

REFORMA UNIVERSITÁRIA: A POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA DO GOVERNO CASTELO BRANCO A COSTA E SILVA (1964-1969)

*Alex Silveira e Glauce Paim**
glaucepaim@hotmail.com

Resumo

O artigo versa sobre a implementação da Reforma Universitária em 1968, propondo a discussão acerca da conjuntura educacional do período do governo do presidente Castelo Branco e de Costa e Silva, buscando perceber a relação estabelecida entre a política educacional brasileira e a assistência técnica norte-americana e a sua influência na Reforma Universitária. Enfatiza os mecanismos e estratégias da Reforma do Ensino Superior para atenuar a crise educacional.

Palavras-chave: Reforma Universitária. Movimento estudantil. Acordos MEC-USAID.

1 Introdução

O período ditatorial brasileiro foi marcado por fortes ajustes em suas estruturas, através de inúmeras leis que vão fornecer um aparato coercitivo ao Estado, legitimando seu poder e autoritarismo através da sobreposição do poder Executivo ao Legislativo; o que resultará na educação, especialmente o ensino superior, diversas mudanças, visando à manutenção da ordem conturbada pela crise educacional no plano interno.

O sistema educacional brasileiro, ao longo período da ditadura militar instaurada no Brasil com o golpe de 1964, caracterizou-se pela repressão, a privatização do ensino, a exclusão de boa parcela das classes populares da universidade, a institucionalização do ensino profissionalizante, o tecnicismo pedagógico e a desmobilização do magistério através de abundante e confusa legislação. Diversas medidas vão marcar a fragilidade do poder legislativo, acentuando o caráter autoritário do governo. A nova Constituição promulgada ao final do governo Castelo Branco, no que diz respeito à Educação, não se mostrou inovadora, exceto pelo fato de tratar a educação como direito de todos, o que na prática não terá eficácia. A reforma universitária ocorrida em 1968 foi um dos principais acontecimentos do período ditatorial, sendo este fato, o tema de estudo desse artigo.

A análise bibliográfica realizada permitiu a construção da seguinte proposta: compreender o processo de Reforma da Legislação no Ensino Superior ocorrida em 1968, buscando perceber as suas estratégias no contexto educacional, assim como a relação da política educacional brasileira com a assistência técnica norte-americana, e a sua influência na implementação da Reforma Universitária. Para tanto, será trabalhada a relação Estado e educação, em qual alguns conceitos de Gramsci e suas idéias acerca das relações de hegemonia na sociedade capitalista, entendidas como relações educacionais, sustentarão teoricamente esse enfoque, em que a Reforma Universitária assentada no discurso de modernização, resultará num modelo de ensino superior no qual, plano externo, o poder será concentrado nos órgãos encarregados de elaborar a política educacional e, no plano interno, concentrado em um grupo dos quais foram excluídos a maioria dos que compõe a comunidade acadêmica.

* Acadêmicos do curso de História da FAPA, orientados pelo Prof. André Luis Reis da Silva (reisdasilva@hotmail.com).

2 A política educacional brasileira e a gestão da Reforma Universitária

Como ponto de partida para a discussão, se faz necessária a elucidação de um elemento importante para a compreensão da Reforma Universitária:¹ a crise educacional brasileira que está vinculada ao aumento da demanda social de educação, agregada a dois fatores: a aceleração da industrialização e a deterioração dos mecanismos tradicionais de ascensão da classe média. O Estado,² buscando um novo padrão de desenvolvimento, assume o papel de acumulador de capital, renda e mercado para promover a expansão econômica. Isso acarretará vários serviços, nos quais a classe média, acostumada aos mecanismos tradicionais de ascensão, como poupança e investimentos em outras empresas, vê-se obrigada atender às exigências de qualificação de trabalho, restando um único meio para esse aperfeiçoamento, a educação. Sobre esse contexto, Romanelli (1988, p. 205) enfatiza: a educação passa a ser encarada como o único caminho disponível para as classes médias de conquistar postos e para as empresas, de preencher os seus quadros. Assim, há uma expansão do ensino, com uma defasagem muito grande devido à enorme demanda de candidatos ao ensino superior que, embora aprovados, não conseguiam acesso à Universidade, pois a oferta não comportava todos.

A Reforma Universitária terá dois elementos relacionada a sua formação: a agitação estudantil e os acordos MEC-USAID, ambos acentuados a partir do governo Castelo Branco (1964-1967) e que constituirão o momento de sua gestação. A situação da educação dada pelo aumento da procura efetiva de ensino servirá de justificativa para a consolidação de muitos convênios entre o MEC (Ministério da educação) e a AID (United States Agency for International Development) para assistência técnica e cooperação à organização do sistema educacional brasileiro, os chamados acordos MEC-USAID, com influência nas medidas adotadas para adequar o sistema educacional ao modelo de desenvolvimento econômico que então se intensificava no Brasil, abrangendo, a partir de 1966, o Ensino Superior.

Segundo Fazenda (1985, p. 63),

[...] esses acordos, embora de forma implícita, constituíram-se em modelos para a remodelação do Ensino. Entretanto esses modelos, por utilizarem a tecnologia pela tecnologia, acabaram por isolar a educação do contexto global da sociedade, embotando todo o sistema educacional já que ele estava amarrado e financeiramente dilapidado pelos gastos advindos do cumprimento dos acordos.

A partir desses acordos, desenvolveu-se um atrelamento da Educação³ ou do sistema educacional ao modelo econômico dependente, imposto pela política norte-americana para a América Latina. Nesse sentido, é importante perceber o comentário de Vizentini (2000, p. 20):

O governo Castelo Branco, no campo diplomático, representou um verdadeiro recuo, abandonando o terceiro-mundismo, o multilateralismo e a dimensão mundial da PEI, regredindo para uma aliança automática com os EUA, embasada na Guerra Fria [...]

¹ Lei 5.540/68[...] Projeto de reformulação da Organização e Funcionamento do Ensino Superior [...]. (SILVA, 1992, p. 297).

² [...] não só como um fator “superestrutural” que se desenvolve de acordo com as forças produtivas e das relações sociais de produção, mas também como um manipulador dessas forças econômicas, que reorganiza e desenvolve a estrutura de produção econômica, bem como cria novas estruturas. (GRAMSCI, apud MOCHCOVITCH, 1988, p. 21).

³ [...] entendida como política pública, prática educativa ou currículo oculto, ela contribui fundamentalmente para reproduzir a divisão do trabalho social. Desse modo contribui para o processo de acumulação de capital e para a exploração da mão-de-obra por meio da atribuição de papéis [...] sendo treinada e qualificada tecnicamente. (GRAMSCI, 1981, p. 22).

tomava uma série de medidas políticas que iam, gradativamente estruturando um novo regime e dando-lhe um caráter permanente.

A Ajuda Internacional se faz presente com as condições criadas no contexto interno, como a falta de oportunidades educacionais, porém é importante ressaltar que há outros condicionamentos intrínsecos em sua atuação, como enfatiza Romanelli (1988, p. 203):

[...] a estrutura social e política de dominação podem utilizar-se da seletividade do ensino como instrumento de manutenção do status quo. Também o tipo de modelo econômico pode lucrar com a permanência de mão-de-obra de baixo nível para cuja manutenção contribui a falta de uma escolarização mais extensa.

A estratégia da AID centrava-se no discurso de ajuda aos países em desenvolvimento através de sua experiência e recursos financeiros atuando junto a órgãos educacionais. Comentário muito pertinente tem a mesma autora:

[...] essa estratégia, embora não explicitasse uma ação direta, planejadora e organizadora, incluía [...] um tipo de ação que implicava na doutrinação e treinamento de órgãos e pessoas intermediárias brasileiras, com vistas obviamente a uma intervenção na formulação de estratégias que a própria AID pretendia que fosse adotada pelos dirigentes, órgãos e instituições educacionais. (ROMANELLI, 1988, p. 210).

A crise estudantil no plano interno é um elemento com relevância na conjuntura educacional do período, desde 1938 com a fundação da UNE não foi mais possível ao Estado ignorar o potencial político dos estudantes universitários. Porém, antes de abordá-lo, é necessário compreender um mecanismo, de certa forma, associado a esse contexto: a Doutrina de Segurança Nacional, que segundo, Silva (2005, p. 253) mostra-se:

[...] substrato básico para a formulação da política externa. Essa doutrina vinha sendo construída internamente pela Escola Superior de Guerra desde a sua fundação em 1949, a partir de subsídios teóricos da National War College americana. Os fundamentos dessa doutrina consistiam na associação entre segurança e desenvolvimento. Para alcançar o desenvolvimento era necessário obter a segurança [...] calcada na luta contra o inimigo interno e externo, identificado com o comunismo, o não-alinhamento e a crítica dos valores ocidentais.

A expansão do ensino, como já mencionado anteriormente, trazia consigo muita demanda para pouca oferta. Junto a isso, a doutrina de segurança nacional fazia necessária, no plano interno, a eliminação de qualquer tipo de organização popular que pudesse produzir algum efeito contrário aos desejos e a hegemonia⁴ do grupo social dominante. Nessa lógica, a representação estudantil seria uma grave ameaça interna, o que acarretará na extinção de organizações consideradas subversivas, como, por exemplo, a UNE, que em 1964, através da Lei Suplicy Lacerda, é extinta, tendo como fim a clandestinidade. Comentário pertinente nos faz Canuto (1987, p. 99):

[...] as primeiras iniciativas no sentido de enfrentar essa crise são semelhantes às acionadas como pré-requisitos para a reorganização das instâncias econômicas e

⁴ [...] as relações de hegemonia em um Estado capitalista podem ser compreendidas como relações educacionais, mesmo que provenham de mecanismos de coerção e de consenso estabelecido com relação a uma base material [...] muito embora seja exercida pela classe dominante [...] é organizada por uma determinada categoria social: os intelectuais [...].(GRAMSCI, 1981, p. 14).

políticas: uma intensa repressão policial-militar é desencadeada nos meios acadêmicos, atingindo [...] os corpos docentes e discente, o que permitirá a exclusão de seus segmentos mais radicais quando da implantação da reestruturação do ensino superior.

A universidade tornou-se o núcleo de resistência ao regime ditatorial. Dessa forma, o ano de 1968 foi marcado pela revolta estudantil reivindicando a reforma universitária. A política externa no governo Costa e Silva (1967-1969) apresentará uma reordenação, uma certa autonomia de desenvolvimento, e não de segurança frente aos EUA; porém, internamente, a doutrina de segurança nacional continuou a ser aplicada, principalmente perante a agitação estudantil. Nesse contexto, Ghiraldelli Jr. (1990, p. 172) ressalta: “O governo Costa e Silva percebeu que as medidas policiais não eram suficientes para conter a onda de protestos [...] tratou de criar o GRTU, grupo de trabalho da reforma universitária”.

Dessa maneira, desmobilizados os intelectuais⁵ que expressavam uma postura crítica e inovadora ao regime, o governo inicia em 1965 diversos estudos para solucionar a crise universitária e a formulação de propostas de reorganização do ensino superior. O documento elaborado pelo GRTU serviu de base para o projeto de Reforma da Legislação do Ensino Superior, Lei nº 5540/68, tendo como alicerces para a sua estruturação, entre outros, o relatório de Atcon e o de Meira Matos. O primeiro, membro da AID, expôs que os acordos MEC-USAID sugeriam a reformulação e modernização da Universidade Brasileira através da formação do espírito cívico e da consciência moral. O segundo, coronel da ESG (Escola Superior de Guerra), compôs a Comissão que deveria intervir na crise Universitária, mas o que merece destaque é o fato de ambos possuírem como linha norteadora a teoria geral da Administração de Empresas (Taylor-Fayol) aplicadas ao ensino e provindas dos relatórios técnicos americanos. Afirma Fávero (1991, p. 56): “O plano Atcon e o Relatório Meira Mattos são exemplos de como o Estado militar criou mecanismos de coerção e de penetração consensual para manter a hegemonia e legitimidade.”

Nesse contexto verifica-se a atuação da USAID, que, utilizando-se dos principais centros de administração educacional, conseguiu promover programas a todos os níveis de ensino, seguindo as propostas da Ajuda Internacional e enfatizando não ser incumbência da Universidade desempenhar um papel inovador ou revolucionário, apenas modernizador. O discurso de modernização será empregado também na Educação, na qual, para o desenvolvimento de um país, seriam necessários também investimentos no plano educacional para o desenvolvimento do Estado. Na medida em que a economia retoma um curso de acumulação de capital com progressiva internacionalização, concretiza-se também crescente sofisticação tecnológica das atividades produtivas, tornando necessário responder a uma demanda do processo de incorporação e difusão da tecnologia importada.

3 A Reforma e os seus mecanismos de Ação

Os anos de 1967 e 1968 marcaram a busca da recuperação de espaço político pelas forças que lutavam contra o regime ditatorial, tendo o movimento pela Reforma Universitária bastante destaque. A Universidade enfrentava ameaças como a submissão a uma tutela exterior cega e inflexível, o radicalismo intelectual era focalizado como um mal em si mesmo e como perigo à sociedade e, por último, os professores enfrentavam o fortalecimento da tentativa de excluir o jovem do fluxo de reconstrução da sociedade. Dessa maneira, a

⁵ Os intelectuais orgânicos não são apenas os grandes intelectuais [...] são aqueles que difundem a concepção de mundo revolucionário entre as classes subalternas [...] procurando elevar a consciência dispersa e fragmentária das massas [...]. (GRAMSCI, apud MOCHCOVITH, 1988, p. 18).

Universidade enfrentava a pior crise desde sua formação no Brasil. Fernandes enfatiza (1975, p. 92):

Sob a pressão constante de tendências modernizadoras que partiam do interior do país, dos Estados Unidos e de organismos econômicos, educacionais e culturais internacionais, e sob o desafio crescente da rebelião estudantil, a reação conservadora preferiu tomar a liderança política da “reforma universitária”.

O projeto de Reforma Universitária, aprovado pelo Congresso como a Lei 5540, em 28 de novembro de 1968, serviu para atenuar a crise educacional, mostrando-se como resposta às pressões internas e para a manutenção do modelo ditatorial vigente. Afirma Guiraldelli Jr (1990, p. 213):

A Reforma Universitária, incluída nas reformas de base do período janguista, direcionava-se no sentido de democratização do ensino superior. A reforma implantada pela ditadura através da lei n 5540/68 foi no sentido contrário, apesar de dissimular suas intenções visando o abafamento da crise estudantil que se aguça naquele ano. Crise esta que espelhou justamente os desejos dos setores médios em democratizar o acesso a universidade.

As medidas da Reforma Universitária não podem ser verificadas e analisadas a partir de sua efetiva implementação, pois esta faz parte de um processo de gestação iniciado desde o golpe, tomando vigor a partir de alguns decretos-lei que vão consolidar as estruturas para a sua efetivação. O governo Castelo Branco começa a dar forma à modernização do ensino superior através de decretos, como o decreto-lei nº 53, de 18 de novembro de 1966, que determina mudanças em sua organização. A aglutinação de escolas independentes e autônomas dá lugar a um órgão central para a supervisão de ensino e pesquisa em toda a Universidade, o que, na prática, resultou na centralização das normas para as atividades didáticas e de pesquisas em todas as escolas. Além desse, é importante mencionar o decreto-lei nº 252, de 28 de fevereiro, do mesmo ano que determinou a estruturação da unidade universitária em unidades menores, os departamentos. Vetou a ação de órgãos estudantis com conotação político-partidária, racial ou religiosa.

Esses decretos-lei vão reestruturar a organização da Universidade, permanecendo seus delineamentos na Lei 5540/68, de 28 de novembro de 1968, que instituiu de fato a Reforma Universitária, ou seja, a organização e funcionamento do Ensino Superior e sua articulação com a escola média. Gadotti (1980, p. 105) ressalta: [...] minha tese principal é de que vivemos [...] uma acelerada militarização do ensino. A reforma universitária de 1968 [...] institucionalizou essa tendência. Passou a formar policiais da educação ao invés de formar educadores [...].”

As pressões internas vão ser atenuadas através de estratégias ou elementos utilizados pela Reforma Universitária, como a departamentalização, a qual terá como consequência a matrícula por disciplina, o regime de créditos e o vestibular classificatório. Assim, o problema da demanda de excedentes é eliminado teoricamente, passando aos estudantes, e somente a eles, a responsabilidade de ingresso Universidade. Sobre isso, Guiraldelli Jr. (1990, p. 175) afirma: “Este problema dos excedentes, na verdade, ficou longe de ser resolvido, uma vez que a nova lei apenas usurpou o direito de matrícula dos estudantes já aprovados no vestibular [...].”

A departamentalização rompe com o vínculo curso-universidade, afetando professores e alunos. Os intelectuais mereceram toda a atenção do grupo social dominante na busca de conseguir um consenso hegemônico intelectual, moral e político (GRAMSCI, 1989, P. 73). Esse elemento vai constituir uma estratégia muito eficaz para sufocar qualquer princípio de pressão ao governo por parte da Universidade, pois os departamentos utilizarão a sua área de

conhecimento para reunir professores-pesquisadores, desmobilizando a reunião por afinidades teóricas. Além disso, o regime de créditos dismantelará a manutenção de turmas únicas até o fim do curso, ou seja, os núcleos de possíveis organizações estudantis, dispersando os alunos e buscando a prevenção a qualquer futuro incômodo ao governo.

A racionalização, a eficiência e a produtividade se farão presentes na nova estruturação universitária. O desenvolvimento técnico será a meta perseguida, inibindo ou ofuscando qualquer processo de inovação de caráter ideológico ou político, no qual a busca da neutralidade técnica configura o novo cenário universitário, legitimando uma estrutura de poder que visava à substituição da participação popular ou social pela decisão daqueles poucos detentores de poder. Nesse contexto, a racionalização, a eficiência e a produtividade tornaram-se valores absolutos. A racionalidade técnica procura sobrepor-se a qualquer opção de ordem política e a neutralizar o processo de inovação de qualquer presença de caráter ideológico.

Outro comentário pertinente faz Ghiraldelli Jr. (1990, p. 176):

Os velhos princípios de taylorização, presentes nas teorias de administração de empresas aninhadas nas cabeças dos teóricos americanos e brasileiros responsáveis pela reforma universitária, sustentaram a introdução da sistemática do parcelamento do trabalho na universidade [...] desconsiderando-se as especificidades da educação e das atividades de ensino e pesquisa em geral.

O padrão da Universidade vinculado ao modelo empresarial norte-americano demonstrado nos acordos MEC-USAID objetivando a eficiência e a produtividade acaba sendo gerador de um aumento burocrático a cada departamento, o que canalizou a utilização das verbas arrecadadas para a manutenção dessa burocracia.

4 Conclusão

O estudo da política educacional brasileira do período de 1964 a 1969 e a Reforma Universitária realizado neste trabalho permite algumas conclusões. A partir do golpe de 1964, tanto o plano político-econômico como o educacional foram marcados pela exclusão das maiorias, através de um reajuste político do país aos novos interesses do capitalismo internacional. Nesse sentido, a Educação, em especial a Universidade, desempenha um papel importante, visto que é necessária uma dominação político-ideológica para atenuar a crise social, sendo exercida pela repressão (exército, polícia, prisões, etc), mas também por uma dominação ideológica através de um discurso que a classe dominante dá a sociedade, o que, no período trabalhado neste estudo, foi o de modernização da Educação através de princípios como racionalização, eficiência e produtividade; enfim, valores ligados ao desenvolvimento capitalista. A execução da modernização da Universidade ocorreu não só pela pressão estudantil, apesar de esta ter desempenhado um importante papel neste contexto, e sim pela possibilidade de a inovação ser manipulada sem ameaças à estrutura de poder e à sua hegemonia, bem como pelo o ajuste da política educacional ao modelo econômico e pelo padrão de desenvolvimento almejado, apontado pelas forças internas e externas interessadas nessa modernização.

Dessa maneira, o governo pôde “ceder” às pressões internas, mas tratou de atenuar os aspectos político-ideológico que compunham as propostas da Reforma Universitária desejadas pelo movimento estudantil, dando características modernizadoras técnico-administrativas, segundo os princípios empresariais, à Reforma. Esvaziou-se o processo de consciência pelo processo técnico.

A influência dos EUA foi significativa na reestruturação da política educacional do período. O governo adotou as propostas da USAID, que enfocava a educação como fenômeno isolado do resto do contexto social e político, visando a uma neutralidade técnica e ofuscando

o fortalecimento de uma determinada estrutura de poder que procura substituir a participação social pela decisão de poucos.

O novo modelo de Universidade, teoricamente, pretendeu agregar a racionalidade administrativa à Universidade para torná-la mais moderna e adequadas às exigências de desenvolvimento. Porém, politicamente, a racionalidade administrativa acaba aumentando, no interior da própria Universidade, o controle dos órgãos centrais sobre toda a vida acadêmica e, externamente, o controle da própria Universidade pelos órgãos de administração federal de ensino, ou seja, retirou dela qualquer resquício de autonomia sobre o que produzia, aumentando a dominação no seu plano interno e externo. A estrutura universitária tornou-se mais conservadora do que anteriormente, porém fantasiada de elementos modernos de comunicação e controle administrativo-pedagógico, assentado no discurso de Desenvolvimento Nacional.

Referências

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. *História da Educação*. São Paulo: Moderna, 1996.

ATCON, Rudolph. *Rumo à reformulação estrutural da universidade brasileira*. Rio de Janeiro: MEC, 1966.

CANUTO, Vera Regina Albuquerque. *Políticos e educadores: a organização do ensino superior no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1987.

CUNHA, Luiz Antônio. *A universidade crítica*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1989.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. *Da universidade “modernizada” à universidade disciplinada*: Atcon e Meira Mattos. São Paulo: Ed. Cortez, 1991.

FAZENDA, Ivani Catarina Arantes. *Educação no Brasil anos 60: o pacto do silêncio*. São Paulo: Loyola, 1985.

FERNANDES, Florestan. *Universidade brasileira: reforma ou revolução?* São Paulo: Alfa Omega, 1975.

GADOTTI, Moacir. *Educação e poder: introdução à Pedagogia do Conflito*. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1980.

GIANOTTI, José Arthur. *A universidade em ritmo de barbárie*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da História*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

_____. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1989.

GUIRALDELLI JR, Paulo. *História da educação*. São Paulo: Cortez, 1990.

MOCHCOVITCH, Luna Galano. *Gramsci e a Escola*. São Paulo: Ática, 1988.

OLIVEIRA, Betty Antunes de. *O Estado autoritário brasileiro e o ensino superior*. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1981.

PADRÓS, Enrique Serra Padrós; MARÇAL, Fábio Azambuja. Terror de Estado e Doutrina de Segurança Nacional: os anos de chumbo no Brasil e na América Latina, *Revista Ciências e Letras*. Porto Alegre: n. 28, p. 55-90, 2000.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1988.

SILVA, André Luiz Reis. As relações entre o Brasil e os EUA durante o regime militar (1964-1985). *Revista Ciências e Letras*. Porto Alegre: n. 37, p. 251-278, 2005.

SILVA, Francisco de Assis. *História do Brasil*. São Paulo: Moderna, 1992.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *O Brasil contemporâneo: Autoritarismo e Desenvolvimento* (1961-1990). Porto Alegre: Revista Ciências e Letras n. 28, 2000.