo, ampliava o mercado consumidor” (SCHELBAUER, 1998, p. 16).

[89] Federalismo é um “governo formado pela reunião de vários Estados em um só corpo político, de modo que a cada um deles caiba a autonomia em tudo que não diga respeito aos interesses comuns” (SIDOU, 2000, p. 383).

técnicas e concepções, interessava a outras camadas sociais, como os barões de café do oeste paulista[90], parte da classe média e representantes do exército, que, pautados por relações capitalistas mais avançadas, necessitavam dominar o Estado para colocá-lo inteiramente a seu serviço.

> Os setores mais progressistas, eliminando o trabalho escravo, esposando relações capitalistas de produção, ansiando por reformas opunham-se aos setores estacionários e retrógrados que apoiavam a Monarquia e eram apoiados por ela. Interessados em monopolizar o aparelho do Estado, os grupos progressistas deram acolhida às idéias mais avançadas: a abolição, reforma eleitoral, federação e finalmente república. Ao lado do núcleo progressista das classes rurais, colocaram-se as classes médias, desejosas de participação política, igualmente favoráveis a mudanças de regime. A República resultou, assim, da aliança entre grupos ativos da classe média e representantes do setor mais dinâmico da classe senhorial. O exército identificado com os interesses da classe média realizou a mudança do regime que deixara de atender às necessidades de parcelas importantes da sociedade. (COSTA, 1977, p. 295). [91]

Um dos resultados dessa aliança foi a promulgação da Constituição de 1891, primeira Constituição da República, possível graças a composições e conflitos entre liberais, como Rui Barbosa (principal redator); monarquistas "ressentidos", como o Marechal Deodoro da Fonseca, e positivistas, como o Coronel Benjamin Constant[92].

---

[90] Os fazendeiros do oeste paulista formavam um grupo com "[...] características diversas da maioria dos fazendeiros de outras áreas. Representavam a zona pioneira que se convertera na região mais rica do país, cujo desenvolvimento econômico favorecia o espírito de empresa, propiciando as inovações e as experiências e facilitando a adesão às idéias novas", desde que essas idéias significassem uma promessa de satisfação dos anseios dos novos grupos e a possibilidade de ampliar a ação e o domínio (COSTA, 1977, p. 318).

[91] A citação de Emília Viotti da Costa remete a uma discussão importante dentro da história do Brasil referente aos modos de produção aqui expressos. Alguns autores defendem a predominância de um modo de produção feudal ou semifeudal até meados do século XIX; já para outros, o Brasil, desde o início, expressou relações capitalistas, passando por diferentes etapas de expansão desse modo de produção. A leitura do livro *Modos de produção e realidade brasileira*, organizado por José Roberto do Amaral Lapa (1980), permite adentrar esse debate, já que é composto por artigos de autores distintos e com concepções diferenciadas acerca do tema.

[92] Além de Benjamin Constant, muitos outros militares defenderam as idéias republicanas. Influenciados fortemente pela doutrina positivista, consideravam-se capazes de corrigir os vícios da organização política e social do país. Esse ideário foi difundido entre os militares brasileiros, em grande parte, pelo fato dos professores da Escola Central terem estudado na Escola Politécnica da França, onde Auguste Comte lecionara. Apesar das idéias positivistas terem contribuído para que o exército defendesse o ideal republicano, Azevedo (1976, p. 122) observa que, "[...] quando as idéias positivistas penetraram na Escola Militar [...], a juventude militar já havia adquirido uma consciência mais viva e larga do papel das classes armadas e, com ela, um novo impulso para a ação. A filosofia de Comte apenas fornecera a esse núcleo de elite, com um elemento de coesão a mais, as diretrizes espirituais e políticas dos jovens oficiais do Exército [...]".

“O texto final, heterogêneo, permitiu a uns e outros reivindicarem para suas posições a defesa do ‘espírito republicano’, conforme as circunstâncias” (CUNHA, 1980, p. 137).

A Constituição da República, que instituiu o sistema federativo de Governo e a descentralização de um nível de ensino, acabou por consagrar a dualidade do ensino expressa desde os tempos do Império[93]. É evidente que essa dualidade não é criação do Império brasileiro, assim como a sua consagração não se deve exclusivamente à Constituição republicana. No Brasil, houve apenas a assimilação de um princípio que se desenvolveu no interior da própria sociedade burguesa para atender às necessidades do capital. De um lado, há a exigência de uma educação bem elaborada direcionada ao burguês e capaz de formá-lo para a direção política e para exercer profissões de elite e, de outro, uma educação para o proletariado, com o mínimo necessário para que ele consiga realizar a tarefa que lhe for destinada. Essa questão fica bem clara em Adam Smith (1989, p. 246)[94], quando afirma: as pessoas de “alguma posição ou fortuna”

> [...] têm geralmente dezoito ou dezenove anos antes de entrar para o negócio particular, profissão ou ofício, através do qual pretendem distinguir-se neste mundo. Têm todo esse tempo antes para adquirir ou, pelo menos para se preparar para adquirir isso, todos os talentos que os podem recomendar ao apreço público, ou torná-los dignos dele. [...] os empregos nos quais as pessoas de posição ou fortuna ocupam grande parte da sua vida, não são, como os da gente comum, simples e sempre iguais. São quase todos eles

[93] Nesse quadro, a educação secundária, entendida como preparatória para o ensino superior, continuou restrita às classes sociais economicamente privilegiadas e a educação primária permaneceu relegada a segundo plano.

[94] Além de Smith, outros pensadores expressaram o princípio da educação diferenciada (a dualidade). Condorcet por exemplo, no Projeto Sobre a Organização Geral de Instrução Pública, apresentado à Assembléia Nacional, nos dias 20 e 21 de abril de 1792, afirmou que a educação deveria ser “tão completa quanto as circunstâncias pudessem permitir”, ou seja, a igualdade dentro dos limites da possibilidade. O ensino primário, baseado na leitura, escrita e aritmética, nas primeiras idéias morais e as regras de conduta que derivam dela, seria destinado às pessoas que exerceriam as funções mais simples na sociedade. Já as escolas secundárias, pautadas, sobretudo, nos conhecimentos elementares de comércio, seriam destinadas às crianças cujas famílias pudessem “privar-se por maior tempo de seu trabalho, e consagrar a sua educação um maior número de anos, ou mesmos alguns avanços (adiantamento)”. E o ensino superior, abrangendo todos os conhecimentos humanos, seria o preparo para “exercer as funções públicas que exigem o máximo de luz “ (CONDORCET, 1964).

> extremamente complicados, e do gênero de fazer exercitar mais a cabeça do que as mãos. [...] Diferente é, contudo a situação da gente comum. Têm pouco tempo para desperdiçar com a sua educação. Os seus pais mal podem mantê-los mesmo durante a infância. Logo que podem trabalhar, têm de arranjar qualquer trabalho, com o qual possam garantir a sua subsistência. Esse trabalho é geralmente tão simples e sempre tão igual que em nada exercita a sua capacidade intelectual enquanto, por outro lado, o trabalho deles é tão constante e árduo que lhes deixa pouca disponibilidade e menos ainda tendência para se dedicarem, ou até para pensar em qualquer outra coisa. **Mas embora a gente comum não possa, em qualquer sociedade civilizada, ter tão boa instrução como as pessoas de posição e fortuna, contudo as partes fundamentais da educação, ler, escrever e contar, devem ser cedo adquiridas na vida das pessoas, de tal modo que a grande parte até das pessoas que se destinam às ocupações mais inferiores, tenham tempo de as adquirir antes que tenham de se empregar nessas ocupações.** (grifo nosso).

A dualidade de ensino, no Brasil, ao que parece, representa também o antagonismo acerca da centralização e descentralização do poder. De um lado, existe o desejo de obtenção ou manutenção do controle estatal sobre as instituições de ensino; de outro, a luta desses estabelecimentos em busca de maior autonomia. Esse antagonismo esteve presente, e ainda está, nas diversas reformas de ensino (leis, decretos, etc.) que, neste estudo, são entendidas como resultado do embate entre os diversos interesses da sociedade e, especialmente, como estratégia desenvolvida pelo Estado para controlar as instituições de ensino superior[95]. Esta hipótese é baseada no fato de que a legislação brasileira aplicável à universidade, ainda que reconheça explicitamente a necessidade de autonomia, nega-a por meio de uma série de mecanismos de controle e contenção (DALLARI, 1985, p. 7).

A primeira dessas reformas foi promovida em 1890, no governo provisório de Deodoro da Fonseca (1889-1891), pelo professor da Escola Militar e então Ministro da recém-criada pasta da Instrução Pública, Correios e Telégrafos, Benjamin

[95] As reformas de ensino expressas nesse contexto (1889-1930) "[...] ora centralizando, ora descentralizando, ora seguindo os princípios positivistas, ora abandonando-os, em muito pouco ou em nada contribuíram para a evolução da educação no período" (ROSSATO, 1998, p. 115).

Constant[96]. A **Reforma Benjamin Constant** — que empreendeu a reforma da instrução pública, englobando o ensino primário e o secundário do Distrito Federal, e o ensino superior, artístico e técnico, em todo o território nacional[97] — possibilitou o alargamento dos canais de acesso ao ensino superior, permitindo a multiplicação das faculdades e a criação de escolas superiores livres (empreendidas por particulares, ou seja, independentes do Estado), fazendo com que o controle estatal sobre tais instituições ficasse limitado.

Além disso, foram criadas condições legais para que as escolas superiores particulares viessem a conceder diplomas dotados do mesmo valor dos expedidos pelas escolas federais[98] — o regime de equiparação. Dois decretos foram promulgados, em 1891, nessa direção:

> O decreto 1.232-G criou o Conselho de Instrução Superior com a competência para aprovar os programas de ensino das escolas federais e das que lhes fossem equiparadas; de propor ao Governo federal os regulamentos para a Inspeção das faculdades livres; de criar novos estabelecimentos de ensino; de nomear as comissões e os delegados estaduais para a inspeção dos estabelecimentos federais e das faculdades livres. O Decreto 1.232-H determinava novo regulamento para as faculdades de direito existentes, a de São Paulo e a de Pernambuco. Ele permitia aos governos estaduais e a particulares a fundação de escolas de direito. Se seus currículos incluíssem as cadeiras lecionadas nas faculdades federais, se fossem aprovados pela inspeção periódica, e seus exames assistidos por representante do Conselho Superior, os diplomas por eles

---

[96] A presença desse militar na pasta de Instrução Pública fez com que a política educacional brasileira fosse influenciada pelo pensamento positivista. “A influência direta de Benjamin Constant é notada [...] na elaboração do texto do Decreto nº 1.036-A, de 14 de novembro de 1890, que mandou retirar do currículo dos cursos jurídicos do Recife e de São Paulo o Direito Eclesiástico. A medida foi justificada pelo fato de se terem separado legalmente Igreja e Estado” (NISKIER, 1996, p. 189).

[97] O currículo do Colégio D. Pedro II, que passou a se chamar *Ginásio Nacional*, foi redefinido e seriado de acordo “[...] com a hierarquia das ciências de Auguste Comte: do mundo natural ao social; das ciências físicas, da matemática e da biologia, à sociologia e à moral” (CUNHA, 1980, p. 155).

[98] Devido às exigências feitas para a equiparação dos cursos, muitas escolas superiores particulares criadas nessa época não desejavam a equiparação ou tentavam “driblar” a fiscalização ministerial. Duas escolas superiores assim o fizeram: a Escola de Engenharia do Mackenzie College e a Escola de Engenharia de Porto Alegre. A primeira, criada pela missão presbiteriana (São Paulo, 1896), cujos diplomas eram reconhecidos pelo Conselho de Nova Iorque, por adotar organização e currículo diferentes da Escola Politécnica de Paris (modelo da Escola Politécnica do Rio de janeiro), não pediu a equiparação. Somente a partir de 1923, por meio de uma lei do Congresso Nacional, seus diplomas passaram a ter o mesmo valor dos da Escola Politécnica. A segunda escola foi criada por iniciativa particular, em 1896, sem orientação religiosa e seguindo o modelo das escolas de engenharia alemãs (CUNHA, 1980, p. 156).

> expedidos teriam o valor daqueles das faculdades de São Paulo e Pernambuco. (CUNHA, 1980, p. 155).

A reforma realizada por Benjamin Constant encontrava-se no contexto de mudanças do processo de seleção de candidatos ao ensino superior que se fazia há tempos, ou seja, mudanças em um dos instrumentos criado pelo Estado para manter esse nível de ensino sob seu controle: os exames preparatórios[99]. O acesso ao ensino superior foi facilitado, tendo-se como resultado o aumento significativo do número de estudantes nas instituições superiores, a redução na procura pelas escolas secundárias e a redução do controle do Poder Central sobre as Instituições de Ensino Superior (IES). Esse movimento foi criticado por ter sido entendido como promotor da queda na "qualidade" do ensino em função da facilitação ao acesso, ou seja, estaria possibilitando o ingresso de estudantes considerados "não habilitados" para o nível superior[100].

Vale destacar que, a idéia de que a expansão das matrículas do ensino superior implica em queda da qualidade de ensino, faz parte da ideologia burguesa. Essa idéia, que objetiva limitar o acesso ao ensino superior às camadas sociais privilegiadas para que continuem a exercer, de forma predominante, as funções sociais mais importantes, perpassa as leis brasileiras referentes à educação escolar,

---

[99] Vale lembrar que, desde 1808, a admissão dos candidatos às escolas superiores estava condicionada à aprovação em exames preparatórios, prestados no estabelecimento de ensino procurado. Mas, a partir de 1837, quando foi criado o Colégio D. Pedro II, os estudantes que concluíssem o curso secundário nessa instituição de ensino estavam livres do exame preparatório, ou seja, poderiam matricular-se livremente em qualquer escola superior. Com a reforma de Benjamin Constant, esse privilégio foi estendido aos estudantes secundaristas de escolas estaduais equiparadas com o antigo Colégio D. Pedro II, então, Colégio Nacional e, logo depois, aos alunos das escolas particulares.

[100] "Era freqüente os alunos de um colégio, como o Pedro II, abandonarem o curso antes do término, quando teriam o ingresso irrestrito em qualquer faculdade, por já terem conseguido aprovação nos exames preparatórios. O objetivo maior de alcançar um diploma de curso superior subordinava o da obtenção de uma longa e difícil instrução secundária. Chegou-se a uma situação tal que os exames preparatórios já não serviam para identificar os estudantes capazes de seguir um curso superior. É o que se pode depreender da caricatura contida no relatório do diretor da Faculdade de Direito de Recife ao Ministro do Império, em 1885: 'Esses exames são aqui um objeto de galhofa, e os jornais da terra, de vez em quando, convidam os carroceiros, carvoeiros, cocheiros, a ir àquela província (Rio Grande do Norte, LAC) habilitar-se para a matrícula nesta Faculdade" (CUNHA, 1980, p. 115).

ou seja, está presente, senão no texto da lei, ao menos nas discussões que antecedem a sua elaboração.

Observa-se, então, que, ao mesmo tempo em que havia a defesa para o fim da rígida atuação do Estado sobre o ensino superior, havia a preocupação com as possíveis implicações que a facilitação ao acesso a esse nível de ensino poderiam acarretar, especialmente quanto ao comprometimento de sua função básica: formar com eficácia as classes dirigentes. A expansão do acesso ao ensino superior inquietava a ordem vigente por limitar

> [...] a sua capacidade de reproduzir a discriminação social pela seleção de poucos, dentro da parcela da população que ansiava por ascensão. Isso significava nada menos que o comprometimento do próprio potencial socialmente promotor desse nível de ensino, razão do atrativo que exercia. Formando pessoal excedente, ou seja, em quantidade maior do que o mercado de trabalho podia absorver, barateava o valor dos burocratas e dos profissionais liberais para o Estado e para a sociedade brasileira. Era uma expansão, portanto, que contraditoriamente se voltava contra os seus próprios beneficiários. (XAVIER, 1994, p. 78).

Em meio a esse movimento[101], numa tentativa de retomar o poder de seleção de candidatos pelo corpo docente das faculdades, foi proposta a realização do *exame de madureza*[102] em substituição aos exames preparatórios (RANIERI, 1994, p. 67)[103]. O exame de madureza seria prestado no último ano do ensino secundário e realizado com a supervisão de representantes das escolas superiores. Sua

---

[101] O movimento de expansão e facilitação do ensino superior fez com que o ensino secundário ministrado nas escolas estatais e particulares passasse a ser considerado "uma via não preferencial às escolas superiores", ou seja, era muito mais "cômoda a procura dos certificados de preparatórios obtidos nas faculdades, matérias e cidades menos exigentes". Assim, os estudantes, impulsionados pela ideologia do bacharelismo, deixavam de se submeter ao ensino secundário propriamente formativo e acabavam "[...] por se tornar advogados, médicos, engenheiros, farmacêuticos, dentistas e outros profissionais diplomados mas não habilitados científica, literária e tecnicamente" (CUNHA, 1980, p. 161).

[102] O exame de madureza faria uma "[...] verificação da cultura intelectual dos alunos e de sua habilitação para os cursos superiores" (NAGLE, 1974, p. 142).

[103] Os exames preparatórios eram realizados nas escolas secundárias e o exame de madureza seria realizado nas faculdades.

aprovação garantiria ao estudante a matrícula, sem outros exames, em qualquer estabelecimento de ensino superior do país. Pode-se dizer que esse exame foi mais uma estratégia de controle, uma tentativa de selecionar, de forma adequada aos interesses das elites, os estudantes que cursariam as escolas superiores. No entanto,

> O exame de madureza, ponto nodal da política educacional, foi sendo adiado, teve sua função mudada, acabando por ser extinto. De saída do ensino secundário, o exame de madureza passou a ser exame de entrada aos cursos superiores, confundindo-se com os exames preparatórios das faculdades.(CUNHA, 1980, p. 156).

Desse modo, uma seqüência de decretos, regulamentos, portarias, instruções e avisos, elaborados entre 1890 e 1900, acabou por descaracterizar a Reforma Benjamin Constant, sendo, então, promulgado em 1901 o **Decreto Federal n. 3.890, de 1 de janeiro de 1901** (BRASIL, 1972a), conhecido como **Reforma Epitácio Pessoa,** que determina em seu Artigo 361:

> Aos estabelecimentos de ensino superior ou secundário fundados pelos Estados, pelo Distrito Federal ou por qualquer associação ou indivíduo, poderá o governo conceder os privilégios dos estabelecimentos federais congêneres.

O Decreto consolidou o regime de equiparação dos estabelecimentos de ensino secundário ao Ginásio Nacional e das instituições de ensino superior às faculdades mantidas pelo Estado. “No primeiro caso, os ginásios mantidos pelos governos estaduais que tivessem o currículo do Ginásio Nacional e se submetessem à fiscalização do governo federal gozariam do mesmo privilégio daquele” (CUNHA, 2000, p. 158), ou seja, os estudantes concluintes desses ginásios poderiam se

inscrever em qualquer curso superior do país. Quanto ao ensino superior, continua o autor,

> [...] as faculdades criadas e mantidas pelos governos estaduais ou por particulares que tivessem os mesmos currículos das federais e fossem fiscalizadas poderiam outorgar diplomas que garantiam o privilégio do exercício das profissões regulamentadas em lei.

O regime de equiparação, criado pela Reforma Benjamin Constant e consolidado pela Reforma Epitácio Pessoa, aplicado indiscriminadamente aos estabelecimentos estaduais, municipais e particulares, impôs-se como um importante mecanismo de atuação do Poder Central. "Conseqüentemente o Ginásio Nacional assume a função modeladora de todos os estabelecimentos secundários, públicos e particulares" (NAGLE, 1974, p. 144).

As medidas adotadas por essas reformas, ancoradas na pressão de algumas camadas sociais — especialmente a classe média que se desenvolvia e a fração decadente da oligarquia —, e "nas determinações ideológicas de cunho liberal e positivista — que clamavam pelo 'ensino livre' e contra os privilégios ocupacionais conferidos pelos diplomas"[104], promoveram a expansão desordenada do ensino superior, com alterações quantitativas — entre 1891 a 1910 foram criadas vinte e sete escolas superiores no Brasil[105] — e qualitativas — instituições sem uniformidade entre si, com diferenciações tanto didática como administrativas (CUNHA, 1980, p. 157). Esse movimento, por permitir que os governos estaduais e

---

[104] Para os positivistas, o exercício das profissões deveria ser livre, "independentemente de qualquer título escolástico, acadêmico ou outro, seja de que natureza for" (MAXIMILIAMO, apud CUNHA, 1980, p. 151). Os positivistas defendiam o fim dos privilégios dos diplomados no exercício de ocupações, especialmente dos cargos públicos (incluindo os de professores das escolas superiores) já que entendiam que os diplomas escolares não atestavam o mérito dos profissionais. Para eles, os cargos públicos deveriam ser ocupados pela competência dos candidatos, verificada por meio de concurso e da avaliação de trabalhos anteriores.

[105] Luiz Antônio Cunha (1980, p. 157) traz o nome e o ano de fundação das instituições de ensino superior criadas entre 1891 até 1919.

as entidades particulares fundassem escolas, promoveu a multiplicação das instituições de ensino superior não oficiais, dificultando, dessa forma, a ação fiscalizadora do Estado. Se, no início, o regime de equiparação caracterizou-se como um instrumento de controle estatal, já que as demais escolas superiores teriam que seguir o modelo federal, logo em seguida, com a criação de muitas dessas escolas, a ação fiscalizadora do Estado foi dificultada.

Além de limitar o poder de atuação do Estado, o movimento expansionista fez com que os diplomas das escolas superiores perdessem a raridade e, em conseqüência, deixassem de caracterizar-se como um instrumento de discriminação social eficaz e aceito como legítimo[106]. Ficou ameaçada, portanto, vale reafirmar, a principal função assumida pela educação superior no Brasil naquele período, a de ser "[...] fonte fornecedora de diplomas garantidores de posse dos conhecimentos 'apropriados' aos cargos conferidores de maior remuneração, prestígio e poder" (CUNHA, 1980, p. 133). Observa-se que as medidas tomadas sob o "novo" regime promoveram a expansão do ensino superior. Permanecia ainda na sociedade o ideal de "homem culto" vindo do Império. Uma vez que

> [...] as escolas superiores, destinadas às carreiras liberais, satisfaziam a essas aspirações dominantes, no meio social em geral e, especialmente, nas famílias dos senhores de engenho, fazendeiros e estancieiros, como da burguesia urbana, que continuavam a ver nas profissões de advogado, médico e engenheiro as ocupações mais nobres e, nas escolas superiores de formação profissional, uma escala de ascensão social e política de seus filhos. (AZEVEDO, 1976, p. 142).

[106] A introdução dos exames de admissão, em 1911, depois renomeados, em 1915, de exames vestibulares, foi uma tentativa de restabelecer o desempenho da função dessas escolas, a de fornecer diplomas que garantissem alta remuneração, prestígio e poder (CUNHA, 1980, p. 133).

Contudo, quando essa expansão foi considerada desordenada, passando a ameaçar a raridade dos diplomas de ensino superior e impondo limites no poder de atuação do Estado, houve pressão social para a contenção daquele movimento.

É interessante observar que a relação conflituosa entre o Estado e as instituições de ensino superior, considerada parte da história das universidades, passou, nesse período, a expressar-se também em documentos oficiais[107]. Vale lembrar que essa discussão, assim como as resistências e críticas sobre os efeitos provocados pela facilitação ao ensino superior, inseria-se no contexto em que já não mais existia a aliança entre a classe média e os fazendeiros de café[108]. Tal composição política durou apenas o tempo necessário para realizar a sua tarefa específica: a proclamação da República; logo em seguida, mostrou-se inviável.

Estava eliminado, portanto, o entrave para que as oligarquias pudessem apoderar-se do aparelho do Estado e usufruir suas instituições de acordo com seus interesses. A pretensão não era retornar à Monarquia ou às antigas instituições, mas usar as novas instituições para fins idênticos, ou seja, em benefício próprio[109]. A forma com que os grandes fazendeiros organizaram-se para governar o país, a partir de então, ficou conhecida como *Política dos Governadores* que, reforçada pela

---

[107] O primeiro documento oficial que traz a discussão da autonomia universitária em três de suas dimensões — didática, administrativa e financeira — é a Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental da República, aprovada pelo Decreto Federal n. 8.659 de 5 de abril de 1911, conhecida como *Reforma Rivadávia Corrêa* (BRASIL, 1972b).

[108] A pequena burguesia urbana, da qual os militares Deodoro e Floriano faziam parte, não era suficientemente forte enquanto apoio para uma nova orientação, pois comprometia os interesses dos donos da terra que detinham os meios de produção (RIBEIRO, 1982, p. 70). Desse modo, "[...] derrocada a monarquia, reformado o aparelho de Estado obsoleto, introduzidas as alterações que interessavam à classe dominante, não havia mais que aceitar a aliança, que começava a tornar-se incômoda. Reunificando as suas frações, desavindas quando da mudança do regime, a classe dominante, ligada à exportação, necessitava introduzir o mecanismo de defesa da concentração da renda e via todos os obstáculos na presença no poder de uma componente estranha, que lhe entravava os passos. A luta contra Floriano é alimentada, assim, por elementos provinciais, agora estaduais, antigos, e por elementos federais ancorados no regime extinto" (SODRÉ, 1962, p. 302).

[109] A política de valorização do café foi um exemplo típico. Sobre isso consultar: SODRÉ, Nelson Werneck. *A formação histórica do Brasil*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1962; CUNHA, Luiz Antonio. *Universidade temporã*: o ensino superior da colônia à era de Vargas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

política do café-com-leite, determinava a alternância no poder entre os coronéis de São Paulo e Minas Gerais[110].

Como a política como um todo estava nas mãos das oligarquias, dos fazendeiros, o direcionamento dado à política educacional pautou-se, basicamente, mas não exclusivamente, nos interesses dessas camadas sociais. Ainda que se tenha criado uma lei que admitia a possibilidade de autonomia dos institutos de ensino superior, talvez pela pressão das outras frações sociais para que se descentralizasse o ensino, de fato, a liberdade desses estabelecimentos continuou bastante restrita.

Segundo consta na Lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental da República, promulgada por meio do **Decreto Federal n. 8.659, de 5 de abril de 1911** (BRASIL, 1972b) e conhecida como **Reforma Rivadávia Corrêa**, as instituições federais não gozariam de "[...] privilégios de qualquer espécie" (art. 1º)[111] e seriam "corporações autônomas, tanto do ponto de vista didático como do administrativo" (art. 2º), com liberdade para organizar os programas de seus cursos (art. 6º)[112] sem a obrigatoriedade de seguir modelos oficiais e com autonomia para eleger os próprios diretores (art. 21).

Os primeiros artigos dessa Lei podem dar a (falsa) impressão de que os institutos superiores federais estivessem, a partir de então, totalmente livres do controle do

---

[110] O sistema coronelista, originário da Guarda Nacional, não foi interrompido com o advento da República, ao contrário, foi continuamente alimentado pelo desenvolvimento das formações oligárquicas, atingindo o ponto mais alto com a chamada Política dos Governadores: os coronéis apoiavam e influenciavam a política nacional em troca de favores prestados pelos governos federais. Assim, "[...] os homens mais importantes do lugar, pelo seu poderio econômico, político e social, mantiveram-se mais fortemente ainda como chefes das oligarquias regionais e, dessa forma, atuaram como as principais forças sociais no âmbito dos Governos Estaduais e Federais" (NAGLE, 1974, p. 4). Para um aprofundamento no assunto, o autor indica a leitura de LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto:* o município e o regime representativo no Brasil. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1948.

[111] Seria o fim do privilégio do Colégio D. Pedro II (nome restaurado pela reforma) no que se refere à garantia de matrícula aos seus concluintes em qualquer escola superior; e do privilégio das faculdades em emitir diplomas conferidores de exclusividade profissional (CUNHA, 1980, p. 162).

[112] "Art. 6º - Pela completa autonomia didática que lhes é conferida, cabe aos institutos a organização dos programas de seus cursos, devendo os do Colégio Pedro II revestir-se de prática e libertar-se da condição subalterna de meio preparatório para as academias".

Estado. Mas, se observada a lei como um todo, é possível perceber a limitação dessa suposta liberdade. O Artigo 30, por exemplo, trata da obrigatoriedade do diretor em remeter "ao presidente do Conselho Superior do Ensino, um relatório circunstanciado referente ao ano, no qual se saliente a marcha do ensino". Vale lembrar que esse presidente era **"nomeado livremente pelo Governo**" (art. 12, parágrafo único).

Também há a limitação da autonomia didática imposta pelos artigos 41 e 74, respectivamente. Eles declaram a impossibilidade de o professor encerrar "os seus cursos antes da época fixada em lei" e impõem que as matérias sejam "distribuídas e lecionadas por séries, obedecendo a sua reunião e gradação ao nexo científico que as ligarem, indo do mais simples ao mais complexo".

Em contrapartida, o Estado admitiu a hipótese de livrar determinadas instituições de ensino de seu controle, desde que dispusessem de recursos próprios, suficientes para a sua manutenção, sem necessitarem de recursos estatais. Nesse sentido, o Artigo 139 determina:

> Aquele ou aqueles dos institutos compreendidos no art. 4.º que, **dispondo de recursos próprios e suficientes**, prescindirem de subvenção do Governo**, ficarão**, por esse fato, **isentos de toda e qualquer dependência ou fiscalização oficial, mediata ou imediata.** [113] (grifo nosso).

Essa questão evidenciou que a liberdade das instituições de ensino superior estava condicionada a sua independência financeira[114]. Essa assertiva pode ser comprovada pela própria Lei Orgânica que assegurou ao Estado a fiscalização das

---

[113] O artigo 4º refere-se às "faculdades de medicina do Rio de Janeiro e da Bahia"; às "faculdades de direito de São Paulo e de Pernambuco"; à "Escola Politécnica do Rio de Janeiro" e ao "Colégio D. Pedro II".

[114] A autonomia financeira das instituições superiores era incentivada pela criação de taxas a serem cobradas dos candidatos aos exames de admissão, além das já pagas pelos estudantes, como as taxas de matrícula, de curso, de biblioteca e de certificado (CUNHA, 1980, p. 162).

instituições de ensino superior por meio do *Conselho Superior de Ensino.* O Conselho[115], criado por essa Reforma, substituiria a função fiscalizadora do Estado, estabelecendo "[...] as ligações necessárias e imprescindíveis no regime de transição, que vai da oficialização completa do ensino, ora vigente, à sua total independência futura, entre a União e os estabelecimentos de ensino" (Art. 5º). Cabe observar que o presidente deste Conselho, composto pelo diretor e por um docente de cada uma das faculdades federais e do Colégio D. Pedro II (art. 12), deveria ser "**nomeado livremente pelo Governo**" (art. 12, parágrafo único) (grifo nosso)**.**

Como meio de selecionar (fiscalizar) o ingresso dos estudantes nos institutos superiores federais, **foi criada a obrigatoriedade do *exame de admissão***; a aprovação nele era condição para a matrícula (art. 65)[116]. Esse exame era necessário apenas nas instituições federais, nos demais estabelecimentos havia a dispensa de sua obrigatoriedade, ou seja, nesses o controle seria menor.

Por meio da Reforma Rivadávia, observa-se que, se o controle do Estado sobre as instituições de ensino superior não era, naquele momento, tão rigoroso como fora no Império, também não era de todo inexistente. Se, por um lado, a lei determinava a autonomia didática, pedagógica e administrativa desses estabelecimentos, por outro, criava instrumentos capazes de limitar essa liberdade, mantendo em tais instituições a existência de um certo grau de submissão.

Apesar das contradições presentes nela, a Lei foi vista por muitos como solução para os problemas enfrentados pelo ensino superior e secundário, solução que

---

[115] Segundo estipula o Artigo 12, "o **Conselho Superior de Ensino** compor-se-á dos diretores das faculdades de medicina do Rio de Janeiro e da Bahia, do direito de São Paulo e de Pernambuco, da Escola Politécnica do Rio de Janeiro, do diretor do Colégio Pedro II e de um docente de cada um dos estabelecimentos citados". Esse Conselho será suprimido pela Reforma Rocha Vaz, em 1925, que instituirá *o* ***Conselho Nacional de Ensino***, responsável por discutir, propor e emitir opinião sobre as questões do ensino público.

[116] "Art. 65 – Para concessão da matrícula, o candidato passará por um exame que habilite a um juízo de conjunto sobre o seu desenvolvimento intelectual e capacidade para empreender eficazmente o estudo das matérias que constituem o ensino da faculdade".

estaria concentrada, principalmente, na questão da liberdade dos estabelecimentos e dos exames de admissão (CUNHA, 1980, p. 164) [117]. Havia, também, aqueles que criticavam a Reforma Rivadávia por ela ter facilitado em demasia o acesso ao ensino superior. Desse modo,

> [...] livres de qualquer fiscalização, abriram-se faculdades particulares que facilitavam ao máximo os exames de modo a aumentar suas receitas; os professores que participavam (ou esperavam participar) das bancas examinadoras ministravam aulas particulares aos futuros candidatos; os programas de ensino eram encurtados conforme as conveniências de alunos e professores; os concursos de livre-docência se desmoralizavam pela grande quantidade de títulos conferidos (200 só na Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro) e pela dificuldade de se averiguar a paternidade das teses apresentadas sem argüição. (CUNHA, 1980, p. 165).

Durante o curto período de vigência da Reforma Rivadávia (1911-1915), foram criadas mais nove faculdades livres (particulares ou estaduais)[118], o que demonstra que a política de contenção de matrículas não produziu os efeitos esperados.

> Se, por um lado, reduziu o número de estudantes que entravam nas instituições oficiais, pois eles tinham de submeter-se a um exame de ingresso, o mesmo não ocorreu nas chamadas “escolas livres”, que, apoiando-se no princípio de autonomia garantido pelo decreto, proporcionavam todas as facilidades aos candidatos. (FÁVERO, 1997, p. 9).

---

[117] Os defensores da Lei, na tentativa de demonstrar a eficácia desta, utilizavam-se do fato de que, no primeiro exame de admissão da Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro, os candidatos reprovados (50%) seriam automaticamente aprovados, não fosse a nova lei, uma vez que eram portadores de certificados de bacharéis em letras. Em contrapartida, os críticos da Lei Orgânica afirmavam que o caso daquela Faculdade era uma exceção; de fato, a Lei Orgânica não havia diminuído significativamente o número de matrículas no ensino superior, pois as exigências dos exames de admissão precisaram ser diminuídas para que não se corresse o risco de se ter faculdades sem alunos. Segundo os críticos da Lei, os exames de admissão tiveram que diminuir o grau de exigência para que as faculdades não ficassem sem estudantes (CUNHA, 1980, p. 165).

[118] Foram criadas: em 1911, as Faculdades de Medicina do Estado de Minas Gerais e a Faculdade de Direito de Niterói; em 1912, a Faculdade de Medicina de São Paulo, a Escola de Medicina e Cirurgia do Rio de Janeiro e a Escola Politécnica de Pernambuco; em 1914, a Faculdade de Farmácia e Odontologia de Alfenas (Minas Gerais), Faculdade de Odontologia do Pará e a Escola Superior de Agricultura de Pernambuco; em 1915, a Faculdade de Odontologia de Pernambuco (CUNHA, 1980, p. 165).

As resistências à Lei Orgânica foram tantas que se expressaram até mesmo dentro da burocracia do Estado, ou seja, no âmbito das instituições oficiais, como o Ministério da Justiça, cujo titular tinha elaborado a própria lei. Os tribunais de justiça, federais e estaduais, protelavam a sua aplicação e continuavam respeitando "[...] os dispositivos legais que outorgavam privilégios ocupacionais aos portadores de certos diplomas escolares" (CUNHA, 1980, p. 167).

Diante de situações desse tipo, a lei teve vida breve. O comentário do professor Ernesto Sousa Campos sobre a Reforma Rivadávia Corrêa expressa o que ela representou para a época: "[...] lei desorganizadora do ensino. Procurando ser extremamente liberal, permitiu os célebres diplomas de sessenta mil réis que transformavam qualquer analfabeto em doutor" (apud NISKIER, 1996, p. 204). Vê-se, então, se antes o rigoroso controle do Estado sobre o ensino superior era considerado um entrave ao desenvolvimento e à "qualidade" desse nível de ensino, o afrouxamento desse controle também mostrou-se inviável.

O embate ou tensão entre o controle e o afrouxamento na política educacional expressa a luta entre os diversos grupos sociais. As leis, decretos, etc. são resultados da forma como os homens se relacionam, do modo como estabelecem acordos entre si, atendendo a interesses diversos. Mas o fato dos homens serem parte de um contexto contraditório e em constante movimento faz com que as leis, elaboradas para atender a anseios de determinado momento, sejam consideradas, mais adiante, ineficientes, indesejadas ou inviáveis. Vanilda Paiva (1990, p. 17) assim analisa essa questão:

> A fixação de objetivos e de políticas passa sempre por uma complicada rede de interesses e por uma trama que envolve os políticos profissionais e setores importantes do colchão

> tecnoburocrático. Por outro lado, a implementação já supõe a interferência de novos atores e novas contradições que permeiam a vida social. Por isso mesmo, entre uma política estabelecida e seus resultados, a distância é sempre e necessariamente grande.

Por serem considerados negativos os efeitos produzidos pela Lei Orgânica, mais uma reforma de ensino foi elaborada, a conhecida **Reforma Carlos Maximiliano**, instituída pelo **Decreto Federal n. 11.530, de 18 de março de 1915** (BRASIL, 1972c). Com ela, "**voltam os dispositivos uniformizadores e fiscalizadores estabelecidos no início do regime republicano, porém mais acentuados e desenvolvidos**" (NAGLE, 1974, p. 158, grifo nosso).

Da Lei Orgânica de 1911, foram mantidos alguns pontos, como, por exemplo, a destituição do privilégio dos diplomas do Colégio Pedro II e dos colégios que se equiparavam a ele na garantia à matrícula de seus concluintes em escolas superiores; a instituição dos exames de admissão, que foram renomeados de *exames vestibulares*; e a continuidade do *Conselho Superior de Ensino*, embora esse tenha recebido a atribuição de **órgão fiscalizador permanente** "dos institutos oficiais e dos equiparados a estes" (art. 28) [119]. Apenas algumas competências atribuídas a esse Conselho, determinadas pelo artigo 30, são suficientes para demonstrar a intenção fiscalizadora do Estado:

> [...] **indicar os inspetores para os institutos** que requerem equiparação aos oficiais; [...] **suspender um ou mais cursos**, desde que as Congregações o proponham e a ordem ou a disciplina o exijam; **propor ao Governo o fechamento temporário de um instituto** por motivos de indisciplina ou de calamidade pública [...]; **informar ao Governo sobre a conveniência da criação, supressão ou transformação de cadeiras e aprovar a seriação das matérias dos cursos proposta pelas Congregações**; [...]; **examinar o regimento de cada instituto** e exigir que ele seja

[119] As escolas não mantidas pelo governo federal foram obrigadas a pagar uma taxa de fiscalização para cobrir as despesas (CUNHA, 1980, p. 168).

> modificado somente nos pontos em que se achar em desacordo com as disposições legislativas vigentes; [...]. (grifo nosso).

Na tentativa de inibir o movimento expansionista do ensino superior e de retomar o controle mais efetivo sobre os institutos superiores, a Reforma Carlos Maximiliano dificultou a equiparação, que passou a ser considerada, a partir de então, um privilégio ou, como informa o Artigo 20, uma "regalia" concedida àquela instituição julgada "digna de equiparação às federais". A equiparação às escolas oficiais não mais seria possível para instituições que se localizassem em cidades com menos de cem mil habitantes[120] (art. 25). Também não poderiam ser equiparadas "mais de duas academias de Direito, Engenharia ou Medicina em cada Estado, nem no Distrito Federal". Além disso, onde houvesse uma oficial, só uma particular poderia ser a ela equiparada (art. 26).

As condições para que um instituto fosse equiparado ao oficial estavam determinadas no Artigo 14: se funcionasse regularmente há mais de cinco anos; se houvesse moralidade nas distribuições de notas e exames; se os professores mantivessem cursos particulares freqüentados pelos alunos da academia; se as matérias constantes dos programas fossem suficientes para os cursos de Engenharia, Direito, Medicina ou Farmácia; se, pelo menos, três quartas partes do programa de cada matéria fossem efetivamente ministradas pelo respectivo professor[121]; se houvesse exame vestibular e se fosse este rigoroso (importante instrumento de controle do acesso ao ensino superior); se a academia possuísse os laboratórios indispensáveis e se esses fossem utilizados convenientemente; se o

---

[120] Desse modo, a universidade do Paraná, fundada em 1912, foi fechada em 1915.

[121] A explicação para essa estranha exigência parece estar relacionada com uma das críticas feitas à lei anterior, Reforma Rivadávia Corrêa, que teria facilitado demais a abertura de novas faculdades particulares (empresas) e essas, por sua vez, para aumentar suas receitas (lucro), teriam promovido o encurtamento dos cursos conforme as conveniências dos estudantes (clientes).

corpo docente fosse escolhido pelo processo de concurso de provas estabelecido na presente lei; se as rendas da academia fossem suficientes para o custeio de um ensino integral, das matérias do curso, ministrado por professores suficientemente remunerados; se a quota de fiscalização fosse depositada em época legal[122]. Apesar de tantas condições, **o processo de equiparação poderia ser indeferido pelo Conselho, quando este julgasse necessário**, caso tivesse "informação segura de falta de idoneidade dos diretores ou professores do instituto" (art. 12).

Esse Decreto restabeleceu os diplomas acadêmicos como condição para o exercício de algumas profissões. Vale observar que os diplomas deveriam ser registrados em determinadas repartições públicas que, não por mera coincidência, eram as mesmas "[...] que controlavam ou onde se exerciam atividades 'próprias' de advogados, médicos (dentistas, farmacêuticos e obstetras) e engenheiros" (CUNHA, 1980, p. 168).

Outra medida tomada na direção de retomar o controle sobre o ensino superior e de restringir a multiplicação das faculdades pode ser observada no Artigo 22:

> Quando o relatório do inspetor condenar um instituto, será cassado o direito à equiparação já concedido, não podendo ser de novo requerido dentro de seis anos, embora a academia mude de nome conservando mais de metade do antigo corpo docente.

Para estabelecer um controle adicional sobre o ensino superior, **o Estado retirou o direito dos institutos elegerem seus dirigentes, que passaram a ser nomeados, livremente, pelo presidente da República e limitou as funções dos diretores**, cabendo a eles apenas a fiscalização. Nessa função, estaria estabelecida a

---

[122] "Art. 11 – As academias que pretenderem que os diplomas por elas conferidos sejam registrados nas repartições federais, a fim de produzirem os fins previstos em leis vigentes, requererão ao Conselho Superior de Ensino o depósito da quota de fiscalização na Delegacia Fiscal do Estado em que funcionarem".

obrigação de prestar contas ao governo por meio de um relatório minucioso a respeito de tudo o que acontecera no instituto, sobre a ordem, a disciplina, a observância das leis e do orçamento (RANIERI, 1994, p. 73).

Além disso, **o Estado instituiu a obrigatoriedade de apresentação de um certificado de aprovação das matérias do curso secundário**, sendo esse concluído no Colégio Pedro II ou em colégios a ele equiparados e fiscalizados pelo Conselho Superior de Ensino. Essa medida, além de ampliar o controle do Poder Central, parece ter contribuído, significativamente, para a contenção de matrículas do ensino superior[123].

A grande novidade da Reforma Carlos Maximiliano, em 1915, foi a previsão de criação de uma universidade no Brasil quando o "Governo Federal considerasse oportuno"[124], reunindo "as Escolas Politécnica e de Medicina do Rio de Janeiro, incorporando a elas uma das Faculdades Livres de Direito". A universidade a ser criada estaria "livre da taxa de fiscalização" e a ela estaria garantido, gratuitamente, "edifício para funcionar" (art. 6.º).

Essa previsão, elaborada de forma artificial, propôs o agrupamento/superposição de três escolas superiores existentes, de caráter profissional, sob um único reitor — o próprio presidente do Conselho Superior do Ensino. Pode-se afirmar que, de universidade mesmo, "[...] havia apenas o rótulo que soava bem aos ouvidos

---

[123] De acordo com os números apresentados por Cunha (1980, p. 169), se, em 1915, foram 1.302 candidatos aprovados no vestibular e matriculados nas escolas superiores federais (com exceção da Escola de Minas de Ouro Preto e das duas faculdades livres de direito do Rio de Janeiro), em 1916, foram apenas 144. Em algumas faculdades, a redução foi ainda mais drástica, chegando a ter somente dois alunos aprovados e matriculados em 1916, contra duzentos e oitenta e três, em 1915.

[124] Isso aconteceu cinco anos mais tarde, com a criação da Universidade do Rio de Janeiro, considerada a primeira universidade brasileira. Antes de 1920, houve a fundação de três universidades: a de Manaus, em 1909, quando do ciclo da borracha no Amazonas; a de São Paulo, em 1911; e a do Paraná, em 1912, todas criadas por iniciativa dos respectivos estados e sob os princípios liberais de descentralização. Tais instituições geralmente não são consideradas como universidades pela maioria dos autores, o que faz com que a Universidade do Rio de Janeiro seja considerada como a primeira universidade do Brasil. Talvez isso se justifique pelo curto período de duração de tais instituições ou pelo fato de a universidade do Rio de Janeiro ter sido "a primeira instituição universitária, instituída por força de um decreto do Governo Central" (FÁVERO, 1980, p. 36).

provincianos da década de 20” (FÁVERO, 1980, p. 36). Sobre isso, Souza Campos comenta:

> Era uma organização imprópria para uma universidade. Reunir três escolas superiores, sob um reitorado, sem mais nada, outra condição não traria senão uma complicação burocrática a ser acrescentada ao sistema. Não havia qualquer vantagem de ordem educacional. (Apud RANIERI, 1994, p. 74).

A previsão de criação da universidade, nos moldes como foi feita, expressava a própria postura do Governo Central que mal sustentava os controles tradicionalmente mantidos sobre as instituições de ensino superior.

> Diante do fato [...] do amadurecimento de vários centros de ensino superior, cooptava a institucionalização da universidade de maneira puramente artificial e formal: propunha o agrupamento de três faculdades sob um reitor [...]. Foi neste modelo, e em meio a esta política ambígua ou transitória, que surgiu, precipitada pela necessidade de conferir um título universitário de Doutor Honoris Causa ao rei Alberto, da Bélgica, que visitaria o Brasil proximamente, a criação da Universidade do Rio de Janeiro (Decreto n.º 14.343, de 7/7/1920). Como vantagem adicional, reafirmar-se-ia a “liderança” do Rio de Janeiro, sede do Governo, no ensino superior em fase de expansão [...]
> Em plena década de 20, **a política de controle do Governo para as instituições de ensino superior estava profundamente defasada**. Por um lado, a realidade administrativa das faculdades e escolas dos Estados se impusera, apoiada politicamente na força e independência das oligarquias estaduais ascendentes na Primeira República. As instituições federais eram agora minoria em um quadro de comportamento organizacional eclético, onde instituições tradicionais conviviam com outras mais novas ou emancipadas. Por outro lado, o característico da situação era a inexistência de uma tecnologia administrativa adaptada às mudanças que a República e o século trouxeram. Aí estaria, sem dúvida, um preço que se pagava (e ainda se paga) pelo retardo da institucionalização da educação no país. Tal tecnologia dependia, é claro, da política de controle eventualmente definida pelo Poder Central. (MATTOS, 1985, p. 19, grifo nosso).

Ante a necessidade de uma política de controle estatal mais efetiva e das críticas expressas sobre o ensino superior, foi elaborada a Reforma Rocha Vaz, em 1925.

No entanto, a crítica a esse nível de ensino, vale lembrar, não era algo específico a esse setor, ou seja, era parte de questionamentos mais amplos sobre a própria forma de organização da sociedade[125].

O capital acumulado pela burguesia cafeeira e centralizado pelo sistema bancário havia proporcionado condições para o desenvolvimento da produção manufatureira, para a instalação de indústrias que se propunham atender à demanda de um crescente mercado interno, induzido pelo crescimento das classes trabalhadoras e das camadas médias[126]. Mas o desenvolvimento da nova frente de acumulação de capital, na indústria, levou à expressão das contradições próprias a esse processo[127], fazendo com que se intensificassem os questionamentos sociais, inclusive os referentes à educação.

A educação, nesse meio, foi eleita como tema de "salvação nacional", capaz de solucionar a crise social, de levar o país ao desenvolvimento econômico. Nesse sentido, os "educadores profissionais" (denominação de Nagle, 1974) propuseram reformas pedagógicas para "[...] retirar a população inculta do seu atraso social"

---

[125] A política dos governadores, caracterizada por concentrar capital nas mãos da camada senhorial, também chamada burguesia agrário-exportadora (RIBEIRO, 1982, p. 76), passou a sofrer maiores críticas após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), quando se mostrou incompatível com os interesses que se desenvolviam na sociedade, especialmente da burguesia urbana, nascida com a industrialização. Cabe observar que, após a guerra, o mundo havia mudado bastante e passava a depender das relações entre os Estados Unidos (que assumiram a hegemonia capitalista) e a União Soviética (que buscava concretizar a primeira sociedade socialista da história). O Brasil era chamado a adaptar-se às novas condições. Sobre o movimento que culminou na Primeira Guerra Mundial ver: HOBSBAWN, Eric J. *A era dos impérios*: 1875-1914. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. Para maiores esclarecimentos sobre a adaptação do Brasil às condições do capitalismo em sua fase imperialista, consultar: PRADO JÚNIOR, Caio. *A história econômica do Brasil.* 43. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998, p. 270-283; SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação histórica do Brasil*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1962, p. 298-303.

[126] Esse processo ocorreu ao mesmo tempo em que empresas norte-americanas penetravam em território brasileiro, penetração essa favorecida por sua posição hegemônica no conjunto da economia mundial e pela admiração dos dirigentes da República pelos Estados Unidos (CUNHA, 1980, p. 142).

[127] As mudanças econômicas propiciadas, basicamente, pelo desenvolvimento do parque manufatureiro produziram a consolidação de dois componentes importantes: a burguesia industrial e o proletariado, que passaram a entrar em conflito direto devido à eclosão das contradições inerentes a esse processo. Assim, as péssimas condições de vida e de trabalho da classe operária, juntamente com o acirramento das lutas de classes na Europa e com o desenvolvimento das organizações políticas fizeram com que o período entre os anos de 1917 e 1919 fosse marcado, no Brasil, por movimentos de reivindicações dos trabalhadores. A partir de 1920, "por força de repressão policial sistemática e contra-ofensiva ideológica" (CUNHA, 1980, p. 143), o movimento operário diminuiu sua intensidade. Continuavam, porém, os conflitos sociais que se expressavam em novos movimentos revoltosos de descontentamento com a situação vigente.

(NORONHA, 1990, p. 32). Responsáveis por reformas de ensino em diversos estados, esses educadores tiveram a atuação bastante ampliada pela sua presença na Associação Brasileira de Educação (ABE) [128], uma sociedade civil que funcionava como instrumento de mobilização e difusão de idéias que os profissionais de educação vieram a utilizar justamente para aumentar sua capacidade de atuação no aparelho do Estado (CUNHA, 1980, p. 196)[129]. Para eles, a organização da educação brasileira não deveria pautar-se num

> [...] centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola aos interesses e às exigências regionais. Unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe multiplicidade. Por menos que pareça, à primeira vista, não é, pois, na centralização, mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora, que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a república, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão. (TEIXEIRA, 1984, p. 415).

O Brasil, ao eleger a educação como salvadora do país, fazia convergir interesses antagônicos dos mais diversos:

> [...] o de setores das elites modernizantes, que viam na educação das massas um veículo político de mudanças do eixo modernizante, de agrário-exportador para urbano-industrial; o de segmentos amplos da população, que viam no acesso à educação escolar um instrumento de ascensão social e de negação do trabalho manual; o

---

[128] Fundada em 1924, a ABE "representou a primeira e mais ampla forma de institucionalizar a discussão dos problemas da escolarização, em âmbito nacional; em torno dela reuniram-se figuras mais expressivas entre os educadores, políticos, intelectuais e jornalistas, e sua ação desdobrou-se na programação de cursos, palestras, reuniões, inquéritos, semanas de educação e conferências nacionais de educação. Será por meio de tais iniciativas que a preocupação com os problemas educacionais se alastra e se sistematizam as discussões" (NAGLE apud CUNHA, 1980, p. 196). Durante a Primeira República ela promoveu três conferências: a de Curitiba, em 1927; a de Belo Horizonte, em 1928; e a de São Paulo, em 1929. A conferência de 1928 foi especialmente importante como catalisadora das críticas ao sistema de ensino superior existente. Para maiores esclarecimentos ver (CUNHA, 1980).

[129] As críticas feitas por esses educadores, no que se refere ao ensino superior, eram direcionadas para a agregação de três faculdades, sob uma direção única. A primeira crítica sistemática consistiu numa série de reportagens publicadas pelo jornalista Fernando de Azevedo em *O Estado de São Paulo*, no ano de 1926. Sobre o assunto ver CUNHA, Luis Antonio. *A universidade temporã*: o ensino superior da colônia à república. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980. Maiores esclarecimentos sobre as propostas desses educadores estão em *O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* (TEIXEIRA, 1984; LEMME, 1984).

> de segmento da pequena burguesia em processo de formação, que via na educação uma ferramenta para preparar o trabalhador disciplinado; o de setores mais combativos dos trabalhadores, que viam na educação uma ferramenta eficaz na luta contra a opressão [...]. (NORONHA, 1990, p. 33).

Mas, se, de um lado, expressava-se a defesa da expansão e da descentralização do ensino, de outro, havia o interesse do Estado em ampliar seu controle, especialmente no nível superior. Assim, travou-se o embate entre as tendências liberal e centralizadora. Mas é preciso tomar cuidado para não entender essas duas tendências como representantes do bem e do mal, respectivamente, porque o que existe, de fato, são homens buscando respostas para as questões de seu tempo.

A grande questão da época era colocar o Brasil na rota do desenvolvimento mundial, ou melhor, disciplinar o trabalhador brasileiro para o capital, fazê-lo incorporar o trabalho burguês como algo natural, próprio de cada um. Era necessária a aprendizagem do mínimo necessário — ler, escrever e contar — para o manusear das máquinas que se desenvolviam. Desse modo, a educação como direito de todos "[...] de acordo com suas necessidades, aptidões e aspirações [...]" (LEMME, 1984, p. 264) passou a ser defendida, de modo mais intensivo, por várias camadas da sociedade, inclusive pela burguesia industrial e pelo próprio proletariado que via, na escolarização, uma possibilidade de fazer parte da elite.

Em meio à luta de interesses sociais**,** o Estado promoveu[130] a última reforma do ensino da Primeira República com o objetivo de reforçar o seu controle sobre o aparelho escolar para impedir a entrada, no campo do ensino, da política e das

---

[130] O Ministro da Justiça, João Luís Alves, no governo de Artur Bernardes (1922-1926) delegou ao professor catedrático da Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro, Juvenil Rocha Vaz "a incumbência de promover a elaboração de uma nova reforma de ensino, tarefa que, segundo Niskier (1996, p. 231), desempenhou a contento, num ano, como o de 1924, tumultuado por sérios movimentos revolucionários". Essa reforma não ficou conhecida pelo nome do Ministro do Interior, João Luís Alves; mas pelo sobrenome do professor Juvenil Rocha Vaz.

idéias não oficiais, a **Reforma Rocha Vaz, Decreto Federal n.º 16.782A/25** (BRASIL, 1972d).

Esse Decreto, em seu artigo 1º, estabelece a criação do Departamento Nacional de Ensino — órgão para gerir a educação escolar oficial e equiparada — diretamente "[...] **subordinado ao ministério da Justiça e Negócios Interiores**". O fato desse órgão (DNE) estar subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores (art 1.º), de ter seu diretor-geral **nomeado livremente pelo Presidente da República** (art. 3.º, § 1.º) e dos diretores de institutos de ensino e dos reitores de universidades estarem **diretamente subordinados ao diretor-geral** (art. 3.º, § 2.º) propiciou um aumento significativo do controle exercido pelo Estado nas instituições de ensino superior.

O processo de equiparação, instrumento de controle desenvolvido há tempos, tornou-se mais rigoroso com a inclusão de algumas exigências, especificadas no Artigo 261:

> I — Existência de patrimônio, em edifícios e instalações [...]; II — Organização de corpo docente de capacidade profissional e de idoneidade moral comprovadas; III — Organização didática e administrativa idêntica à dos estabelecimentos oficiais; IV — Efetivo e regular funcionamento, anterior à prévia fiscalização, por três anos no mínimo; V — Existência de fontes de receitas para sua regular manutenção.

Além do mais, a equiparação só seria

> [...] **concedida depois de prévia fiscalização** do instituto durante dois anos, pelo menos, por inspetor nomeado pelo Diretor Geral do departamento, em vista do relatório e documentos por ele apresentados e ouvido o Conselho do Ensino Secundário e Superior (art. 262, grifo nosso).

Para que essa fiscalização prévia fosse possível, a Faculdade interessada deveria depositar, anualmente, uma quantia, definida pelo Decreto, "[...] destinada à remuneração do inspetor" (art. 262, parágrafo único). Depois de concedida a equiparação, a Faculdade seria **"[...] obrigada a submeter seu regimento interno à aprovação do Ministro da Justiça e Negócios Interiores**, nas mesmas condições das Faculdades oficiais [...]" (art. 264, grifo nosso). Caso o estabelecimento de ensino cometesse alguma violação do regulamento estipulado, **a equiparação poderia ser cassada sem direito a reclamação** (art. 265).

Para restringir ainda mais o acesso ao ensino superior e, conseqüentemente, aumentar a fiscalização sobre ele, **o exame vestibular**, importante instrumento de controle criado pelo Estado, que até então não impunha limites numéricos para a admissão nas instituições, **passou a requerer dos estabelecimentos de ensino superior a estipulação do número de vagas disponível em cada curso**. Como informa o Artigo 207:

> Durante o mês de fevereiro, os Diretores das escolas oficiais de ensino superior e secundário proporão ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores, por intermédio do Diretor do departamento, a fixação do limite anual para a matrícula no 1.º ano do curso, tendo em vista as possibilidades da eficiência do ensino.

Com isso, os estudantes aprovados no exame vestibular passaram a ser matriculados por ordem de classificação, até que se completassem as vagas disponíveis[131]. O objetivo dessa medida, segundo consta na Exposição de Motivos do Ministro do Interior, "[...] era dar maior eficiência ao ensino, pela diminuição do número de estudantes em certos cursos, e conduzir os estudantes para cursos

[131] Os alunos não aprovados no vestibular não teriam direito à matrícula. Para ter a acesso a uma instituição de ensino superior teriam que prestar novamente o exame vestibular nos anos seguintes e atingirem a classificação compatível com o número de vagas disponível no curso escolhido.

menos procurados" (CUNHA, 1980, p. 171). Mas, de fato, ela representava a intensificação de um processo de controle que vinha se desenvolvendo há tempos; ela viria a

> [...] completar a trajetória de contenção do fluxo de passagem do ensino secundário para o superior, intensificado desde os fins do Império e acelerado nas duas primeiras décadas do regime republicano. O movimento contenedor foi iniciado pela introdução dos exames vestibulares (exames de admissão), em 1910; aperfeiçoado pela exigência de certificados de conclusão do ensino secundário, em 1915; e burilado pela limitação de vagas e a introdução do critério classificatório, em 1925. (CUNHA, 1980, p. 171).

A **Reforma Rocha Vaz,** de 1925, seguindo seu objetivo controlador, fiscalizador e centralizador, **diminuiu o poder das Congregações**, visto que não caberia mais a elas "[...] criar cadeiras, modificar a sua seriação, nem fazer concessões sobre exames, matrículas e transferências de alunos senão na forma prevista neste regulamento e no regimento interno" (art. 197). Também foi retirada da Congregação a competência de julgar as denúncias contra os estudantes e de aplicar as devidas penas. Esta competência foi transferida para o diretor. A organização e a modificação do regimento interno dos institutos seriam de responsabilidade das Congregações, todavia, de acordo com a lógica controladora da reforma, o regimento **seria submetido à aprovação do ministro da Justiça e Negócios Interiores e dependente desse para entrar em vigor** (arts. 195 "b"; 277).

Ao contrário da Reforma Carlos Maximiliano, de 1915, que permitia à Congregação de cada faculdade a opção de escolha entre a freqüência livre e a freqüência obrigatória, a Reforma Rocha Vaz, de 1925 **determinou a obrigatoriedade da freqüência às aulas** (art. 204), cabendo ao regimento interno fixar: o modo "[...] de verificar a freqüência e o número de faltas, que importarão no impedimento, para o

aluno, de fazer exame" (§ 1.º) e "[...] as regras para a apuração e fiscalização da freqüência" (§ 2.º).

Tal decreto introduziu, como meio de controle político-ideológico, a cadeira de instrução moral e cívica no ensino primário e secundário. Para Nagle (1974, p. 188),

> Diante do estado de "crise" em que se vive na década final da Primeira República — de inquietação social, de efervescência ideológica, de intensificação de movimentos político-sociais e movimentos armados —, o governo federal desencadeia ampla campanha na qual se associam os "males do tempo" ao descuido com a formação cívica e moral do brasileiro. É nesse momento que o oficialismo encampa a tese católica de que o processo histórico se faz por meio do combate entre as forças do Bem e do Mal, que inclui o princípio doutrinário de que as questões políticas, econômicas e sociais são, essencialmente, questões morais. De acordo com essa orientação, a passagem para a supervalorização da educação moral e da instrução cívica foi simples, como também foi imediato o estabelecimento de vínculos entre a formação moral e a salvação do País.

Observa-se que crescia o interesse do Estado em controlar o ensino superior, o secundário e o primário. O fato de a *polícia acadêmica,* renomeada de *polícia escolar,* ter sido estendida às escolas secundárias — limitada anteriormente ao ensino superior — reforça essa idéia. O intuito da polícia escolar, expresso no Artigo 243, era o de "[...] manter, no seio da corporação escolar, a ordem e a moral" e estariam sujeitos a penalidades aqueles que, por algum motivo, desacatassem o instituído em lei.

Aliás, houve um aumento da severidade nas penalidades[132] direcionadas aos professores, acrescentando-se à lista de transgressões, o uso da disciplina para "[...] pregar doutrinas subversivas da ordem legal do país" (art. 250, VI). Para esse delito,

---

[132] "As penas previstas para os delitos continuavam iguais às anteriores, desde 'advertência particular, feita pelo diretor', até exclusão dos estudos em todas as escolas brasileiras, oficiais ou equiparadas" (CUNHA, 1980, p. 176).

os professores seriam “suspensos, por ato do Governo, pelo tempo que a este parecer conveniente, até um ano” (art. 250, parágrafo único).

As determinações contidas na Reforma Rocha Vaz, de 1925, indicam o interesse do Estado em aumentar seu controle sobre as instituições de ensino superior. Esse processo, entretanto, não ocorreu sem contradições.

> As divisões políticas das elites dirigentes faziam com que se defendesse, ao lado da limitação das oportunidades de acesso ao ensino superior, em defesa da ‘qualidade’ do seu produto, a adoção de medidas tendentes a favorecer as clientelas políticas e ideológicas das camadas médias, ávidas de conquistarem, pelos títulos das escolas superiores, a dignidade social/cultural que delas se esperava. (CUNHA, 1980, p. 171).

De fato, houve um movimento contrário à forte atuação estatal no ensino superior, mas esse movimento não foi suficiente para a redução da interferência do Estado nesse nível de ensino. Ao contrário, a Reforma Rocha Vaz acentuou ainda mais a fiscalização do Estado. Esse movimento centralizador continuou a expressar-se nos anos seguintes. Exemplo disso foi a promulgação, em 1928, do Decreto Federal n.º 5.616/28, que regulamentou a criação de universidades nos estados, mantendo o controle federal sobre o ensino superior.

O Decreto assegurou às universidades estaduais, de forma artificial a administração econômica e didática com autonomia. Essa garantia não era acessível

> Porque a concessão da autonomia estava condicionada ao cumprimento dos seguintes requisitos: patrimônio nunca inferior a trinta mil contos; nomeação do reitor pelo presidente do Estado; funcionamento efetivo anterior de quinze anos, comprovado por, no mínimo, três das escolas que compusessem a universidade (art. 2º). Somente após a satisfação de tais requisitos é que as universidades poderiam se organizar, didaticamente [...]. Mesmo assim [...] ficariam sujeitas à fiscalização do Departamento Nacional de Ensino, para

> verificação do cumprimento da lei e da satisfação dos fins de sua criação (art. 4º). (RANIERI, 1994, p.78)

Em suma, as reformas educacionais, elaboradas no início do período abordado, promoveram a facilitação ao acesso do ensino superior, a sua expansão e a criação de escolas livres. Essas modificações, em relação ao período anterior, dificultaram a ação fiscalizadora do Estado sobre esse nível de ensino, ameaçando, as funções atribuídas a ele: a formação das elites e dos profissionais liberais. Por isso, outras reformas foram elaboradas em sentido contrário, com estratégias direcionadas para conter o movimento expansionista, dificultar o acesso e ampliar o controle do Estado, ou seja, diminuir a autonomia das instituições de ensino superior. Essa tendência centralizadora vai perpassar o período seguinte (1930-1945), objeto de análise do próximo capítulo, havendo, até mesmo, a ampliação dos mecanismos controladores.

4 ESTRATÉGIAS ESTATAIS DE CONTROLE SOBRE O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL (1930-1945)

As instituições de ensino superior no período entre 1930 e 1945, assim como as demais instituições sociais, especialmente após 1937, com o estabelecimento do Estado Novo, estiveram sob forte controle do Estado. A intensificação da tendência centralizadora expressava-se já nos primeiros anos após a Revolução de 1930, movimento que, assim como tantos outros ocorridos na história do Brasil, possui interpretações distintas. Uns o classificam de revolução burguesa; outros negam essa hipótese; outros, ainda, o consideram uma contra-revolução por ser mais um pacto entre as elites para evitar a ascensão das classes populares. De modo geral, atribui-se a sua importância "[...] à articulação do conjunto de relações contraditórias que marcaram o lento processo de consolidação do capitalismo brasileiro e que, no curso dos anos, tornou hegemônica a fração industrial da classe dominante" (MORAES, 2000, p. 65).

Em meio a esse movimento "revolucionário", aumentavam as discussões acerca da educação, iniciadas na Primeira República (1889-1930). A educação passava a ser entendida, cada vez mais, como a mola propulsora do desenvolvimento econômico, seria a solução para a crise da sociedade. Ganhava mais força e ampliava suas perspectivas "a concepção de que a reforma da sociedade se daria pela reforma da

educação e do ensino assim como pelo espírito de ‘criação’ e de reprodução/modernização das ‘elites’, herdados da década anterior” (FÁVERO, 2000, p. 39).

Ao mesmo tempo em que a educação passava a ser vista como um direito de todos, intensificava-se a expressão do movimento centralizador, fazendo com que as instituições sociais, inclusive as destinadas ao ensino superior, permanecessem sob forte controle do Estado. Nesse contexto de ampliação do controle social, busca-se, no presente capítulo, investigar as principais estratégias desenvolvidas pelo Estado no sentido de aumentar seu poder sobre o ensino superior.

O Estado, ao intensificar seu poder sobre as instituições sociais, ampliou “[...] suas intervenções no campo político-econômico” para garantir as relações de compromisso que se desenvolviam no período da revolução (FÁVERO, 1980, p. 114). Essas relações, por serem resultado da combinação de interesses de diversos setores da sociedade[135], expressavam um certo “vazio de poder” (FAUSTO, 1975) ou uma “crise de hegemonia” (FÁVERO, 2000), ou seja, a impossibilidade[136] de

---

[135] A revolução de 1930 “[...] não fora obra de um partido, mas sim um movimento geral de opinião; não possuía, para guiar-lhe a ação reconstrutora, princípios orientadores nem postulados ideológicos definidos e propagados. Dela participaram e surgiram várias correntes de difícil aglutinação” (VARGAS, 1938, v. 3, p. 27). Do movimento que resultou nessa coalizão de forças, pode-se dizer que nele distinguiam-se, após a instalação do governo provisório, duas correntes: uma formada pelos tenentes e pelos representantes radicais (civis) das oligarquias, que tinham por objetivo um governo centralizado e como preocupação principal a “regeneração nacional” e a modernização: os chamados nacionalistas; e outra, composta pelos setores mais tradicionais das oligarquias que desejavam implantar os ideais liberais, como eleições livres, governo constitucional e plenas liberdades civis, denominados de constitucionalistas (SKIDMORE, 1975, p. 27).

[136] Essa impossibilidade estaria ligada ao fato de que “nenhum dos grupos participantes pode oferecer ao Estado as bases de sua legitimidade: as classes médias porque não têm autonomia frente aos interesses tradicionais em geral; os interesses do café porque diminuídos em sua força e representatividade política por efeito da revolução, da segunda derrota em 1932 e da depressão econômica que se prolonga por quase um decênio; os demais setores agrários porque menos desenvolvidos e menos vinculados com as atividades de exportação que ainda são básicas para o equilíbrio do conjunto da economia” (WEFFORT, 1960 apud FAUSTO, 1975, p. 104). Mas a ausência de supremacia política de um determinado setor social não impediu “[...] um deslocamento progressivo das posições no interior do bloco político dominante. Forçado pelas injunções causadas pela Grande Depressão e o conseqüente estrangulamento do mercado externo, o primeiro Estado Varguista foi compelido a ir além da função de mero árbitro entre as frações de classe dominantes e, mesmo mantendo um traço regressivo que o mantinha atado a interesses agro-exportadores, acabou por empreender uma política industrializante. Processo que não se deu sem conflitos, embora sem rupturas mais graves em seu interior. A rigor, o que ocorreu foi uma acomodação por conciliação e compromissos entre os múltiplos interesses em conflito” (MORAES, 2000, p. 71).

outra classe social assumir o poder político, em caráter exclusivo, após o declínio da burguesia cafeeira.

Nesse quadro, definia-se um novo modelo econômico no Brasil, ligado ao processo de industrialização, que passava a exigir qualificação para o trabalho, a requerer uma formação escolar, ainda que mínima, para melhor desempenho profissional[137]. Isso se justifica porque o capitalismo, especialmente o capitalismo industrial,

> [...] seja pelas exigências da própria produção, seja pelas necessidades do consumo que essa produção acarreta, necessita expandir o conhecimento a um número maior de pessoas. Ampliar a área social de atuação do sistema capitalista industrial é condição de sobrevivência deste. Ora, isso só é possível na medida em que as populações possuam condições mínimas de concorrer no mercado de trabalho e de consumir. Onde, pois, se desenvolvem relações capitalistas, nasce a necessidade da leitura e da escrita, como pré-requisito de uma melhor condição para concorrência no mercado de trabalho. (ROMANELLI, 1978, p. 59).

Embora o capitalismo industrial avançasse, desenvolvendo novas relações entre os homens e requerendo uma nova educação, o latifúndio ainda persistia e, com ele, "[...] toda a gama de situações culturais e de valores próprios da aristocracia rural decadente". Nesse sentido, a política educacional expressava o conflito existente na própria sociedade e sofria pressão das classes populares e médias, para que se

---

[137] A economia brasileira caracterizava-se como exportadora de alimentos e matérias-primas e importadora de bens industrializados e combustíveis. Contudo, as contradições geradas por esse tipo de desenvolvimento determinaram a progressiva substituição de importações por manufaturados locais. Romanelli (1978, p. 54) assim explica a passagem de um modelo para outro: "Quando a queda das exportações se tornou inevitável e a economia se voltou para o mercado interno, assinalou-se o início da passagem de um modelo econômico meramente exportador para outro voltado para a satisfação do consumo interno. Intensifica-se, pois, a substituição de produtos acabados importados por produtos de fabricação nacional, ao mesmo tempo que a agricultura começou a produzir também cada vez mais para o mercado interno. Esses dois fatores foram o sustentáculo da economia brasileira durante a crise e possibilitaram uma reação dinâmica aos efeitos que a crise provocara. Mas, foram, sobretudo, os responsáveis pelo aparecimento de outro modelo de desenvolvimento econômico, mormente de desenvolvimento industrial: o de substituição de importações". É interessante lembrar que o aceleramento do desenvolvimento industrial tornou inevitável a ruptura com a política oligárquica. Todavia esse rompimento, favorecido pela crise cafeeira; pela intensificação das lutas sociais e políticas; pela tendência ao fortalecimento do poder do Estado; pelo avanço da acumulação capitalista; pela implantação de um núcleo básico de indústria, não significou o fim das oligarquias. Elas permaneceram, mas, a partir de então, subordinadas ao poder central, com a perda do controle direto dos governos dos estados, para os quais foram designados interventores federais (MORAES, 2000, p. 63).

democratizasse o ensino[138], e das elites oligárquicas, que, mantidas no poder, utilizavam "[...] todos os meios disponíveis, inclusive a distribuição limitada de escolas e a legislação do ensino", para tentar assegurar o controle sobre a expansão de ensino, enfim sobre a educação e o caráter "elitizante" dessa (ROMANELLI, 1978, p. 61-62).

Diversas medidas foram tomadas no sentido de aumentar o controle sobre a educação; uma delas foi a criação, em 1930, do *Ministério da Educação*, que teve como seu primeiro titular Francisco Campos. Esse Ministério passou a controlar os assuntos que, até então, eram de responsabilidade do Departamento Nacional de Ensino e outros temas que ficavam sob a dependência do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, como as escolas profissionais não superiores. Além disso,

> O Departamento Nacional de Ensino foi transferido para o Ministério da Educação, controlando a Universidade do Rio de Janeiro, as escolas superiores federais localizadas nos estados, a Escola Nacional de Belas-Artes, o Instituto Nacional de Música, o Colégio Pedro II, o Instituto Nacional de Surdos-Mudos e a Superintendência dos Estabelecimentos de Ensino Comercial. (CUNHA, 1980, p. 251).

Inicialmente, a estruturação do Ministério não implicou numa total submissão da educação em relação ao Estado, já que o Distrito Federal e os estados permaneciam com seus próprios mecanismos de controle da educação primária, secundária e profissional. Mas,

> [..] o fato de a burocracia educacional estar unificada, no plano federal, propiciou a esta instância do Estado instrumentos de centralização, tão logo houve condições políticas e institucionais para

[138] Como classe média desse período, Skidmore (1975, p. 32) relaciona "os empregados no comércio, na indústria leve, nas profissões liberais e na burocracia". Para o autor, "ainda que esse grupo não tivesse, de modo algum, articulado plenamente uma mentalidade de classe que o pudesse colocar em oposição consciente à economia de exportação dominada pela agricultura, constituía afinal o maior grupo isolado de adeptos do constitucionalismo liberal".

> isso, após 1935 e, com mais força, durante o Estado Novo. (CUNHA, 1980, p. 252).

O caráter ambíguo que caracterizou os primeiros anos após a Revolução de 1930, produto das relações de compromisso que se firmaram no período, expressou-se também na política educacional, nas reformas de ensino promovidas então. A Reforma Francisco Campos[139] ainda que tenha por diversas vezes reconhecido, nos termos da lei, a importância da autonomia das instituições de ensino superior, foi altamente centralizadora, pois atribuiu ao Estado poder para exercer sua tutela sobre todos os domínios do ensino no país.

> Tratava-se de adaptar a educação a certas diretrizes que, notadamente a partir de 1930, foram sendo definidas tanto no campo político quanto no campo educacional, no sentido de criar um ensino mais adequado à "modernização" do país, com ênfase na capacitação para o trabalho e na formação das "elites". (MORAES, 2000, p. 133).

Nesse contexto, vale lembrar que o ensino religioso[140], impedido de fazer parte do currículo escolar pela Constituição de 1891, foi introduzido nas escolas oficiais,

---

[139] Essa Reforma dividia-se em três partes: "uma geral, relativa à organização das Universidades brasileiras; outra que contém a reorganização da Universidade do Rio de Janeiro e de todo o ensino superior da República, e a terceira, em que se cria o Conselho Nacional de Educação e se definem as suas atribuições" (CAMPOS, 1980, p. 129).

[140] "A preocupação da Igreja Católica com a perda de hegemonia doutrinária, no plano mundial, vinha do século XVI, quando da Reforma Protestante, intensificando-se com a Revolução Francesa, em fins do século XVIII, promovendo a secularização do Estado, separando-o da Igreja, e, ainda mais, em 1917, com a instalação do primeiro Estado Socialista, na Rússia. As reações não tardaram. Data deste ano um Código de Direito Canônico, parcialmente regulamentado em 1929 pela encíclica papal *Divini illius Magistri*. Determinavam, o código e a encíclica, ser proibido aos católicos colocarem seus filhos em escolas leigas, fossem elas únicas (obrigatórias para todos) ou mistas (com ensino religioso separado do resto da instrução), além de condenarem a co-educação, isto é, a presença de alunos de ambos os sexos na mesma sala. Os dois documentos atacavam a tendência do Estado de assumir o controle da educação escolar, pois temiam a possibilidade das escolas serem usadas para a pregação de doutrinas contrárias à católica" (CUNHA, 1980, p. 252).

primárias, secundárias e normais em 1931[141]. Ainda que o decreto que o instituiu não tenha feito referências ao ensino superior, a discussão criada acerca de seu conteúdo,

> [...] polarizando as atenções, e colocando a ABE na defensiva, abriu espaço para que as medidas de política educacional da corrente autoritária, relativas ao ensino secundário e superior, fossem poupadas da crítica dos liberais, hegemônicos naquela associação. (CUNHA, 1980, p. 257).

Além da laicidade de ensino, os conflitos giravam em torno da obrigatoriedade do Estado assumir a função educadora e a co–educação[142]. As necessidades criadas pelo novo modelo econômico em implantação expressavam a idéia de que havia chegado a hora de o Estado responder pelo controle da educação e que, portanto, esta deveria ser gratuita e obrigatória (ROMANELLI, 1978, p. 143)[143].

---

[141] A justificativa de Francisco Campos, para a introdução no ensino de religião nas escolas, partiu do princípio de que o objetivo da escola estava voltado para a formação do homem; formação que implicava em uma concepção ético-religiosa da vida, que não poderia ser ditada pelo Estado sem que se violasse o direito dos pais à educação dos filhos. Assim, era dever do Estado garantir o ensino religioso nas escolas oficiais, deixando os pais optarem pela religião a ser ensinada aos filhos. Mas, "[...] nas escolas oficiais só haveria aulas de religião, para um credo específico, se o número de interessados fosse igual ou superior a 20". Esse critério técnico implicava em reconhecer, não explicitamente, que o sinônimo de religião era o catolicismo, dada a predominância de católicos na população do país, principalmente na população escolarizada (CUNHA, 1980, p. 254). A medida que introduziu o ensino religioso nas escolas, acirrou ainda mais os conflitos existentes entre as duas tendências expressas na sociedade e, conseqüentemente, na política educacional: a liberal e a centralizadora. Sobre isso, Azevedo (1976, p. 171-172) comenta: "O Decreto do Governo Provisório, instituindo nas escolas oficiais o ensino religioso facultativo, que fazia parte integrante e fundamental das reivindicações católicas e da política escolar da Igreja, forneceu matéria para debates longos e acirrados, aprofundando a linha de demarcação entre a maior parte dos reformadores, em cujo programa figurava a laicidade do ensino, e os educadores católicos que tomaram posições na defesa de pontos capitais do seu programa escolar e, especialmente, do ensino religioso nas escolas públicas. [...] Esses dois grupos entraram francamente em conflito, não só quanto a pontos de vistas doutrinários, relativos aos problemas pedagógicos e às relações entre o Estado e a educação, mas particularmente quanto à execução do decreto sobre o ensino religioso que ocorreu, a princípio, numa atmosfera carregada de suspeitas e de prevenções". Vale lembrar que a introdução do ensino religioso nas escolas foi concretizada com a Constituição de 1934.

[142] A co–educação é a igualdade de direitos dos dois sexos à educação; dar ao homem e à mulher as mesmas oportunidades educativas. Os reformadores educacionais entendiam "que as diferenças que pudessem existir, quanto à ação pedagógica, só poderiam advir das naturais diferenças psicológicas dos indivíduos, seus interesses e aptidões. Essas diferenças, segundo as descobertas da ciência, não advinham da diferença de sexos" (ROMANELLI, 1978, p. 144).

[143] O movimento de defesa da educação como direito de "todos", iniciado já no período anterior, ganhava maiores proporções.

Em meio a essas reivindicações, o Estado desenvolveu instrumentos capazes de aumentar, ainda mais, seu controle sobre as instituições de ensino. Criou-se, assim, no próprio ministério,

> [...] um serviço de registro de professores e **um serviço especializado na inspeção das escolas** secundárias estaduais, municipais e particulares. Esse serviço contava com um corpo permanente de inspetores, divididos por grupos de disciplinas afins, os quais deveriam ser recrutados por concurso, segundo normas rígidas e detalhadas. Os inspetores tinham a atribuição de assistir aulas e exames, devendo argüir e fazer argüir alunos por eles escolhidos, apreciar o critério de atribuição de notas, **relatar ao ministério os trabalhos desenvolvidos por professores e alunos de cada disciplina**, de cada série, de cada escola secundária. (CUNHA, 1980, p. 260, grifo nosso).

A criação do *Conselho Nacional de Educação*, em 1931, órgão máximo destinado a assessorar o ministro na administração e dar direção à educação nacional, é mais um mecanismo do Poder Central para ampliar o controle sobre a educação. A maioria dos membros deste Conselho, vale informar, era vinculada ao ensino superior, havendo

> [...] um representante de cada universidade federal ou equiparada; um representante de cada um dos institutos federais de ensino de direito, medicina e engenharia, não incorporados a universidades; um representante do ensino superior estadual equiparado; um representante do ensino superior particular equiparado. (CUNHA, 1980, p. 260).

O Conselho Nacional de Educação, na concepção de Campos (1980, p. 149-150, grifo nosso), seria “[...] uma utilidade de caráter imperioso e inadiável” e passaria a “[...] **exercer funções de superintendência e de controle em tudo quanto se refira às equiparações de institutos de ensino secundário e superior aos modelos oficiais**”. De fato, ele

> [...] tornou-se o desaguadouro de intermináveis questões levantadas pelas instituições de ensino superior (IES) [...]. Com suas centenas de pareceres e resoluções anuais, acabou sendo **um dos principais instrumentos do controle asfixiante do Governo Federal sobre as IES.** (MATTOS, 1985, p. 22, grifo nosso).

Ainda naquele ano, foi instituído pelo **Decreto Federal n.º 19.851, de 11 de abril de 1931**, (BRASIL, 1972e) o primeiro ato legislativo sobre o sistema universitário no Brasil, que adotou, como regra de organização do ensino superior brasileiro, o sistema universitário[144]. O **Estatuto das Universidades Brasileiras,** caracterizado por Azevedo (1976, p. 169) como parte central da Reforma Francisco Campos, determina em seu Artigo 1º as finalidades do ensino universitário:

> [...] elevar o nível da cultura geral; estimular a investigação científica em quaisquer domínios dos conhecimentos humanos; habilitar ao exercício de atividades que requerem preparo técnico e científico superior; concorrer, enfim, pela educação do indivíduo e da coletividade pela harmonia de objetivos entre professores e estudantes e pelo aproveitamento de todas as atividades universitárias, para a grandeza da Nação e para o aperfeiçoamento da Humanidade.

A investigação científica e o preparo profissional, que, de fato, podem ser considerados as reais funções da universidade moderna, constam como princípios da universidade brasileira. Mas,

> [...] apesar de ambos constarem da declaração de princípios da legislação, a Universidade brasileira vem perseguindo, desde sua criação, apenas os objetivos ligados à formação profissional, salvo raríssimas exceções. (ROMANELLI, 1978, p, 133).

---

[144] Ao se criar a Universidade do Rio de Janeiro, em 1920, não foram impostos padrões organizacionais a outras universidades que viessem a ser fundadas, embora surgissem limitações a iniciativas desse tipo (CUNHA, 1980, p. 260).

A Reforma do Ensino Superior "[...] representa um estado de equilíbrio entre tendências opostas" (CAMPOS, 1980, p. 129). As palavras do ministro da educação expressam uma característica de sua época em que a busca de equilíbrio foi

> [...] uma constante em todo o período que sucedeu a revolução de 1930 e reflete bem, em termos de realidade brasileira, o mecanismo de cooptação e o estado de compromisso que vai caracterizar o período. Não é sem razão que se diz que o Estatuto das Universidades Brasileiras, apesar de ter méritos, é uma média de aspirações; apresenta caráter ambíguo, mascarando a realidade. (FÁVERO, 1980, p. 47).

Ainda que o Estatuto fosse merecedor de críticas, foi a partir dele que a idéia de universidade assumiu novo formato. Difundiu uma concepção que extravasou a de simples aglomerado de faculdades profissionalizantes, motivo que faz Fávero (1980, p. 45) considerá-lo como "[...] marco estrutural da concepção da universidade em nosso país".

A partir de então, uma universidade[145], para constituir-se enquanto tal, seria obrigada a congregar "[...] pelo menos três dos seguintes institutos de ensino superior: Faculdade de Direito, Faculdade de Medicina, Escola de Engenharia e Faculdade de Educação, Ciências e Letras" (Art. 5.º, I)[146]. Essa medida consagrava

> [...] a falta de diversificação de nosso ensino superior, ao mesmo tempo que se reforçava a velha concepção aristocrática de ensino. A lei refletia, assim, uma das contradições de nossa vida política e social. O poder que havia derrubado a antiga ordem social oligárquica era composto de forças antagônicas, que se sustentavam

---

[145] A universidade constituiria a unidade administrativa e didática reunindo, "[...] sob a mesma direção intelectual e técnica, todo o ensino superior", tendo duplo objetivo: "[...] equiparar tecnicamente as elites profissionais do país e proporcionar ambiente propício às vocações especulativas e desinteressadas, cujo destino, imprescindível à formação da cultura nacional, é o da investigação da ciência pura" (CAMPOS, 1980, p. 129). Esse último objetivo, voltado para o desenvolvimento da pesquisa, não encontrou campo favorável a sua concretização. Desse modo, a universidade permaneceu "[...] voltada para o preparo profissional, com o ensino limitado à transmissão de conhecimentos já adquiridos sem lugar para a investigação científica" (FÁVERO, 1980, p. 39).

[146] O Artigo 5º, IV determina que "as universidades brasileiras poderão ser criadas e mantidas pela União, pelos Estados ou, sob a forma de fundações ou de associações, por particulares, constituindo universidades federais, estaduais e livres".

> precariamente, pois só eventualmente se achavam ligadas. Enquanto não houve radicalização de posições entre progressistas e conservadores, entre tenentes e constitucionalistas, foi possível o compromisso mútuo, a mútua tolerância e a mútua concessão. Dessa forma, o velho sobreviveu no novo, até na organização do ensino. É à velha concepção, ainda remanescente, que se devem imputar a consagração e a obrigatoriedade de manter, na constituição de universidades brasileiras, esses cursos formadores de profissionais para as carreiras liberais. (ROMANELLI, 1980, p. 134).

Uma importante estratégia desenvolvida pelo Estado, para controlar o ensino superior, foi a definição da forma de escolha dos membros para administrar os institutos universitários. Cada instituto seria administrado por um *diretor,* por um *Conselho Técnico-administrativo* e pela *Congregação* (art. 26). O diretor deveria ser **nomeado pelo governo,** "[...] que o escolherá de uma lista tríplice na qual serão incluídos os nomes de dois professores catedráticos [...]" (art. 27). O *Conselho Técnico-administrativo*[147] deveria se constituir "[...] de três ou seis professores catedráticos em exercício do respectivo instituto, **escolhidos pelo Ministro da Educação e Saúde Pública**" (art. 29) (grifo nosso). A *Congregação* seria constituída pelos "[...] professores catedráticos efetivos; pelos docentes livres em exercício de catedrático e por um representante dos docentes livres, eleito pelos seus pares [...]"(art. 31). Já a administração central da universidade seria efetuada por um *reitor,* **nomeado pelos respectivos governos** (federal ou estadual)[148] e por um *Conselho*

---

[147] Ao *Conselho técnico-administrativo* foi transferida "a maioria das atribuições até então exercidas pela Congregação, tais como a emissão de pareceres sobre assuntos didáticos; a revisão de programas de ensino; a autorização para a realização dos cursos previstos no regulamento; a aprovação de seus programas, etc." (RANIERI, 1994, p. 80).

[148] O reitor de uma universidade oficial seria escolhido dentre uma lista elaborada pelo Conselho Universitário, contendo três nomes de professores do ensino superior, brasileiros natos (art. 15 e 16).

Universitário[149]*.* Caso a universidade fosse livre, teria liberdade para nomear seu reitor; porém **o ministro poderia vetá-lo**[150].

Todos os órgãos, vale observar, eram constituídos, em sua maioria absoluta, por ***professores catedráticos***[151], bem como

> [...] a maior parte dos cargos e funções da universidade estava nas mãos desses professores que, além de deter o comando (reitoria, direção de faculdades, escolas e institutos), tinham voz ativa nos organismos de deliberação e de consulta da instituição universitária. (FÁVERO, 1980, p. 54).

Os catedráticos, juntamente com os docentes–livres e os auxiliares de ensino, formavam o corpo docente. As duas últimas categorias de docentes, todavia, caracterizavam-se pela grande dependência em relação aos primeiros. Isso,

> [...] ao mesmo tempo em que consagra um espírito aristocrático na condução do ensino, criava o mesmo tipo de relacionamento vigente entre os políticos e sua clientela, numa verdadeira transplantação, para o âmbito universitário, das relações sócio-políticas características do coronelismo. (ROMANELLI, 1978, p. 134).

Sobre o poder dos catedráticos, Leão de Mattos (1985, p. 21) assim pronuncia-se:

---

[149] O *Conselho Universitário* era presidido pelo reitor e constituído pelos diretores dos institutos que compõem a universidade; por dois representantes de cada congregação, por um representante da associação de diplomados; pelo presidente do Diretório Central dos estudantes.

[150] Esse poder de veto do ministro perdurou até o decreto 24.279/34, quando se regulamentaram os requisitos para a equiparação das universidades estaduais e livres às federais (CUNHA, 1980, p. 261).

[151] "No Brasil, os privilégios do professor catedrático constituem uma aquisição histórica, apresentando-se o regime de cátedra como núcleo ou *alma mater* das instituições de ensino superior, a partir de 1808 [...]. Os Estatutos que regulamentavam os cursos jurídicos, em 1827, previam que os professores teriam todas as honras e prerrogativas de que gozavam os da Universidade de Coimbra [...]" (FÁVERO, 2000, p. 87). A idéia de cátedra "[...] é retomada no Estatuto das Universidades Brasileiras, o qual preconizava que a vitaliciedade não seria adquirida apenas por concurso, mas após dez anos de atividades docentes. Neste período, o professor deveria oferecer novas provas de capacidade: trabalhos, dedicação ao ensino etc... decorrido um prazo, seria julgado por uma comissão, podendo ser investido na cátedra por título vitalício. Na prática, ocorria que, completados os dez anos, feito o concurso e sem pôr em prática as demais exigências, automaticamente o professor adquiria vitaliciedade; passava a ser 'dono da cadeira', até sua aposentadoria ou morte" (FÁVERO, 1980, p. 92). Para maiores esclarecimentos ver: FÁVERO, Maria de Lourdes A. *Universidade do Brasil*: das origens à construção. v. 1, Rio de janeiro: Editora UFRJ / Inep, 2000.

> O *Estatuto das Universidades Brasileiras* deixou [...] intocado um “nó” na base da instituição que pretendeu manter sob controle: o catedrático. Compunham os catedráticos a Congregação, órgão normativo da escola ou faculdade. Através dela inclusive controlavam eles com exclusividade o processo seletivo de novos docentes, mantendo-se os “feudos”. Desenvolvendo entre si intensa atividade política em relação aos cargos de direção e aos símbolos de *status*, ciosos de suas áreas de competência, eles eram, afinal, responsáveis pelo que se fazia ou se deixava de fazer em matéria de ensino e pesquisa. [...] Sem julgar-lhes o mérito nem as deploráveis conseqüências para o desenvolvimento da universidade, **os grupos de catedráticos foram o único fulcro de autonomia e força de base que as universidades públicas tiveram na história de suas relações com o Governo.** (grifo nosso).

O controle do Estado sobre o ensino superior pode ser constatado, também, pela forma de organização administrativa da universidade, cuja **aprovação ficou sob responsabilidade do Ministro da Educação e a sua modificação dependente de um parecer do Conselho Nacional de Ensino** (art. 7º). Essa medida, que restringiu de modo significativo a liberdade universitária, leva a pensar que a autonomia prevista no Artigo 9º, “[...] autonomia administrativa, didática e disciplinar, nos limites estabelecidos” era uma autonomia bastante limitada.

Como justificativa a essa limitação à liberdade universitária, Campos (1980, p. 131) afirmou que o projeto **optou pela “autonomia relativa” por considerá-la uma orientação “prudente e segura”,** com critérios indispensáveis a uma autonomia mais ampla. E continua o Ministro:

> Seria de mau conselho que, neste período inicial e ainda embrionário e rudimentar da organização universitária, se tentasse, com risco de graves danos para o ensino, o regime da autonomia integral. [...] A autonomia integral será, assim, obra de conquista do espírito universitário, amadurecido, experiente e dotado do seguro e firme sentido de direção e de responsabilidade, ao invés de constituir uma concessão graciosa e extemporânea, destinada antes a deseducar do que a formar, no centro universitário, o senso de organização, de comando e de governo.

A prometida “autonomia integral”, de que falava o ministro, de fato, não acontecera. O controle rígido sobre as instituições de ensino superior foi mantido. Não se pode negar que o Estatuto possui “alguns traços de flexibilidade” (expressão de Cunha). O Artigo 3.º, por exemplo, embora fixe o regime universitário no país, admite variantes regionais[152]; os artigos 95 a 98 conferem certa “autonomia para a elaboração de regimes disciplinares individualizados” (RANIERI, 1994, p. 80). Porém, os mecanismos criados pelo Estado, para ampliar o controle sobre as instituições universitárias, impuseram limites bastante estreitos para que realmente se manifestasse a autonomia universitária.

Observa-se, então, que o Estado criou um instrumento de controle e de centralização que, ao mesmo tempo em que anunciou a liberdade das universidades, procurou restringi-la ao máximo, **criando Conselhos Técnico-administrativos em cada instituição universitária, com o propósito de conter os poderes das Congregações**. Esse movimento, que ora proclama a autonomia dos estabelecimentos e ora intensifica o controle sobre eles, “[...] o que dá margem, ao mesmo tempo, a uma abertura momentânea e a um fechamento subseqüente” (FÁVERO, 2000, p. 72), não deixa de ser uma importante estratégia de controle e centralização**.** Nesse sentido, pode-se dizer que o Estatuto das Universidades Brasileiras

> [...] **culmina e encerra a primeira fase de organização da Universidade no Brasil e de redefinição da política de supervisão e controle do Governo Federal em relação a ela.** Se não estava adiante de seu momento, não nasceu defasado no tempo como a maior parte da legislação do ensino superior. A prova disso é que ele orientará, em grande linhas, toda a formação e desenvolvimento das universidades por mais de trinta anos, sendo a

[152] O artigo 3º do Estatuto das Universidades Brasileiras assim determina: “o regime universitário no Brasil obedecerá aos preceitos gerais instituídos no presente decreto, podendo, entretanto, admitir variantes regionais no que respeita à administração e aos modelos didáticos”.

> base de seus estatutos individuais. (MATTOS, 1985, p. 20, grifo nosso).

O Estatuto e as demais reformas desse período, por serem produtos "[..] de transações e compromissos entre várias tendências, correntes e direções de espírito [...]" (CAMPOS, 1980, p. 129), são marcados por contradições que, às vezes, lhes dão caráter dúbio, característica que não pode ser entendida como um traço isolado da personalidade do Ministro da Educação ou daqueles que participaram do projeto de reforma. Ao contrário, representa as contradições do momento histórico, em que a sociedade "[...] oscilava entre a necessidade de inovar e organizar a vida social, em novas bases, e a velha ordem, com a qual ainda estava seriamente comprometida" (ROMANELLI, 1978, p. 142).

Uma medida, que expressou bem esse conflito entre duas concepções políticas distintas, foi a adotada no Decreto Federal n.º 21.241/32, ao mesmo tempo em que consolidou a organização existente, acrescentou algumas modificações, como a possibilidade de inclusão de disciplinas diferentes daquelas previstas no currículo secundário. Essa medida, provavelmente, teve efeito contraditório e acabou por criar "[...] condições para a reforma de Anísio Teixeira, no Distrito Federal, um dos pontos altos da política educacional liberal" (CUNHA, 1980, p. 260).

Ainda que a tendência centralizadora se fizesse sentir em todos os âmbitos sociais, existiam iniciativas, no campo da educação, que expressavam posições contrárias. Exemplo disso foi o documento organizado em 1932, endereçado *ao povo e ao governo,* denominado *A Reconstrução Educacional no Brasil*, conhecido como

Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, resultado de uma conciliação entre os diversos educadores liberais[153].

Outras iniciativas contrárias à centralização na educação superior foram expressas após a derrota das oligarquias de São Paulo na Revolução Constitucionalista de 1932[154], movimento que contribuiu

> [...] para uma tomada de consciência, por parte das elites paulistas, da falta de quadros políticos com formação científica. É nesse contexto que surge, em São Paulo, em 1933, **a Escola Livre de Sociologia e Política**, e, no ano seguinte, a **Universidade de São Paulo**. Ainda nos anos 30, no Rio de Janeiro, é criada a **Universidade do Distrito Federal**, como parte de um programa de educação pública para a capital da República. (FÁVERO, 2000, p. 48, grifo nosso).

A ligação entre a derrota político-militar e a criação da ***Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo*** (ESCOLA..., Manifesto..., 1980) pode ser percebida no *Manifesto da Fundação da Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo*, documento assinado por professores, industriais e intelectuais que lamentavam a "[...] falta de uma elite numerosa e organizada, instruída sob métodos científicos [...],

---

[153] Getúlio Vargas pediu aos participantes da IV Conferência Nacional, realizada em 1931, a elaboração dos princípios norteadores da política educacional do novo regime. Como não houve consenso, os educadores liberais divulgaram o Manifesto, explicitando suas idéias. O fato desses educadores não constituírem um grupo indiviso, fez com que o Manifesto não possuísse um discurso homogêneo, mas "uma colagem de princípios elitistas e igualitaristas, refletindo a heterogeneidade ideológica de seus signatários" (CUNHA, 1980, p. 243). Para esse autor, a principal marca dos **liberais elitistas** (**Fernando de Azevedo**), no Manifesto, talvez seja "[...] a ênfase exagerada [...] nos aspectos biológicos, psicológicos, administrativos e didáticos do processo educacional, desviando espaço de outros temas". Já os **igualitaristas** (**Anísio Teixeira**) deixaram sua participação marcada no documento "[...] pela condenação direta do papel da educação na discriminação social (denominada segregação), principalmente pela existência de dois sistemas escolares paralelos, o primário-profissional e o secundário-superior, servindo de 'instrumentos de estratificação social'. Em contraposição, propunham a criação de uma escola única para todos os indivíduos, de 4 a 14 anos, para se evitar o divórcio entre trabalhadores manuais e intelectuais. No que se refere ao ensino superior, o manifesto apresenta, também a dualidade de posições que permeia todo o seu discurso. Ao lado da função atribuída à universidade de formar a elite dirigente, dinâmica e aberta, aparece a de criar e difundir ideais políticos, tomando partido na construção da democracia".

[154] A concentração de poderes do Estado fez com que os membros divergentes da coligação "revolucionária" lutassem pelo poder. Tendo por objetivo o restabelecimento da ordem jurídico-constitucional, suspensa com a Revolução de 1930, as velhas classes dirigentes paulistas entraram em luta contra o poder central, aglutinadas e organizadas na Revolução Constitucionalista de 1932 (FÁVERO, 1980, p. 56-57). Essa "revolução" teve como principal objetivo a intenção da elite paulista em voltar ao poder. "A razão que deu nome à 'Revolução' de 32 [...] foi mais uma maneira de dar significação nacional ao movimento" (RIBEIRO, 1982, p. 99). Esse movimento foi derrotado pelas forças ligadas ao Governo Central.

capaz de compreender, antes de agir, o meio social em que vivemos”[155]. De fato, o objetivo de alguns setores sociais, ao criar essa escola[156], não era o de “[...] formar uma elite intelectual nova e diferente, mas, (re)formar a existente, aparelhando-a para novas arremetidas na tomada do poder político do qual se achavam destituídos” (CUNHA, 1980, p. 236)[157].

O Estatuto dessa Escola (ESCOLA..., Estatuto..., 1980), cabe observar, não explicita qualquer relação dessa instituição com o Estado, exceto em seu artigo 31, quando determina que “os serviços da Escola serão mantidos pelas taxas e mensalidades dos alunos, doações de particulares e subvenções dos Poderes Públicos”. Os órgãos administrativos, *Conselho Superior* e *Diretoria*, seriam formados por “[...]15 membros efetivos, sete dos quais pertencentes ao grupo de fundadores, o Diretor, e um representante da Congregação dos Professores” (arts 4º e 5º). O primeiro Conselho Superior deveria compor-se dos membros eleitos pela Assembléia dos fundadores. A cada três anos, seriam substituídos cinco membros do Conselho, indicando-se, por sorteio, os que perderiam o mandato na primeira substituição. As

---

[155] E continua o Manifesto: “Está na consciência de todos essa grande falta. Ainda há pouco, na guerra civil desencadeada em nosso Estado, e também agora, na luta para refazer-se dos efeitos dessa guerra e das aflições que a antecederam, o povo sente-se [...] vacilante. Quer agir, tem vontade de promover algo de útil, cogita de uma renovação benéfica, mas não encontra a mola central de uma elite harmoniosa, que lhes inspire confiança, que lhe ensine passos firmes e seguros.[...]. Falta em nosso aparelhamento de estudos superiores, além de organizações universitárias sólidas, um centro de cultura político-social apto a inspirar interesse pelo bem coletivo, a estabelecer a ligação do homem com o meio, a incentivar pesquisas sobre as condições de existência e os problemas vitais de nossas populações, a formar personalidades capazes de colaborar eficaz e conscientemente na direção da vida social. A fundação da ESCOLA LIVRE DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA DE SÃO PAULO vem preencher essa lacuna evidente” (in FÁVERO, 1980, p. 171).

[156] **A Escola Livre de Sociologia e Política** “foi constituída como uma fundação de direito privado, oferecendo um curso livre, isto é, sem pretender reconhecimento de privilégio ocupacional pelo Estado. Os recursos provieram de doações de pessoas físicas e jurídicas, entre as quais Roberto Simonsen [...] e o jornal *O Estado de São Paulo* (Júlio de Mesquita Filho). O Conselho Superior da fundação estava originalmente composto do próprio interventor federal no estado, Armando Salles de Oliveira, e de Roberto Simonsen, entre outros” (CUNHA, 1980, p. 236). Essa escola desenvolveu-se desde o início como centro de estudos e pesquisas, destinado não somente a dar um aperfeiçoamento desinteressado àqueles que a freqüentassem, mas também a preparar indivíduos, tanto para ocuparem cargos de direção ou prestarem assessoria na administração pública, como em empresas particulares. Organizada segundo modelos de institutos europeus e americanos, foi a partir de 1938, reconhecida como instituição complementar da USP, servindo, mais tarde, como “modelo para a regulamentação federal do ensino de sociologia e política no país: Decreto-lei nº 9.786, de 6 de setembro de 1946” (FÁVERO, 1980, p. 57).

[157] Luiz Antônio Cunha chegou a essa conclusão após examinar a lista dos alunos do primeiro ano do curso, em 1933, quando observou que entre eles estavam diversos signatários do *Manifesto da Fundação* da escola, como, por exemplo, Roberto Simonsen, industrial paulista, mais tarde, professor daquela instituição (1980, p. 237).

vagas seriam preenchidas em sessão conjunta do Conselho Superior e Conselho Técnico (art. 6º).

Quanto à ***Universidade de São Paulo*** *(USP)*, apesar de sua origem política estar relacionada ao ano de 1932, foi em 1933 que ela começou a tomar forma; ano em que o interventor do Estado de São Paulo, Armando Salles de Oliveira[158], designou uma comissão para a elaboração do projeto da criação da Universidade Estadual[159]. Tal Comissão tinha em Júlio Mesquita (do jornal *O Estado de São Paulo*) a liderança política e Fernando de Azevedo, relator do projeto, a liderança pedagógica; ambos, "perfeitamente articulados" (FÁVERO, 1980, p. 61).

As palavras de Mesquita, lembradas por Cunha (1980, p. 238), expressam bem os objetivos da criação da USP: "Vencidos pelas armas, sabíamos perfeitamente que só pela ciência e pela perseverança no esforço voltaríamos a exercer a hegemonia que durante longas décadas desfrutávamos no seio da federação". Em um contexto em que se iniciava o desenvolvimento industrial, era necessário capacitar as elites. Assim, a Universidade de São Paulo nasce com uma missão bem definida e com dupla tarefa: formar as elites intelectuais com conhecimentos científicos e

---

[158] Armando Salles de Oliveira, membro da oligarquia paulista, foi nomeado interventor de São Paulo após a derrota da Revolução Constitucionalista de 1932. Essa medida foi adotada como solução conciliatória entre o Estado e a oligarquia de São Paulo (CUNHA, 1980, p. 213).

[159] Sobre essa universidade, Azevedo (1976, p. 187) afirma que "[...] se a verdadeira organização universitária foi instituída pelo decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931, [...] a primeira universidade que teve o Brasil, criada com um novo espírito e uma organização nova, e já sob o regime estabelecido, foi a de São Paulo". A grande inovação dessa universidade foi a criação da **Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras**, uma das primeiras unidades universitárias de pesquisa no país, surgida como um centro de renovação e de formação de elites culturais e políticas (FÁVERO, 1980). A Faculdade de Filosofia, Ciências e Artes foi "[...] concebida como o **'coração da universidade'**, seria o lugar onde se desenvolveriam 'os estudos de cultura livre e desinteressada'. Nela funcionaria uma espécie de curso básico, preparatório a todas as escolas profissionais, assim como para os seus próprios cursos. Lá os alunos estudariam as matérias fundamentais de todos os cursos (matemática, física, química, biologia, estatística, economia e outras), após o que se encaminhariam para as faculdades propriamente profissionais. Essa forma de integração dos cursos era entendida como um anteparo diante das tendências desagregadoras impostas pela crescente especialização do saber, capaz de atingir até mesmo o saber 'desinteressado', cultivado na própria faculdade de Filosofia, Ciências e Letras. Para integrar o corpo docente da nova universidade foram contratados, logo no primeiro ano de funcionamento, 13 professores europeus (seis franceses, quatro italianos e três alemães)" (CUNHA, 2000, p. 168). Vale lembrar que a busca da de integração do conhecimento, colocando todas as ciências dentro de uma única faculdade, a de Filosofia, pauta-se em um dos princípios do **modelo universitário humboldtiano.**

> [...] prepará-las para novas formas de atividades que naquele momento começavam a se apresentar na sociedade. Em suma, os fundadores da USP consideravam-se uma elite e, assim, reconheciam ser necessário terem capacidade de organizar a sociedade política em todo o seu complexo organismo de serviços, inclusive na esfera estatal, em vista da necessidade de criar condições mais favoráveis à expressão da própria classe dirigente. (FÁVERO,1980, p, 61).

Ao que parece, o **Decreto Estadual nº 6.283, de 25 de janeiro de 1934** (ESTADO DE SÃO PAULO, 1980), **que institucionalizou a criação da Universidade de São Paulo**[160]**,** foi menos rígido do que o Estatuto das Universidades Brasileiras. Dentre as medidas de caráter descentralizador, pode-se citar o Artigo 3.º, parágrafo único, que determina que **os institutos oficiais que constituíssem a USP seriam autônomos podendo "[...] expedir certificados, diplomas e conferir grau nas diversas atividades profissionais**"; e o Artigo 48, referente aos estatutos da instituição, cuja elaboração seria de responsabilidade do Conselho Universitário e a aprovação, do Governo do Estado. Não se fez, neste artigo, nenhuma referência ao Ministro da Educação, como fora feito no Estatuto; ou seja, **a elaboração do Estatuto dessa universidade ficaria restrita ao governo do Estado de São Paulo, portanto, sem a intervenção federal e sem o controle do Poder Central.**

Os indícios de redução do controle do Estado em relação à universidade, observáveis no Decreto antes citado, parecem ter sido contidos quando foram aprovados, pelo presidente Getúlio Vargas, em 3 de setembro de 1934, os *Estatutos da Universidade de São Paulo* (Decreto Federal nº 6.533/34). Esse Decreto

---

[160] Segundo o Artigo 3.º, a USP seria constituída pelos seguintes institutos: "Faculdade de Direito; Faculdade de Medicina; Faculdade de Farmácia e Odontologia; Escola Politécnica; Instituto de Educação; Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras; Instituto de Ciências Econômicas e Comerciais; Escola de Medicina Veterinária; Escola Superior de Agricultura; Escola de Belas-Artes". Mas o Instituto das Ciências Econômicas e Comerciais e a Escola de Belas-Artes não vingaram. Em contrapartida, "a criação da Faculdade de Educação e da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras realizava antigo projeto de Fernando Azevedo para o ensino superior, já anunciado na pesquisa de 1926 para *O Estado de São Paulo*" (CUNHA, 1980, p. 239).

> [...] introduziu algumas modificações nos estatutos originais — que, por sua vez, já haviam sido elaborados sem o caráter liberalizante do decreto 6 283/34 — de forma que, embora restasse confirmada a personalidade jurídica e a autonomia didática e administrativa **da** universidade (sem prejuízo da personalidade jurídica de cada um dos institutos que a compunham — art. 42), **essa autonomia, na prática, voltava a ser bastante limitada.** (RANIERI, 1994, p. 85, grifo nosso).

Das mudanças direcionadas a ampliar o controle do Estado, pode-se citar a que suprimiu a elaboração das listas tríplices para a escolha do reitor e dos diretores dos institutos. Esses, pela legislação federal, **voltariam a ser escolhidos pelo governador do Estado**, "[...] dentre os professores catedráticos da universidade e dos próprios institutos que já eram **nomeados pelo governo**, por proposta das Congregações". Outra medida diz respeito à ocupação de cargos administrativos, em que **o governo federal interviria diretamente.** A partir de então, "**os estatutos da USP não mais lhe garantiriam a auto-regulamentação e tampouco a escolha, ainda que indireta, dos seus dirigentes"** (RANIERI, 1994, p. 85, grifo nosso).

Num contexto em que o Estado ampliava seu controle sobre a sociedade como um todo (um exemplo foi a criação da Lei de Segurança Nacional)[161], inclusive sobre as instituições de ensino superior, contraditoriamente, Getúlio Vargas autorizou o prefeito do Distrito Federal a assinar, em 4 de abril de 1935, o Decreto Municipal nº 5.513 (DISTRITO FEDERAL, 1980) que criava a *Universidade do Distrito Federal*

---

[161] A Lei de Segurança Nacional, de 1935, foi um dos instrumentos desenvolvidos pelo Estado para reprimir, especialmente, as manifestações dos operários e qualquer movimento de oposição ao poder constituído (FÁVERO, 1980, p. 68). Em 1935, ela viabilizou o fechamento da Aliança Nacional Libertadora (ANL), formada por trabalhadores, setores das camadas médias e a ala esquerda dos tenentes, que tinha em seu programa, dentre outros pontos, a liquidação dos latifúndios; o cancelamento das dívidas externas (dívidas imperialistas) e a nacionalização de empresas estrangeiras (SKIDMORE, 1975, p. 41). Após a dissolução da ANL, seus membros tentaram um golpe, a insurreição nacional-libertadora, conhecida como *Intentona Comunista;* fracassado, lançou elementos a mais para o aumento da repressão policial e para o fortalecimento de Getúlio Vargas; assim, o Congresso renunciou às suas prerrogativas e delegou ao presidente plenos poderes, como o de decretar "estado de sítio", em todo o país, e depois "estado de guerra", o Estado suspendendo os direitos e garantias jurídicas dos cidadãos, com sanção legal. Segundo informa Fávero (1980, p. 71), como coroamento do processo de repressão, foi criada, em 1936, a Comissão Nacional de Repressão ao Comunismo, pelo Ministro da Justiça, Vicente Rao (representante das oligarquias de São Paulo) e, a partir de então, "a acusação de comunista passou a ecoar como a de feiticeiro na Idade Média".

(UDF)[162], apesar das resistências da burocracia do Estado contra a medida[163]. Como ele não pretendia indispor-se com o prefeito do Rio de Janeiro para não perder seu apoio em um momento tão conturbado da sociedade, optou por autorizá-lo a assinar o decreto de criação da Universidade do Distrito Federal, ainda que essa atitude contrariasse o Ministro da Educação. Naquele momento, cabe lembrar, já existia

> [...] a consciência explícita da importância da educação como poderoso instrumento ideológico. Diante desses fatos, mais uma vez somos levados a perceber que a história de uma instituição universitária não pode ser completamente entendida senão como parte de uma realidade concreta e no conjunto de suas relações com os grupos sociais. (FÁVERO, 1980, p. 70).

Quanto à relação que essa universidade deveria estabelecer com o Estado, pode-se dizer que o Decreto de sua criação previa uma relação bem menos submissa do que as existentes no período, sendo a autonomia considerada fundamental para o desenvolvimento de suas atividades. Assim, o Decreto Municipal nº 5.513/35 previu, em seu Artigo 18, § 1.º, a autonomia econômica da instituição. O reitor dessa universidade seria escolhido pelo prefeito da cidade somente até a instituição obter sua autonomia financeira (Art. 21); após isso, seria eleito pelos organismos competentes da própria universidade.

As medidas previstas nesse Decreto demonstram a luta da universidade para reduzir o controle do Estado sobre suas atividades. Mas, não se pode esquecer que a UDF

---

[162] A Universidade do Distrito Federal foi idealizada por Anísio Teixeira, que ocupou a Diretoria de Educação do Distrito Federal de 1932 a 1935. Pode-se dizer que essa instituição foi criada com objetivos distintos das demais universidades de até então. Sua criação pode ser entendida como um desafio, uma vez que propunha cursos inéditos "voltados principalmente para as ciências humanas, tendo uma linha de pesquisa e de confrontos com a realidade e não com o objetivo de ser mera agência de ensino". Seus princípios norteadores eram: a autonomia e a liberdade; a integração e a cooperação; a associação entre pesquisa e ensino; e a promoção da cultura brasileira (FÁVERO, 1980, p. 79-81).

[163] As resistências à criação da Universidade do Distrito Federal apareceram desde antes do Decreto, quando o então Ministro da Educação, Gustavo Capanema, criou inúmeras dificuldades para a concretização desse fato, inclusive a ameaça do não-reconhecimento dos cursos e dos diplomas da futura universidade. A justificativa dos representantes do Ministério da Educação era a de que a concepção da UDF não se enquadrava no Estatuto das Universidades de 1931, sendo, portanto, "inconstitucional e ilegal, por não repetir, textualmente e de forma passiva, o que se encontrava na lei federal" (FÁVERO, 1980, p. 69).

foi fundada em um momento em que o país caminhava para a implantação de um regime autoritário e a abertura propiciada pela revolução de 1930 passava a ser vista como uma ameaça a ser evitada[164].

Em meio à intensificação da tendência centralizadora, o Departamento Nacional de Educação

> [...] passou a controlar a admissão dos candidatos a todos os cursos superiores, determinando as matérias e os programas detalhados que deveriam constar dos exames vestibulares, o que competia, até, então, a cada universidade ou faculdade. (CUNHA, 1980, p. 277).

Nesse contexto, pela **Lei nº 452 de 5 de julho de 1937** (BRASIL, 2000), a Universidade do Rio de Janeiro foi reorganizada pela segunda vez, havendo

> [...] por parte do governo central, a preocupação de, reorganizando-a, imprimir-lhe caráter nacional, dando-lhe a denominação de Universidade do Brasil *(UB)* e transformando-a em perfeito aparelho de Estado. (FÁVERO, 1997, p. 9)[165].

A partir daquele momento, a Universidade do Brasil foi considerada modelo padrão do ensino superior no país, sendo então fixados os requisitos julgados necessários para que uma instituição de ensino superior fosse considerada uma universidade. O objetivo pretendido era o de "padronizar o ensino superior, por meio do aparelho ideológico próprio, desconsiderando que universidade, como indica a própria

---

[164] Com o fechamento da Universidade do Distrito Federal, em 1939, alguns de seus cursos foram incorporados à Universidade do Rio de Janeiro, reorganizada com o nome de *Universidade do Brasil*, hoje a Universidade federal do Rio de Janeiro.

[165] A Universidade do Brasil começou a ser organizada em 1935, a partir da reestruturação da Universidade do Rio de Janeiro, por ordem do ministro da educação, Gustavo Capanema, com o intuito que ela refletisse a ideologia do poder vigente e tivesse caráter nacional. A Universidade do Brasil já não era, então, a pequena e simples instituição composta de três escolas superiores (engenharia, direito e medicina) como em 1920. Ela passou a reunir 15 escolas superiores, recebendo a denominação de *nacionais* e 16 institutos, com isso ganhou maior prestígio.

etimologia da palavra, supõe unidade na variedade, e não uniformidade" (RANIERI, 1994, p. 87).

A reorganização da universidade, em um momento de grande centralização política, possibilitou ao Estado ampliar ainda mais o controle sobre as atividades universitárias por meio de vários mecanismos. Dentre eles, **a forma de eleição de reitores e diretores: seriam escolhidos diretamente pelo presidente da República** (art. 27, a). Essa medida, se comparada ao Estatuto de 1931, representa um retrocesso em relação à autonomia universitária, uma vez que ele estabelecia que o reitor e os diretores seriam escolhidos a partir de uma lista tríplice. **Além disso, a proibição de mobilização política dentro da instituição, tanto de professores, como de estudantes,** estipulada pelo Artigo 29, também pode ser entendida como uma estratégia para reduzir a autonomia universitária.

> Tais medidas não parecem estranhas, se tivermos presente o contexto em que elas são elaboradas. As diretrizes ideológicas que norteiam a educação durante o Estado Novo são pautadas [...] por um caráter fortemente centralizador e autoritário, o que traz graves problemas para as instituições universitárias, em geral. Durante esse período, o autoritarismo se expressa, em alguns momentos, pelo abuso de princípios e/ou normas em que se apóia o Governo. É curioso notar, durante as anos de 1937 a 1945, o modo como o Poder Central chama a si, particularmente através do Ministro da Educação, Gustavo Capanema, o controle sobre a vida das instituições universitárias. Em nome do princípio da autoridade e da disciplina, decisões são tomadas e a autonomia da universidade é totalmente esquecida. (FÁVERO, 2000, p. 76).

Uma estratégia bastante interessante, desenvolvida pelo Estado para controlar a universidade, foi a expressa no Artigo 36 da Lei n. 452/37: "A Universidade do Brasil **concederá anualmente uma bolsa de estudos**, [...] em dinheiro, **e a isenção do pagamento de todas as taxas e emolumentos escolares**, a vinte e um estudantes necessitados". Mas, "[...] perderá a bolsa de estudo o aluno que, [...] se tornar

culpado de qualquer ação indigna, a juízo do Conselho Universitário" (Artigo 36, parágrafo 5º).

Percebe-se, portanto, que o Estado tentava, de todas as maneiras, cercear a liberdade da universidade, ampliando seu controle sobre ela. Ao mesmo tempo em que ele desenvolvia mecanismos para tal, procurava distribuir benefícios, visando diminuir possíveis resistências. Esse tipo de estratégia de controle era uma prática utilizada pelo Estado nas suas relações sociais desde o início do governo Vargas: ceder benefícios de um lado, para facilitar a ampliação do controle exercido de outro. As concessões feitas aos trabalhadores, a partir de 1930, e a criação da Lei de Sindicalização, em março de 1931, são expressões dessa estratégia. Essa lei pretendia transformar o sindicato em colaborador do Estado, disciplinar o trabalho e evitar a luta de classes.

A partir do golpe de novembro de 1937, quando Getúlio Vargas decretou o recesso do Congresso e outorgou uma nova Constituição, o controle do Estado sobre as instituições sociais aumentou ainda mais. Houve a concentração de poderes nas mãos do presidente, a extinção dos partidos, a abolição da liberdade de imprensa e a instituição da censura prévia, a prorrogação do mandato presidencial, a destinação de interventores para o governo dos estados, etc. "As novas diretrizes constitucionais eram uma imitação dos modelos corporativistas e fascistas europeus, especialmente de Portugal e da Itália" (SKIDMORE, 1975, p. 50).

Mas, na visão de Getúlio Vargas (1938, p. 188), o movimento de 10 de novembro era um "imperativo da vontade nacional", já que o país precisava de "ordem e

segurança para trabalhar e, contra isso conspirava o estado crítico de decomposição política”[166]. E continua o presidente:

> O Estado Novo corporifica, portanto, vontades e idéias que se impõem e se afirmam, dispostas a lutar, em qualquer lugar, em qualquer terreno, contra todos os fatores de dissolução e enfraquecimento da Pátria — extremismos, comodismos e sabotagens. Ele mobilizará o que possuímos de mais são e melhor, para realizar o ideal da Nação forte, digna e feliz.

Nesse contexto, por razões econômicas e ideológicas[167], o sistema de ensino foi redefinido por meio de decretos e outros documentos a fim de torná-lo único em todo o país. Até o ensino superior, já “organizado” pelo Estatuto das Universidades Brasileiras de 1931, foi objeto de reformas e rigidamente controlado. Houve alterações nos rumos da Universidade de São Paulo, esvaziamento da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras e o fechamento da Universidade do Distrito Federal. As instituições de ensino superior do país passaram a ser ordenadas por meio de uma legislação de cima para baixo, “[...] legislação esta, cuja tônica era a inibição de novas formulações ou de diferentes propostas que fugissem ao modelo consagrado pelo Ministério de Educação” (FÁVERO, 1980, p. 101).

Dentre tantos decretos que coordenaram o ensino superior após 1937, com o intuito de intensificar o controle sobre ele, está o que regula o funcionamento das instituições responsáveis por este nível de ensino, especialmente no que se refere à autorização para a abertura de novos cursos e ao reconhecimento de cursos superiores: o Decreto-lei nº 421, de 11 de maio de 1938. Ao mesmo tempo em que admite a liberdade de abertura de escolas superiores, criadas e mantidas tanto pelo

---

[166] Trecho da entrevista de Getúlio Vargas à Imprensa do país, em 1938.

[167] Razões econômicas: qualificar a força de trabalho para o projeto de modernização assumido pelo Estado Novo. Razões ideológicas: divulgar as diretrizes e valores adotados pelo Estado (MENEGHEL, 2001, p. 75).

Estado como por particulares, **exige a autorização do Ministro da Educação que, após ouvir o Conselho Nacional de Educação, deveria submeter o parecer ao Presidente da República.** Mas,

> Tal autorização de caráter condicional não implicava, de modo algum, reconhecimento do curso. Autorizado o funcionamento, a instituição era obrigada, após dois anos, a requerer ao Ministério da Educação [...] o respectivo reconhecimento e, caso não o obtivesse, ser-lhe-ia retirada a autorização de funcionamento. (FÁVERO, 1980, p. 106).

O alargamento do controle do Estado sobre a educação formal foi paralelo à subordinação do pensamento educacional à sua política. De acordo com Cunha (1980, p. 277),

> A Associação Brasileira de Educação, enfraquecida com a prisão e o afastamento dos liberais nas ondas de repressão de 1935 e de 1937, teve suas Conferências Nacionais de Educação rarefeitas e desprovidas do antigo sentido autonomista, tendo muitos associados, Fernando de Azevedo à frente, aderido à política educacional autoritária. Esse autor, ao escrever *A cultura brasileira,* encomendada pelo Estado (Novo), que publicou a primeira edição, elogiou a Constituição de 1937 por ter acentuado as "tendências democráticas" da Carta de 1934 [...]. Para ocupar o vazio deixado pelas conferências, Capanema projetou os *congressos nacionais de educação*, sendo que o primeiro e único foi realizado em 1941, com a presença exclusiva de burocratas do Estado.

Em síntese, do início do governo provisório de Vargas, em 1930, até 1937, momento em que se estabeleceu o Estado Novo, a universidade, ainda que com bastante dificuldade, conseguiu obter certa liberdade em relação ao Estado. Porém, a partir de então, quando houve um aumento significativo do poder do Estado sobre todos os segmentos da sociedade, a educação, mais do que nunca, tornou-se uma atividade fortemente controlada por leis, decretos, etc. As instituições de ensino superior, nesse quadro, tornaram-se totalmente submetidas ao controle do Estado,

sua autonomia sendo continuamente burlada, ainda que permanecesse reconhecida na retórica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a realização deste estudo, procurou-se apreender as estratégias ou os mecanismos desenvolvidos pelo Estado para controlar o ensino superior no Brasil de 1808 a 1945. Foi uma tentativa de demonstrar que o interesse em manter o ensino superior fiscalizado não é novo: existe, aqui, desde a criação das primeiras instituições responsáveis por esse grau de ensino e está relacionado com as questões econômico-político-ideológicas.

Para desenvolver a temática proposta, além de considerar o contexto brasileiro do período em questão, voltou-se às origens da universidade ocidental, séculos XI-XV, buscando a gênese do controle e as formas por ele assumidas ao longo do desenvolvimento dessa instituição.

Na análise, observou-se que a universidade nasceu respondendo a e despertando interesses dos mais diversos e, por isso, desde suas origens, esteve, de uma forma ou de outra, sob controle. No início, eram os estudantes e os professores que a mantinham atrelada a seus domínios. As universidades de Bolonha e de Paris, respectivamente, foram exemplo disso. Na primeira, os alunos, organizados em nações, asseguravam todo o funcionamento da instituição: desde a eleição do reitor e dos principais administradores, até o controle sobre o ensino e os professores. Na

segunda, os mestres eram os responsáveis por toda a organização e fiscalização da instituição. Tanto uma como outra tentativa de controle foi permeada por conflitos, envolvendo os membros da universidade, as autoridades laicas ou religiosas e a sociedade, de modo geral.

Não demorou muito para a universidade ser transformada em instrumento de defesa da doutrina cristã. Os questionamentos sociais, promovidos ou intensificados pelas transformações econômicas, políticas e sociais ocorridas no período, causavam à Igreja verdadeiro pavor, uma vez que ameaçavam o controle daquilo que ela considerava como um direito seu: a vida dos homens. Com o desenvolvimento de novas relações sociais de produção, as antigas concepções de mundo, baseadas nas idéias divinas, não mais respondiam às questões que se colocavam aos homens e isso significava uma forte ameaça ao poder da Igreja. Na tentativa de manutenção de sua hegemonia, a Igreja fez da universidade uma instituição de formação de teólogos capazes de combater as heresias que se expressavam.

Com o início do processo de formação dos Estados Nacionais, mostrou o Estado interesse pela universidade, passando, então, a manter uma relação mais direta com a instituição. Ficavam cada vez mais evidentes as vantagens em deter o controle sobre uma instituição que alcançara grande prestígio social. Além disso, ao Estado, ela seria de grande utilidade, formando juristas capacitados para atender às suas novas necessidades e contribuindo para a elaboração da ideologia nacional e monárquica que acompanhava a formação do Estado Moderno.

Desse modo, progressivamente, o Estado assumiu a responsabilidade pela fundação da maioria das universidades e, na mesma proporção, ampliou o seu controle sobre elas. A função das universidades, além da formação de teólogos,

passou a ser, também, a formação de membros qualificados para a burocracia do Estado. Mas a Igreja não ficou fora do processo de controle, ela apenas dividiu com o Estado o poder sobre as universidades.

A partir do século XVI, a universidade foi perdendo seu prestígio social, uma vez que a nova forma de organização social que se desenvolvia precisava de conhecimentos mais proveitosos à vida prática. Como ela não correspondia aos novos anseios, ou seja, não produzia conhecimentos novos, deixou de ser o centro de interesses para parte de uma parcela da sociedade e entrou em processo de declínio, ficando desprestigiada e criticada por muitos. A universidade não ensinava o novo porque esse — os primórdios do conhecimento científico moderno — não era considerado como legítimo dentro dos cânones ainda vigentes da Idade Média. Naquele momento de transição e de crise social, a universidade, nascida sob os princípios da velha ordem, só sabia e, portanto, só podia ensinar os velhos conhecimentos, a filosofia contemplativa.

Assim, a aprendizagem (forçada) para o novo contexto, capaz de atender às necessidades que os próprios homens impunham-se, foi realizada no processo de produção: o trabalho disciplinou e ensinou aquilo que era necessário à nova sociedade. O saber mais elaborado foi gerado nas Academias e/ou nas associações científicas, instituições que alcançaram grande prestígio social, ocupando, em grande parte, o antigo espaço das universidades. Mesmo em meio a esse processo, não esmoreceu, nem por parte da Igreja, nem por parte do Estado, o interesse em manter a universidade sob controle. A Igreja parece ter se dedicado mais à fiscalização porque, assim o fazendo, controlava, de alguma maneira, as ações dos homens que pudessem ameaçar ainda mais seu poder.

Mas, quando a sociedade capitalista alcançou um certo grau de desenvolvimento industrial, necessitando de conhecimentos específicos em determinadas áreas, tendo novas exigências quanto à produção da ciência para a própria reprodução do capital, a universidade foi chamada a atender a essas necessidades e, por isso, passou por reformas importantes. Dentro desse processo, desenvolveram-se diferentes concepções de universidade, que geraram diversos modelos a partir do século XIX: o napoleônico, o humboldtiano, o inglês, o norte-americano e o soviético. Esses modelos, embora tenham características próprias, não devem ser entendidos como estáticos, visto que os homens, à medida de seus interesses, fazem certas adaptações em cada um deles.

O modelo napoleônico e o modelo humboldtiano mereceram atenção especial neste estudo por neles predominar, respectivamente, uma *concepção de controle do Estado* sobre a universidade — cuja função é formar profissionais para a burocracia estatal e para a própria sociedade — e uma *concepção de autonomia* da universidade em relação ao Estado — com a idéia de uma ciência neutra e independente. Pode-se dizer que esses modelos distintos de universidade refletem o histórico embate entre o desejo de autonomia das instituições de ensino superior e o interesse em obter o controle sobre elas.

No Brasil, o interesse em controlar o ensino superior está presente desde as primeiras escolas superiores, instituições criadas para atender aos novos interesses econômicos, políticos e sociais gerados com a transferência da corte portuguesa. Era urgente formar médicos, cirurgiões, engenheiros, juristas, ou seja, pessoas qualificadas para determinadas especialidades e capazes de atender ao serviço público.

As primeiras instituições de ensino superior constituíram-se, predominantemente, a partir do modelo napoleônico: a formação é direcionada aos interesses do Estado e a organização é efetuada como um serviço público, ou seja, com cursos mantidos e controlados pelo Estado. Nesse sentido, os cursos de Direito, provedores de quadros para as Assembléias, para o governo das províncias e para o governo central exerceram grande influência na configuração política do Império e assumiram destaque especial no incipiente sistema de ensino superior.

Desse modo, interessava ao Estado manter as escolas superiores sob sua supervisão e, para isso, foram adotadas algumas estratégias. Uma das primeiras foi a que delegou ao Estado o poder de conferir títulos acadêmicos com validade jurídica em todo o país e, com ela, o exame preparatório: obrigatório para os estudantes interessados em ingressar nas escolas superiores e que não tivessem cursado o ensino secundário no Colégio D. Pedro II, única instituição desse nível de ensino na esfera nacional. O Estado mantinha, então, um rigoroso controle sobre as escolas superiores, o que permaneceu sem grandes alterações durante todo o Império.

Na medida que o controle rigoroso passou a ser considerado um entrave a certos interesses, passou também a ser questionado com mais vigor. Em meio às mudanças econômicas significativas ocorridas a partir da segunda metade do século XIX, houve um aumento na procura pelo ensino superior (que alcançava grande prestígio social), promovendo-se a facilitação ao seu acesso e a criação das escolas livres. Com isso, as instituições de ensino superior alcançaram maior liberdade em relação ao Estado.

A partir desse movimento expansionista, diversas reformas de ensino foram elaboradas, com diferentes mecanismos de controle em cada uma, ora mitigando o controle, ora tornando-o mais severo. Essas reformas, marcadas pela rapidez tanto na sua elaboração quanto sua na duração, expressavam o conflito entre a centralização e a descentralização do poder, entre o interesse do Estado em manter o controle sobre as instituições de ensino superior e a luta desses estabelecimentos para alcançar maior autonomia. Esse antagonismo esteve presente, e ainda está, nas diversas leis e decretos direcionados ao ensino superior: ao mesmo tempo em que era reconhecida a autonomia, eram criados mecanismos de controle capazes de limitá-la.

A discussão sobre a autonomia, e sobre o controle, indiretamente, passou a fazer parte de documentos oficiais em 1911, com a Reforma Rivadávia Correa, que permitiu maior liberdade às faculdades não dependentes do Estado e promoveu maior expansão dessas instituições. Logo, porém, o movimento expansionista passou a ser considerado uma ameaça à raridade dos diplomas, ou seja, passou a comprometer a função básica assumida pelo ensino superior brasileiro até aquele momento: reproduzir a discriminação social pela seleção de poucos. Por isso, houve pressão de algumas camadas sociais para reverter esse quadro.

A inconsistência de objetivos referentes ao ensino superior, que se expressa nas reformas, pode ser explicada pelo fato de que as leis são resultados da maneira como os homens relacionam-se entre si para produzir a vida. Como esses homens fazem parte de um contexto extremamente contraditório, seus interesses modificam-se rapidamente, fazendo com que uma lei, elaborada para satisfazer determinados anseios, seja logo considerada ineficiente, indesejável ou inviável.

Nesse contexto, em que a política de controle do Estado sobre o ensino superior encontrava-se defasada — pelo aumento significativo das instituições de ensino superior livres e de instituições de responsabilidade dos estados —, novas reformas de ensino foram elaboradas. Mas, a partir de então, com mecanismos mais centralizadores.

Nos primeiros anos após o movimento de 1930, a política educacional expressou mais claramente a contradição entre o desejo de autonomia e o interesse pelo controle. Com o início do processo de industrialização, o que exigia um mínimo de qualificação profissional, a educação, entendida, cada vez mais, como mola propulsora do desenvolvimento econômico, passou a ser defendida, com mais intensidade, como direito de todos. Por outro lado, o modelo fundado no latifúndio ainda persistia e com ele uma série de valores próprios à aristocracia rural decadente. Diante desse quadro, o ensino superior ficou permeado pela pressão das classes populares e médias, em prol de sua democratização, e pela pressão das elites que, mantidas no poder, pretendiam dificultar o acesso daquelas e ampliar o seu controle. Algumas estratégias foram desenvolvidas nas duas direções.

Com a instituição do Estado Novo, em 1937, houve maior concentração de poder nas mãos do Presidente da República e as instituições de ensino superior, bem como as demais instituições sociais, passaram a ser controladas de modo mais intenso, sem espaço para a autonomia. Até 1945, o sistema de ensino foi redefinido por meio de decretos que proibiam qualquer formulação ou proposta que fugisse ao modelo imposto pelo Ministério da Educação.

No plano do discurso, a idéia de autonomia foi poucas vezes combatida, questionada de maneira aberta. No plano das políticas efetivamente implantadas,

porém, a idéia de autonomia foi constantemente arranhada, para não dizer obliterada, até negada em certos momentos. Apesar de ter passado por períodos de declínio, de desprestígio, essa instituição quase milenar continuou sendo uma instituição valiosa para a sociedade, objeto constante de um processo de controle por parte dos detentores da hegemonia política. A existência desse processo, com a busca constante de novas estratégias para implementá-lo, reforçou o seu valor enquanto centro de investigação e formação, ao mesmo tempo em que traduziu o esforço constante dos poderes instituídos (eclesiásticos e estatais) em subordiná-la a seus desígnios, a seus interesses imediatos. A materialização do controle assumiu diversas formas conforme os resultados provisórios (leis, decretos) das lutas e interesses que marcaram cada sociedade em um determinado momento histórico, conforme a prevalência momentânea de um projeto político-ideológico.

Ao término desse primeiro contato com os diversos mecanismos desenvolvidos no processo de controle das instituições de ensino superior, muitas questões não foram abordadas, muitos questionamentos persistem. Contudo, pode-se afirmar que a concepção de uma universidade com plena autonomia em relação ao Estado (seu órgão financiador), como idealizou Humboldt, é apenas uma idéia, uma utopia.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Fernando de. *A transmissão da cultura*. São Paulo: Melhoramentos; Brasília, DF: INL,1976.

BARROS, Roque Spencer Maciel de. *A ilustração brasileira e a idéia de universidade*. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, 1959.

BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. 4. ed. Brasília, DF: Ed. da Universidade de Brasília, 1985.

BRASIL. Decreto nº 3.890, de 1 de janeiro de 1901. Aprova o Código dos Institutos Oficiais de Ensino Superior e Secundário, dependentes do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. In: NÓBREGA, L. Vandick. *Enciclopédia da Legislação de Ensino*. 4. ed. v.1, n. 1, Rio de Janeiro: Romanitas, 1972a.

_____. Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911: Aprova a Lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental na República. In*:* NÓBREGA, L. Vandick. *Enciclopédia da Legislação de Ensino*. 4. ed. v.1, n. 1, Rio de Janeiro: Romanitas, 1972b.

_____. Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915. Reorganiza o ensino secundário e o superior na República. In: NÓBREGA, L. Vandick. *Enciclopédia da Legislação de Ensino.* 4. ed. v.1, n. 1, Rio de Janeiro: Romanitas, 1972c.

_____. Decreto nº 16.782 A, de 13 de janeiro de 1925. Estabelece o concurso da União para a difusão do ensino, organiza o Departamento Nacional do Ensino, reforma o ensino secundário e dá outras providências. In: NÓBREGA, L. Vandick. *Enciclopédia da Legislação de Ensino*. 4. ed. v.1, n. 1, Rio de Janeiro: Romanitas, 1972d.

_____. Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931. Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização técnica e administrativa das universidades é instituída no presente decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras. In: NÓBREGA, L. Vandick. *Enciclopédia da Legislação de Ensino*. 4. ed. v.1, n. 1, Rio de Janeiro: Romanitas, 1972e.

BRASIL. Lei n. 452, de 05 de julho de 1937. Organiza a Universidade do Brasil. In: FÁVERO, M. L. A. *Universidade do Brasil*: guia dos dispositivos legais. v. 2, Rio de Janeiro: Editora URFJ / Inep, 2000.

CAMPOS, Francisco. Exposição de Motivos do Ministro Francisco Campos sobre a reforma do ensino superior. In: FÁVERO, M. L. A. *Universidade e poder*: análise crítica/fundamentos históricos: 1930-45. Rio de Janeiro: Achiamé, 1980.

CHARLE, Christophe; VERGER, Jacques. *História das universidades*. São Paulo: Ed. da UNESP, 1996.

CHAUÍ, Marilena. Filosofia moderna. In: _____. et al. *Primeira filosofia*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985. p. 11-26.

_____. Vocação política e vocação científica da universidade. *Revista Educação Brasileira*, Brasília, v. 15, n. 31, p. 11-26, jul./dez. 1993.

CONDORDET. Rapport Condorcet. *Relatório sobre o Ensino*. Paris: Tuseuil, 1964.

COSTA, Emília Viotti da*. Da monarquia à república*: momentos decisivos. São Paulo: Grijalbo, 1977.

CUNHA, Luiz Antonio. *A universidade temporã*: o ensino superior da colônia à era de Vargas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

_____. Ensino Superior e universidade no Brasil. In: LOPES, Eliane M. T. et al. *500 anos de educação no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 151-204.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Universidade, Estado e autonomia. *Revista Ciência e Cultura,* São Paulo, v. 37, n. 7, p. 7-13, jul. 1985. Suplemento.

DESCARTES, René. *Discurso do método*. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

DISTRITO FEDERAL. Decreto n. 5.513, de 4 de abril de 1935. Institui na Cidade do Rio de Janeiro a Universidade do Distrito Federal, e dá outras providências. In: FÁVERO, M. L. A. *Universidade e poder*: análise crítica/fundamentos históricos: 1930-45. Rio de Janeiro: Achiamé, 1980.

DRÈZE, Jacques; DEBELLE, Jean. *Concepções da universidade*. Fortaleza: Edições Universidade Federal do Ceará, 1983.

ENGELS, F. Carta a Sterkenburg, de 25 de jan. de 1894. In: FERNANDES, Florestan. *Marx e Engels*. História. 2. ed. São Paulo: Ática, 1984. p. 468 – 471.

ESCOLA Livre de Sociologia e Política. Estatuto da Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo. In: FÁVERO, M. L. A. *Universidade e poder*: análise crítica/fundamentos históricos: 1930-45. Rio de Janeiro: Achiamé, 1980

_____. Manifesto da Fundação da Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo. In: FÁVERO, M. L. A. *Universidade e poder*: análise crítica/fundamentos históricos: 1930-45. Rio de Janeiro: Achiamé, 1980.

ESTADO DE SÃO PAULO. Decreto nº 6.283, de 25 de janeiro de 1934. Cria a Universidade de São Paulo, e dá outras providências. In:: FÁVERO, M. L. A. *Universidade e poder*: análise crítica/fundamentos históricos: 1930-45. Rio de Janeiro: Achiamé, 1980.

FAUSTO, Boris. *A revolução de 1930*: historiografia e história. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1975.

FÁVERO, M. L. A. *Universidade do Brasil*: das origens à construção. Rio de Janeiro: URFJ / Inep, 2000.

_____. *Universidade e poder:* análise crítica/fundamentos históricos: 1930-45. Rio de Janeiro: Achiamé, 1980.

_____. Autonomia universitária: desafios histórico-políticos. *Revista Universidade e Sociedade,* São Paulo, ano 7, n. 12, p. 9-12, fev. 1997.

GYEYSZTOR, A. Aleksander. Gestão e recursos. In: RÜEGG, Walter (Org.) *Uma história da universidade na Europa*: as universidades na idade média. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1992. p. 107-141.

GOERGEN, Pedro. A crise de identidade da universidade moderna. In: SANTOS FILHO, José Camilo dos Santos. *Escola e universidade na pós-modernidade*. Campinas, SP: Mercado de Letras; São Paulo: Fapesp, 2000. p. 101-162.

GOMES, Alfredo Macedo. Estado, mercado e educação superior no Brasil: um modelo analítico. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 24, n. 84, p. 839-872, set. 2003.

GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel*: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. 4. ed. Porto Alegre: L&PM, 1983.

HABERMAS, Jürgen. A idéia de universidade: processos de aprendizagem. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, Brasília,DF, v. 74, p. 111-130, jan./abr. 1993.

HOBSBAWN, Eric J. *A era dos impérios*: 1875-1914. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

_____. *A era das revoluções*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 13. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1979.

JANOTTI, Aldo. *Origens da universidade*: a singularidade do caso português. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 1992.

LAPA, José Roberto do Amaral (Org.). *Modos de produção e realidade brasileira*. Petrópolis: Vozes, 1980.

LE GOFF, Jacques. *Os intelectuais na idade média*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

LEMME, Paschoal. O manifesto dos pioneiros da educação nova e suas repercussões na realidade educacional brasileira. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos.* Brasília, DF, v.65, n. 150, p. 255-272, maio/ago. 1984.

MANACORDA, Mario Albuquerque. *História da educação*: da antigüidade aos nossos dias. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

MARX, Karl. A chamada acumulação primitiva. In: _____. *O capital*: crítica da economia política. Livro I, v. II, 11. ed. São Paulo: Difel, 1987a.

_____. A maquinaria e a indústria moderna. In: _____. *O capital*: crítica da economia política. Livro I, v. I, 11. ed. São Paulo: Difel, 1987b.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Do socialismo utópico ao socialismo científico*. 8. ed. São Paulo: Global, 1986.

MATTOS, Pedro Lincoln Carneiro Leão de. Quadro histórico da política de supervisão e controle do governo sobre as universidades federais autárquicas. *Revista Ciência e Cultura,* São Paulo, v. 37, n. 7, p. 14-38, jul. 1985. Suplemento.

MENEGHEL. Stela M. *A crise da universidade moderna no Brasil*. 2001. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação de Campinas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

MINOGUE, Kenneth. *O conceito de universidade*. Brasília, DF: Ed. da Universidade de Brasília, 1981.

MORAES, Maria Célia M. de. *Reformas de ensino, modernização administrada*: a experiência de Francisco Campos – anos vinte e trinta. Florianópolis: UFSC, Centro de Ciências da Educação, 2000.

MORUS, Thomas. *A utopia*. Brasília, DF: Ed. da Universidade de Brasília, 1980. (Coleção pensamento político).

NAGLE, Jorge. *Educação e sociedade na primeira república*. São Paulo: EPU, 1974.

NARDI, Paolo. Relações com as autoridades. In: RÜEGG, Walter (Org.). *Uma história da universidade na Europa*: as universidades na idade média. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1992. p. 75-105.

NISKIER, Arnaldo. *Educação brasileira*: 500 anos de história, 1500-2000. 2. ed. Rio de Janeiro: Consultor, 1996.

NORONHA, Olinda Maria. A constituição da classe trabalhadora na primeira república (1889-1930): a produção da noção ideológica de trabalho e educação. *Pro-*

Posições, Faculdade de Educação UNICAMP, Campinas, SP, v. 1, n. 2, p.30-35, jul. 1990.

OLIVEIRA, Paulo M. Apresentação da vida e obra. In: ROTTERDAM, Erasmo de. *Elogio da loucura*. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1984. (Coleção Os pensadores).

PAIVA, Vanilda Pereira. Um século de educação republicana. *Pro-Posições,* Faculdade de Educação UNICAMP, Campinas, SP, v. 1, n. 2, p. 7-18, jul. 1990.

PEDRERO-SÁNCHEZ, Maria Guadalupe. *História da idade média*: textos e testemunhas. São Paulo: Ed. UNESP, 2000.

PONCE, Aníbal. *Educação e luta de classes*. 11. ed. São Paulo: Cortez, 1991. (Coleção Educação Contemporânea).

PRADO JÚNIOR, Caio. *Evolução política do Brasil*: colônia e império. 13. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

_____. *História econômica do Brasil.* São Paulo: Brasiliense, 1998.

RANIERI, Nina. *Autonomia universitária*: as universidades públicas e a constituição federal de 1998. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1994.

RIBEIRO, Maria Luísa S. *História da educação brasileira*: a organização escolar. São Paulo: Moraes, 1982.

RICOEUR, Paul. A idéia da universidade. In: DRÈZE, Jacques & DEBELLE, Jean. *Concepções da universidade*. Fortaleza: Edições da Universidade Federal do Ceará, 1983.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil*: 1930/1973. Petrópolis: Vozes, 1978.

ROSSATO, Ricardo. *Universidade*: nove séculos de história. Passo Fundo: Ediupf, 1998.

ROTTERDAM, Erasmo de. *Elogio da loucura*. Tradução e notas de Paulo M. Oliveira. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1984. (Coleção Os pensadores).

RUBANO, Denise R. ; MOROZ, Melania. A fé como limite da razão: Europa medieval. In: ANDERY, Maria Amália P. A. et al. *Para Compreender a ciência: uma perspectiva histórica.* 6. ed. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo; São Paulo: EDUC, 1996. p. 131-144.

RÜEGG, Walter. Temas. In: _____ (Org.). *Uma história da universidade na Europa*: as universidades na idade média. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1992. p. 4-28.

SANTOS, Washington dos. *Vocabulário de sociologia*. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1978.

SCHELBAUER, Analete Regina. *Idéias que não se realizam*: o debate sobre a educação do povo no Brasil de 1870 a 1914. Maringá: EDUEM, 1998.

SGUISSARDI, Valdemar. Educação superior: o Banco Mundial reforma suas teses e o Brasil reformará sua política? *Revista Educação Brasileira*, Brasília, DF, v. 22, n. 45, p. 11-53, jul./dez. 2000.

SHEEN, Maria Rosemary Coimbra Campos. *Política educacional e hegemonia:* a criação das primeiras universidades estaduais do Paraná na década de 1960. 2000. 271 f. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

SIDOU, J. M. Othon. *Dicionário jurídico*: academia brasileira de letras jurídicas. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil*: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964). 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

SKINNER, Quentin. *As fundações do pensamento político moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

SMITH, Adam. *Riqueza das nações*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989.

SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação histórica do Brasil*. 4. ed. [S.l.]: Brasiliense, 1962.

SOUZA, Paulo Renato de. O ensino superior: sistema está melhor e mais adequado às necessidades do país. *Revista do Provão*, Brasília, n. 6, p. 18-25, 2001.

TEIXEIRA, Anísio. O manifesto dos pioneiros da educação nova. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, DF, v. 65, n. 150, p.407-425, maio/ago. 1984.

_____. Uma perspectiva da educação superior no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 111, p. 21-82, jul./set. 1969.

TRINDADE, Hélgio. Universidade, ciência e estado. In: TRINDADE, H. (Org.). *Universidade em ruínas*: na república dos professores. Petrópolis: Vozes; Porto Alegre: CIPEDES, 1999.

VARGAS, Getúlio. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: J. Olympio, v. 3, 5, 1938.

VERGER, Jacques. *As universidades na idade média*. São Paulo: Ed. da UNESP, 1990.

_____. Modelos. In: RÜEGG, Walter (Org.). *Uma história da universidade na Europa*: as universidades na idade média. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1992. p. 34-61.

XAVIER, Maria Elizabete S. P. et al. A institucionalização do ensino no Império. In: _____. *História da educação*: a escola no Brasil. São Paulo: FTD, 1994. p. 72-80.

XAVIER, Maria Elizabete S. P. *Poder político e educação de elite*. São Paulo: Cortez Editora; Autores Associados, 1980.