

# **LEI N° 5.540/68 A REFORMA DO ENSINO SUPERIOR: UM PROJETO DE HEGEMONIA<sup>1</sup>**

## **I - Introdução**

Buscarei neste trabalho levantar uma serie de elementos e fatos históricos que desencadearam, pautaram e determinaram a reforma universitária de 1968, juridicamente formalizada através da lei 5.540/68, e que surgiu como parte de um projeto maior idealizado pela classe dominante no período pós-64.

Desta forma, iniciarei tratando do regime político instaurado, sem deixar de lado o precedente, levantando as principais características e como se deu o desenvolvimento do autoritarismo burocrático-militar no Brasil. Em seguida tratarei da evolução da política educacional e especificamente da reforma universitária. Para dar continuidade farei a análise de algumas conseqüências do projeto de reforma. Ainda buscarei contextualizar o objeto de estudo situando-o junto a outras medidas e acontecimentos que, de alguma forma influíram no rumo tornado.

<sup>1</sup>ALEXANDRE BERNARDINO COSTA Mestrando em direito-UFSC

Ao final tentarei fazer uma análise da reforma uni-versitária utilizando as principais categorias do pensamento de Antônio Gramsci.

O estudo não é exaustivo, e dentro das limitações do trabalho resultará um tanto quanto genérico, mas exatamente aí é centrado o objetivo de tentar compreender o fato em conexão com demais elementos que constituem a nossa história recente.

## **II - O regime político-econômico pós-64**

Para entender o processo de forma abrangente deve-se ter em conta o regime político imediatamente anterior a 1964: o populismo. Esta forma que por sua vez substituiu o sistema oligárquico, possui três características básicas: Uma coalizão multi-classe dos interesses urbano-industriais; a incorporação política do setor popular urbano; e a promoção da fase inicial da industrialização pela substituição das importações orientada em torno dos bens de consumo. A oligarquia rural foi substituída por três grupos principais: os empregados burocráticos; os operários das minas, estradas de ferro, portos e fábricas; e as frações das classes empresariais locais.

Sem uma liderança burguesa agressiva, que assegurasse a hegemonia da classe fundamental, as políticas de distribuição tiveram prioridade sobre as de reforma na estrutura de produção. O sistema co-operativista possibilitou avanços do setor popular no sentido de reivindicações materiais, acelerando ainda mais a distribuição, ao mesmo tempo que eliminava os canais de ascensão política das classes subalternas.

As contradições inerentes ao sistema dentro das crises econômicas e políticas não mais conseguiam ser contornadas, exacerbando antagonismos de classe e setoriais. Neste quadro de crise orgânica emerge o autoritarismo burocrático-militar.

Este novo regime a surgir no cenário político brasileiro possui os seguintes traços fundamentais para a análise a ser feita: 1) sua base social é a alta burguesia oligopolizada e transnacionalizada; 2) suas instituições são comprometidas com duas grandes tarefas: a restauração da ordem na sociedade por meio da desativação política do setor popular; e a normalização da economia; 3) esta ordem é necessária para consolidar a dominação so-

<sup>2</sup> COLLIER, David(org) et. alii. O novo autoritarismo na América latina. Trad. Marina Teixeira Viriato de Medeiros. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982. 407p.

cial e reiniciar um padrão altamente transnacionalizado do crescimento econômico caracterizado por uma divisão distorcida dos recursos; 4) Colocado diante de uma nação doente o regime suprime a cidadania e os movimentos populares; 5) a exclusão do setor popular também é econômica, promovendo uma concentração do capital; 6) corresponde e promove uma transnacionalização crescente da estrutura produtiva; 7) através de suas instituições busca despolitizar as questões sociais, tratando-as em termos de critérios supostamente neutros e objetivos da racionalidade técnica; 8) fecha os canais de acesso à representação dos interesses populares e de classe.<sup>1</sup>

Existiram três fases distintas do autoritarismo burocrático-militar brasileiro. A primeira fase (1964-1967) foi caracterizada por uma interação aparente entre um programa rigoroso de estabilização destinado principalmente a controlar a inflação, e uma série de decisões que estenderam e elaboraram os controles autoritários. Congelamento dos salários, corte de despesas públicas e restrição do fluxo de crédito ao setor privado, aliado à desmobilização das organizações sindicais e repressão direta contra os “inimigos internos” (criação do SNI), foram as primeiras providências do regime recém instalado. Com o AI-2 foram extintos os partidos políticos, estabelecidas eleições presidenciais indiretas e deu-se autoridade ao presidente da república para despedir funcionários eleitos e suspender direitos políticos. As medidas de austeridade econômica produziram um declínio vertiginoso no padrão de vida da classe trabalhadora e apenas uma redução moderada na taxa de inflação.

O segundo período (1967-1974) interessa mais especificamente, pois nele ocorreu a reforma universitária. Com Delfim Neto ocupando o Ministério da Fazenda a economia começou a dar sinais de recuperação, com o fortalecimento da demanda de bens de consumo durável pela classe média superior e atração de investimentos diretos, créditos de incorporação e empréstimo de valores no estrangeiro. Tais políticas coincidiram com condições internacionais extrema-

<sup>1</sup> id. *ibid.* p. 275.

mente favoráveis, sendo impossível determinar quanto do êxito era devido a Delfim. O segundo aspecto desta etapa foi a extensão e o endurecimento do aparelho repressor, principalmente durante o governo Médici, através do AI-5 e a ideologia de segurança nacional. Por fim, nesta fase foram cristalizados os sistemas de alianças: tecnocratas civis e militares de linha dura, capitalistas estrangeiros, e burguesia nacional associada.

A terceira fase (a partir de 1974), com Ernesto Geisel à presidência, foi marcada por uma descompressão, relaxando-se os controles políticos e restaurando a competição partidária regulada. No período 1974-1975 a crise mundial do petróleo, o volume e os preços aumentados das importações e o peso crescente do endividamento externo retardaram a expansão econômica e produziram aumento de inflação. Apesar da retórica sobre livre iniciativa, o estado assumiu importante posição no cenário industrial, desequilibrando a coalizão que sustentara o regime.

### **III - A Particularização do projeto no campo educacional**

Uma vez constatada a modificação política ocorrida em 1964 é necessário, para entender melhor a reforma universitária saber o que foi reformado, ou seja, como era a política educacional anterior.

Pode-se dizer que o período anterior ao autoritarismo burocrático-militar, em termos educacionais pode ser dividido em três fases<sup>2</sup>. A primeira seria ao tempo do Brasil Colônia, quando a sociedade política era reduzida a simples representação local do poder da metrópole e a sociedade civil era reduzida quase que só à Igreja. Esta encarregava-se da escola para difundir a ideologia dominante e reproduzir as relações de dominação, já que a reprodução da força de trabalho era dispensável pelo próprio modo de produção escravagista.

A segunda fase, de 1930 a 1945, é caracterizada pelo início da industrialização e conseqüente luta hegemônica do setor agro-pastoril com a nova classe burguesa emergente. A Igreja perde o controle do sistema educacional para o Estado, e a escola passa a reproduzir

<sup>2</sup> FREITAG, Barbara. *Escola, estado e sociedade*. 4 ed. São Paulo, Moraes, 1980. p 45.

a força de trabalho industrial, além da ideologia e do sistema de dominação de classe.

A terceira fase, de 1945 a 1964, corresponde à aceleração e diversificação do processo de substituição de importações. O pacto populista começa a fragmentar-se: as pressões distributivistas das massas tornam-se cada vez mais dificilmente harmonizáveis com a lucratividade das empresas. No fim do período radicaliza-se a polarização: de um lado os setores populares, representados até certo ponto, pelo Estado e intelectuais, e de outro lado um setor conservador que açambarcava a classe média, a burguesia industrial nacional, o pacto monopolista e as oligarquias.

A polarização e ambivalência ocorreram também na política educacional, que teve como centro de luta a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e a campanha da escola pública. “A LDB reflete assim as contradições e os conflitos que caracterizaram as próprias frações de classe da burguesia brasileira. Apesar de ainda conter elementos populistas, essa lei não deixa de ter um caráter elitista.”<sup>3</sup>

O próximo passo é a análise do que constituiu a reforma universitária. Pode-se resumi-la juridicamente na lei 5540/68, mas uma decisão jurídico-política encerra embates maiores e mais complexos que o texto da lei. A partir do quadro estabelecido sobre a situação política e educacional do país ao tempo que precedeu a reforma, tem-se um pouco a dimensão do “problema” do ensino superior, foco de emergência das lutas democráticas e centro de atenção especial das classes dirigentes em busca do poder hegemônico

O processo de reforma propriamente dito tem seu balizamento através de um modelo importado de convênios, ou acordos nos quais uma elite intelectual tradicional inclusive com elementos estrangeiros, procedia à análise da crise educacional propondo respostas a serem adotadas como solução e para a inserção da Universidade no projeto desenvolvimentista.

Diversos acordos foram celebrados entre MEC e a USAID

<sup>3</sup> id. *ibid.* p. 69.

(United States Agency for International Development), de entre os quais dois foram dirigidos especificamente para o ensino superior, um a 23 de junho de 1965 e outro a 9 de maio de 1967. Além destes foi também idealizado pelo professor norte americano Rudolph Atcon, um plano para a reforma, que de forma direta não chegou a ser implementado, mas certamente norteou a posterior reformulação. Para se ter uma idéia da análise feita por Atcon vale destacar uma recomendação: “um planejamento dirigido à reforma administrativa brasileira, no meu entender, tem que implementar um sistema administrativo tipo empresa privada. Porque é inegável que uma universidade autônoma é uma grande empresa e não uma repartição pública.”<sup>4</sup>

Outro ponto importante foi o relatório Meira Matos, elaborado por uma comissão presidida pelo general e geopolítico que deu nome ao documento publicado em 1967. O que vale ressaltar aqui são as convergências na formação das comissões com uma visão da Universidade destacada da realidade e o entendimento da educação como fator estratégico no processo de desenvolvimento econômico a partir de uma visão empresarial de maiores lucros e menores custos.

Finalmente foi constituído o Grupo de Trabalho para a reforma universitária através do Decreto de 2 de julho de 1968 com a obrigação de apresentar o relatório final no prazo de trinta dias.

Dentro da contradição dos princípios de “racionalização das estruturas e dos recursos e a ‘democratização’ do ensino”, as modificações seguiram o modelo americano: ensino básico e profissional com dois níveis de pós-graduação; sistema de créditos; avaliação por menções ao invés de notas; extinção da cátedra; departamentalização; cursos de pequena duração; adoção de formas jurídicas múltiplas; regime de tempo integral e dedicação exclusiva; participação formalmente assegurada dos estudantes nos grêmios universitários e a constituição dos diretórios estudantis.

#### **IV As conseqüências da reforma universitária**

4 Atcon, Rudolph Rumo à reformulação estrutural da universidade brasileira MEC, Rio de Janeiro. 1966

5 FREITAG, Bárbara. op. cit. p 84.

Uma vez implementada a reforma universitária a estrutura do ensino superior modificou-se radicalmente, adequando-se ao projeto hegemônico de classe, alimentando-o e refletindo as transformações ocorridas em outros setores da sociedade.

A primeira mudança sensível se deu ao nível do ensino privado. Como foi visto, a reforma era norteadada pela lucratividade do empreendimento, menores custos e maiores resultados. Dentro desta perspectiva houve, com o devido apoio do governo federal através do CFE (Conselho Federal de Educação), uma proliferação de cursos isolados com o pretexto de neutralizar a demanda. Como salienta C. B. Martins: “entre 1968 e 1972 foram encaminhados ao CFE 938 pedidos de novos cursos, sendo que 759 destes obtiveram respostas positivas”<sup>6</sup>. a proliferação dos cursos se deu pelos chamados empresários do ensino, que na rede privada assumiram a hegemonia sobre os grupos confessionais, anteriormente dominantes no setor.

Este ensino baseado nos princípios capitalistas de empresa, via de regra tinha baixa qualidade, já que não tendo problemas de mercado (pois a demanda sempre foi superior), podiam prestigiar o lucro em detrimento do padrão de ensino ministrado.

Dentro de uma cultura onde o título de “doutor” assegura elevação do status social e também, em alguns casos elevação do nível de vida, aliada à possibilidade de trabalhar e estudar em uma instituição pública que exige maior dedicação antes e depois do ingresso, foi assegurada a demanda pela instituição privada, que passaria a formar um profissional de nível mais baixo.

Logo após a implementação da reforma os profissionais recém formados tinham emprego praticamente garantido, o que foi sendo modificado pelo número de trabalhadores de nível superior jogados no mercado, formando assim, um verdadeiro exército acadêmico de reserva.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> MARTINS, Carlos Benedito (org) et alii. *Ensino superior brasileiro: transformações e perspectivas*. São Paulo, Brasiliense, 1982. p. 37.

<sup>7</sup> Sobre o exercito acadêmico de reserva ver PRANDI. Reginaldo *Os favoritos degradados* São Paulo. Loyola, 1989. 135p.

Uma vez garantida a reprodução da força de trabalho em número excedente, foi também garantida a reprodução da ideologia dominante, com a formação de intelectuais disciplinados e subservientes ao sistema, pois a vinculação do ensino, Estado e empresários ocorre de forma clara, assegurando a difusão ideológica na sociedade, e a ordem necessária.<sup>8</sup>

Outras conseqüências inéditas foram: A acentuada despolitização das Universidades, tanto no corpo docente como no corpo discente, apesar de resistências isoladas e sacrificadas como a UNE; a adoção do sistema de créditos serviu para breçar o espírito de corpo já que os alunos e professores não mais mantinham contato contínuo; além destas medidas explícitas, outras foram utilizadas para reforçar a ideologia dominante, como a disciplina EPB, estudo de problemas brasileiros, que inserida no ciclo básico de todos os cursos como obrigatória servia como veículo de propaganda do regime.

Com a Universidade pública sitiada pelas forças do Estado, sem seus maiores valores, que foram obrigados a deixá-la, e o ensino superior privado funcionando para o regime, restaram poucas alternativas para as classes subalternas se organizarem através de seus intelectuais orgânicos.

## **V - A conjuntura de 1968**

Antes de proceder à análise de que representou a reforma universitária convém lembrar a conjuntura em que se deu tal projeto. O ano de 1968 não foi importante na história política brasileira tão somente por este fato, muitos outros acontecimentos relevantes fizeram parte de profundas modificações político-sociais.

As transformações iam desde a sexualidade, encarada como normal na luta contra os tabus, até a ação terrorista do CCC (Comando de Caça aos Comunistas). Nesta época afloraram discussões e atitudes sobre o homossexualismo, a contracepção e o consumo de drogas. No campo artístico o movimento da tropicália se firmava com Caetano Veloso e Gilberto Gil, inclusive com o importante discurso de Caetano

<sup>8</sup> Sobre o ensino privado como reprodutor de ideologia ver: MARTINS, Carlos Benedito Ensino pago: um retrato sem retoques São Paulo, Cortez, 1988. 209p.

ao final do festival daquele ano. No teatro e no cinema a manifestação cultural de intensa criatividade vivia lado a lado com a censura e a repressão aos espetáculos por parte de órgãos governamentais bem como segmentos da sociedade civil (a TFP por exemplo). 1968 foi o ano que marcou uma grande atuação do movimento estudantil, como as manifestações no enterro e missa de sétimo dia de Edson Luiz, estudante morto no restaurante Calabouço por forças policiais, e também do XXX congresso da UNE no sítio do Mu-rundu em Ibiúna, e a repressão que ocorreu em sua contrapartida. Foi também o ano da passeata dos cem mil, manifestação popular que só voltaria a ocorrer de forma semelhante no movimento das Diretas Já.<sup>9</sup>

Por fim foi o ano da edição do Ato Institucional n.º 5, que abriu a temporada de caça às bruxas para levar à prisão ou ao exílio, quando não à morte, as maiores lideranças intelectuais vinculadas organicamente às classes subalternas.

## **VI - Considerações finais**

Para proceder à análise do complexo processo histórico ocorrido a primeira categoria utilizada por Antônio Gramsci a nos servir é o conceito de revolução passiva, que aconteceria quando “... através da intervenção legislativa do estado e da organização corporativa, se introduzem na estrutura econômica do país modificações mais ou menos profundas para acentuar o elemento de produção.”<sup>10</sup>

A nível de estrutura, o objetivo que a classe dominante se propôs foi o aprofundamento da produção e a transformação do modelo econômico brasileiro em capitalismo monopolista de Estado. Este esforço se deu na busca da modernização do capitalismo nacional, paradoxalmente nacionalista e periférico e em meio à luta contra o fantasma do comunismo.

A análise do bloco histórico não dispensa os movimentos na superestrutura. E é exatamente aí que entra a reforma universitária. Na revolução passiva ocorre uma

<sup>9</sup> Sobre a conjuntura política do ano de 1968 ver: VENTURA, Zuenir. 1968: 0 ano que não terminou. 16 ed. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1988. 314p.

<sup>10</sup> FERRI, Franco (org.). Política e História em Gramsci. vol. I. Trad. de Luiz Mário Gazzaneo, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978. p. 138.

estatização, um fortalecimento do Estado em detrimento da sociedade civil, com a força ditatorial se sobrepondo à hegemonia. Nesta perspectiva é que devem ser entendidos os mecanismos de repressão desenvolvidos pelo regime pós 1964 e especialmente com o AI-5. Porém, mesmo sem a predominância da hegemonia, o Estado necessita de um mínimo de consenso, pois caso contrário estaria inviabilizada a revolução passiva pela impossibilidade da utilização exclusiva da coerção.

Sem reforma universitária, um anseio de grande parte da população (professores, funcionários, estudantes universitários e pré-universitários) a sua efetivação consistiria no que Gramsci chamou de transformismo, ou seja, "...cooptação pelo bloco de poder das frações rivais das próprias classes dominantes ou até mesmo de setores das classes subalternas"<sup>11</sup>, e tal cooptação se dá principalmente no meio intelectual. Entendendo a escola como o "instrumento para elaboração de intelectuais de diversos níveis"<sup>12</sup>, não é de se estranhar que esse tenha sido um dos focos principais de atenção dispensada pelo regime.

Gramsci vê os intelectuais da seguinte forma: No primeiro escalão estariam os intelectuais que tratariam da elaboração filosófica; no escalão abaixo o maior número de indivíduos, encarregados da difusão da filosofia sob a forma de senso comum; e no meio um escalão intermediário que serviria como elo de ligação entre os outros dois.

No caso em estudo, os intelectuais organicamente vinculados às classes subalternas, especialmente os do primeiro escalão, ou foram cooptados pela ação transformista ou foram silenciados pela repressão, restando quase que somente intelectuais tradicionais vinculados organicamente às classes dominantes.

Porém, a revolução passiva não é perene, e a função hegemônica deve vir a preponderar sobre a coerção. A ideologia passa

<sup>11</sup> COUTINHO, Carlos Nelson (org.) et alii. Gramsci e a América Latina. Sao Paulo, Paz e Terra, 1985. p. 114.

<sup>12</sup> GRAMSCI, Antônio. Os intelectuais e a Organização da Cultura. Trad. Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1988. p. 9.

então a ter um papel fundamental, e com o campo livre para atacar, a classe dominante difunde uma ideologia pretensamente neutra em nome de um pragmatismo tecnicista, especialmente no ensino superior, tanto público quanto privado.

O processo ocorrido gerou efeitos que ainda serão sentidos por muito tempo, ou seja, ao se tentar analisar hoje o papel da universidade no contexto social deve-se levar em conta o período histórico recente. Não há como modernizar o ensino superior, democratizá-lo, trazer a sociedade para dentro da Universidade e vice-versa sem refletir sobre a própria Universidade brasileira como produto histórico, que dentre os vários vícios que possui, alguns deles ainda estão muito ligados à paralisia intelectual forçada. A reforma do ensino superior não deixará de existir por uma modificação jurídica, mas somente por atitudes tomadas dentro de uma auto-crítica profunda, que antes de ser elaborada por órgãos governamentais deve localizar-se no campus.

Esta breve tentativa de compreensão da reforma universitária em uma perspectiva mais abrangente, inserindo-a em um processo maior de dominação, levamos a reafirmar o princípio da guerra de posição, em uma constante batalha no meio intelectual para não deixar que o passado se repita, mesmo que revestido em outra forma.