
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS UNIVERSIDADES EM 1968: A IMPOSIÇÃO DE UM PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

PUBLIC POLICIES FOR UNIVERSITIES IN 1968: THE IMPOSITION OF A MODERNIZATION PROCESS TO HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS IN BRAZIL

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LAS UNIVERSIDADES EN 1968: LA IMPOSICIÓN DE UN PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN BRASIL

Mely Paredes¹

Resumo

O trabalho desenvolvido parte da breve revisão das primeiras políticas de educação estruturadas no Brasil e busca compreender o arcabouço legal promulgado entre 1966 e 1969 – em especial a lei 5.540/68 e seu papel fundamental no processo de modernização do modelo de referência para as universidades do país. Para tanto foram analisadas as normativas de tal arcabouço legal, as pautas do movimento estudantil que clamavam pela reforma da universidade enquanto reforma de base, documentos oficiais, instituições políticas, novas correntes de pesquisa e bibliografia pertinente. O intuito do presente artigo consiste na descrição e análise desta importante etapa no processo de modernização da instituição universitária brasileira, buscando evidenciar as características e objetivos deste que se conformou no novo modelo de referência para o ensino superior do país.

Palavras-Chave: Universidade; Ditadura Civil-Militar; Reestruturação Universitária.

Abstract

The work developed is part of the brief review of the first structured education policies in Brazil and seeks to understand the legal framework enacted between 1966 and 1969 – in particular Law 5.540/68 and its fundamental role in the process of modernizing the reference model for Brazilian universities. To this end, the norms of such a legal framework, the guidelines of the student movement that called for university reform as a basic reform, official documents, political institutions, new research trends and pertinent bibliography were analyzed. The purpose of this article is to discuss this

¹ Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul sob orientação do Professor Doutor Helgio Trindade e co-orientação da Professora Doutora Maria-Beatriz Luce, melypparedes@gmail.com

important moment in the process of modernization of the Brazilian university institution, seeking to highlight the characteristics and objectives of what conformed to the new reference model for higher education in the country.

Keywords: University; Civil-Military Dictatorship; University Restructuring.

Resumen

El trabajo desarrollado parte de la breve revisión de las primeras políticas educativas estructuradas en Brasil y busca comprender el marco legal promulgado entre 1966 y 1969, en particular la Ley 5.540 / 68 y su papel fundamental en el proceso de modernización del modelo de referencia para las universidades en el país. Para ello, se analizaron las normas de dicho marco legal, los lineamientos del movimiento estudiantil que pedían la reforma universitaria como reforma de base, documentos oficiales, instituciones políticas, nuevas corrientes de investigación y bibliografía relevante. El propósito de este artículo es describir y analizar esta importante etapa del proceso de modernización de la institución universitaria brasileña, buscando resaltar las características y objetivos de esta que se ha conformado al nuevo modelo de referencia para la educación superior en el país.

Palabras clave: Universidad; Dictadura Civil-Militar; Reestructuración universitaria.

INTRODUÇÃO

Com origem na dissertação de mestrado² da autora, o presente artigo se debruça sobre o contexto das complexas relações entre o regime militar e as universidades públicas brasileiras. Apesar das cassações, expulsão e repressão de professores universitários e estudantes, uma agenda – com decretos e leis promulgados entre 1966 e 1969 - foi proposta nos mandatos dos presidentes Humberto de Alencar Castelo Branco e Artur da Costa e Silva, com objetivo de retomar em novas bases o tema da "reforma universitária"³. Tal reforma, antes do golpe de 1964, era pauta central das lutas estudantis sob a coordenação da União Nacional dos Estudantes (UNE) e na tentativa de silenciar esses movimentos, utilizando a educação como instrumento para atingir alguns dos objetivos de gestão do governo,

² Políticas Públicas Universitárias Na Ditadura Civil-militar Brasileira (1966-1972): As Implicações Da Nova Legislação Para A Ufrgs. Escrita sob orientação do Professor Dr Helgio Trindade e aprovada em 03 de dezembro de 2018 no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS.

³ Ver: FERNANDES, Florestan. Universidade Brasileira: Reforma ou revolução? São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

a ditadura promoveu uma outra reforma com caráter modernizador das estruturas e da função universitárias.

O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL E AS PAUTAS DE REFORMA DO MOVIMENTO ESTUDANTIL

A universidade brasileira sofreu diversas alterações em sua estrutura desde a criação das primeiras Instituições de Ensino Superior (IES) pelo Estado, na reforma de 1890. No entanto, foi somente com a legislação de 1931, no Governo Provisório de Getúlio Vargas, que o Ministro da Educação e Saúde, Francisco Campos, conseguiu articular junto aos ideários de governo o estatuto e a organização das universidades públicas brasileiras. Tanto a Lei Francisco Campos, como o modelo adotado pela Universidade de São Paulo (USP) em 1934, serviram de referência para a formação das novas universidades do Brasil. No entanto, ao final da década de 1950 começaram a aflorar os primeiros movimentos em defesa de uma reforma universitária como consequência direta das transformações econômicas e sociais das duas décadas anteriores. A entrada de capital estrangeiro no país gerou uma demanda de mão-de-obra com educação superior, refletindo a necessidade de expansão do sistema de ensino superior e de ampliação da taxa de matrículas.

Para Maria de Lourdes Fávero (2006), foi a partir do I Seminário Nacional de Reforma do Ensino, que aconteceu em 1957 no Rio de Janeiro, e com a pergunta “Universidade para quem?” que o tema da transformação estrutural da universidade brasileira começou a pautar as preocupações dos estudantes. Em maio de 1960 foi realizado o I Seminário Latino-Americano de Reforma e Democratização do Ensino Superior na Bahia, também promovido pela UNE. No ano seguinte, também em maio, a UNE organizou em Salvador o I Seminário Nacional de Reforma Universitária, com o apoio da União dos Estudantes da Bahia e a contribuição de grandes nomes da educação brasileira como Florestan Fernandes, Fernando Henrique Cardoso, Darcy Ribeiro, Celso Furtado e Otávio Ianni. Delegações enviadas por entidades de representação discente, como a União Estadual de Estudantes de cada estado e a Federação de Estudantes de diversas universidades também marcaram presença. Ao final do encontro, os estudantes elaboraram um documento de síntese com as resoluções debatidas durante o evento, que ficou conhecido como Declaração da Bahia.

A proposição de reforma universitária apresentada no documento da UNE passou a ser compreendida como uma reforma mais ampla, de base, que incorporava aspectos estruturais da sociedade. Os estudantes defendiam o direito à educação para todos em todos os níveis e uma administração paritária da universidade – que deveria ser exercida por professores, estudantes e egressos proporcionalmente. Tais reivindicações e propostas de mudança para a educação superior foram bastante progressistas em diversos aspectos para a época, tornando evidente que a perspectiva dos estudantes a respeito dos problemas brasileiros tinha grande influência de outros movimentos sociais com forte atuação no período – como as organizações de trabalhadores – ao mesmo tempo em que mostrava ter forte inspiração na Reforma de Córdoba⁴.

A GREVE DO TERÇO E AS NOVAS PERSPECTIVAS DE REFORMA PÓS 64

Em março de 1962 a UNE organizou o II Seminário Nacional de Reforma Universitária, em Curitiba, com estrutura e participação de entidades semelhantes ao evento anterior. Por ocasião das determinações da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) – que estabeleceu às universidades o encaminhamento de seus anteprojetos de estatuto ao Conselho Federal de Educação (CFE) até 27 de junho de 1962 – a UNE definiu o primeiro dia de junho como data limite para determinação, por parte das instituições, da participação estudantil na proporção de $\frac{1}{3}$, a exemplo do modelo tripartite adotado em Córdoba. Com o não atendimento de tal reivindicação no fim do prazo concedido, a UNE decretou greve estudantil nacional e sua paralisação foi aderida por estudantes em várias universidades do país, estendendo-se até meados de agosto.

A greve dos estudantes não era conveniente para o governo de João Goulart, mas ao mesmo tempo não era interessante pedir que o Congresso votasse modificações de uma LDB recém aprovada. Sendo assim, o governo apelou para que o Conselho de Ministros, fazendo uso de suas atribuições legislativas, fizesse alterações no conteúdo da lei através da regulamentação de seus dispositivos. A

⁴ A Reforma de Córdoba – que teve início a partir do movimento estudantil da Universidade Nacional de Córdoba (Argentina), em 1918 – conquistou, dentre outras coisas: o direito de participação dos estudantes na estrutura administrativa através do co-governo tripartite entre professores, alunos e egressos; o fim das cátedras; modernização dos currículos; extensão universitária; assistência social para estudantes e autonomia universitária. Por isso, transformou-se em uma das maiores referências enquanto projeto de universidade na América Latina.

alteração dos dispositivos deveria receber a aprovação do CFE, contudo, o conselho não autorizou tais modificações por entender que isso consistiria em restringir a autonomia das universidades. Caberia a elas determinar, por meio de seus estatutos, qual a proporção de representação estudantil seria permitida. Passados dois meses sem que o objetivo fosse alcançado, a greve foi suspensa pelos estudantes frente à crise política nacional e a ameaça de golpe. Mas com o golpe, em 1964, novas perspectivas passaram a ser incorporadas no debate:

De abril de 1964 até o início de 1967 as discussões dentro do movimento estudantil passaram a girar sobretudo em torno de dois pontos chaves: a revogação do acordo MEC-USAID e da lei Suplicy de Lacerda (lei nº 4.464 de 09/11/64), pela qual a UNE foi substituída pelo DNE e as Uniões Estaduais pelos Diretórios Estaduais. Na regulamentação das entidades estudantis, a lei Suplicy tornou possível a convocação do Diretório Nacional dos Estudantes pelo Ministério da Educação e Cultura, sendo isso interpretado pelos estudantes como uma violação do direito de autonomia da entidade. A lei também obrigou o voto universitário nas eleições para o Diretório Acadêmico de cada faculdade e proibiu qualquer manifestação de greve ou propaganda político-partidária por parte de entidades estudantis. (BOMENY, 1994, p. 51).

Tais medidas, bem como uma série de outros decretos aprovados, restringiam a liberdade acadêmica e buscavam dispersar o debate dos estudantes sobre a reforma universitária nos termos em que este se estruturava. A estratégia adotada pelo governo civil-militar tinha como objetivo conformar a universidade, historicamente uma "instituição social", numa "organização complexa".

OS INTERESSES DA DITADURA NA EDUCAÇÃO E O NOVO MODELO DE REFERÊNCIA PARA AS UNIVERSIDADES

O modelo de referência escolhido pela ditadura – que estava em voga no meio empresarial da época e acabou sendo transposto para a estrutura das universidades – implementou mais a "modernização universitária" do que uma "reforma" abrangente, adotando uma visão utilitária alinhada à Teoria do Capital Humano⁵, cujo surgimento se deu a partir da inserção de preceitos da economia na educação e seu fortalecimento em países ocidentais desenvolvidos na década de 1960.

⁵ Teoria de meados dos anos 50, elaborada por Theodore W. Schultz (1973) da Universidade de Chicago. Resumidamente, defendia que investimentos em educação e saúde podem aprimorar as aptidões e habilidades dos indivíduos, tornando-os mais produtivos, o que poderia influenciar o crescimento econômico dos países.

Nesses países, os governos passaram relacionar fenômenos educacionais e realidades econômicas estendendo suas preocupações às questões relativas ao planejamento educacional, comportamento adotado também pelas propostas educacionais do regime civil-militar no Brasil. Assim, o gasto referente a matrículas, materiais escolares e equipamentos de educação no país passou a ser equiparado com outras despesas do planejamento nacional. O investimento em educação era justificado a medida em que a formação do cidadão poderia trazer algum tipo de vantagem futura à soberania da nação.

O interesse da ditadura brasileira pela a educação se deu em razão de seu potencial pedagógico para a disseminação da ideologia orientadora do novo regime, possibilitando a justificativa e legitimação de suas ações. A educação também representava um campo com novas oportunidades de investimento para o desenvolvimento do país e seu crescimento econômico, uma vez que fomentava a pesquisa e avanços tecnológicos que poderiam oportunizar retornos econômicos. Nesse sentido, a intervenção na área e a modificação da estrutura, não apenas da universidade, mas das instituições às quais essa respondia, deveria “organizar” a demanda existente no “mercado” de educação.

O Ministério de Educação e Cultura (MEC), por exemplo, sofreu uma série de alterações conjunturais no pós-1964, com adoção de novas práticas alinhadas com as orientações ideológicas do novo governo. O campo da educação tinha grande relevância para o regime civil-militar, e por isso passou a receber análises periódicas apontando quais seriam as políticas mais apropriadas para neutralizar potenciais oposições. Criou-se, dentro do próprio ministério, a Divisão de Segurança e Informações (DSI-MEC)⁶ e, mais tarde, as Assessorias de Segurança e Informações (ASI) dentro das instituições de ensino e demais autarquias.

Um documento com diretrizes setoriais, amparado pelo Programa Estratégico do Desenvolvimento, foi sistematizado e publicado pelo MEC com o objetivo de propor incentivos para estimular o acesso aos níveis mais elevados do ensino, num grande programa nacional de promoção social que viesse a ajustar o sistema educativo às

⁶ A DSI-MEC levantava, produzia e circulava informações relativas às atividades estudantis e docentes, investigando o perfil ideológico de quem era designado pelo MEC para cargos em instituições públicas administradas, realizando pareceres sobre as listas tríplexes e listas sêxtuplas sugeridas para cargos de direção das universidades e reitoria das universidades públicas. Outros dois órgãos criados a partir de 1969 que colaboraram diretamente com a DSI-MEC foram as Assessorias Especiais de Segurança e Informações (ASI e AESI), e a Comissão de Investigação Sumária do MEC (CISMEC).

demandas requeridas do mercado de trabalho, sob a coordenação e orientação geral do governo⁷. As diretrizes básicas apontadas neste documento assinalavam as prioridades de reforma sugeridas e a modernização da estrutura e da execução dos serviços administrativos do setor, bem como a unificação, implantação e expansão dos serviços de administração educacional na Capital Federal.

OS ACORDOS MEC-USAID E A INFLUÊNCIA DE RUDOLPH ATCON E DA EAPES NO PROJETO DE MODERNIZAÇÃO DAS UNIVERSIDADES

Buscando operacionalizar seu projeto de modernização da educação superior, os militares adotaram diferentes medidas, entre elas a assinatura de uma série de convênios de cooperação técnica entre o Ministério da Educação e Cultura e a Agência Norte-americana para o Desenvolvimento Internacional – United States Agency for International Development (USAID). Os primeiros convênios, também chamados “Acordos MEC-USAID”, assinados no Brasil são do início dos anos 1950⁸. A partir do governo Castello Branco, os acordos se intensificaram e, entre 1964 e 1968, foram assinados diversos convênios que objetivavam o aperfeiçoamento do ensino em todos os níveis, sendo dois especificamente destinados à educação superior⁹.

O movimento estudantil, imprensa e parlamentares de oposição reagiram aos convênios e ao envolvimento técnico da USAID no planejamento do ensino superior

⁷ VER: BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Educação, cultura, ciência e tecnologia no Plano Estratégico do Desenvolvimento. Diretrizes setoriais elaboradas pelo MEC, em 18-07-67. Brasília, 1967, p. 1-2.

⁸ Havia diferentes tipos de acordos de cooperação técnica anteriores a 1964. Os convênios podiam ser estabelecidos entre os dois governos, brasileiro e norte-americano, ou diretamente entre instituições dos dois países. Ver em: JACOBS, Camila Campos. A participação da United States Agency for International Development (USAID) na reforma da universidade brasileira na década de 1960, p. 90-93.

⁹ O primeiro “Acordo MEC-USAID para o Planejamento do Ensino Superior” foi assinado em junho de 1965 com três finalidades básicas: a elaboração de uma série inicial de planos possíveis de serem executados para a ampliação e reestruturação do ensino superior em um prazo máximo de cinco anos; a criação de um mecanismo capaz de desenvolver planos a curto e longo prazo; e a elaboração de um quadro técnico em planejamento educacional, designado como Equipe de Planejamento do Ensino Superior (EPES). O segundo, “Convênio MEC-USAID de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior”, foi assinado no ano seguinte, mantendo as mesmas finalidades e objetivos do acordo anterior. No entanto, a equipe passou a ser designada Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior (EAPES). Ver: BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Acordo MEC-USAID para o Planejamento do Ensino Superior no Brasil. Brasília, 1965. In: POERNER, Artur. *op. cit.*, Anexos, p. 342-347 e p. 348-351.

brasileiro com protestos e manifestações. A UNE – que se mantinha atuando de forma irregular em relação às determinações da Lei Suplicy – organizou dois seminários para aprofundar o debate. O ponto central das manifestações consistia na influência ideológica exercida pelos consultores norte-americanos tanto no planejamento do ensino superior brasileiro, como no conteúdo proposto enquanto solução de problemas nas universidades, especialmente as pautas de cobrança de taxas ou anuidades e de desmobilização do movimento estudantil¹⁰.

Uma Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior (EAPES) atuou no Brasil entre março de 1967 e agosto de 1968, visitando várias universidades federais, algumas universidades privadas pré-selecionadas e instituições da sociedade civil importantes, como o Conselho de Reitores, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Fundação Ford, a Fundação Getúlio Vargas, o Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP)¹¹. Seus membros produziram cadernos de estudos que abordavam pontos específicos da educação superior, de forma isolada e sem agrupamentos temáticos, pontuando alguns princípios gerais de orientação e algumas propostas como: a compreensão da educação como fator de desenvolvimento; organização de carreiras e currículos mediante estudo de demandas do mercado de trabalho; adoção do ciclo básico e ciclo profissional nos cursos de graduação; promoção e desenvolvimento do ensino de pós-graduação; adoção do exame vestibular classificatório; implementação de sistema departamental e extinção das cátedras; e criação de uma comissão permanente de assessoria com atuação conjunta ao governo brasileiro.

Em avaliação realizada a pedido do MEC, em 1965, Rudolph Atcon¹² – especialista em planejamento universitário que participou do processo de criação da

¹⁰ CUNHA, Luiz Antonio. A universidade reformada. *op. cit.*, p. 238-239. Ver também em: FÁVERO, Maria de Lourdes. A UNE em tempos de autoritarismo. *op. cit.*, p. 67-71.

¹¹ Foram visitadas: Universidade Federal da Bahia, Universidade Federal do Ceará, Universidade Federal de Santa Catarina, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Universidade Federal do Espírito Santo, Universidade Federal do Paraná, Universidade Federal de Goiânia, Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade de Brasília, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Universidade Católica de Salvador, Universidade Mackenzie e Universidade Gama Filho.

¹² Rudolph P. Atcon foi um pesquisador americano, membro da AID (Agency International Development) e assessor da UNESCO entre as décadas de 1950 e 1970. Autor de diversos estudos sobre educação na América Latina, onde se destaca a obra "La Universidad Latinoamericana", que desenha o modelo de reforma proposto nas décadas de 1960 e 1970.

Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior (CAPES), entre 1953 e 1956 – colocou que a reforma administrativa das universidades brasileiras deveria considerar a autonomia administrativa das mesmas, desvinculando os controles administrativos e financeiros do Estado e dando às universidades o efetivo controle interno. Para ele, as universidades deveriam funcionar como empresas particulares e, seguindo a estrutura organizacional de uma, Atcon sugeria que sua administração deveria ser conduzida pelos órgãos responsáveis por sua formulação política: Reitoria, Conselho Universitário – para os assuntos de política universitária – e Conselho de Curadores – para os assuntos financeiros. Abaixo deles deveria existir um quadro de administradores responsável pela coordenação das políticas criadas.

Esta concepção de universidade e educação foi amplamente apoiada pelo empresariado nacional e o governo civil-militar acabou se debruçando no trabalho desenvolvido pelos assessores da EAPES e no parecer de Atcon para orientar o processo de modernização e reestruturação do modelo de referência das universidades brasileiras. Os resultados da avaliação de Atcon acabaram resultando em um documento denominado Plano Atcon¹³ ou "Rumo à Reformulação Estrutural da Universidade Brasileira", publicado pelo MEC em 1966, que abriu caminhos e serviu como base para a promulgação dos Decretos-Lei n.º 53 e n.º 252, de 1966 e 1967, e, mais tarde, para o parecer do Grupo de Trabalho para a Reforma Universitária (GTRU).

AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS UNIVERSIDADES

Assumindo que a estratégia adotada pelo governo se baseava na compreensão da educação enquanto fator importante para o desenvolvimento econômico do país e condicionante para a segurança nacional por sua capacidade de produção e difusão do conhecimento, podemos dizer que as políticas públicas para as universidades do período promoveram uma modernização que objetivava adequar

¹³ ATCON, Rudolph P. La universidad latinoamericana: Clave para un enfoque conjunto del desarrollo coordinado social, económico y educativo en América Latina. Edición digital por Christian HA – BOGOTÁ, 2009. Extraído de: <https://pt.scribd.com/document/20891378/La-Universidad-Latinoamericana-clave-para-un-enfoque-The-Latin-American-university-a-key-for-an-intergrated-ap>; Acesso em: 13 de jul. de 2018.

ensino superior brasileiro às necessidades econômicas do país, fazendo uso da repressão como garantia da ação prática de tais reformas¹⁴.

A coibição esteve presente desde os primeiros meses após o golpe, quando o governo militar se utilizou do AI-1 para localizar e “neutralizar” suspeitos de subversão ou que representavam algum tipo de oposição ao regime. As ações coercitivas eram implementadas a partir de Inquéritos Policial-Militares (IPMs), que instalavam comissões especiais nos diferentes setores da administração pública, autarquias, universidades e demais instituições. A Lei Suplicy¹⁵ estabeleceu novas regras de representação discente em fins de 1964, oficializando a extinção da UNE e criando o Diretório Nacional de Estudantes (DNE) em seu lugar. Dentro das universidades, também foram criados os Diretórios Centrais de Estudantes (DCEs) e Diretórios Acadêmicos (DAs).

O Decreto-Lei n.º 228, de 1967, revogou a Lei Suplicy e estabeleceu o Decreto Aragão¹⁶ – referente ao ministro da educação Raymundo Moniz de Aragão – com novas regras e normas para as entidades estudantis, como a obrigatoriedade do voto para os DCEs. A participação dos estudantes ficou restrita, sem autonomia e sem direito a livre manifestação. É nesse complexo cenário – composto pelas diferentes tensões entre o projeto de governo da ditadura civil-militar e seu interesse na educação, as pautas de reforma observadas pelo movimento estudantil e pelas universidades antes do golpe, e o aparelho coercitivo implementado dentro das universidades após o golpe – que os Decretos-Lei n.º 53/66 e n.º 252/67, e mais tarde a Lei n.º 5.540/68, foram promulgados.

Esse arcabouço legal representou um dos marcos mais significativos no processo de modernização do modelo de referência das universidades brasileiras e estabeleceu uma relação entre educação e mercado de trabalho, gerida fundamentalmente pelo lucro econômico e pelo investimento em busca de retornos maiores. Nesse contexto, e longe de ser um campo neutro na sociedade, a educação

¹⁴ VER: ROMANELLI, Otaíza. História da educação no Brasil (1930-1973). *op. cit.*, p. 118.

¹⁵ BRASIL. Lei n.º 4.464, de 9 de nov. de 1964. Dispõe sobre os órgãos de representação dos estudantes e dá outras providências. Ficou conhecida no país como Lei Suplicy em razão do ministro da educação da época, Flávio Suplicy de Lacerda. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4464-9-novembro-1964-376749-norma-pl.html>; Acesso em: 22 de jul. de 2018.

¹⁶ BRASIL. Decreto-lei n.º 228, de 28 de fev. de 1967. Reformula a organização da representação estudantil e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-228-28-fevereiro-1967-376022-norma-pe.html>; Acesso em: 25 de jul. de 2018.

passou a cumprir também a função de transmissão e legitimação ideológica do poder dominante¹⁷. Para Trindade,

A tríade universidade, conhecimento e Estado alcança seu ponto crítico com as novas relações entre ciência e poder. Mudaram os paradigmas científicos como a interação com o Estado e a sociedade, a partir de sua eficácia em termos econômicos e militares. Da mesma forma, as universidades, inseridas na produção científica e tecnológica para o mercado ou para o Estado, ficaram submetidas a lógicas que afetaram substantivamente sua autonomia acadêmico-científica tradicional. (TRINDADE, 2000, p. 125).

Diante dessa crise nas universidades, outras duas comissões foram instituídas pelos militares com o objetivo de solucionar a questão: a Comissão Especial para Assuntos Estudantis e o Grupo de Trabalho para a Reforma Universitária. A primeira foi instituída pelo Decreto n.º 62.024, em dezembro de 1967, para “emitir pareceres sobre as reivindicações, teses e sugestões referentes às atividades estudantis”, propondo “medidas capazes de possibilitar a melhor aplicação das diretrizes governamentais no âmbito das entidades de ensino”. Um documento produzido em maio de 1968, apontava os resultados desses estudos e “as soluções” consideradas pertinentes¹⁸. A segunda comissão consistia no Grupo de Trabalho para a Reforma Universitária (GTRU), instituído para encaminhar os projetos de reforma universitária apresentados pelas diferentes equipes formadas entre 1965 e 1968. Seu objetivo principal era “estudar a reforma da Universidade brasileira, visando sua eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do País”¹⁹.

No artigo "A reforma universitária de 1968: 25 anos depois", Helena Bomeny faz um balanço a respeito de tal "reforma" desde a promulgação da Lei n.º 5.540/68 até duas décadas após sua implementação, onde afirma que:

¹⁷ A Universidade moderna constituiu-se uma instituição social em razão de sua autonomia no que se refere à produção de conhecimento e do saber em face da religião e da ação do Estado. Conformá-la em uma organização complexa significava, portanto, transformá-la de acordo com os interesses de mercado, em objeto do e para o projeto de governo imposto pelos militares, cujos objetivos levaram tanto à modernização como à descaracterização progressiva da Universidade em relação à sua função essencial.

¹⁸ BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Comissão Especial para Assuntos Estudantis. Relatório da Comissão criada pelo Decreto n.º 62.024, de 29/12/1967. Brasília, 1968. In: FÁVERO, Maria de Lourdes. Da universidade “modernizada” à universidade disciplinada. *Op. cit.*, Anexo I, p. 65-147.

¹⁹ CUNHA, Luiz Antonio. A Universidade Reformanda. *op. cit.*, p. 241-242.

O Relatório do Grupo de Trabalho acabou sendo um dos documentos mais importantes sobre a reforma de 68. O Grupo de Trabalho foi instituído pelo decreto nº 62.937, de 2 de julho de 1968, iniciando suas atividades na sessão plenária de 10 de julho, sob a presidência do Ministro da Educação e Cultura, Luís Antonio da Gama e Silva. A convocação de estudantes para integrar essa comissão não foi atendida. O grupo teve trinta dias para apresentar seus estudos e projetos, tendo como temas definidos: 1) institucionalização do ensino superior, forma jurídica, administração da universidade; 2) organização didático-científica, magistério, estratégia da implantação da pós-graduação, pesquisas; 3) recursos para a educação e expansão do ensino superior; 4) corpo discente, representação estudantil. Este último subgrupo fundiu-se com o segundo. (BOMENY, 1995, p. 51)

O parecer do GTRU estruturou uma proposta para a Lei n.º 5.540 – promulgada com alguns vetos em novembro de 1968. De acordo com Motta (2014), o trabalho desenvolvido significou uma tentativa de síntese entre as perspectivas da liderança acadêmica e dos técnicos, "marcada por racionalidade orientada para a eficiência e as necessidades da economia" (MOTTA, 2014, p. 105). Para conduzir os estudos e discussões que acabaram por nortear a chamada lei de "reforma" universitária, o GRTU teve acesso a conteúdos de seminários e fóruns realizados pelo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), assim como as considerações de seus mais importantes signatários: Rudolf Atcon e Meira Mattos. Para Maria Inês Salgado Souza:

Uma vez implementadas as principais reformas propostas pelo IPES-GB, o Estado passou a orientar o político, visando o crescimento econômico. O ano de 1968 porém foi um marco histórico em relação aos problemas educacionais, principalmente no que se refere ao ensino superior, a partir dos movimentos de protestos dos universitários. Os setores empresariais foram despertados para o desafio de encontrar uma solução para fazer cessar os movimentos estudantis e passaram a pressionar por uma reformulação do sistema educacional do País. (SOUZA, 1981, p. 35)

O IPES se dedicou ao estudo e elaboração dos projetos de reforma necessários para que o Brasil se desenvolvesse, considerando também a problemática da educação. Seus estudos abordavam a temática de reforma partindo do pressuposto de educação enquanto solução para problemas sociais e de sua difusão como garantia da produtividade necessária para o desenvolvimento econômico (SOUZA, 1981). O projeto de reestruturação das universidades do governo civil-militar dialogava com a linha de raciocínio proposta pelo IPES, mas era antagônico ao modelo defendido pelos estudantes anos antes.

O relatório apresentado pelo GTRU defendia principalmente: a) admissão de regimes jurídicos de autarquia, fundação ou associação; b) articulação entre os níveis de ensino médio e superior; c) unificação do vestibular como sistema de seleção e ingresso nas universidades; d) adoção de um ciclo básico nos cursos de graduação; e) adoção da matrícula por disciplina, sistema de créditos e regime departamental; f) união das tarefas de ensino e pesquisa, e adoção do princípio de dedicação exclusiva; g) extinção das cátedras; h) criação de uma política nacional de pós-graduação.

As primeiras medidas legislativas que buscavam reformar o ensino superior foram os Decretos-Lei n.º 53/66 e 252/67. O Decreto-Lei n.º 53, promulgado em novembro de 1966²⁰, definiu os princípios básicos de organização das universidades federais, instituindo a atuação integrada de pesquisa e ensino nas unidades universitárias do país (art. 3º), definiu os prazos para a reestruturação universitária (art. 6º) e para envio do anteprojeto de um novo Estatuto, adaptado à nova lei (art. 7º). Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 252²¹, de fevereiro de 1967, complementou este primeiro estabelecendo as divisões universitárias em subunidades ou departamentos (art. 1º). Os departamentos deveriam representar a menor fração da estrutura universitária para a organização administrativa, didático-científica e distribuição de pessoal, compreendendo as disciplinas pertinentes e reunindo professores e pesquisadores para objetivos comuns de ensino e pesquisa. Com isso, foi determinado às universidades federais, e seus conselhos universitários, a criação de um plano gerencial para adaptação de suas estruturas às novas leis.

Em finais de 1968, a Lei n.º 5.540/68 consolidou os princípios de reestruturação e modernização das universidades previamente definidos nos decretos anteriores. A partir desta lei, as universidades deveriam se constituir a partir de: a) unidade de patrimônio e administração; b) estrutura orgânica com base em departamentos reunidos; c) integração das funções de ensino e pesquisa, vedando a multiplicação de meios para fins idênticos; d) racionalidade de organização; e) universalidade de campo, cultivando áreas fundamentais dos conhecimentos humanos; f) flexibilidade

²⁰ BRASIL. Decreto-lei n.º 53, de 18 de nov. de 1966. Fixa princípios e normas de organização para as universidades federais e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-53-18-novembro-1966-373396-norma-pe.html>; Acesso em: 25 de jul. de 2018.

²¹ BRASIL. Decreto-lei n.º 252, de 28 de fev. de 1967. Estabelece normas complementares ao Decreto-Lei n.º 53, de 18 de nov. de 1966, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-252-28-fevereiro-1967-376151-publicacaooriginal-1-pe.html>; Acesso em: 24 de jul. de 2018.

de métodos e critérios de acordo com as peculiaridades regionais ou possibilidades de combinação de conhecimentos para novos cursos e programas de pesquisa. A lei ainda reiterou a unificação do vestibular (art. 21º), o regime de dedicação exclusiva para docentes (art. 34º) e garantiu a participação estudantil, ainda que supervisionada, em órgãos colegiados das universidades e instituições de ensino superior (art. 38º)²².

Em fevereiro de 1969, o Decreto-Lei n.º 464²³ foi promulgado em caráter complementar, condicionando a autorização de funcionamento das novas universidades e instituições de ensino superior às exigências e necessidades do mercado de trabalho (art. 2º). O decreto também reiterou a participação do MEC nos concursos vestibulares (art. 4º), estabeleceu o primeiro ciclo (ciclo básico) comum a todos os cursos nos estudos profissionais de graduação (art. 5º), atribuiu aos professores catedráticos o cargo final correspondente à carreira docente (art. 10º) e estabeleceu o prazo para que as universidades encaminhassem ao Conselho Federal de Educação a versão final de seus estatutos e regimentos adaptados à nova lei (art. 18º).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De maneira geral, as determinações legais promulgadas preservaram muitos dos aspectos sugeridos nos relatórios dos diferentes grupos de trabalho formados para estudar soluções para o ensino superior brasileiro. Tais grupos estavam alinhados com os objetivos do governo autoritário e empregavam, como pilares teóricos de suas propostas de reforma, as correntes teóricas que versavam sobre a economia da educação, a Teoria do Capital Humano e a compreensão de universidade enquanto organização complexa. A reforma universitária proposta pelo regime civil-militar representou, sobretudo, uma incorporação desfigurada das experiências e demandas anteriores, acrescidas das recomendações privatistas de Atcon, dos acordos MEC-USAID, dos assessores da EAPES e de outras comissões – a exemplo da comissão Meira Mattos – criadas para analisar e propor modificações

²² BRASIL. Lei n.º 5.540, de 28 de nov. de 1968. Fixa as normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5540.htm/; Acesso em: 30 de jun. de 2018.

²³ BRASIL. Decreto-Lei n.º 464, de 11 de fev. de 1969. Estabelece normas complementares à Lei n.º 5.540, de 28 de nov. de 1968, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decrei/1960-1969/decreto-lei-464-11-fevereiro-1969-376438-norma-pe.html>; Acesso em: 25 de jul. 2018.

no ensino superior brasileiro. Com forte inspiração na Teoria do Capital Humano a “reforma” buscava tecnificar o ensino, capacitando mão-de-obra especializada e com maiores condições de atender as demandas de expansão do mercado. Junto com a implementação de aspectos “modernizadores” – chamados assim pela própria definição do governo federal – e do acompanhamento próximo do Conselho Federal de Educação, que buscava garantir a realização de tais modificações, foram adotadas medidas repressivas que deram a tônica do processo de reestruturação das universidades brasileiras.

As políticas de educação adotadas a partir de 1964 não se restringiram à elaboração e implementação da legislação que estabeleceu as alterações estruturais das universidades brasileiras. Foram empregadas inúmeras práticas repressivas nos ambientes estudantil e acadêmico, que buscavam constantemente anular qualquer forma de oposição e resistência ao regime e às ações aplicadas pelos militares, constituindo um aparelhamento coercitivo justificado pela doutrina de segurança nacional. Uma das principais práticas nesse sentido resultou no Decreto-Lei n.º 477, promulgado em 26 de fevereiro de 1969 e conhecido como “AI-5 das universidades”. Com o objetivo de punir professores, alunos e funcionários das universidades acusados de subversão ao regime com a expulsão, esse decreto acabou inibindo a capacidade intelectual de uma geração de acadêmicos. A educação era percebida a partir de duas funções básicas – como fator de desenvolvimento, que considerava o investimento em educação na busca por resultados de crescimento econômico; e como fator de segurança nacional, por contribuir para o afastamento de “ameaças” à segurança nacional com a difusão doutrinária dos pressupostos governamentais – e tal dualidade passou a explicar a abordagem estratégica dos militares em relação à educação e seu planejamento.

Para além das teorias que influenciaram a formulação de políticas públicas de educação no período, o novo regime também implicou em alterações na estrutura administrativa do Estado que, por sua vez, tiveram implicações diretas no funcionamento das universidades. Ao observar o caso brasileiro de políticas públicas de reforma, percebemos a distância entre o modelo de universidade que se buscava instituir no país e as propostas e lutas promovidas pela UNE que buscavam reformar a universidade na década de 1960, com inspiração na Reforma de Córdoba. O anteprojeto desenvolvido e apresentado no relatório do GTRU, por sua vez, não foi integralmente incorporado pela Lei n.º 5.540, cujo objetivo principal não era fazer a

reforma propriamente dita, mas encaminhá-la, eliminando os pontos que dificultavam a dinâmica universitária e proporcionando meios que possibilitassem sua auto-realização na conciliação "entre o ensino de massa, de objetivos práticos e imediatos, e a missão permanente da universidade, de constituir-se o centro criador de ciência e a expressão mais alta da cultura de um povo" (RELATÓRIO GTRU, 1968, p. 20).

Alguns analistas reconhecem que, de forma geral, o avanço da organização e as inovações oportunizadas pelo conjunto de legislações que passou a regulamentar o ensino superior – sobretudo na pós-graduação e no papel efetivo das agências governamentais de fomento, CAPES, CNPq e FINEP²⁴ – foram imensamente significativos para o desenvolvimento das universidades brasileiras, mas avaliam seus resultados como “modernizadores” dessas instituições, sem confundi-los com as propostas de reforma universitária inspiradas na reforma de Córdoba, que transformaram radicalmente a estrutura das universidades ibero-americanas e cujas ideias ainda não haviam sido implementadas no Brasil.

REFERÊNCIAS

ATCON, Rudolph Philippi. **La Universidad Latinoamericana**: Clave para un enfoque conjunto del desarrollo coordinado social, económico y educativo en América Latina. Bogotá: Christian HÁ, 2009. Extraído de: <https://pt.scribd.com/document/20891378/La-Universidad-Latinoamericana-clave-para-un-enfoque-The-Latin-American-university-a-key-for-an-intergrated-ap>; Acesso em: 23 de set. de 2018.

ATCON, Rudolph Philippi. **Rumo a Reformulação Estrutural da Universidade Brasileira**. Rio de Janeiro: MEC, 1966. Extraído de: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001610.pdf>; Acesso em: 13 de set. de 2018.

BOMENY, Helena. A Reforma Universitária de 1968: 25 anos depois. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, vol. 26, n.9, p.51-65. 1994. Disponível em: http://anpocs.com/images/stories/RBCS/26/rbcs26_04.pdf Extraído em: 20 de out. de 2018.

²⁴ CAPES- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. CNPq- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. FINEP- Financiadora de Estudos e Projetos.

BRASIL, LDB. **Lei n.º 4.024 de dez. de 1961 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, 20 de dez. de 1961. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4024.htm. Acesso em: 10 de nov. de 2018.

BRASIL. **Lei n.º 4.464, de 9 de nov. de 1964**. Diário Oficial da República. Brasília, 10 de nov. de 1964. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4464-9-novembro-1964-376749-norma-pl.html>; Acesso em: 22 de jul. de 2018.

BRASIL. **Decreto-lei n.º 53, de 18 de nov. de 1966**. Diário Oficial da República. Brasília, 19 de nov. de 1966. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-53-18-novembro-1966-373396-publicacaooriginal-1-pe.html>; Acesso em: 5 de nov. de 2018.

BRASIL. **Decreto-lei n.º 228, de 28 de fev. de 1967**. Diário Oficial da República. Brasília, 1º de mar. de 1967. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-228-28-fevereiro-1967-376022-norma-pe.html>; Acesso em: 25 de jul. de 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 252 de 28 de fev. de 1967**. Diário Oficial da República. Brasília, 1º de mar. de 1967. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-252-28-fevereiro-1967-376151-publicacaooriginal-1-pe.html>; Acesso em: 5 de nov. de 2018.

BRASIL. **Lei n.º 5.540, de 28 de nov. de 1968**. Diário Oficial da República. Brasília, 29 de nov. de 1968. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5540.htm; Acesso em: 30 de jun. de 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 464, de 11 de fev. de 1969**. Diário Oficial da República. Brasília, 12 de fev. de 1969. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-464-11-fevereiro-1969-376438-norma-pe.html>; Acesso em: 25 de jul. 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 477, de 26 de fev. de 1969**. Diário Oficial da República. Brasília, 27 de fev. de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0477.htm; Acesso em: 25 de jul. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Grupo de Trabalho para a Reforma Universitária. **Relatório Geral do Grupo de Trabalho para a Reforma Universitária**. Brasília: MEC, 1968.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Educação, cultura, ciência e tecnologia no Plano Estratégico do Desenvolvimento**. Diretrizes setoriais elaboradas pelo MEC, em 18-07-67. Brasília, 1967, p. 1-2.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Acordo MEC-USAID para o Planejamento do Ensino Superior no Brasil**. Brasília, 1965. In: POERNER, Arthur José. **O Poder Jovem: História da participação política dos estudantes brasileiros**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação: revisão de 1965**: <http://www.fgv.br/CPDOC/BUSCA/arquivo-pessoal/AT/impresso/plano-nacional-de-educacao-revisao-de-1965>; Acesso em: 07 de ago. de 2018.

CUNHA, Luiz Antônio. **A Universidade Reformanda**. Rio de Janeiro: Ed. Francisco Alves, 1988.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **A universidade no Brasil: Das origens à reforma universitária de 1968**. Curitiba: Educar, n.º 28, 2006.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Da Universidade Modernizada a Universidade Disciplinada**: Atcon e Meira Mattos. São Paulo: Cortez, 1991.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **UNE em tempos de autoritarismo**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1995.

FERNANDES, Florestan. **Universidade Brasileira: Reforma ou revolução?** São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

JACOBS, Camila Campos. **A participação da United States Agency for International Development (USAID) na reforma da universidade brasileira na década de 1960**. Porto Alegre. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. UFRGS, 2004.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **As Universidades e o Regime Militar: Cultura política brasileira e modernização autoritária**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

PAREDES, Mely Paula Cimadevila. **Políticas públicas universitárias na ditadura civil-militar brasileira (1966-1972): as implicações da nova legislação para a UFRGS**. Porto Alegre. Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas. UFRGS, 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/197342>

POERNER, Arthur José. **O Poder Jovem: História da participação política dos estudantes brasileiros**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

RIBEIRO, Darcy. **A Universidade Necessária**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

ROMANELLI, Otaíza. **História da educação no Brasil (1930-1973)**. 8ª ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

SANTOS, Nilton (Org.). **História da UNE v.1** depoimentos de ex- dirigentes. **Coleção história presente v. 4**: São Paulo: editorial Livramento, 1980.

SCHULTZ, Theodore W. **O Capital humano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SOUZA, Maria Inêz Salgado de. **Os Empresários e a Educação**: O IPES e a política educacional após 1964. Petrópolis: Vozes: 1981.

TRINDADE, Helgio. **A Legalidade e o Movimento Estudantil Brasileiro. Anos 90**, Porto Alegre, v. 18, n.º 33, p. 129-164, jul., 2011.

TRINDADE, Helgio. **Saber e Poder**: os dilemas da universidade brasileira. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n.º 40, p. 122-133, set./dez., 2000.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA y otros. **La Reforma Universitária**: 1918 - 1988. Buenos Aires: Legasa Literária, 1989.

* Artigo recebido em 15/07/2020,
aprovado em 07/08/2020.