

## CAPÍTULO 2 - A REFORMA UNIVERSITÁRIA E O CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO

A legislação da Reforma Universitária de 1968 é elaborada e aprovada durante o ano de 1968, o mesmo ano em que o regime militar através do Ato Institucional nº 5 (AI5) restringe ainda mais a liberdade da sociedade civil. O debate sobre o modelo de universidade a ser adotado no Brasil se inicia antes do golpe militar e nesse período “refluiu às catacumbas, à hibernação, e o Estado desencadeou um outro debate, naturalmente inscrito no governo” (BUFFA E NOSELLA, 1991, p. 143)<sup>1</sup>.

Revisando os estudos sobre o Conselho Federal de Educação (CFE), nesse capítulo serão reconstituídos a atuação do Conselho Federal de Educação no período da Reforma Universitária de 1968 e o contexto institucional no qual ocorre o debate “inscrito no governo”. Esta revisão tem como objetivo compreender como o exercício do poder em um Aparelho de Estado permite a formulação de políticas públicas; no caso específico deste estudo, como o exercício do poder permite que o CFE elabore políticas para o ensino superior.

### 2.1 Antecedentes históricos do CFE

A idéia de um Conselho técnico responsável pela educação remonta ao século XIX quando em 1846 é elaborada a proposta do Conselho Geral de Instrução Pública. A proposta de instauração de um conselho está vinculada à visão de que o governo central deveria ter o controle da educação. Segundo o levantamento de Marília Martins Coelho,

Antes do Conselho Federal de Educação, outros órgãos existiram com funções semelhantes tais como: **Conselho Diretor de Instrução Primária e Secundária**, reestruturado pelo Decreto nº 981, de 8 de novembro de 1890; **Conselho de Instrução Superior**, criado pelo Decreto nº 1.232-G, de 02 de janeiro de 1891; Conselho Superior de Ensino, criado pelo Decreto nº 8.659, de 05 de abril de 1911, e reformulado a 18 de março de 1915; **Conselho Nacional de Instrução**, criado pela Lei nº 4.632, de 06 de janeiro de 1923; Conselho Nacional de Ensino, criado pelo Decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925, e **Conselho Nacional de Educação**, instituído a 11 de abril de 1931, pelo Decreto nº 19.850 (1982, p. 15. Grifos da autora).

A implantação de um conselho técnico é justificada com a visão de que as políticas públicas – no caso desse estudo, as políticas educacionais – devem ser implantadas por

---

<sup>1</sup> Ester Buffa e Paolo Nosella baseiam essa afirmação no depoimento dado a eles por Durmeval Trigueiro Mendes

técnicos isentos de interesses políticos. May Guimarães Ferreira (1990) e Marília Araújo Lima Pimentel (1991), tomando o pensamento autoritário de Oliveira Vianna como chave de interpretação, compreendem que através da implantação de Conselhos o Estado sobrepõe-se à participação da sociedade nas decisões sobre as políticas públicas.<sup>2</sup>

A importância atribuída aos Conselhos Técnicos significava uma das formas de aparelhar o Estado com profissionais competentes, em função dos interesses das diversas corporações (FERREIRA, 1990, p. 35).

Como consequência do estabelecimento de relações fixas Estado-sociedade, que sugere a fragilidade do sistema de participação política, prevalece a cooptação através da qual o Estado controla hierarquicamente a sociedade, chegando mesmo a ignorar sua existência, muitas vezes substituindo-a ele mesmo (PIMENTEL, 1991, p. 18).

No mesmo sentido Neidson Rodrigues, ao analisar a crise de hegemonia do governo militar e a centralização do poder, afirma:

Colocando-se na confluência dos interesses dos grupos dominantes, e como representante ou catalisadora do 'medo' das camadas médias urbanas, as Forças Armadas intervêm para restabelecer a ordem, isto é, restaurar as condições, não as anteriores, mas as condições necessárias ao desenvolvimento pleno do sistema capitalista. E aqui será sensível igualmente, o papel da tecnocracia, que atrofiará o poder político representativo, interpretado como o espaço de ameaça ao projeto racional de desenvolvimento (1982, p. 63).

O Conselho Federal de Educação foi instituído pela lei nº 4.024/61, conhecida como a LDB/1961. A discussão, elaboração e aprovação da LDB/1961 ocorreram entre os anos de 1947 e 1961. Esse longo período de elaboração foi marcado por acirrado confronto de posições e o seu produto final foi uma lei que pretendia conciliar os diversos interesses presentes durante a sua elaboração.

As diferentes posições no período de discussão da LDB/1961 se diferenciavam em relação às seguintes questões: centralização ou não pela União do processo educativo, a defesa da escola pública x escola privada e a vinculação ou não da educação ao desenvolvimento econômico.

## **2.2 A composição do CFE**

O Conselho Federal de Educação foi instituído pela lei nº 4.024/61, de 20 de dezembro de 1961. O artigo oitavo define a sua composição, critérios para escolha e mandato:

---

<sup>2</sup> Oliveira Vianna foi um dos ideólogos do Estado Novo (cf FERREIRA, 1990, p. 32). Sobre o poder dos técnicos ver acima seção 1.6 "Poder de Estado e poder dos técnicos".

O Conselho Federal de Educação será constituído por vinte e quatro membros nomeados pelo Presidente da República, por seis anos, dentre pessoas de notável saber e experiência em matéria de educação.

§1º – Na escolha dos membros do Conselho, o Presidente da República levará em consideração a necessidade de nele serem devidamente representadas as diversas regiões do País, os diversos graus do ensino e o magistério oficial e particular.

§ 2º – De dois em dois anos, cessará o mandato de um terço dos membros do Conselho, permitida a recondução por uma só vez. Ao ser constituído o Conselho, um terço de seus membros terá mandato, apenas de dois anos, e um terço de quatro anos.

§ 3º – Em caso de vaga, a nomeação do substituto será para completar o prazo de mandato do substituído.

§ 4º – O Conselho Federal de Educação será dividido em câmaras para deliberar sobre assuntos pertinentes ao ensino médio e superior, e se reunirá em sessão plena para decidir sobre matéria de caráter geral.

§ 5º – As funções do conselheiro são consideradas de relevante interesse nacional e seu exercício, tem prioridade sobre o de qualquer cargos públicos do que sejam titulares os conselheiros. Esses terão direito a transporte, quando convocados, e às diárias ou ‘jeton’ de presença a serem fixadas pelo Ministro da Educação e Cultura durante o período das reuniões.

Ressalta-se aqui, nesse artigo que a função de nomear os conselheiros é de competência do Presidente da República; que a renovação do Conselho, a cada dois anos, de um terço de seus membros garante a continuidade doutrinária e administrativa desse; que os critérios de nomeação pretendem garantir a representatividade dos diversos setores educacionais e regiões do país; e que o conselheiro deve ter notório saber e experiência em educação, o que significa dizer que o conhecimento e experiência em educação legitimam a escolha dos conselheiros.

A prerrogativa de o Presidente escolher os membros do Conselho e de que esses devem representar os setores educacionais e as regiões do país configuram uma contradição, por um lado, os membros não necessitam de legitimação política, pois não são eleitos e nem são referendados pelo Congresso e, por outro, devem representar as diversas regiões e setores educacionais. Essa contradição repousa em dois motivos: primeiro, na visão de que os conselhos técnicos têm primazia em relação às decisões políticas, e, segundo, no fato de que a LDB/1961 é fruto da conciliação entre diversas correntes. Seria, assim, necessário manter o espaço para que todos os grupos fossem representados.

A composição politicamente neutra do Conselho seria garantida pelo critério do “notável saber e experiência em matéria de educação”. Qual o indicador do “notável saber”? A produção teórica dos seus membros? A resposta a essa questão pode ser encontrada na análise do currículo dos seus membros. May Guimarães Ferreira ao reconstruir os currículos dos conselheiros da década de 60 e usando os dados do estudo de Lúcia Maria de Franca Rocha (apud FERREIRA, 1990) afirma:

...a maioria dos conselheiros que toma posse no CFE, já ocupou altos cargos no Ministério da Educação como Secretários de Educação, Reitores de Universidades,

Diretores de órgãos do MEC, Ministros, bem como outros postos na administração pública (FERREIRA, 1990, p. 122-3).

Na reconstrução dos currículos dos conselheiros, Ferreira (1990) evidência que a maioria deles tem formação e produção científica teórica em áreas não relacionadas diretamente com a educação, por exemplo, na área de medicina, engenharia, direito, língua portuguesa etc. Portanto, o critério “notável saber e experiência em matéria de educação” ao ser aplicado transforma-se em *notável experiência em cargos políticos relacionados com a educação*.

Dirce Mendes Fonseca (1992), no final da década de 1980, ao entrevistar os conselheiros com maior tempo de permanência no Conselho, identifica os seguintes critérios para a sua nomeação: a) influência direta dos ministros da Educação e Cultura; b) influência do Presidente da República; c) força do poder político; d) influência de Anísio Teixeira.<sup>3</sup>

Os estudos de Ferreira e Fonseca sobre o CFE e sobre o antigo CNE apontam que alguns conselheiros conseguem manter-se como membros do Conselho por muitos anos ao mesmo tempo em que há grande rotatividade de membros.

A longa permanência de alguns conselheiros também se registra em períodos anteriores. Muitos membros do Conselho Nacional de Educação se transportaram para o CFE e permaneceram ainda algum tempo, entre eles, Alceu Amoroso Lima, Helder Câmara, Joaquim Faria Góes Filho, Abgar Renault, Antonio Almeida Júnior, Anísio Teixeira. Outros membros permaneceram desde a instalação do CFE em 61, por pelo menos 10 anos: Newton Sucupira, Valnir Chagas, José de Vasconcellos, que estiveram entre os conselheiros mais proeminentes na elaboração e implementação das Reformas Educacionais de 68 e 71 (FERREIRA, 1990, p. 128-9).

Esse fato sugere que alguns conselheiros mantêm durante muito tempo a hegemonia da cultura interna do Conselho. Portanto, a escolha e a permanência de um conselheiro está vinculada à capacidade política de manter-se no Conselho.

## 2.3 O golpe militar e o CFE

Quando ocorre o golpe de 1964 os militares encontraram

... um sistema jurídico-administrativo consolidado no que se refere à educação. Esse sistema não se apresentava como um problema para o governo militar. Tanto a Reforma Universitária realizada em 1968 (sobre a organização do ensino superior) quanto a Reforma do Ensino de 1º e 2º graus, a partir de 1971, mantiveram essa

---

<sup>3</sup> A hipótese da influência de Anísio Teixeira na escolha dos conselheiros é reforçada no depoimento do ex-conselheiro Valnir Chagas a Ester Buffa e Paolo Nosella. Nesse depoimento Chagas afirma que foi convidado por Anísio Teixeira a participar do CFE (BUFFA e NOSELLA, 1991, p. 131-2).

estrutura utilizando-se plenamente dela para alcançar seus objetivos (MARTINS, 2000, p. 68).

É interessante notar que o Conselho Federal de Educação não é dissolvido com a instauração do regime militar. A pergunta que se faz é sobre sua vinculação com o regime militar. Por que o regime militar não vê a sua atuação como uma atuação perigosa ao regime? No momento em que ocorre o golpe de 1964 muitos intelectuais o consideram como apenas um momento de reordenação do país e que em breve o país voltaria à normalidade.<sup>4</sup> Valmir Chagas relata a Buffa e Nosella a sua posição:

Eu mesmo nunca usei a palavra Revolução, esperei que ela fosse e não foi. E, então eu apenas convivi. Para falar sinceramente, não acreditei, em nenhum momento, mas, acho que tinha que se fazer o que pudesse. A minha geração só teve de liberdade, mesmo, os anos de governo de Juscelino Kubitschek, desde que nasci. Se a gente for esperar, não faz nada, e, mesmo assim, o JK foi de certo modo autoritário, fez Brasília 'na marra'. De maneira que a gente vive no Brasil como ele é, se a gente for esperar um Brasil, *comme il faut*, a gente nunca vai fazer nada. Você sabe o que é trabalhar em termos de escola única, numa lei de 1970 e poucos, no governo de Médici? (1991, p. 163).

A não identificação, naquele momento, de que se tratava de um golpe de Estado ou de uma possível adesão incondicional ou, ainda, a postura de fazer o que fosse possível permitiram que o CFE não fosse extinto durante o regime militar e aumentasse as suas atribuições. Segundo Paulo Nathanael Pereira de Souza, “a lei 5.540/68 e o Decreto-lei 464/69 atribuíram mais algumas competências ao CFE, tal como, por exemplo, ser o intérprete nacional da LDB, o que veio a fortalecê-lo sobremaneira” (2001, p. 43).

Quatro séries de acontecimentos após o golpe de 1964 são marcantes para compreender a relação do governo militar com o CFE. O primeiro é o convênio entre a União e os Estados: no relato de José Silvério Baia Horta:

... ainda em junho de 1964, a assinatura dos primeiros convênios entre a União e os Estados, previstos no Plano Nacional de Educação. Os representantes do Conselho Federal de Educação na solenidade de assinatura dos convênios terminam o relatório apresentado ao plenário congratulando-se com o Conselho 'pela concretização, afinal, da primeira medida de caráter financeiro, de grande envergadura, prevista pela LDB – medida em cuja planificação o Conselho Federal se empenhou desde abril de 1962, e por cuja execução integral, nos termos da lei, sempre insistiu perante o Executivo Nacional' (1975, p. 190-1).

---

<sup>4</sup> Ver por exemplo o depoimento de Roque Spencer Maciel de Barros a Ester Buffa e Paolo Nosella (1991, p. 165) no qual ele apresenta a sua adesão inicial ao golpe. Barros afirma que nesse período escreveu artigos defendendo a atuação militar. Em 1968 ele é convidado a participar do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária.

A segunda é que a maioria dos conselheiros nomeada por João Goulart, em março de 1964, assume normalmente as suas funções no CFE.<sup>5</sup> A terceira é as substituições de conselheiros logo após o golpe de Estado. Maria Auxiliadora Nicolato (1986, p. 130-2) cita Decretos do ano de 1964 desligando quatro conselheiros por decisão do presidente da República, um deles atendendo à solicitação de um conselheiro de desligamento definitivo, e dois, de licença.<sup>6</sup> A vinculação da manutenção do cargo de conselheiro com a postura de não ameaça ao regime militar fica clara na exoneração de Durmeval Trigueiro em 1969, assim descrita por Pimentel:

A dedicação de Durmeval ao ensino superior e sua autonomia de pensamento conduziram-no a votar contra a introdução da disciplina Educação Moral e Cívica nos currículos escolares, tendo sido a única voz a levantar-se e a votar contra, diante da presença de militares fardados, no CFE. Logo após, M. Trigueiro que fora nomeado para o CFE mediante Decreto de 19 de março de 1964, foi afastado em 1969, quando simultaneamente, foi aposentado, de suas funções públicas como professor titular da UFRJ e Técnico de Educação do MEC, por Decreto de agosto de 1969 (1991, p. 151).<sup>7</sup>

A quarta foi a postura passiva do CFE diante das intervenções dos militares nas universidades, com a alegação de que não seria de sua competência posicionar-se diante de fatos subversivos ou policiais (NICOLATO, 1986, p. 130). A passividade do CFE pode ser exemplificada por sua postura diante da intervenção pelos militares na Universidade de Brasília no início de abril de 1964. Nas palavras de Pimentel.

A atitude do Conselho foi a de referendar a intervenção, com base no Ato Institucional, o que faz através do Parecer nº107/64, no qual o CFE se julga sem autoridade para revogar a intervenção, por considerá-la um 'ato consumado', avocando a si mesmo as atribuições do Conselho Universitário, conforme previa o art. 84 da LDBEN e opina sobre a suspensão da autonomia universitária pelo prazo prorrogável de 60 dias (1991, p. 75-6):

---

<sup>5</sup> A única provável exceção foi a de Durmeval Trigueiro, pois somente na capa do n. 33 (jan, 1965) da *Documenta* é que ele é apresentado como conselheiro do CFE.

<sup>6</sup> Em 10 de abril de 1964 é anulada a nomeação de Duarte Brasil Lago Pacheco. Em 29 de abril de 1964 é dispensado Heron de Alencar. Em 5 de maio de 1964 é exonerado Roberto Bandeira Accioly. Em 12 de junho de 1964 é dispensado Ajadil de Lemos. Em 3 de junho de 1964 foi dispensado, a pedido Antônio Balbino. Em 29 de agosto de 1964 Anísio Teixeira pede licença. Don Helder Câmara nesse mesmo ano pede licença. Ver anexo I "Conselheiros do CFE".

<sup>7</sup> Na *Documenta* 105 é publicado o desligamento de Durmeval Trigueiro, sem informar ao leitor se é através de um Decreto ou de uma Resolução. Na publicação observo que a Junta Militar, que governava o Brasil no período, utiliza como respaldo legal o Ato Institucional nº 12 para *conceder dispensa* a ele. Apesar de ser utilizada a expressão *conceder* a seqüência dos fatos indica que ele foi realmente exonerado. O ato de exoneração de Trigueiro foi o único que utilizou como respaldo legal um Ato Institucional. Dirce Fonseca (1992, p. 140) acompanhando Luis Antônio Cunha interpreta que a exoneração de Durmeval Trigueiro e a não recondução de Anísio Teixeira abriu espaço para avanço da visão privatista da educação no CFE.

A assinatura dos primeiros convênios logo após o golpe e a demissão de alguns conselheiros indica que os militares estavam dispostos a utilizar a estrutura e a produção normativa do CFE e ao mesmo tempo estavam dispostos a excluir do CFE conselheiros que representassem ameaça ao regime militar. A passividade do CFE diante das intervenções indica no mínimo a sua disposição em não se colocar contra o governo instaurado. Portanto, o governo militar irá utilizar-se do CFE após a sua “purificação” ideológica.

## 2.4 O CFE e os Planos de Educação

Uma das divergências que marcaram a elaboração da LDB/1961 refere-se ao planejamento da educação brasileira. A partir de 1956 a idéia de inserir a educação como um dos itens do planejamento global da economia brasileira ganha força. Horta identifica três visões de como deveria ocorrer o planejamento da educação:

Assim, no momento da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, encontramos a palavra ‘plano’ utilizada em três sentidos diferentes. De um lado, a idéia de ‘plano de educação’ focado em uma **perspectiva liberal**, presente no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932, na Constituição de 1934 e em estudos posteriores dos educadores liberais, e concretizada no Plano Nacional de Educação, de 1937, de outro lado, a idéia **de planejamento educacional integrado no planejamento econômico e social global**, dominante nas Conferências interamericanas de Educação e em organismos de planejamento que surgiram no Brasil no início da década de 1960. Finalmente, **a idéia de ‘plano de Educação’ visto como simples elaboração de normas** para distribuição de recursos públicos destinados à educação (1975, p. 8. Grifo nosso).

A perspectiva liberal de plano, esclarece Horta (1975, p. 9), restringe-se a definir as linhas gerais de organização e administração do sistema escolar. Nessa perspectiva um plano nacional de educação significa não planejar a educação.

A LDB/1961 transfere para o CFE a missão de elaborar um Plano Nacional de Educação. Apesar de a LDB/1961 ser uma lei na qual se pretendia conciliar as diversas correntes, ao prever os Fundos Nacionais de Educação deixa implícita a idéia de que o plano se restringirá à distribuição dos recursos para a educação. O artigo 92 determina:

A união aplicará anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento) no mínimo, de sua receita de impostos, e os Estados, o Distrito Federal e o Municípios, 20% (vinte por cento), no mínimo.

§ 1º – Com nove décimos dos recursos federais destinados à educação, serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o fundo Nacional de Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior.

§ 2º – O Conselho Federal de Educação elaborará, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada fundo.

§ 3º – Os Estados, o Distrito Federal e os municípios, se deixarem de aplicar a percentagem prevista na Constituição Federal para a manutenção e desenvolvimento do ensino, não poderão solicitar auxílio da União para esse fim.

Ainda no ano de 1962, o CFE divide a elaboração do plano em duas etapas: “a primeira, de fixação de normas e critérios gerais disciplinadores dos planos de aplicação [dos recursos previstos no art, 169 da constituição]; a segunda de pormenorização dos mesmos” (HORTA, 1975, p. 45). Adotando a postura liberal, o CFE assume o estabelecimento das normas e critérios gerais, deixando a pormenorização a cargo do Ministério da Educação e Cultura. Essa opção restringe a atuação do CFE ao aspecto doutrinário e normativo na elaboração de políticas públicas para a educação. Essa opção permite compreender a submissão do CFE aos planos econômicos, tanto ao Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico de João Goulart como ao Programa de Ação Econômica do Governo e ao Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social dos governos militares. O CFE não pretendia pormenorizar os Planos Educacionais nem antes nem depois do golpe de 1964.

Horta identifica nesse momento dois enfoques distintos sobre a elaboração do Plano Nacional de Educação: a defendida pelo CFE que ele nomeia de cultural e a defendida pelos economistas nos planos gerais de desenvolvimento que ele denomina de mão-de-obra. Horta esclarece:

O enfoque cultural leva em consideração a demanda social para a determinação dos objetivos quantitativos dos planos de educação. Demanda social, segundo Coombs, é ‘a demanda popular coletiva de educação, isto é, o montante total das demandas individuais de educação em um determinado tempo e lugar, nas condições econômicas, políticas e culturais existentes’ (1975, p. 97).

A partir de críticas levantadas ao método da demanda social, que ignoraria as demais necessidades nacionais e as características da mão-de-obra de que a economia necessita, podendo resultar na produção excessiva de um determinado tipo de mão-de-obra e insuficiente de outro, e levar ao mesmo tempo a uma distribuição de recursos para um número demasiado grande de estudantes, com a conseqüente diminuição da qualidade, muitos economistas preferem o ‘método da mão-de-obra’ para a determinação das metas quantitativas de um plano de educação. Este método consiste em determinar as metas educacionais a partir das necessidades futuras de mão-de-obra no mercado de trabalho. Segundo os seus defensores, o crescimento econômico deve ter a primazia na dotação orçamentária, pois é a mola-mestra do desenvolvimento nacional. Como o crescimento econômico requer recursos humanos capacitados o desenvolvimento dos recursos humanos através do sistema educacional é um requisito essencial para o crescimento econômico e um bom investimento dos escassos recursos, contanto que por seu conteúdo e por seu espírito, a educação adapte sua produção às necessidades da mão-de-obra da economia (1975, p. 98-9).

O enfoque cultural é defendido por Anísio Teixeira em “Estudo Especial”, apresentado em abril de 1962, que foi utilizado como base para a elaboração do Plano Nacional de Educação. Segundo Horta (1975, 127), o estudo de Anísio Teixeira tem como fundamento o



princípio liberal de “igualdade de oportunidade para todos”, não podendo as oportunidades ser restringidas pelo mercado de trabalho. Contrário ao enfoque de mão-de-obra, o ensino secundário não seria profissionalizante, mas sim propedêutico do Ensino Superior.

Esses dois enfoques são incorporados pelo governo militar na elaboração do Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social previsto para o decênio de 1967 a 1976, tendo sido adotado “o enfoque cultural para o ensino primário e o 1º ciclo do nível médio e o enfoque mão-de-obra para o 2º ciclo de nível médio e o ensino superior” (HORTA, 1975, p. 147).

O enfoque de mão-de-obra é incorporado pelo CFE a partir do problema da seletividade do ensino. Horta, em seu estudo sobre o Planejamento Educacional no Brasil, procura mostrar como o enfoque cultural trata a questão da restrição do sistema da educação com a “igualdade de oportunidade para todos”. Em relação ao ensino primário o CFE tomou a posição de

... mesmo consciente de que a solução para o problema da seletividade do ensino primário não era apenas pedagógica, nem viria apenas por meio de novos dispositivos legais, pois suas causas eram de natureza mais ampla, exigindo mudanças estruturais na sociedade brasileira, limitou-se a propor medidas de caráter estático (chamada escolar) ou de sugerir novas medidas de caráter legal (anteprojeto de regulamentação obrigatoriedade escolar, em 1966) (HORTA, 1975, p. 165-6).

Em relação ao Ensino Superior, o CFE considera que, por sua própria natureza, é ele seletivo. O CFE ressalva que a seleção deve ser feita “por critérios acadêmicos e não por critérios sócio-econômicos ou políticos, não contraria, necessariamente, o princípio do direito à educação” (HORTA, 1975, p. 172).

O enfoque da mão-de-obra é totalmente incorporado na Indicação nº 48/67, elaborada por Valnir Chagas, que irá influenciar diretamente a lei da reforma universitária de 1968. Essa Indicação prevê que o ensino médio deve ser caracterizado como profissionalizante, isto é, ser um curso terminal. Ao permitir que o estudante passe imediatamente do ensino médio para o trabalho pretende-se a contenção da demanda por ensino superior. Com a mesma visão profissionalizante, nessa Indicação é proposta a implantação de cursos técnicos universitários de curta duração visando atender a demanda por Ensino Superior (HORTA, 1975, p. 181). Interpreta-se, aqui, que a conciliação do direito de igualdade de oportunidades com o enfoque de mão-de-obra como a conciliação do direito de todos terem o capital humano para ascenderem socialmente com as limitações efetivas do mercado de trabalho em absorver a mão-de-obra de nível superior.

Portanto, o CFE nega-se a elaborar um Plano de Educação coerente com a idéia de desenvolvimento econômico e que atenda as reivindicações de expansão do sistema educacional como meio para ascensão social. O Conselho restringe-se à função doutrinadora e normatizadora da educação brasileira ao abdicar da elaboração de um Plano de Educação.

## 2.5 Os instrumentos normatizadores do CFE

São previstos no regimento interno do CFE os seguintes instrumentos: Pareceres, Resoluções, Indicações e Estudos Especiais. Segundo a Revista *Documenta*:

‘**Pareceres** são proposições em que as Câmaras e as comissões se pronunciam sobre a matéria a elas submetidas. As **indicações** são de iniciativa dos próprios conselheiros e, em muitos casos, vêm acompanhadas de propostas de resoluções. As **resoluções** aprovadas pelo plenário do Conselho são atos de caráter normativo firmados pelo presidente. De **estudos especiais** não tem caráter normativo, sendo da iniciativa dos próprios conselheiros ou solicitações pelas Câmaras ou pelo plenário a um conselheiro ou a uma comissão constituída de membros do Conselho’ (Documenta, 135, 1972:310 apud FERREIRA, 1990, p. 127).

O trabalho de Marília Martins Coelho é elucidativo sobre a forma como o CFE exerceu a atividade normatizadora da educação brasileira, principalmente do Ensino Superior. A autora defende tese contrária à defendida nesse trabalho e por outros autores que estudaram a atuação legisladora do CFE. A autora defende que o CFE, apesar de ter a competência, pela LDB/1961, de ser órgão normativo, transforma-se em um órgão consultivo jurídico (COELHO, 1983, p. 156-7). Fundamenta a sua tese em um minucioso estudo estatístico sobre as deliberações do CFE. Com esse estudo a autora visualiza que o CFE simplesmente faz avaliação jurídica dos processos a ele apresentados. O trabalho de Coelho tem as seguintes limitações: primeiro, restringe o seu trabalho apenas aos Pareceres e não examina os Estudos Especiais e Indicações. Segundo, não avalia o conteúdo dos Pareceres, o que permitiria compreender que a ação normatizadora do CFE não reside na elaboração de leis, mas sim na elaboração de jurisprudência<sup>8</sup> e da doutrina<sup>9</sup> do ensino superior. A leitura do trabalho de

<sup>8</sup> Segundo Ruy Rebello Pinho e Amauri Mascaro Nascimento (2000, p. 49) a jurisprudência “expressa-se por meio das sentenças e acórdãos proferidos nas demandas. Essas decisões, quando tomadas em determinado sentido, passam a ser invocadas como precedentes a serem seguidos”.

<sup>9</sup> Maria Helena Diniz (2002, p. 22) define que “a doutrina é formada pela atividade dos juristas, ou seja, pelos ensinamentos do professores, pelos Pareceres dos juriconsultos, pelas opiniões dos tratadistas. É a doutrina que constrói as noções gerais, os conceitos, as classificações, as teorias, os sistemas. Com isto exerce função relevante na elaboração, reforma e aplicação do direito, devido à sua grande influência na legislação e na jurisprudência”. Pinho e Nascimento (2000, p. 49) afirmam que a investigação doutrinária tem as seguintes funções: “a) como base justificativa e interpretativa do texto legal; b) como fonte supletiva das deficiências e omissões do texto legal; c) como solução das questões para as quais a lei não fornece elementos; e d) como repositório de princípios que não podem ser submetidos à lei escrita pela própria natureza.”

Coelho reforça a idéia, apresentada acima, de que o CFE abdica de elaborar planos para a educação e indica que os estudos que pretendem identificar a influência do CFE na elaboração de legislação não devem resumir-se a levantar os anteprojetos de normas propostas pelo Conselho.

O trabalho de Marília Araújo Lima Pimentel sobre o conceito de “autonomia universitária” no CFE também é elucidativo. Ela divide em três momentos a atuação do CFE em relação à autonomia: O primeiro, de 1962 a 1964, classifica-o como o período da autonomia concedida pelo Estado (PIMENTEL, 1991, p. 70); o segundo, de 1964 a 1968, classifica-o como o período da autonomia mitigada (PIMENTEL, 1991, p. 127); e o terceiro, pós 1968, como o período de cerceamento da autonomia (PIMENTEL, 1991, p. 144).

Na elaboração da LDB/1961, Pimentel (1991, p. 46) identifica duas visões em relação à autonomia universitária: a liberal, que defendia a autonomia das instituições de ensino superior, e a que defendia o controle da estrutura universitária pelo Estado. Na LDB/1961 a definição da autonomia universitária é dúbia, segundo Pimentel

... o texto da Lei nº4024/61, ao mesmo tempo em que consagra a autonomia e a define, introduz, como órgão responsável pela ordenação política do ensino superior, o CFE. Este, enquanto ‘locus’ decisório, acumula amplo espectro de atribuições universitárias. A amplitude dos poderes do CFE configura, no período 1962-64 um recorte específico para a autonomia concedida pelo Estado (1991, p. 70).

Após o golpe militar de 1964 o CFE adota postura contraditória: por um lado, defende a autonomia universitária ao negar a necessidade da elaboração de legislação para o ensino superior e, por outro, toma “para si a incumbência de julgá-la, no momento da aprovação dos Estatutos” (PIMENTEL, 1991, p. 68), além de isentar-se de discutir as intervenções pelos militares nas universidades alegando que essas transcendem as suas atribuições, por terem o caráter de polícia.

Em trabalho anterior ao de Pimentel, Maria Auxiliadora Nicolato faz a seguinte periodização da...

... atuação do Conselho Federal de Educação – CFE, no que concerne à promoção de mudanças na estrutura e funcionamento das universidades, no período coberto por este estudo, pode ser fracionado em duas fases bem definidas: a **primeira** vai da implantação do órgão, em fevereiro de 1962, até novembro de 1966, com a promulgação do Decreto-lei 53/66; a **segunda**, da promulgação do Decreto-Lei até dezembro de 1968, com a edição da Lei 5.540, a cognominada ‘lei da Reforma Universitária de 68’ (1986, p. 66. Grifo nosso).

A periodização de Nicolato diferencia-se em dois aspectos em relação à divisão de Pimentel: primeiro, Nicolato não coloca o golpe militar de 1964 como marco e, segundo,

Nicolato entende como marco não a lei da Reforma Universitária mas sim o Decreto-lei nº 53/66 que irá definir a estrutura das Instituições Federais. Entende-se, aqui, que Pimentel está correta em eleger o golpe militar de 1964 como um marco, pois, mesmo que mantida a estrutura do CFE pós-golpe de 1964, este Conselho é marcado pela substituição de alguns de seus membros e pela exigência do Executivo que o Conselho se manifeste sobre as intervenções nas universidades. Entendo que Nicolato está correta em apresentar o Decreto-Lei nº 53/66 como marco, pois ele altera a posição liberal defendida pelo CFE de não definir um modelo de universidade. Conciliando as periodizações de Nicolato e Pimentel, divide-se, aqui, esse período em dois: o da reforma jurisprudencial (1962 a 1966) e o da reforma legislativa (1966 a 1968). Por sua vez, o período da reforma jurisprudencial também é dividido em dois sub-períodos, tendo o golpe militar de 1964 como marco.

## **2.6 Da reforma jurisprudencial à reforma legislativa**

No seu estudo Nicolato mostra que o CFE, por meio de seus Pareceres, Indicações e Estudos Especiais, elabora a doutrina e a jurisprudência sobre a estrutura do sistema universitário. Seguindo a argumentação de Nicolato identifica-se, aqui, na atuação do CFE na implantação da Reforma Universitária de 1968 as seguintes fases: a primeira fase é a jurisprudencial, a segunda é a da elaboração dos Decretos-Leis 53/66 e 252/67 e a terceira é a da elaboração do anteprojeto da lei 5.540/68.

### **2.6.1 Fase jurisprudencial**

Na fase jurisprudencial os conselheiros do CFE, nos Pareceres sobre a aprovação dos estatutos das universidades, discutem o modelo de universidade que será implantado no Brasil. Na LDB/1961 são encontradas inúmeras lacunas que permitiram ao CFE manifestar a sua posição sobre o modelo de universidade a ser adotado (NICOLATO, 1986, p. 68). Nos termos de Coelho, o CFE age como “consultor jurídico”, ou, nas palavras de Ferreira e Horta, como a “suprema corte” do ensino superior. As lacunas da LDB/1961 são, por um lado, originados no fato, exposto acima, de que essa lei é fruto da conciliação das posições das correntes que participaram da sua elaboração, por outro, pelos vetos presidenciais que deixaram lacunas na lei para que posteriormente fosse definido um modelo. Nicolato ao apresentar o debate sobre a opção entre cátedra e departamento afirma:

... os vetos do Executivo aos artigos que versavam especificamente sobre a cátedra oferecem-nos mais indicadores de que a cúpula do Governo Goulart tinha como fonte de inspiração a filosofia e o modelo da UnB e que tal inspiração entrava em choque com o modelo rígido e, sob alguns aspectos, minucioso do projeto de lei aprovado pelo Congresso (1986, p. 95).

Nicolato, ao apresentar os Pareceres dos conselheiros na fase jurisprudencial, mostra que os princípios que irão nortear a reforma de 1968 já estavam sendo discutidos pelo CFE. A seguir passaremos a expor a reconstrução feita por Nicolato do debate ocorrido no CFE.<sup>10</sup>

#### a) Autonomia universitária

A LDB/1961 prevê no *caput* do artigo 80 que as universidades terão ampla autonomia. Nos parágrafos que seguem ao *caput* desse artigo são detalhadas as dimensões dessa autonomia. Inicialmente esses parágrafos foram vetados pela presidência da República, contudo o Congresso Nacional anula posteriormente esses vetos. O CFE posiciona-se a favor dos vetos presidenciais e toma como posição oficial o Parecer 76/62 de Newton Sucupira, no qual o conselheiro define a autonomia universitária como não tendo um fim em si mesma, mas sim o de responsabilidade em atingir os seus fins. O conselheiro afirma que, ao mesmo tempo em que devem existir mecanismos de controle por parte do Estado, a universidade não está a serviço do Estado. O conselheiro é contrário à elaboração de estrita regulamentação da autonomia universitária. Compete ao CFE velar pela autonomia universitária das Universidades.<sup>11</sup>

Nicolato defende que, mesmo após o golpe de 1964, o conselho continua adotando essa visão de autonomia: primeiro, ao reafirmar em seus Pareceres a doutrina proposta por Newton Sucupira; segundo, ao restringir a sua ação aos aspectos administrativos e pedagógicos no atendimento aos inúmeros pedidos do Executivo de sindicância e intervenções nas Universidades.<sup>12</sup> (NICOLATO 1986, p. 73-6).

---

<sup>10</sup> Sobre a estrutura da reforma ver de Sofia Lerche Vieira (1982) “o (dis)curso da (re)forma universitária”.

<sup>11</sup> Pimentel (1991, p. 56), no seu estudo sobre autonomia universitária, afirma que esse Parecer é “um ensaio sobre a liberdade”. A postura do Conselho adotada com base nesse Parecer e as intervenções nas Universidades permitem a Pimentel nomear o momento anterior ao golpe de 1964 como de autonomia consentida e o posterior ao golpe como de autonomia mitigada.

<sup>12</sup> Pimentel parece concordar com Nicolato que no período posterior ao golpe de 1964 o CFE continua defendendo a autonomia universitária. A omissão do CFE diante da intervenção militar nas universidades, apesar de dúbia, pode indicar que o Conselho ainda a defende. Pimentel (1991, p. 68) indaga: “o CFE é um instrumento fiel à política de exemplaridade do MEC, no sentido de acatar suas decisões, com prejuízo para o desenvolvimento da autonomia universitária? ou teria o Conselho representado um instrumento de resistência na defesa de um projeto de Universidade baseado na autonomia institucional?”

#### b) Institutos Centrais

Sobre a integração entre as unidades universitárias a autora apresenta a divergência entre Valnir Chagas e Maurício Rocha e Silva. Os dois conselheiros defendiam que deveria haver a integração entre as várias unidades, entretanto, divergiam quanto a se essa integração deveria ocorrer na Faculdade de Filosofia (idéia defendida por Valnir Chagas) ou nos Institutos Centrais (defendida por Maurício Rocha e Silva) (NICOLATO 1986, p. 79-84).

#### c) Desenvolvimento da pesquisa na Universidade

Os conselheiros concordam que nas universidades deve ocorrer pesquisa. Os conselheiros Valnir Chagas e Maurício Rocha e Silva discordam sobre o momento em que deve ocorrer a iniciação científica. Esse debate ocorre a partir da defesa de Maurício Rocha e Silva da conveniência da inserção de uma disciplina de iniciação científica, proposição negada por Valnir Chagas (NICOLATO 1986, p 84- 92).

#### d) Indissociabilidade entre ensino e pesquisa

Novamente a divergência ocorre entre os conselheiros Valnir Chagas e Mauricio Rocha e Silva. Valnir Chagas defendia que dificilmente o ensino e a pesquisa teriam o mesmo grau de importância, isto é, quando a pesquisa é valorizada, o ensino fica em segundo plano e vice-versa; conclui que caberia às Escolas e às Faculdades dedicarem-se ao ensino e aos Institutos à pesquisa. Maurício Rocha e Silva defendia com veemência a indissociabilidade entre ensino e pesquisa. Valnir Chagas, ao elaborar o Parecer/Indicação 442/66, adotará a posição de Maurício Rocha e Silva.<sup>13</sup> (NICOLATO 1986, p 92-94).

#### e) A obrigatoriedade da cátedra

Segundo Nicolato, a obrigatoriedade da cátedra gerou diversos debates. A divergência ocorria entre os defensores do modelo da UnB e os que tinham interesse pessoal na manutenção do sistema de cátedra. Apesar da falta de consenso entre os conselheiros, o CFE definiu a manutenção do sistema de cátedras no Parecer 63/63 referente ao regimento da Faculdade de Ciências Econômicas de São Leopoldo (NICOLATO, 1986, p 95-107).

#### f) Os departamentos

O debate sobre a obrigatoriedade legal da instituição dos departamentos está intimamente ligado à discussão sobre a manutenção ou não do sistema de cátedras. Nos dois

---

<sup>13</sup> Esse Parecer é a base para o Decreto-Lei 53/66 que antecede a Reforma Universitária de 1968.

debates a discussão refere-se às lacunas da LDB/1961. No caso dos departamentos, a LDB/1961 (artigo 78) apenas define que o corpo discente terá representação no conselho departamental e nos outros órgãos decisórios. O debate ocorre sobre a questão de se, por estar prevista a representação estudantil nesse conselho, isto implica ou não na existência dos departamentos. O CFE no Parecer 30/62, que se baseia em um Estudo Especial de Almeida Junior, adota postura intermediária, ao considerar que compete a cada instituição definir em seu regimento a existência ou não dos departamentos (NICOLATO 1986, p 108-15).

#### g) Sistema de créditos e os ciclos básico e profissional

Nicolato não apresenta o debate sobre a divisão dos cursos em dois ciclos (básico e profissional), mas localiza, em duas Resoluções do MEC/CFE, do ano de 1962, que definem o currículo mínimo de alguns cursos, a divisão entre Ciclo Básico e Ciclo de Formação Profissional. A autora não encontra nenhuma outra referência, em anos posteriores, da definição de currículos mínimos. Ela interpreta essa ausência de outras determinações de currículos mínimos como decorrente da defesa do Conselho dos princípios de autonomia universitária e de flexibilização acadêmica (NICOLATO 1986, p 115-6).<sup>14</sup>

A respeito do sistema de créditos e da contagem do tempo de duração de um curso, usando a unidade hora/aula, a autora identifica que essa idéia está presente na Portaria Ministerial 159, de 14 de julho de 1965, que toma como base o Parecer 52/65. Nessa Portaria é fixado o uso da unidade hora/aula. Ela interpreta que nesse Parecer já está presente a idéia de créditos a ser adotada pela lei 5.540/68 (NICOLATO 1986, p. 116-7).

#### h) Autarquias e Fundações

A LDB/1961 prevê a organização das Universidades e Faculdades isoladas tanto sob o regime jurídico de Autarquia como de Fundação. O CFE não considera essa questão como fundamental para atingir os objetivos do ensino superior. O CFE transfere a decisão sobre a adoção de um ou outro regime aos estabelecimentos de ensino superior (NICOLATO, 1986, p 118-123)<sup>15</sup>.

#### i) Tempo integral e a Carreira do Magistério

Há convergência de posições entre os conselheiros em relação à importância da implantação da Carreira do Magistério e do Tempo Integral para o sistema universitário

---

<sup>14</sup> Sobre o debate em torno da separação em um ciclo básico e um profissional ver adiante a seção “5.3.7 Pirâmide educacional e a terminalidade”.

<sup>15</sup> Destoando da visão dominante do Conselho Durmeval Trigueiro fez veemente defesa de que as Universidades deveriam ser organizadas no modelo de fundações. Ver adiante a seção 5.4.2 “Impacto externo”.

atingir os seus objetivos. O Estudo Especial apresentado por Maurício Rocha e Silva levou à constituição de uma comissão para a elaboração de um anteprojeto de regulamentação do regime de tempo-integral. Nicolato apresenta uma seqüência de Decretos do Executivo, do período de junho de 1964 a abril de 1968, procurando mostrar a preocupação do Executivo com a definição da carreira docente e com a instauração do regime integral.

No argumento de Nicolato é possível pode identificar, na fase jurisprudencial, que os princípios básicos presentes na lei da reforma universitária de 1968 já vinham sendo discutidos e/ou implantados pelo CFE na análise e aprovação dos estatutos das universidades através de doutrinas e jurisprudência. Deve-se ressaltar, primeiro, que apesar de inúmeras discussões no Conselho não ocorreu a eliminação do sistema de cátedras e a plena instalação de departamentos através da jurisprudência; segundo, que há apenas uma referência nos Pareceres do Conselho sobre a instituição do sistema hora/aula e nenhuma direta sobre o sistema de créditos, princípios fundamentais na reforma de 1968.

Na argumentação da autora identifiquei que alguns conselheiros estavam plenamente envolvidos na discussão de um modelo de universidade que estava sendo implantado, por exemplo, Valnir Chagas, Maurício Rocha e Silva e Newton Sucupira. É interessante ressaltar, por um lado, que Valnir Chagas e Newton Sucupira irão participar do Grupo de Trabalho que irá elaborar a proposta de lei para a reforma universitária, e, por outro, que Maurício Rocha e Silva ao final do seu mandato em 1966 não é reconduzido ao cargo de Conselheiro.

### **2.6.2 Os Decretos-Leis 53/66 e 252/67**

O Executivo, desejando aumentar o controle sobre as instituições federais e coerente com a opção de aumentar o dirigismo, solicita, mediante “Aviso Ministerial”, que o CFE elabore “anteprojeto de lei que promovesse a reestruturação das universidades federais” (NICOLATO, 1986, p. 135). Dois dias após o Aviso, aprova o Parecer/Indicação nº 442/66 elaborado por Valnir Chagas; esse Parecer/Indicação servirá como base<sup>16</sup> para o Decreto-Lei 53/66. Nicolato (1986, p. 135-6) interpreta que foi possível a Valnir Chagas elaborar a Indicação em reduzido tempo, pois o conselheiro apenas sistematizou os debates que vinham ocorrendo no período de 1962 a 1966 no Conselho. Nicolato assim descreve os princípios básicos do Parecer/Indicação:

---

<sup>16</sup> Neste Parecer/Indicação Valnir Chagas apresenta a proposta de um anteprojeto de lei que com pequenas alterações de redação se constituirá no Decreto-Lei 53/66.



- 1) Racionalização na utilização dos recursos materiais e humanos, sendo vedada a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes;
- 2) Integração das funções de ensino e pesquisa em cada unidade universitária – faculdade, escola ou instituto;
- 3) Concentração do ensino e pesquisa básica em um sistema comum para atendimento de toda universidade e do ensino profissional e pesquisa aplicada em unidades próprias, sendo uma para cada área ou conjunto de áreas afins;
- 4) Descaracterização da idéia de curso necessariamente vinculado a uma unidade universitária;
- 5) Cooperação entre as unidades responsáveis pelos estudos envolvidos em cada curso ou projeto de pesquisa;
- 6) Existência de órgãos centrais de supervisão do ensino e pesquisa com atribuições deliberativas e com composição que assegurasse a representação dos diferentes setores de estudos básicos e de formação profissional (1986, p. 137).

Os princípios acima expostos são coerentes com a postura do CFE em não pretender normatizar em detalhes a organização das universidades. Entende-se, aqui, que esse Decreto-Lei pode ser caracterizado como um Decreto-Lei doutrinário sobre a organização das universidades federais.

Segundo Nicolato, o Decreto-Lei 53/66 (chamado aqui de doutrinário) de imediato não alcançou os resultados esperados. A primeira proposta de reestruturação apresentada ao CFE, a da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), não atendia aos princípios expressos no citado Decreto-Lei. Nicolato afirma:

Tais problemas [na proposta de reestuturação da UFRJ] podem ter conduzido o Ministro da Educação a optar por um novo Decreto que disciplinasse, de forma mais detalhada, a reestruturação das universidades, estabelecendo os limites que poderia ocorrer o desdobramento e criação de órgãos (1986, p. 139).

Foi nomeada, para elaborar um novo anteprojeto de lei, a seguinte comissão de conselheiros: Clóvis Salgado, Durmeval Trigueiro, Valnir Chagas, Newton Sucupira e Rubens Maciel. A proposta da comissão constitui-se num projeto normatizador. Nicolato apresenta os aspectos básicos do Decreto-Lei 252/67:

1. Consagração dos princípios fixados no Decreto-lei 53/66, limitando-se ao estabelecimento de normas complementares a seus dispositivos.
2. Instituição obrigatória do sistema departamental e a conseqüente eliminação da cátedra autônoma permanecendo, contudo, a figura do catedrático como um posto da carreira do magistério.
3. Definição do departamento como ‘a menor fração’ da estrutura universitária para todos os efeitos de organização administrativa e didático-científica e de distribuição de pessoal.
4. Especificação das competências e composição dos departamentos e da forma de preenchimento de sua chefia.
5. Definição das áreas fundamentais que deveriam servir de base para a estruturação dos sistemas de ensino e pesquisa básico e profissional: ciências matemáticas, físicas, químicas e biológicas, geociências, ciências humanas, filosofia, letras e artes.
6. Atribuição da coordenação didática de cada curso a um colegiado constituído por representantes dos departamentos que participassem do ensino nesses cursos.
7. Possibilidade de criação de órgãos setoriais que congregassem várias unidades de uma mesma área de conhecimento, com poderes administrativos.

8. Possibilidade de criação, a critério das universidades, de um ciclo de estudos que precedesse à opção profissional.
9. Possibilidade de criação de órgãos suplementares de natureza técnica, cultural, recreativa e de assistência ao estudante.
10. Definição da função de extensão a ser desenvolvida pelas universidades através de cursos e serviços oferecidos à comunidade, passível de contar com uma coordenação própria.
11. Possibilidade de manutenção como unidades universitárias dos institutos especializados já existentes que tivessem atingido alto grau de desenvolvimento (1986, p. 140-1).

Nesse Decreto-Lei percebe-se que são normatizados os principais pontos sobre os quais o CFE já havia criado jurisprudência ou tinha se detido em longos debates.

Além de os Pareceres atenderem à solicitação do Executivo, é relevante notar que conselheiros destacados na luta pela autonomia universitária e da idéia que a reforma universitária deveria ocorrer a partir das universidades alteram a sua posição e defendem a reforma universitária mediante legislação própria. Esse é o caso de Newton Sucupira que defende a elaboração dos referidos Decretos-Leis no “II Seminário sobre Assuntos Universitários” promovido pelo CFE para dirimir dúvidas sobre a legislação. Nicolato reconstrói a argumentação de Newton Sucupira:

A necessidade imperiosa da reforma era colocada, de forma detalhada, como uma decorrência da incapacidade historicamente revelada pelas universidades brasileiras de cumprirem as múltiplas funções que a industrialização do País e as necessidades de avanço científico e tecnológico delas requeriam (1986, p. 145).

Portanto, nos termos de Pimentel, o CFE abandona a defesa da “autonomia” nos moldes da fase jurisprudencial (“consentida” e “mitigada”), para, na fase da elaboração dos Decretos-Leis, negar a autonomia com a justificativa da incompetência das universidades.

### **2.6.3 A lei 5.540/68**

A reforma universitária de 1968 já tem o seu modelo desenhado pelos Decretos-Leis 53/66 e 252/67, e, apesar destes referirem-se apenas às instituições federais, as instituições particulares estavam sendo estimuladas a adaptarem os seus estatutos aos referidos Decretos (NICOLATO, 1986, p. 137). Apesar do modelo de universidade já estar definido pelos citados Decretos-Leis, faz-se necessária uma reforma universitária ampla com mecanismos de

controle do movimento estudantil e com solução para o problema dos excedentes do vestibular<sup>17</sup>.

O regime militar encontra nas universidades e no movimento estudantil resistência, tanto que logo após o golpe militar iniciam-se processos de intervenção e ocupação das Universidades. O ano de 1968 é marcado por movimentos de resistência ao regime militar. “Não há, praticamente, uma semana em que não ocorra uma passeata, uma mobilização, um acontecimento de grande repercussão” (GERMANO, 1994, p. 115).

A atuação do movimento estudantil nesse período é intensa. A reforma universitária é a bandeira de luta dos estudantes. Demerval Saviani, baseado no estudo de Sanfelice sobre o movimento estudantil, afirma:

No mês de junho de 1968 eles ocuparam as universidades e instalaram cursos-piloto, ficando algumas escolas sob o controle dos alunos durante o mês de julho e praticamente todo o segundo semestre. É nesse quadro que o governo, como que raciocinando em termos de ‘façamos a reforma antes que outros a façam’, apressou-se a desencadear o processo baixando, em 2 de julho, portanto no auge da crise estudantil, o Decreto nº62.937, que instituiu o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária. Estava, assim declarado o confronto entre o movimento estudantil e o governo militar (1988, p. 86).

A preocupação com os protestos estudantis já tinha levado em dezembro de 1967 à instauração da Comissão Meira Mattos com a função explícita de estudar e propor diretrizes para a ação governamental diante da crise estudantil (FÁVERO, 1977, p. 60). O relatório final dessa comissão deu maior ênfase à questão estudantil. O diagnóstico da comissão de que seria necessária uma reforma universitária era considerado uma forma de desmobilização do movimento estudantil (GERMANO, 1994, p. 127). Nicolato resume as principais medidas sugeridas pela comissão para o controle do movimento estudantil.

1. A adoção de medidas de coerção ou repressão direta implícita na proposta já mencionada de responsabilizar os dirigentes pela manutenção da ordem interna e pelo aparelhamento da instituição com ‘órgãos disciplinadores e ou de fiscalização’.
2. A promoção de iniciativas com vista à formação ideológica do estudante, segundo a orientação do Estado. Isto deveria se obtido através de cursos de lideranças e, de forma sub-reptícia, através da divulgação de mensagens com vistas à inculcação da cultura oficial.
3. A adoção de medidas concretas de apoio e assistência ao estudante e de reforço a movimentos e iniciativas que pudessem contribuir para a eliminação ou redução da influência da UNE (1986, p. 265-6).

---

<sup>17</sup> Horta (1975, p. 179) define a figura do excedente “aquele que tivesse sido habilitado mas não tivesse sido selecionado”. A não seleção de um candidato ocorre pelo fato do número de vagas ser menor que o número de candidatos habilitados.

A comissão Meira Mattos entendia que o problema dos excedentes nos vestibulares era um dos motivos que levava o apoio popular ao movimento estudantil (NICOLATO, 1986, p. 267). No período de 1964 a 1968 aumenta significativamente a procura por vagas no ensino superior<sup>18</sup> (CUNHA, 1991, p. 238-9). Assim a comissão conclui que a reforma universitária torna-se urgente para que sejam possíveis o controle do movimento estudantil e a expansão do ensino superior.

Da composição da comissão Meira Mattos não consta nenhum membro do CFE,<sup>19</sup> o que permite compreender porque nas conclusões da comissão consta que um dos motivos da crise de autoridade reside no fato de a LDB/1961 ter atribuído mais poderes ao CFE do que ao Presidente da República (RELATÓRIO Meira Matos, 1969, p. 214). É interessante notar que o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU), instaurado no auge do movimento estudantil, é constituído por membros totalmente distintos dos da Comissão Meira Mattos, contando por sua vez com membros do CFE que participaram ativamente da fase jurisprudencial e da elaboração dos Decretos acima referidos.<sup>20</sup> Ao contrário da conclusão da comissão Meira Mattos,

A lei 5.540/68 e o Decreto-lei 464/69 atribuíram mais algumas competências ao CFE, tal como, por exemplo, ser o intérprete nacional da LDB, o que veio a fortalecê-lo sobremaneira (SOUZA, 2001, p. 43).

É possível que a diferença na composição das duas comissões seja explicada por divergências na cúpula do executivo quanto à pertinência da atuação do CFE e que a instalação do GTRU seja consequência de um arranjo político diferente do que instalou a Comissão Meira Mattos. Nenhum dos trabalhos consultados trata desta diferença na composição das comissões. A hipótese de que as Comissões sejam instaladas por arranjos políticos diferentes pode ser reforçada ao se considerar que na Comissão Meira Mattos não há

---

<sup>18</sup> Sobre as reivindicações da expansão do ensino superior como instrumento de ascensão social Ver acima seção 1.4 “Desenvolvimento econômico, desigualdades sociais e mobilidade social”.

<sup>19</sup> Comissão presidida pelo Coronel Meira Mattos, do Corpo Permanente da Escola Superior de Guerra; Prof. Hélio de Souza Gomes, Diretor da Faculdade de Direito da UFRJ; Prof. Jorge Boaventura de Souza e Silva, Diretor Geral do Departamento Nacional de Educação; Dr. Afonso Carlos Agapito, Promotor Público; e Cel. Aviador Waldri de Vasconcelos, Secretário Geral do Conselho de Segurança Nacional (cf FÁVERO, 1977, p. 60).

<sup>20</sup> “foram os seguintes os seus membros efetivos: Ministro Tarso Dutra, da Educação e Cultura, como seu presidente; Antônio Moreira Couceiro, Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Presidente do CNPq; Pe Fernando Bastos D’Avila, Vice- Reitor da PUC/RJ; João Lyra Filho, Reitor da Universidade do Estado da Guanabara; João Paulo dos Reis Velloso, representante do ministro do Planejamento; Fernando Riveiro do Val, representante do Ministro da Fazenda; Roque Spencer Maciel de Barros, Professor da Universidade de São Paulo, Newton Sucupira, Professor e ex-Reitor da Universidade Federal de Pernambuco em membro do CFE; Valnir Chagas, Professor e Diretor da Faculdade de Filosofia da Universidade Federal do Ceará e membro do CFE, e Haroldo Leon Perez, representante do Congresso Nacional” (p. 272) os dois estudantes declinaram da nomeação (cf NICOLATO, 1986, p. 272).

efetiva participação do Ministério da Educação e Cultura, do Ministério do Planejamento e da Fazenda, enquanto que o GTRU é presidido pelo Ministro da Educação e conta com representantes do Ministério do Planejamento e da Fazenda. A leitura da primeira parte do Relatório Meira Mattos, destinada a relatar as atividades desenvolvidas por ela, transmite a impressão de que a Comissão se apresenta como interventora no Ministério da Educação.

É ainda relevante considerar que o Decreto nº 62.937, de 2 de julho de 1968, que institui o Grupo de Trabalho, prevê no seu artigo 6º que o Conselho Federal de Educação “será ouvido nas matérias relacionadas com suas atribuições específicas”. Desta forma, a influência concedida ao CFE na elaboração da proposta da Reforma Universitária não se resume à nomeação de conselheiros como membros do GTRU, mas se estende à previsão legal de que o Conselho deve ser ouvido.

É relevante considerar que houve efetiva participação de membros do CFE nos grupos de trabalhos de 1969 e 1970 pelos quais foi elaborado o anteprojeto da lei 5.692/71 que reformula o ensino de primeiro e segundo graus. May Guimarães Ferreira afirma:

... em ambos os grupos, o CFE teve participação ativa através de alguns dos seus membros: Padre Vasconcellos, Celso Kelly, Carlos Pasquale, foram indicados no GT de 69, Terezinha Saraiva era membro desse primeiro GT, mas entrou posteriormente para o CFE. Padre Vasconcellos e Valnir Chagas no segundo Eurídes Brito, que também fazia parte desse GT, só começou a fazer parte do CFE em 1974 (1990, p. 269).

A influência do CFE ou pelo menos de alguns de seus membros nas reformas de 1968 e 1971 fica patente no fato de Valnir Chagas ter participado do GTRU de 1968 e ter sido o relator do anteprojeto da lei 5.692/71.

A simples expansão do sistema universitário acarreta duas dificuldades: a primeira, da carência de recursos para essa expansão<sup>21</sup>, e, a segunda, de que a expansão desordenada do sistema acarretaria no excedente de profissionais (GERMANO, 1994, p. 138-9; CUNHA, 1988, p. 264). O enfoque da mão-de-obra, isto é, o de adequar a oferta de profissionais à demanda do mercado, adotado pelo GTRU, juntamente com a idéia de que os diversos níveis de ensino devem ter terminalidade, é uma tentativa de a reforma universitária atender o anseio

---

<sup>21</sup> Germano afirma “o Estado esbarra, em primeiro lugar, num limite de ordem material: a escassez de verbas para a educação pública. Isso acontece porque [...] o Estado emprega o montante de recursos sob a sua responsabilidade em setores diretamente vinculados à acumulação de capital” (1994, p. 104).

da classe média por capital humano com as limitações da demanda de profissionais qualificados do capitalismo de exportação.<sup>22</sup>

### 2.6.3.1 Comparação entre o relatório Meira Mattos e o do GTRU

Os trabalhos desenvolvidos pela Comissão Meira Mattos e o realizado pelo Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU) têm, por um lado, o caráter de complementaridade e, por outro, de contraposição. A continuidade se encontra, primeiro, no aspecto de que o Relatório Meira Mattos em suas conclusões aponta para a necessidade de ser revista a legislação educacional, o que supõe a instauração de um grupo de trabalho para tal fim; segundo, que muitas das idéias que estão presentes no relatório Meira Mattos estão também presentes no relatório do GTRU. A contraposição consiste no fato de que em várias partes do relatório do GTRU encontram-se respostas e críticas implícitas ao Relatório Meira Mattos e a rejeição de algumas das suas proposições centrais. A comparação entre os dois relatórios que será feita nessa seção tem por objetivo mostrar que a diferença marcante entre os dois consiste basicamente no papel que é atribuído ao Conselho Federal de Educação na formulação da proposta da reforma e da sua implantação.

*a) Os objetivos e as estruturas dos relatórios.*

O Relatório Meira Mattos no seu início afirma que o objetivo principal da criação da Comissão Especial é o de

**emitir pareceres** sobre as reivindicações teses e sugestões referentes às atividades estudantis, assim como quanto à proposição de medidas capazes de possibilitar a melhor aplicação das diretrizes governamentais no âmbito das entidades de ensino, visando o seu efeito sobre o corpo discente (RELATÓRIO Meira Matos, 1969, p. 199-200. Grifo nosso).

O Relatório Meira Mattos é dividido em duas partes. Na primeira são apresentadas ações tomadas pela Comissão Especial no sentido de buscar soluções para problemas particulares. Por exemplo, relata os contatos feitos pelo presidente da Comissão com o Ministro da Fazenda para liberar os recursos referentes aos convênios feitos com as universidades em 1967; relata ainda que foi solicitada ao Ministro da Fazenda a compra de

---

<sup>22</sup> Sobre o fracasso dessa tentativa, Horta, em 1975, afirma: “Com efeito, acreditamos que esta frustração não tem a sua origem no fato de o jovem não possuir uma profissão e não poder trabalhar, e sim no fato de não conseguir ingressar em um curso superior para o qual foi orientado pela família e a sociedade, desde a infância. Quanto à função social de conter a demanda ao ensino superior, esta dificilmente poderá ser cumprida, ao menos enquanto o ensino superior continuar sendo o único mecanismo de ascensão social da classe média em nosso país” (p. 184).

um imóvel para a instalação da Faculdade de Letras da UFRJ. Na segunda parte do relatório são apresentados os “pontos críticos do sistema educacional que interferem direta ou indiretamente com as aspirações da juventude estudantil” (RELATÓRIO Meira Mattos, 1969, p. 207).

O Relatório do GTRU ao apresentar os objetivos do Grupo de Trabalho aponta a primeira diferença entre os trabalhos realizados por ele e pela Comissão Meira Mattos. No Relatório se lê

Os termos do decreto [62.937 de julho de 1968] são bastante explícitos e definem uma tarefa concreta e objetiva. **Não se trata**, pois, de formular **um diagnóstico da presente crise** universitária, nem mesmo de traçar os delineamentos de uma reforma, e sim propor um repertório de soluções realistas e de medidas operacionais que permitam racionalizar a organização das atividades universitárias, conferindo-lhes maior eficiência e produtividade (REFORMA, 1969, p. 122. Grifos nossos).

Interpreta-se, aqui, que nesse fragmento de texto do Relatório o GTRU assume a postura explícita de contraposição à Comissão Meira Mattos, ao defender que a Reforma Universitária a ser realizada não deve ser casuística, isto é, não deve ser realizada apenas para resolver problemas imediatos como seria o caso do que é proposto no Relatório Meira Mattos.

A estrutura do Relatório do GTRU é mais bem organizada do que o da Comissão Meira Mattos, não havendo repetições de tema e de teses. Esse Relatório trata dos seguintes temas: concepção geral da reforma, regime jurídico e administrativo, estrutura, articulação da escola média com a superior, cursos e currículos – regime escolar, corpo docente, implantação da pós-graduação, corpo discente, expansão do ensino superior e, recursos para a educação.

*b) Os Decretos-Leis 53/66 e 252/67.*

Os dois Relatórios defendem que a estrutura da Reforma Universitária já está presente nos Decretos-Leis 53/66 e 252/67 que reformulam as universidades federais e que os princípios presentes neles estão sendo adotados pelas instituições privadas. Os Relatórios diferenciam-se na avaliação da aplicação prática dos Decretos. No Relatório Meira Mattos é criticado o fato de que a Reforma Universitária está sendo lenta e desordenada, por isso mesmo não atenderia as necessidades da realidade brasileira. Segundo o Relatório Meira Mattos, tem-se

... a necessidade de atender uma demanda cada vez maior correspondente aos ritmo de crescimento populacional; o imperativo de adaptar os cursos e currículos às imposições do desenvolvimento nacional, ajustando-os às características que singularizam o nosso País (RELATÓRIO Meira Mattos, 1969, p. 224).

Por sua vez no Relatório do GTRU é apresentada a concepção de que a adoção espontânea da estrutura proposta nos Decretos-Leis indica que basta generalizar para todas as instituições o modelo já consolidado. Nos termos do Relatório,

... já é tempo de generalizar as soluções adotadas numa concepção de universidade que substitua, como política a seguir de agora por diante, a mera justaposição de faculdades a que, em última análise, se reduz a definição contida na Lei de Diretrizes e Bases (REFORMA, 1969, p. 129).

*c) A atuação do Conselho Federal de Educação.*

A Comissão Especial (Meira Mattos) e o GTRU têm visões antagônicas em relação ao papel do Conselho Federal de Educação (CFE). Enquanto a Comissão Meira Mattos compreende que a atuação do CFE é um dos pontos críticos para a expansão do ensino superior reivindicado pela “juventude estudantil”, o GTRU no seu relatório deixa transparecer que o CFE tem função importante na elaboração e na implantação da Reforma Universitária.

A Comissão Meira Mattos aponta que os poderes “excessivos” atribuídos ao CFE são uma das causas da “crise de autoridade” pela qual se estaria passando no momento. Como foi visto acima, encontra-se no Relatório o seguinte diagnóstico:

A soma de poderes concedidos ao Conselho Federal de Educação, pela Lei de Diretrizes e Bases, é de tal ordem que não só ministro, como o próprio presidente da República, em assuntos ou questões de natureza pedagógica e educativa, devem solicitar o parecer daquele Conselho, o que representa uma inversão da ordem hierárquica no âmbito do executivo (RELATÓRIO Meira Matos, 1969, p. 214).

O GTRU, sem o expressar explicitamente, defende que as idéias que estão presentes no seu Relatório já foram apresentadas pelo CFE. Isto se torna claro quando são citados Pareceres e Indicações do CFE para fundamentar as posições defendidas. Identifico as seguintes citações do CFE

- Indicação nº 48/67, que se refere à estrutura das universidades (p. 129) e à articulação do ensino médio e superior (p. 130);
- Parecer nº 281/67 que dispõe sobre o fim da cátedra e a implantação de departamentos (p. 136);
- Parecer nº 977/65 que define a natureza dos cursos de pós-graduação (p. 137).

Em relação à implantação da Reforma Universitária o GTRU defende que o CFE deverá

- ter as suas atribuições aumentadas para que possa normatizar em relação aos currículos mínimos tanto dos cursos que preparam para as profissões reguladas em lei como para as não reguladas, desta forma seria possível garantir a necessária flexibilidade do sistema (p. 132);



- criar as normas para a pós-graduação (p. 139);
- ter representante em Grupo de Trabalho a ser constituído para identificar as necessidades de aumento de vagas nas áreas prioritárias para o desenvolvimento do país e de promover “entendimentos com as Universidades para adoção das medidas necessárias” (144).
- ter representante no Conselho Deliberativo a ser criado para formulação de políticas de maior vulto (p. 149).

O tratamento diferenciado que o CFE recebe das duas comissões reforça a hipótese levantada acima de que as duas comissões são constituídas por arranjos políticos distintos, tendo o arranjo que institui o GTRU, provavelmente, a participação efetiva de membros do CFE.

*d) O movimento estudantil.*

Nos dois Relatórios encontram-se argumentos em defesa da efetiva participação dos estudantes na vida acadêmica, contudo, a Comissão Meira Mattos considera que o movimento estudantil estaria controlado por minoria de estudantes de esquerda. No Relatório Meira Mattos é apontado que, apesar de pesquisas do IBOPE indicarem que a maioria dos estudantes (77%) afirma ser “antiesquerdista”, a “liderança democrática autêntica” não estaria suficientemente organizada para contrapor-se ao movimento estudantil de esquerda. Como consequência desse diagnóstico, a Comissão Meira Mattos considera que não é momento para a autorização da instalação de entidades estudantis de nível nacional e estadual e propõe que os estudantes não tenham participação em órgãos colegiados (RELATÓRIO Meira Matos, 1969, p. 228-232).

Por sua vez, o GTRU afirma que

O movimento estudantil, quaisquer que sejam os elementos ideológicos e políticos nele implicados, teve o mérito de propiciar uma tomada de consciência nacional do problema e o despertar enérgico do senso de responsabilidade coletiva (REFORMA, 1969, p. 123).

A partir dessa constatação, o GTRU considera que os estudantes devem ter a sua representação reforçada com a sua participação em todos os órgãos colegiados. Caso contrário, a Reforma Universitária servirá apenas para “fomentar um clima de desconfiança e de hostilidade”. O GTRU compreende que a institucionalização do diálogo não permitiria que o espírito crítico dos estudantes se transformasse “numa atitude estéril de permanente contestação” (REFORMA, 1969, p. 140).

*e) Autonomia universitária.*

A diferença de posição nos Relatórios sobre a pertinência da atuação estudantil reflete como é tratada nos Relatórios a questão da autonomia universitária. A Comissão Meira Mattos, tendo como preocupação maior desenvolver mecanismos de controle do movimento estudantil, considera o cerceamento da autonomia universitária como condição necessária para tanto. A Comissão considera que, para restaurar a autoridades dos reitores, estes teriam que ser livremente escolhidos pelo Presidente da República, em vez de serem selecionados em uma lista tríplice elaborada pelas congregações das universidades.

A Comissão considera que estaria havendo abuso no exercício da liberdade de cátedra, pois não existiria instrumento legal que permitisse “fiscalizar pregações em aulas, antidemocráticas e contra a moral, em consequência coibir-se os alunos delas decorrentes” (RELATÓRIO Meira Matos, 1969, p. 221). A Comissão sugere que os conteúdos a serem ensinados sejam aprovados pelo departamento ou órgão semelhante.

O GTRU no seu Relatório contrapõe-se à proposta da Comissão Meira Mattos. O GTRU defende que a Reforma Universitária ocorre no entrechoque de tripla dialética: a vertical entre o Estado e a Universidade, a horizontal entre a comunidade e a Universidade e, a interna que se estabelece na relação mestre/aluno. Com a tripla dialética se garante que a Universidade não se torne um ente isolado do meio social (REFORMA, 1969, p. 123-4). O GTRU compreende que o Governo da Universidade deve conciliar a participação dos professores, alunos e comunidade externa. Apesar de defender a autonomia universitária, o GTRU defende a idéia de que a Universidade não tem forças para renovar-se por si mesma e que cabe ao Estado a função de estimulá-la e discipliná-la. Na proposta do GTRU o Estado tem a função de instituir os aspectos legais da Reforma Universitária e as Universidades a de realizá-la de fato. O papel disciplinador seria de responsabilidade do CFE. A adoção desta proposta é que irá permitir que o CFE nas décadas de 1970 e 1980 favoreça, como mostra o estudo de Dirce Fonseca (1992), a expansão do ensino privado e de estabelecimentos isolados.

*f) A instalação de centros de excelência e a expansão universitária.*

Tanto a Comissão Meira Mattos como GTRU, ao analisarem a expansão universitária, considerando a escassez de recursos, propõem que sejam escolhidos centros de excelência para receberem apoio do Estado. A Comissão Meira Mattos propõe que sejam escolhidos em cada área geo-educacional os cursos de especialização mais promissores para neles serem

concentrados os recursos financeiros e os professores mais capacitados (RELATÓRIO Meira Matos, 1969, p. 237).

O GTRU defende que o Governo Federal deveria escolher as Universidades que já tivessem o mínimo de desenvolvimento que permitisse a instalação de cursos de pós-graduação para transformá-los em Centros Regionais de Pós-Graduação, os quais teriam a função de serem centros de formação de professores de outras Universidades e de treinamento avançado no campo da tecnologia (REFORMA, 1969, p. 139). Assim, pode-se afirmar que nos dois Relatórios é proposta a criação de um sistema universitário duplo: instituições de excelência e instituições que atendam a formação de profissionais.

*g) Ensino Superior e desenvolvimento econômico.*

Nos dois Relatórios o ensino universitário é compreendido como condição para o desenvolvimento do país. As principais teses defendidas nos dois relatórios são:

- há carência de recursos humanos para o desenvolvimento do país
- a universidade não está atendendo as demandas do mercado de trabalho e da evolução tecnológica; havendo necessidade de estar atenta às exigências do mercado de trabalho;
- a expansão do ensino superior deve ser planejada para atender as áreas que são prioritárias para o desenvolvimento do país;
- elaboração de um planejamento para a expansão do ensino superior, evitando assim a concentração de cursos de uma mesma área;
- uma das funções da universidade é a de desenvolver tecnologia.

Nos dois Relatórios encontra-se a veemente ressalva de que, apesar de a educação ter papel fundamental para o desenvolvimento econômico, a sua função não se resume à formação de profissionais, mas se estende à formação do indivíduo. Nos termos da Comissão Meira Mattos,

Educação como instrumento de formação de uma lúcida e esclarecida mentalidade democrática, visando a projetar na Educação a fé nos valores espirituais e morais da nacionalidade (RELATÓRIO Meira Matos, 1969, p. 210).

Nos termos do GTRU,

... cresce também o convencimento de que a educação universitária corresponde a uma exigência de formação da pessoa, acima de toda concepção puramente profissional ou mercantil da cultura (REFORMA, 1969, p. 123).

*h) Ciclo Básico.*

A idéia da implantação de um Ciclo Básico comum a diversas áreas está presente nas duas propostas, diferenciando-se apenas a justificativa para a sua instalação. A Comissão Meira Mattos entende que a implantação desse ciclo permitiria a utilização das vagas ociosas, amenizando-se assim o problema da falta de vagas (RELATÓRIO Meira Matos, 1969, p. 227). O GTRU, por sua vez, afirma que o Ciclo Básico tem tripla função:

(a) recuperar falhas evidenciadas pelos vestibulares no perfil de cultura dos novos alunos, (b) orientar para escolha das carreiras e (c) proporcionar estudos básicos para os ciclos ulteriores (REFORMA, 1969, p. 131).

*i) Cursos de curta duração e a pós-graduação.*

Os cursos de curta duração são apresentados nos dois Relatórios como solução para a formação rápida de profissionais que atenda ao mesmo tempo as necessidades de mercado de trabalho e a reivindicação de vagas no ensino superior. Nas duas propostas encontram-se três tipos de cursos: os de curta duração, os cursos com duração prolongada e a pós-graduação.

A pós-graduação, na proposta da Comissão Meira Mattos, é destinada “aos alunos mais capacitados que desejem continuar os seus estudos” (RELATÓRIO Meira Matos, 1969, p. 227). No relatório GTRU é exposto que a instalação dos cursos de curta duração atende o reclame do mercado de trabalho, e que o atendimento a esta reivindicação deve ter a contrapartida da implantação dos cursos de pós-graduação para produzir o *know how* necessário para o desenvolvimento do país (REFORMA, 1969, p. 137).

*j) Financiamento do ensino superior.*

Os Relatórios, ao tratarem o financiamento do ensino superior, compartilham das seguintes propostas: a racionalização do uso dos recursos já disponíveis, aumento do investimento do Governo Federal na educação, planejamento da expansão das Universidades, evitando desperdícios com a duplicidade de cursos em uma mesma área, a liberação pelo Governo Federal dos recursos destinados à educação e a cobrança de anuidade dos estudantes de renda familiar mais alta. O GTRU no seu Relatório, ao contrário da Comissão Meira Mattos, apresenta longa lista de medidas para o financiamento da educação.

*k) Corpo Docente.*

Em relação ao Corpo Docente novamente se encontram nos dois Relatórios propostas semelhantes por motivos diferentes. Nos dois Relatórios é proposta a implantação do Estatuto do Magistério e o fim da cátedra.

A Comissão Meira Mattos considera que o Estatuto do Magistério, acompanhado do aumento de salário, permitirá que os docentes estejam mais próximos dos estudantes, diminuindo assim a frustração estudantil, e que os pesquisadores não abandonem o serviço público (RELATÓRIO Meira Matos, 1969, p. 217-8). A Comissão não apresenta explicitamente a proposta do fim da cátedra, mas ao tratar da liberdade de cátedra, como vimos acima, considera que a criação dos departamentos permitiria o controle do que é ensinado.

O GTRU entende que a implantação do Estatuto do Magistério é condição para que a Universidade atenda a sua missão de indissociabilidade entre o ensino e a pesquisa. Para que a carreira do magistério valorize a produção intelectual do professor é necessário que ela seja aberta e para tanto é também necessário que a cátedra seja extinta. Apesar da veemente defesa da implantação da dedicação exclusiva para todos os docentes, o GTRU considera não factível a sua imediata implantação, pois o seu custo não seria suportável, principalmente para as instituições particulares (REFORMA, 1969, p. 134-6). A adoção desta proposição irá permitir que a rede particular tenha a sua expansão sem efetiva implantação do regime de dedicação exclusiva.

*l) Expansão do ensino superior.*

Tanto a Comissão Meira Mattos, como o GTRU, consideram que a necessidade de expansão não se resume ao ensino superior, mas sim ao sistema como um todo. Compartilham da idéia de que a expansão deve seguir um planejamento para atender a necessidade do mercado de trabalho e a aspiração da juventude em relação ao ensino superior. A Comissão Meira Mattos aponta que, para ocorrer à expansão, é necessária estreita vinculação entre o MEC e as Universidades; para isso seria necessária a nomeação dos Reitores pelo Presidente da República. Considera ainda a necessidade de reformar a remuneração docente e acelerar a Reforma Universitária (RELATÓRIO Meira Matos, 1969, p. 221-3).

O GTRU enfatiza que a escola de segundo grau deve preparar os indivíduos para o trabalho e que o ensino superior deveria ser destinado apenas àqueles que são mais aptos para cursá-los. Assim, o ensino de segundo grau conteria a demanda por ensino superior, não sendo necessário o aumento de suas vagas (REFORMA, 1969, p. 141-3).

### 2.6.3.2 O trâmite da Reforma Universitária

O relatório do GTRU continha um anteprojeto de Lei Geral, cinco anteprojetos de Leis especiais, sete anteprojetos de Decretos e quatro recomendações. A seguir são transcritas as ementas dos anteprojetos de Leis e de Decretos

ANTEPROJETO DE LEI GERAL Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média e dá outras providências (REFORMA, 1969, p. 150).

ANTEPROJETOS DE LEI ESPECIAL I: Modifica o Estatuto do Magistério Superior Federal e dá outras providências (REFORMA, 1969, p. 158).

ANTEPROJETOS DE LEI ESPECIAL II: Cria o Fundo Nacional de desenvolvimento da educação e dá outras providências (REFORMA, 1969, p. 161).

ANTEPROJETOS DE LEI ESPECIAL III: Institui incentivos fiscais para o desenvolvimento da educação e dá outras providências (REFORMA, 1969, p. 163).

ANTEPROJETOS DE LEI ESPECIAL IV: Dispõe sobre instituição de um adicional sobre o imposto de renda devido sobre rendimentos percebidos por pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no estrangeiro, a ser utilizado no financiamento de pesquisas relevantes para a tecnologia nacional e dá outras providências (REFORMA, 1969, p. 164).

ANTEPROJETOS DE LEI ESPECIAL V: Modifica a destinação do Fundo Especial da Loteria Federal e dá outras providências (REFORMA, 1969, p. 165).

ANTEPROJETOS DE DECRETO I: Institui os Centro Regionais de Pós-graduação (REFORMA, 1969, p. 166).

ANTEPROJETOS DE DECRETO II: Aprova programa de incentivo à implantação do regime de tempo integral e dedicação exclusiva para o magistério superior federal e dá outras providências (REFORMA, 1969, p. 168).

ANTEPROJETOS DE DECRETO III: Estabelece critérios para a expansão do ensino superior e dá outras providências (REFORMA, 1969, p. 179).

ANTEPROJETOS DE DECRETO IV: Excluir do plano de contenção as dotações orçamentárias do Ministério da Educação e Cultura (REFORMA, 1969, p. 171).

ANTEPROJETOS DE DECRETO V: Dispõe sobre a assistência financeira da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, para o desenvolvimento dos respectivos sistemas de ensino (REFORMA, 1969, p. 171).

ANTEPROJETOS DE DECRETO VI: Manda constituir Comissões de Especialistas para o estudo de diversas questões de ensino e educação (REFORMA, 1969, p. 172).

ANTEPROJETOS DE DECRETO VII: Dispõe sobre medidas relativas ao aperfeiçoamento e atualização das estatísticas educacionais (REFORMA, 1969, p. 172).

Entre 16 de agosto e 24 de setembro de 1968, antes de enviar a proposta definitiva ao Presidente da República, aos Ministros da Educação e Cultura, Planejamento, Fazenda e

Justiça, fazem-se alterações nos anteprojetos elaborados pelo GTRU. As alterações são baseadas parcialmente em sugestões do CFE e por iniciativa dos ministros. As alterações dos ministros visavam fortalecer a capacidade de controle do Poder Central (NICOLATO, 1986, p. 303-6). O projeto de lei foi enviado ao Congresso Nacional em 7 de outubro de 1968 integrando um pacote de sete mensagens “para serem discutidas e votadas em regime de urgência, portanto, pelo prazo de quarenta dias findo o qual seriam aprovados por decurso de prazo” (SAVIANI, 1988, p. 87).

O fato de o Executivo não utilizar Decretos-Lei, mas sim de enviar ao Congresso Nacional anteprojetos de lei é interpretado por Germano (1994, p. 95) como uma tentativa dos militares de obterem um mínimo de consenso. Na mesma linha de raciocínio, Saviani (1988, p. 99) entende que “o regime autoritário resultante do golpe militar de 1964 constituiu uma ditadura envergonhada de si mesma”. Apesar de inicialmente alguns deputados considerarem o tempo para a discussão e a aprovação do projeto escasso, o Congresso Nacional cumpriu o seu papel legitimador, tanto que

... o projeto recebeu 133 emendas às quais se acrescentavam mais 9 apresentadas pelo relator, perfazendo um total de 142. Das 133 emendas, 77 foram sumariamente rejeitadas pelo relator, 3 foram em parte rejeitadas e em parte sub-emendadas, 37 foram sub-emendadas e apenas 16 foram acolhidas integralmente (SAVIANI, 1988, p. 92).

O projeto aprovado pela câmara recebeu vetos presidenciais. Os vetos ao projeto aprovado tornam claro que o Executivo apenas desejava a legitimação do projeto pelo legislativo e não a sua discussão, tanto que foram vetados

... onze dos quinze dispositivos acrescentados pelos congressistas, bem como seis das nove alterações por eles processadas, mantendo-se apenas as modificações que representavam particularidades ou reforço da proposta original [...] Se dúvidas houvesse sobre o fato de ter o Executivo pretendido meramente cumprir uma formalidade ao enviar o projeto de lei ao Legislativo, a edição do Decreto-lei nº464, em 11 de fevereiro de 1969, de pronto as demoveria. É que por este Decreto-lei, sancionado menos de três meses após a lei 5.540, o Presidente da República, avocando os poderes excepcionais que lhe fora outorgados [sic] pelo ato Institucional nº5, recompôs o seu projeto inicial de Reforma, impondo exatamente aqueles dispositivos que dele haviam sido excluídos pelos parlamentares ou pelos vetos da Presidência, face às modificações neles introduzida pelo Congresso (NICOLATO, 1986, p. 347).

A lei 5.540/68 é, por um lado, fruto das discussões que se realizavam sobre o modelo de universidade a ser adotado no país, discussões que nortearam a ação CFE na fase jurisprudencial, como na elaboração dos Decretos-Leis 53/66 e 252/67, por outro, fruto da vontade de os militares, mediante uma legislação centralizadora, *imporem* à sociedade civil

um consenso sobre o modelo de universidade e diminuïrem as resistências internas das universidades ao regime militar.

## **2.7 Influências na elaboração da lei 5.540/68**

Alguns dos estudos sobre a reforma universitária de 1968, ao fazerem a comparação documental entre o modelo de universidade adotado pela reforma e as teses defendidas por grupos ou comissões que a precederam, mostram haver relações entre os princípios aprovados na lei da reforma e defendidos por esses grupos ou comissões. Por exemplo, Maria de Lourdes Fávero (1977, p. 45-50) aponta que os documentos do 1º, 2º e 3º Seminário Nacional de Reforma Universitária promovidos pela UNE nos anos de 1962 e 1963 já antecipavam as principais teses da reforma. Saviani aponta que o IPES (Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais)<sup>23</sup> realizou um “Fórum de Educação” com a presença de membros do GTRU. O Relatório de Atcon e o acordo MEC-USAID são apontados por Otaíza Romanelli (1982, p. 209-225) como determinantes na elaboração da reforma. Estes estudos e outros, que porventura sejam feitos sobre grupos ou associações da sociedade civil, permitem compreender que a questão sobre qual modelo de universidade a ser adotado e da urgência de uma reforma são questões presentes nas décadas de 1940, 1950 e 1960.

### **2.7.1 Modelos que antecedem a Reforma Universitária**

Na década de 1940 encontramos algumas experiências de ensino superior que antecedem à estrutura universitária instituída pela Reforma Universitária. Entre outros possíveis exemplos temos o caso do Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA). A estrutura organizacional do ITA adotava o sistema departamental, currículo flexível, a divisão entre um ciclo básico e outro profissional, estímulo ao trabalho de pesquisa conjunto de professores e alunos, dedicação exclusiva dos professores que residiam no campus com os alunos (GERMANO, 1994, p. 119; NICOLATO, 1986, p. 119).

A influência do modelo americano de universidade pode também ser exemplificado com a implantação dos cursos de administração. A instauração dos cursos de administração inicia-se fundamentalmente a partir da década de quarenta. Segundo Rui O. B. de Andrade, “a

---

<sup>23</sup> O IPES, foi criado por um grupo de empresários de São Paulo e teve forte influência na deflagração do golpe de 1964.



partir desse período acentua-se a necessidade de mão-de-obra qualificada e, conseqüentemente a profissionalização do Ensino de Administração” (sd, p. 16).

Nesse período são fundadas a Faculdade de Economia e Administração da USP e da Fundação Getúlio Vargas. Segundo Andrade, a partir de um convênio com a USAID (Agência Norte Americana para o Desenvolvimento Internacional)<sup>24</sup> a FGV recebeu forte influência da Universidade Estadual de Michigan, tanto que foram recrutados professores dessa instituição para lecionarem na FGV e foram enviados para lá professores para fazerem estudos de pós-graduação.

Na década de 1960 o projeto da Universidade de Brasília (UnB) tornou-se um dos referenciais das reivindicações de uma reforma universitária. Muitos dos aspectos adotados na reforma universitária de 1968 já estavam presentes no projeto da UnB, por exemplo, a extinção do sistema de cátedra e a adoção do sistema departamental, a instauração de institutos centrais que oferecem cursos básicos aos demais campos do conhecimento, a implantação de centros de pesquisa e da pós-graduação (FÁVERO, 1977; GERMANO, 1994; NICOLATO, 1986). Apesar das intervenções promovidas pelos militares e da forte repressão que a UnB sofreu durante o regime militar, o seu modelo organizacional também encontrava respaldo no governo; isto fica patente quando em 1968 o Ministro da Educação Tarso Dutra enfatiza na Exposição de Motivos enviada ao Presidente Costa Silva que a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) deveria ser instituída na forma de Fundação (SGUISSARDI, 1993, p. 115-6).

## 2.7.2 Influências norte-americanas

É muito comum a interpretação de que a Reforma Universitária é um dos marcos do intervencionismo americano pós 64 no Brasil: a Reforma seria fruto direto dos acordos MEC-USAID e do Relatório Atcon. É relevante para esse estudo reiterar que a influência do Relatório Atcon e do acordo MEC-USAID é muito menor do que geralmente se supõe na elaboração da legislação que sustenta a Reforma Universitária.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Sobre os acordos MEC-USAID ver a próxima seção

<sup>25</sup> A Agência Norte Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) “é uma Agência de cooperação bilateral através da qual o Governo Americano disponibiliza recursos com o objetivo de fomentar políticas públicas, programas, projetos e ações que visem o crescimento econômico e o desenvolvimento social da Nação.” (USAID, 2002) Atualmente essa agência tem acordos com o Brasil para implantação de políticas públicas de meio-ambiente, de energia e de saúde (principalmente em relação à AIDS).

Iniciemos a análise da influência norte-americana pelo relatório Atcon. Rudolph Atcon, norte-americano que prestou serviços ao MEC nas décadas de 1950 e 1960, principalmente com atividades na CAPES e “na idealização e implantação do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras” (NICOLATO, 1986, p. 168). O longo período da presença de Atcon no Brasil sugere que ele conhecia e participou dos debates sobre os problemas da universidade brasileira e das soluções propostas. A convite da Diretoria do Ensino Superior do MEC realizou “entre junho e setembro de 1965 um estudo sobre a reformulação estrutural da Universidade brasileira” (FÁVERO, 1977, p. 55). Segundo Nicolato (1986, p. 182-3), os princípios propostos no relatório de Atcon e que estarão presentes na legislação de 1968 não podem ser considerados como novidades em relação ao que já era aceito nos órgãos governamentais. Luiz Antônio Cunha (1988, p. 205) afirma que certos pontos da proposta de Atcon eram senso-comum no meio universitário. Em uma avaliação parecida com a de Cunha (1988, p. 209), Nicolato aponta que a maior influência de Atcon consiste

... na disseminação do ideal de que na condução das universidades fosse consagrada uma mentalidade gerencial do tipo que prevalecia na administração das produtivas empresas capitalistas (1986, p. 183).

Valdemar Sguissardi resume a proposta de Atcon para transformar a administração universitária nos moldes das empresas privadas

Apoiado nessa idéia padrão de universidade/grande empresa, detalha um elaborado organograma de um sistema administrativo universitário ‘ideal para empresas privadas, cujos controles são todos internos’ e que seria adequado à universidade brasileira (1993, p. 57).

Por um lado, não se pode negar a influência de Rudolph Atcon na constituição de um modelo de universidade brasileira, tanto por seu Relatório que sistematiza muitas das idéias já presentes e propõe um sistema gerencial para a universidade, como por sua participação ativa nos órgãos governamentais e no Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB). Por outro, não se pode transformar a sua participação em fator determinante da reforma universitária.

Os primeiros acordos estabelecidos entre o governo brasileiro e o USAID remontam à década de 1950, portanto, antes do golpe militar de 1964. O primeiro acordo, após o golpe de 1964, é datado de 23 de junho de 1965, com o objetivo explícito de

... elaboração de uma série inicial de planos exequíveis par a ampliação e reestruturação do sistema nacional de ensino superior, abrangendo os próximos cinco anos; criação de um quadro de técnicos em planejamento educacional, cujo treinamento e experiência os capacite a levar avante, pelo Ministério, esse planejamento em fases contínuas e progressivamente mais adiantadas (FÁVERO, 1977, p. 58).

O acordo prevê a instauração de uma equipe mista com cinco membros de cada país com o objetivo de estudar a realidade da Universidade Brasileira e propor planos de longo prazo de reestruturação dessa. Inicialmente esse grupo recebeu a denominação de “Equipe de Planejamento do Ensino Superior (EPES), depois Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior (EAPES)” (FÁVERO, 1977, p. 58). Em 29 de agosto de 1968 é apresentado o relatório da EAPES. Como o relatório é apresentado no auge da crise universitária, é comum considerar que esse teve forte influência na elaboração da Reforma. A seguinte análise de Nicolato do conteúdo do Relatório permite afirmar que a influência do Relatório é muito menor do que se pressupõe.

O Relatório da EAPES, posteriormente divulgado em um volume de 650 páginas, é composto de duas partes bem definidas: Uma – a segunda – contém os estudos realizados pela equipe americana referentes, basicamente, a estudos estatísticos sobre o ensino superior, descrição de aspectos organizacionais do ensino universitário nos Estados Unidos e abordagens de temas relativos à reforma das universidades brasileiras. A outra, a primeira, representa o relatório propriamente dito, sendo composto por um vasto elenco de tópicos com diferentes estilos de redação, o que sugere que tenham sido elaborados por diferentes autores. Por outro lado, uma série de detalhes de seu conteúdo indica que esses eram brasileiros. De um modo geral, esse Relatório compõe um documento heterogêneo, mal estruturado que alia recomendações sem maiores justificativas com abordagens montadas como estudos detalhados (1986, p. 195).

A má estruturação do Relatório<sup>26</sup> e por isso mesmo da sua pequena ou nenhuma influência na reforma pode ser compreendida pela maneira desorganizada como foram desenvolvidos os trabalhos. O primeiro indício de dificuldades para o trabalho dessa comissão foi o perfil dos técnicos norte-americanos indicados para trabalharem na EAPES. May Guimarães Ferreira, reconstruindo crítica de Durmeval Trigueiro, aponta:

O pior de tudo, dizia ele, foi que os ‘especialistas’ acerca do Brasil não foram selecionados para trabalhar nos projetos dos convênios e os escolhidos nem sequer falavam português ou se interessavam por aquele país. Parece-nos que a seleção foi feita a partir do critério oposto, desconhecer o Brasil e sua complexidade social (1990, p. 192).

Ferreira no seu trabalho utiliza a crítica de Durmeval Trigueiro como indicio de submissão às agências norte-americanas. Contudo, o não conhecimento da língua e da realidade brasileira indica que os representantes norte-americanos devem ter encontrado dificuldades para trabalharem no estudo da universidade brasileira e de propor soluções de longo prazo.

---

<sup>26</sup> Luiz Antônio Cunha (1988) aponta que o relatório tem péssima organização (p. 183) além de apresentar resultado muito mais modesto do que foi proposto originalmente (p. 196).

A nomeação dos representantes brasileiros na EAPES foi marcada por indefinição. No período entre 3 de agosto de 1966 e 23 de janeiro de 1968 são feitas quatro nomeações de diferentes equipes de representantes. Sobre as condições de trabalho da EAPES, Nicolato afirma:

segundo depoimento de um técnico que auxiliou a equipe, não lhe foram oferecidas condições mínimas de trabalho, podendo-se, inclusive, colocar em dúvida a seriedade que as autoridades brasileiras – as mesmas a quem atribui a iniciativa de solicitar a assinatura dos Acordos – cuidaram do cumprimento dos compromissos assumidos (1986, p. 192).

Cunha (1988, p. 195) aponta que o trabalho realizado pelos membros da EAPES desagradava o Executivo, tanto que o acordo de 1965 previa que os consultores americanos fariam o trabalho de reforma universitária em conjunto com os brasileiros e no acordo de 1967 eles são tratados apenas como assessores. O desagrado reside no fato de os membros norte-americanos da EAPES defenderem propostas contrárias às dos administradores educacionais brasileiros, por exemplo, defendiam que não fossem oferecidos novos empréstimos do governo norte-americanos, através da USAID, para o planejamento e expansão do sistema educacional brasileiro, proposta contrária aos interesses do governo brasileiro (CUNHA, 1988, p. 192).

Nicolato, na sua leitura do “Relatório MEC-USAID”, interpreta que a redação final do relatório foi elaborada pela equipe brasileira que transcendendo as suas atribuições fez “um apanhado geral dos temas que vinham sendo amplamente debatidos no tocante à Reforma, acrescido das defesas principais da equipe americana” (NICOLATO, 1986, p. 219).<sup>27</sup>

Os acordos MEC-USAID não se restringiram à EAPES. Foram estabelecidos acordos para formação de pesquisadores/professores nos Estados Unidos através de concessão de bolsas de estudos e acordos com o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB). Apesar de entre os anos de 1965/70 a USAID conceder mais de 3.800 bolsas de estudo (CUNHA, 1988, p. 173-4), não é possível compreender que esse fato tenha contribuído na determinação do modelo de universidade brasileira, pois essas bolsas se destinavam para as mais diversas áreas do conhecimento; esse fato pôde apenas contribuir para a vinculação intelectual entre cientistas brasileiros e norte-americanos.

---

<sup>27</sup> Sem afirmar efetivamente Nicolato (1986, p. 218-9) deixa transparecer a interpretação que os conselheiros Valnir Chagas e Newton Sucupira apesar de não fazerem parte da última equipe, foram os que elaboraram a versão final do relatório.

Luiz Antônio Cunha considera que através do CRUB a USAID exerceu forte influência na constituição do modelo de universidade brasileira. Cunha afirma:

O Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, criado em 1966, desempenhou, graças ao dinamismo do seu secretário executivo Rudolph Atcon (até 1968) e seus sucessores, um eficiente papel mediador entre a fonte do poder político (O MEC), a fonte de recursos econômicos (a USAID), a fonte de saber (a Universidade de Houston) e cada universidade brasileira. Graças a essa mediação, centenas de reitores e administradores universitários brasileiros foram aos EUA observar como funcionavam os modelos que queriam copiar; e dezenas de consultores norte-americanos vieram para trazer, em conferências e seminários, suas experiências com aqueles mesmos modelos (1988, p. 325).

Nicolato (1986, p. 65) ao analisar a atuação do CRUB tem interpretação contrária à de Cunha. Segundo a autora, o CRUB<sup>28</sup> começa a ter atuação efetiva quando já estão em vigor os Decretos-Leis 53/66 e 252/67, sendo a sua influência “não na discussão do conteúdo da reforma, mas no planejamento e execução de atividades referentes a sua implantação”.

A divergência entre Nicolato e Cunha consiste em dimensionar o grau de influência da USAID na implantação da reforma. Nicolato interpreta que a atuação do CRUB restringe-se à implantação de uma reforma gestada nos Decretos-Leis 53/66 e 252/67 e Cunha entende que o CRUB é um intermediário para a implantação do modelo norte-americano de universidade. Tomemos com exemplo, para compreender a influência dos acordos MEC-USAID, o caso da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). A UFSCar é constituída e instalada após 1968, portanto após a edição da lei 5.540/68. Segundo o relato de Valdemar Sguissardi (1993, p 188-9), a UFSCar entre os anos de 1971 e 1972 recebeu não mais que meia dúzia de consultores que “prestaram consultoria nos mais diferentes aspectos da administração universitária” e ainda relata que um diretor administrativo e dois diretores de institutos fizeram estágios patrocinados pela USAID de curta duração nos Estados Unidos e México. Apesar de o estudo de Sguissardi ter o seu principal foco na discussão sobre o modelo fundacional, fica claro no seu trabalho que o modelo de universidade adotado pela UFSCar está vinculado tanto aos embates internos, quanto nas propostas de organização dos políticos locais, de alguns professores da faculdade de engenharia da USP e da comunidade acadêmica.

Entende-se, aqui, que a interpretação de que o acordo MEC-USAID é determinante na formulação da legislação da reforma universitária tem a sua origem entre outros nos seguintes fatos: a) os termos do acordo só foi divulgado um ano após a sua assinatura (FÁVERO, 1977, p. 58); b) a revogação do acordo MEC-USAID foi uma das bandeiras do movimento

---

<sup>28</sup> O CRUB é fundado em 1966.

estudantil entre 1964-67 (FÁVERO, 1977, p. 50); c) a lei 5.540/68 foi imposta pelo governo militar, apesar de ter sido aprovado pelo Congresso Nacional.

Negar totalmente a importância dos acordos MEC-USAID seria tomar uma posição ingênua em relação à Reforma Universitária e a sua implantação. Contudo superdimensionar essa influência dificulta a compreensão histórica do modelo de universidade que é construído, pelo menos, a partir da década de 1940.

## 2.8 O marco legal e a reforma universitária

A ação do CFE na definição e implantação de um modelo de universidade não se encerra com a promulgação da lei 5.540/68. Maria do Carmo Martins, ao estudar a implantação da disciplina Estudos Sociais, afirma:

As leis são entendidas, portanto, não como sinônimos da reforma educacional, mas como instrumentos componentes de todo um processo de reordenação do sistema educacional do país (2000, p. 45).

Após a instauração dos marcos legais das reformas de 1968 e 1971, o CFE retoma a seu papel de legislar através de Pareceres, criando novas jurisprudências. Nesse sentido, Dirce Mendes Fonseca, no seu estudo “o pensamento privatista em educação”, mostra que através de sucessivas substituições dos membros do CFE, nas décadas de 1970 e 1980, o CFE legitima através de seus Pareceres a expansão do ensino privado e de estabelecimentos isolados.

É esclarecedor a respeito da criação de jurisprudência o relato do ex-conselheiro Paulo Nathanael Pereira de Souza sobre a sua atuação no CFE. O conselheiro no seu livro “A LDB e a Educação Superior”, ao criticar a reforma de 1971 por reforçar idéia da formação profissional e esquecer a formação do ser humano afirma:

... no tempo todo em que o autor desta obra pertenceu ao Conselho Federal de Educação - e foram catorze anos consecutivos -, combateu em pareceres, estudos, conferências e livros essa aberração constante da Lei 5.692/71 (SOUZA, 2001, p. 37).

Na mesma linha de raciocínio de Souza o conselheiro Valnir Chagas em depoimento a Buffa e Nosela aponta que a sua atuação no CFE consistiu em legislar por Pareceres, mesmo quando isso significasse alterar a legislação em vigor. Ele exemplifica:

A única coisa boa que tinha naquela lei [LDB/61] era o art. 18, de que a gente usou e abusou. Era o ‘princípio de flexibilidade’, e com o nome de flexibilidade fazíamos tudo; por exemplo, lembro-me como interpretamos os arts. 16, 26 e 36. O art. 16

dizia que a escola primária tinha quatro séries. O Art. 26 dizia que cabia ao Conselho Estadual reconhecer a escola primária, e o art. 36 dizia que, para entrar no ginásio era preciso exame de admissão em que ficasse evidenciada uma satisfatória educação primária. Aí, então, eu interpretei da maneira seguinte: se uma pessoa faz quatro anos de escola primária na forma do art. 16, num estabelecimento reconhecido na forma do art. 26, ela tem satisfatória educação primária, não precisa de exame de admissão. Isso é chicana, mas passou (BUFFA e NOSELLA, 1991, p. 131-2).

O Conselheiro Maurício Rocha e Silva em Estudo Especial apresentado no ano de 1963 sobre a pertinência do sistema de cátedra defende explicitamente que o CFE tem a tarefa de formular e alterar a legislação. Em suas palavras

Não nos devemos confirmar ao limitado papel de burocratas procurando em estatuto e regimentos das universidades ou escolas isoladas pequenos defeitos que colidem com a Lei, mas devemos doutrinar, explicar, interpretar e procurar transmitir ao público tais estudos ou explicações, para que possam contribuir para a elaboração da Reforma Universitária Brasileira e, portanto, é de nossa alçada quase diria suprema, analisar e procurar modificar toda a legislação brasileira que colida com o desenvolvimento do ensino e sua elevação aos padrões internacionais função atribuída pelo presidente da República a este Conselho no veto ao art. 75 da Lei de Diretrizes e Bases (SILVA, 1963, p. 153-4).

Nota-se nesses depoimentos a consciência dos conselheiros de que a função do CFE transcende a simples função de consultor jurídico, nos termos de Coelho (1983) Tem-se a consciência de que o papel do CFE é de normatizar através de Pareceres que geram jurisprudência.

## 2.9 A reforma implantada

A reforma universitária, que não termina em 1968, implantou um modelo dual de universidade. Segundo Saviani foram criados

... dois tipos distintos de universidades: a “universidade da produção” e a “universidade do consumo”. A primeira seria constituída pelos “centros de excelência”, aos quais seria reservado o privilégio de desenvolver pesquisa e ministrar cursos de pós-graduação “stricto sensu” (mestrado e doutorado). A segunda configuraria a grande maioria das escolas que se dedicariam exclusivamente ao ensino, como regra, em nível de graduação e excepcionalmente, ministrariam cursos de pós-graduação “lato sensu” (1984, p. 17).

Ao se inserir a Reforma Universitária no modelo de desenvolvimento econômico acelerado, os agentes da reforma encontravam-se diante da dificuldade de implantar um sistema de educação de massas que atendesse as reivindicações de vagas no ensino superior com baixo investimento. Nas palavras de Saviani, “no limite, o anseio da pedagogia tecnicista é garantir a eficiência e a produtividade do processo pedagógico independentemente dos trabalhadores da educação” (1984a, p. 82).

Assim, procurou-se implantar um modelo de Universidade que permitisse a maior eficácia dos recursos aplicados à educação; para tanto, foi dada ênfase ao planejamento e não à participação ativa dos educadores. Esta postura pretendeu despolitizar as discussões educacionais. Nas palavras de Romanelli, “as reformas procurando ser racionais pretendem ser técnicas, procurando assim despolitizar as propostas educacionais, como se elas fossem neutras” (1982, p. 231).

Por um lado, o ensino superior foi reformulado para atender às reivindicações de vagas no ensino superior e para modernizar o país, isto é, formar profissionais que pudessem trabalhar com a tecnologia importada. Por outro lado, tinha-se a idéia de que, através da pós-graduação, se teria a criação de conhecimento que levaria ao desenvolvimento do país. Segundo Romanelli, “a pós-graduação compensaria, de certa forma, a implantação dos cursos de curta duração, possibilitando a criação do nosso know how” (1982: p. 223).

Essa concepção dual de ensino superior pode ser exemplificada nas discussões sobre o modelo de universidade a ser adotado pela UFSCar. No ano de 1969 o presidente do Conselho de Curadores da Fundação da Universidade de São Carlos em artigo publicado em um jornal local argumenta que a universidade teria que oferecer dois tipos de profissionais à sociedade “I – Tipo operativo profissional tradicional; e II – Tipo criativo profissional com mestrado ou doutorado” (SGUISSARDI, 1993, p. 186). O primeiro tipo de profissional atenderia à demanda de profissionais para a aplicação da tecnologia já produzida e o segundo tipo se destinaria a atender “a necessidade de responder à demanda da tecnologia de ponta e de uma tecnologia autônoma”.

A dificuldade de acesso ao ensino desloca-se da formação básica e universitária para os cursos de pós-graduação. A pós-graduação seria deixada apenas para os estudos de excelência e a graduação assumiria o papel de formadora de profissionais. Saviani afirma:

... as proclamações relativas ao ensino de 1<sup>o</sup> grau são contraditórias com aquelas que dizem respeito às pós-graduações [...] de um lado, uma espécie de populismo; e de outro, um elitismo (exacerbado) (1984a, p. 66).

Luiz Antonio Cunha, ao mostrar que a política educacional brasileira tem, por um lado, a função de conter o acesso da população ao ensino de qualidade, e por outro, de liberar o acesso ao ensino de menor qualidade, afirma que a fragmentação entre a pós-graduação e a graduação é reflexo de uma política de contenção. Em suas palavras:

O ensino pós-graduado confere diplomas (de mestre e doutor) que trariam a marca de raridade que é o que lhes confere um alto valor, tanto econômico (elegibilidade



para as ocupações mais remuneradas) quanto simbólico (atribuição de maior "quantidade de prestígio") (Cunha, 1991, p. 245).

A análise dos autores citados acima sugere que o modelo universitário brasileiro foi subdividido basicamente em dois: de um lado a graduação, preocupada apenas com a transmissão do conhecimento já produzido, enquanto a pós-graduação deveria se dedicar à produção de conhecimento. Contudo, aqui se entende que a dicotomia é entre instituições que oferecem cursos com a única pretensão de transmitir conhecimentos e as que têm a preocupação com a transmissão e produção de conhecimentos.

A divisão entre transmissão e produção de conhecimentos é semelhante à descrita e criticada por Gramsci. Em suas palavras:

A divisão fundamental da escola em clássica e profissional era um esquema racional; a escola profissional destinava-se às classes instrumentais, ao passo que a clássica desatinava-se às classes dominantes e aos intelectuais (Gramsci, 1995, p. 118).

Portanto, o modelo de universidade que foi concebido para vincular o ensino e a pesquisa ao ser implantado no Brasil criou um sistema dual de ensino: o de excelência que se afasta da simples formação de profissionais e o ensino de consumo que oferece às camadas populares formação profissional deformada, em outras palavras, oferece a ilusão de estarem adquirindo o capital humano necessário para sua ascensão social.

## **Conclusão**

O Conselho Federal de Educação (CFE), ao ser constituído como um conselho técnico, legitima-se para atuar na definição de normas para o ensino universitário. Adotando uma postura liberal, o CFE não atua diretamente, em um primeiro momento, na elaboração de Planos Nacionais de Educação e na formulação explícita da legislação do ensino superior, concentrando o seu esforço na elaboração de jurisprudência e doutrinas educacionais em geral. A partir de 1966 os conselheiros do CFE dedicam-se à elaboração de anteprojetos da legislação para o ensino superior. A atuação dos conselheiros fornecerá as propostas para os Decretos-Leis 53/66 e 252/67 que orientaram a reestruturação das instituições federais e da legislação que constitui a Reforma Universitária.

Considerando que a Reforma Universitária já estava pré-definida pelos Decretos-Leis 53/66 e 252/67, cabe perguntar: por que o governo militar-autoritário propôs uma reforma universitária ampla? A resposta a essa questão extrapola a simples necessidade da definição

de um modelo de universidade e encontra-se na exigência e urgência de controlar o movimento estudantil e de enfrentar o problema dos excedentes do exame vestibular.

Para enfrentar a questão estudantil é instalada no ano de 1968 a Comissão Meira Mattos. Em seu Relatório, entre outras teses, diagnostica-se que a atuação do CFE é uma das causas da não expansão das vagas no ensino superior. A Comissão também entende que o poder do CFE é maior que o do Presidente da República. Nesse mesmo ano constitui-se o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU). Ao contrário da Comissão Meira Mattos, o GTRU defende a atuação do Conselho Federal de Educação. A comparação entre os dois Relatórios permite afirmar que as duas comissões foram instaladas por arranjos políticos diferentes.

O CFE, no período da reforma legislativa (1966-1968), adota predominantemente o enfoque da mão-de-obra, isto é, adota a idéia de que essas políticas devem ser norteadas pela necessidade econômica de mão-de-obra. Por hipótese, deve-se aqui entender que a adoção pelo CFE do enfoque da mão-de-obra permite a conciliação desse Conselho com a política de desenvolvimento dos governos militares.

Apesar da LDB/1961 prever que um dos critérios para escolha dos conselheiros é o de “notório saber e experiência em educação” o que determina a escolha é a *notável experiência em cargos políticos relacionados com a educação*. A habilidade política dos conselheiros e a postura de não questionamento do regime permite a manutenção de muitos conselheiros no cargo e o aumento da influência do Conselho na formulação das políticas públicas para educação. Durante o regime militar o CFE se consolida como instância governamental na qual se dão os debates sobre o modelo de universidade a ser adotado.

Apesar de o CFE, durante o regime militar, não estabelecer o debate aberto com a sociedade civil, ele incorpora as principais questões e teses discutidas e defendidas por diversos grupos sociais. O estudo dos Pareceres emitidos pelo CFE e da sua respectiva jurisprudência é importante para restaurar a linha de discussão sobre o sistema universitário brasileiro.