

NICOLATO, Maria Auxiliadora. **A caminho da Lei 5.540/68** - a participação de diferentes atores na definição da reforma universitária. Belo Horizonte, UFMG, 1988. 519p. 2v. tese (mestrado)

Maria Auxiliadora Nicolato descreve, neste trabalho, o papel dos atores "cuja atuação se enquadrava na esfera de ação de órgãos governamentais" na realização da reforma universitária.

A pesquisa refere-se ao período compreendido entre o I Seminário Nacional de Reforma Universitária, realizado pela União Nacional de Estudantes (UNE), em 1961, e a promulgação da Lei nº 5.540, em 1968.

Ao explicar os antecedentes da reforma, a autora lembra que grupos de educadores criticaram "a própria criação da universidade brasileira, na década de 20, pela aglutinação de faculdades e escolas preexistentes".

Com a Segunda Guerra, torna-se mais nítida a "necessidade de mudança da estrutura e funcionamento das universidades", pois a educação firma-se como fator de desenvolvimento; ocorre o estreitamento das relações com os Estados Unidos; e os profissionais formados no exterior passam a exigir melhor desempenho das universidades brasileiras.

No final da década de 40 é criado o Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA), cuja estrutura influencia a "criação ou modernização de instituições de ensino superior, entre as quais localiza-se a própria Reforma Universitária de 1968" e a criação da Universidade de Brasília (UnB).

O Plano Diretor da UnB, divulgado em 1960, constitui-se o "principal marco referencial das reivindicações de reforma universitária, agitando o mundo acadêmico a partir de então".

A UNE, que desde a sua criação, em 1938, criticava e apresentava propostas para a universidade, passa, a partir de 1962, a defender a reforma universitária "como instrumento para a reforma global da sociedade".

Ainda como antecedentes da reforma, a autora cita a longa discussão da Lei de Diretrizes e Bases (LDBJ, que se prolongou por mais de dez anos, contribuindo para a generalização do debate.

Quanto à ação dos organismos governamentais, Auxiliadora Nicolato constata que a primeira iniciativa oficial — um encontro de reitores — data de julho de 1961, dois meses após a reunião da UNE que tratava desse tema, mas que o "marco inicial do desenvolvimento formal pelo MEC de providências com vista a envolver nessa tarefa, e sob o seu comando, os dirigentes universitários" é a reunião dos Reitores, convocada pelo ministro, em novembro do mesmo ano, e conhecida como Simpósio Nacional de Reitores. Por ocasião deste evento, o MEC e os Reitores deliberaram pela criação das Comissões Nacional e Seccionais da Reforma Universitária e do Fórum Universitário.

Criado em 1962, o Fórum Universitário tinha, como membros, todos os reitores de universidades, o Diretor de Ensino Superior do MEC, um representante da UNE e o Ministro como seu presidente.

Em 1963, o Ministro "alterou a composição do Fórum Universitário e assegurou, nele, uma representação estudantil correspondente a um terço do número de universidades existentes, acrescido de um representante da própria UNE (...) Dessa forma, se cumpridos os objetivos do Fórum, a UNE teria conquistado uma posição privilegiada para influenciar no processo de reforma universitária".

Com a ascensão dos militares ao poder, o Fórum Universitário foi transformado em Fórum Nacional de Reitores, sem representação estudantil.

Para se livrarem da tutela do MEC imposta ao Fórum, os reitores optam pela criação do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUBJ).

A autora apresenta outra versão da criação do CRUB que a seu ver complementa a dos reitores. Refere-se à influência de seu primeiro Secretário Executivo, ex-assessor do Conselho de Reitores da Alemanha, o americano Rudolph Atcon. Lembra, também, que o MEC poderia estar precisando de uma estrutura menos sujeita "às críticas e protestos dos opositores do regime, para a execução de um dos 'Acordos MEC-USAID' para o ensino superior".

Segundo Auxiliadora Nicolato, o CRUB desempenhou "um papel que não pode ser menosprezado por nenhum estudo da implantação da Reforma Universitária no que concerne aos modelos de administração utilizados" e sua ação concentrou-se no planejamento e execução de atividades referentes à implantação da reforma.

Abordando, ainda, outro órgão governamental — o Conselho Federal de Educação (CFE) —, mostra que sua atuação "no que concerne à promoção de mudanças na estrutura e financiamento das universidades, no período coberto por este estudo, pode ser fracionada 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 nº 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".

Na primeira fase, sua atuação fundamentou-se na LDB — quando aprovada pelo Congresso, a LDB, já estava defasada, o que levou o Executivo a vetar vários dispositivos — e coube ao CFE interpretar "tanto o que estava explícito em seus dispositivos, quanto as razões apresentadas pelo Executivo para os vetos que lhes foram impostos".

A implantação do regime militar veio modificar a atuação do CFE em pelo menos três aspectos: 1) como o governo alterou os órgãos de representação estudantil, coube ao CFE a "tarefa de analisar as pro-

postas de adequação de estatutos e regimentos às novas exigências"; 2) a pedido do MEC foram instauradas muitas sindicâncias "para apurar denúncias de irregularidades em diversas instituições", mas o órgão restringiu-se às suas competências definidas pela LDB, "isto é, limitar-se à apuração de denúncias de caráter pedagógico-administrativo"; e 3) ocorreram mudanças em sua composição.

Na segunda fase, o que mais se destaca é o "crescente dirigismo com que o Estado passou a marcar a sua participação na reestruturação das universidades, principalmente das universidades federais. Esse processo de intervenção mais clara e direta nas instituições de ensino superior foi desencadeado pelo 'Aviso Ministerial' n.º 186, de 03 de agosto de 1966, em que o Ministro da Educação, Raymundo Moniz de Aragão, solicitava ao Presidente do CFE a elaboração de um anteprojeto de lei que promovesse a reestruturação das universidades federais". No anteprojeto, que veio a se tornar o Decreto-lei nº 53/66, o CFE "limitou-se a estabelecer os princípios e a fixar os critérios e normas que deveriam orientar as instituições na concepção de seus planos de reestruturação", mas, por desejar um instrumento que "disciplinasse, de forma mais detalhada, a reestruturação das universidades, estabelecendo os limites em que poderia ocorrer o desdobramento e a criação de órgãos", o Ministro solicita novo anteprojeto ao CFE, que o elabora, e ao ser sancionado torna-se o Decreto-lei n.º 252/67.

A autora enfatiza que, apesar do Órgão ter, no período 1966-1968, centrado "seus esforços nas providências relativas ao cumprimento dos Decretos 53/66 e 252/67", não implica que "tenha se rendido às imposições do MEC", pois bem antes da edição destes decretos já havia se posicionado "sobre quase todos os aspectos posteriormente focalizados pela legislação da Reforma Universitária: criação de departamentos, extinção das cátedras, articulação do ensino à pesquisa, criação de institutos centrais, instituição de ciclo básico e profissional, matrícula por disciplina, instituição do regime de tempo integral, entre outros".

Após descrever a atuação do Fórum Universitário, CRUB e CFE, Au-

xiliadora Nicolato passa a analisar a contribuição, para a reforma, dos atores especiais: Relatórios de Rudolph Atcon, MEC-USAID e Meira Mattos e a CPI do Ensino Superior.

Em seu relatório, Atcon defende a criação de departamentos; separação das funções de formulação e execução da política universitária; a contratação de administradores profissionais com capacidade gerencial para a execução administrativa; desvinculação do pessoal docente do DASP e revisão da política salarial para enfrentar o problema da baixa qualidade do ensino. "Há indicadores de que Rudolph Atcon desempenhou um papel relevante na discussão e implementação de medidas referentes à reestruturação do ensino superior brasileiro nas décadas de 50 e 60. Coube-lhe, pelo menos, contribuir decisivamente na estruturação e divulgação de idéias sobre a adoção de um estilo de administração gerencial (...), coube-lhe, também, atuar posteriormente — quando Secretário Executivo do Conselho de Reitores — na efetivação dessas idéias formando equipes qualificadas para implementá-las. Julgamos, entretanto, que a importância do Relatório Atcon — referente ao levantamento realizado pela DESU/MEC em 1965 — vem sendo superdimensionada no tocante ao papel que teria desempenhado na fixação dos pontos básicos da Reforma baixada. Isto porque àquela época tais pontos já estavam bem definidos pelo CFE, podendo Atcon ter oferecido um aval para sua consagração. Além disso, nesse relatório, Atcon coloca-se contra um dos aspectos fundamentais da Reforma imposta pelo Executivo: a estipulação de cima para baixo de um modelo único de universidade".

A Agência Norte-americana para o Desenvolvimento Internacional (USA/D), mantinha convênios com diversas instituições de ensino no Brasil e de diferentes graus de ensino na época da assinatura do primeiro acordo MEC-USA/D para o ensino superior. Agindo até então de modo discreto, com este novo acordo a USA/D passa, pela primeira vez, a atuar de modo ostensivo no planejamento e promoção da reforma universitária.

Datado de 1985, este primeiro acordo MEC-USAID para o ensino superior cria a Equipe de Planejamento do Ensino Superior (EAPES).

Composta por brasileiros e americanos, ocorreu na EAPES, alta rotatividade dos membros brasileiros e "após um ano e meio de efetiva existência, (...) finalizou seus trabalhos encaminhando, em 29 de agosto de 1968, no auge da crise universitária, o seu Relatório".

A autora considera que a contribuição desse documento, na concepção da reforma, conhecido como Relatório MEC-USAID, vem sendo superdimensionado, tendo em vista tratar-se de um documento heterogêneo, mal estruturado, veiculando informações "tão rudimentares que estavam muito aquém do conhecimento então já difundido no meio acadêmico" e pelo fato de muitas das sugestões apresentadas pelos americanos não corresponderem às intenções atribuídas aos governantes brasileiros.

Conforme explicita a autora, mais do que um simples "transplante para o Brasil do modelo americano de organização universitária", as mudanças impostas ao ensino superior "resultaram do processo de evolução capitalista do país, que apresentava como uma de suas características a subordinação da escola à mesma lógica do sistema de produção", não negando, evidentemente, que, no "processo de maturação interna do que veio a ser definido como pontos básicos da Reforma", ocorreu uma "clara influência do modelo americano".

Quanto à Comissão Parlamentar de Inquérito do Ensino Superior, criada em outubro de 1967, e instituída para "investigar, entre outros aspectos, a estruturação do sistema superior no País", não chegou, nem mesmo, a delinear com precisão a problemática desse grau de ensino; entretanto, "os depoimentos representam um material significativo para o conhecimento da forma como pessoas de destaque no cenário político ou educacional concebiam as mudanças que deveriam se processar no sistema de ensino superior brasileiro".

O Executivo necessitava de um instrumento eficaz para conter o movimento estudantil e passar para o seu domínio o controle das universidades. Este instrumento seria a reforma universitária e "para essa conclusão muito contribuiu o trabalho da Comissão Especial" criada em dezembro de 1967. comoosto de um documento, conhe-

cido por Relatório Meira Mattos, e onze anexos. Desse relatório, Auxiliadora Nicolato destaca a "ênfase dada à indispensabilidade da implantação imediata da Reforma como único recurso capaz de representar uma solução efetiva para o problema estudantil" e o fato da "Comissão considerar que a Reforma, no tocante aos aspectos técnico-estruturais, já estava suficientemente definida pelos Decretos-leis 53/66 e 252/67".

Ressalta, ainda, a autora: "Além do cumprimento imediato desses decretos, sua proposta resumia-se à redução do poder do CFE, alteração do sistema de escolha dos dirigentes universitários, aumentando a capacidade de influência ou controle do poder central sobre as universidades e a promoção de iniciativas que ampliassem a possibilidade de adesão de estudantes à ideologia oficial" e a "importância dada à necessidade de a Reforma ser precedida de grande publicidade anunciando, para o ano de 1969, uma nova e radical política de educação nacional".

Desse modo, o Relatório Meira Mattos fundamentou a "decisão do Executivo de assumir a promoção imediata da Reforma". Ao fazê-lo, o governo cria em julho de 1968 o Grupo de Trabalho (GT), "para, dentro de trinta dias, estudar a reforma da universidade brasileira, visando à sua eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do País".

O Relatório do GT, após modificações efetuadas pelos Ministros da Educação, Planejamento, Fazenda e Justiça visando, sobretudo, "reforçar os mecanismos de controle do Poder Central sobre os estabelecimentos de ensino superior", foi encaminhado ao Presidente da República, na forma de projeto de lei "que veio a ser conhecido como Projeto de Reforma Universitária do Executivo".

Em outubro de 1968, o Presidente o encaminhou ao Congresso Nacional, e este, apesar de não ter introduzido mudanças substanciais nem oferecido um projeto alternativo, empenhou-se em limitar o poder de interferência do Executivo; promover um certo nível de descentralização; e garantir recursos para o ensino.

Não obstante a participação do Legislativo ser considerada tímida, o Executivo ainda vetou "onze dos quinze dispositivos acrescentados pelos congressistas, bem como seis das nove alterações por e/es processados, mantendo-se apenas as modificações que representavam particularidades ou reforço da proposta original".

Carente de legitimidade e visando desmobilizar o movimento estudantil que contava com forte apoio docente e popular, por ser unânime o clamor pela reforma universitária; desarticular os projetos de reforma defendidos por grupos de oposição ao regime; implantar uma estrutura universitária submetida ao seu domínio; e restabelecer as bases de hegemonia da classe dominante, o Governo promulga, em novembro de 1968, de forma autoritária, a Lei 5.540, após muita propaganda, e incorporando muitos dos princípios dos grupos pró-reforma.

Finalizando, Auxiliadora Nicolato chama a atenção do leitor que de-seja compreender os "rumos assumidos pelo ensino superior a partir de 1968", ressaltando: "mais do que o conteúdo do modelo imposto pela legislação da Reforma Universitária — que foi, em parte, o objeto desta pesquisa — importa estabelecer as condições em que se deu a sua implantação pelas diferentes instituições".

Roberto Cossich Furtado