

É evidente, nas medidas tomadas, a influência dos dois relatórios a que nos referimos anteriormente.

As medidas, a que nos reportaremos daqui para frente, serão tratadas, por sua extensão e profundidade, em capítulos especiais. Fazem parte do grupo de medidas referentes à reforma estrutural do sistema. Primeiramente, apresentaremos o restante da legislação que completa a Reforma Universitária e tentaremos analisá-la. Em seguida, será estudada a reforma do Ensino do 1.º e 2.º graus.

5.3. A REFORMA UNIVERSITÁRIA

5.3.1. A definição do modelo

A Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968, e o Decreto-Lei n.º 464, de 11 de fevereiro de 1969, vieram reafirmar princípios já adotados em legislação anterior e a estrutura, já em implantação. Para tanto, ficaram logo definitivamente consagradas em lei as seguintes mudanças:

1. *Organização* — A lei exige que o ensino superior passe a ser ministrado preferentemente em Universidades e só excepcionalmente em estabelecimentos isolados. Assim mesmo, o Conselho Federal de Educação fica incumbido de estudar e fixar os distritos geo-educacionais para a aglutinação, em Universidades ou federação de escolas, dos estabelecimentos isolados de ensino superior já existentes.

Essa política de aglutinação faz parte da política de concentração de esforços e recursos materiais e humanos para obtenção de maior economia de aplicação de recursos e maior produtividade.

A menor fração da estrutura universitária passa a ser o Departamento, o qual congregará disciplinas afins.

2. *Administração* — Além do Reitor, que responde pelo executivo na Universidade, a administração passa a ser exercida pelos seguintes órgãos principais:

2.1: Um órgão central de coordenação do ensino e da pesquisa;

2.2. Um Conselho de Curadores, quando se tratar de autarquia, composto de membros da Universidade, representantes do Ministério da Educação e Cultura e membros da Comunidade, ao qual compete a fiscalização econômico-financeira da Universidade.

No âmbito das unidades, há, além do diretor, um Conselho Departamental ou uma Congregação, com funções deliberativas, e um Colegiado de Coordenação Didática.

Em todos os órgãos de direção superior das unidades e da Universidade haverá sempre representação de todas as categorias docentes, bem como a representação discente.

3. *Cursos* — A Universidade, através de suas unidades, deve promover cursos de graduação, pós-graduação, extensão, aperfeiçoamento e especialização.

Os cursos de graduação compõem-se de:

1. *Um ciclo básico*, comum, para áreas afins, visando à:

- “a) recuperação de insuficiências evidenciadas pelo concurso vestibular, na formação de alunos;
- b) orientação para a escolha da carreira;
- c) realização de estudos básicos para ciclos ulteriores”.

2. *Um ciclo profissional*, composto, por sua vez, de cursos de curta duração e de cursos de longa duração, já explícitos anteriormente.

Além dessa estrutura, a legislação de que tratamos tomou algumas providências práticas, tais como: a unificação do vestibular, por universidade e por região; a extinção da cátedra e a previsão de mais de um professor em cada nível de carreira (em cada categoria docente) por departamento; e a submissão das decisões do Conselho Federal de Educação ao Ministro da Educação e Cultura, prevendo, inclusive, a devolução, por parte deste último, para reexame, das decisões do Conselho, das quais estiver divergindo.

Algo de importante para os dois relatórios antes mencionados, mas que não constou dos textos legais, foi a possibilidade de a nomeação de reitores e diretores de unidades recair em pessoas alheias ao corpo docente universitário. A legislação teve, portanto, a precaução de evitar o agravamento dos problemas de autonomia administrativa no ensino superior.

Em 1971, as condições para o ingresso na Universidade foram fixadas pelo Decreto n.º 68.908, de 13 de julho de 1971, que dispôs sobre o Concurso Vestibular. Esse decreto, depois regulamentado por portarias ministeriais, previa o vestibular classificatório, que eliminava, de uma vez por todas, o problema jurídico dos excedentes e determinava que a sua execução fosse realizada ao mesmo tempo, em todo o Território Nacional ou, pelo menos, para diferentes regiões. Além disso, previa que as provas fossem idênticas para toda a Universidade ou grupo de Instituições interessadas, bem como previa sua gradativa unificação para regiões cada vez mais amplas. Dispôs ainda que as provas se limitassem, daí para frente, a conteúdos relativos às disciplinas obrigatórias do ensino de grau médio.

Resta-nos agora refletir sobre o significado dessas mudanças. Resumindo-as, podemos afirmar que a racionalização administrativa e a modernização conseguiram organizar uma estrutura universitária, com a predominância das seguintes características:

- a) Integração de cursos, áreas, disciplinas.
- b) Composição curricular, que teoricamente atende a interesses individuais dos alunos pela presença de disciplinas obrigatórias e optativas e pela matrícula por disciplina.
- c) Centralização da coordenação administrativa, didática e de pesquisa.
- d) Cursos de vários níveis e de duração diferente.
- e) Incentivo formal à pesquisa.
- f) Extinção da cátedra.
- g) Ampliação da representação nos órgãos de direção às várias categorias docentes.

h) Controle da expansão e orientação da escolha da demanda pelo planejamento da distribuição das vagas.

i) Dinamização da extensão universitária, etc.

O que nos falta saber agora é qual a extensão real dessas modificações e, também, em que grau elas contribuíram para criar as mudanças reais reivindicadas, já há algum tempo, pela sociedade. Para quem vive, atualmente, no âmbito da Universidade, não é difícil perceber que, apesar dos grandes avanços, ela continua a organizar-se segundo normas mais ou menos rígidas. É assim, por exemplo, que a pretensa exigência de rigor e de racionalização está criando um tipo de curso baseado em currículos mínimos prefixados e cargas horárias mínimas, no qual a preocupação com o tempo gasto e com o cumprimento de exigências formais de realização de programas está dando continuidade a um processo antigo de desvirtuamento de valores. Os cursos estão sendo avaliados mais pelo seu número de horas-aula do que pelo conteúdo real e padrão cultural que eles são capazes de possibilitar aos alunos.

A exigência, indiscutivelmente necessária, de que o ensino esteja aliado à pesquisa não conta, todavia, com uma estrutura real de recursos, nem sequer com mecanismos de ordem administrativa capazes de possibilitá-lo. A implantação gradual de tempo integral e de dedicação exclusiva, com o objetivo formal de garantir esse propósito, não está sendo feita segundo critérios racionais, nem conta ainda, por parte da maioria dos professores, com a devida "abertura" para empregar o tempo remunerado em trabalho de pesquisa séria. Para boa parte dos docentes, o regime especial de trabalho continua sendo mais uma oportunidade de exibir uma situação privilegiada dentro da unidade escolar, do que uma forma de assumir maiores responsabilidades em relação ao ensino e à pesquisa.

A dependência cultural tem evoluído com a importação de modelos de pensamento e os "modismos" pontificam, mais que a originalidade, nos meios docentes. Nesse sentido, processaram-se as mudanças sem que estas tivessem ajudado a criar condições para a formação de um padrão intelectual mais autêntico, mais autônomo.

5.3.2. O novo modelo e sua funcionalidade

A questão que se coloca, inicialmente, para nós é a de saber por que o Governo resolveu, em determinado momento, promover a Reforma Universitária, quando era ela reivindicação da ala mais contestada da sociedade brasileira na época.

Florestan Fernandes dá-nos uma resposta aceitável: após 1964 a atuação do Governo, em relação à Universidade, passou por duas fases. A princípio, ele defendeu os interesses dos estratos conservadores manipuladores da cátedra contra a ofensiva de professores e estudantes que advogavam a reforma. Depois, mudou de tática, quando percebeu que "a extinção do antigo padrão de escola superior não ameaçava o *status quo*."

E mais ainda:

"Sob a pressão constante de tendências modernizadoras que partiam do interior do País, dos Estados Unidos e de organismos econômicos, educacionais e

culturais internacionais, e sob o desafio crescente da rebelião estudantil, a reação conservadora preferiu tomar a liderança política da "reforma universitária". Iria, portanto, modernizar sem romper com as antigas tradições, nem ferir interesses conservadores. Ao mesmo tempo, iria controlar a inovação.³⁰

Assim, pois, a modernização da universidade ocorreu menos por pressão da rebelião estudantil do que pela descoberta de que a inovação poderá ser manipulada sem ameaças à estrutura de poder, ao mesmo tempo em que se ajustaria mais a um certo padrão de desenvolvimento econômico, apontado este aspecto pelas forças internas e externas interessadas nessa modernização. Assim, pois, o Governo não só cedeu às pressões, como também assumiu a responsabilidade da inovação. E foi esse fato que deu sentido ao "expurgo" dos aspectos político-ideológicos que informavam as propostas da reforma universitária vindas da própria Universidade e à sua caracterização como modernização técnico-administrativa. Ao fazer essa opção, o Governo assumiu a posição dos dirigentes da AID, que tendiam a enfocar a educação como fenômeno isolado do resto do contexto social e político, e a identificar reformas das instituições com remodelações de caráter predominantemente técnico-administrativo, como se "seu rendimento interno constituísse uma função exclusiva de sua organização interna, da qualidade do pessoal (ou de sua motivação) e da adequação das relações entre meios e fins. Em suma, bastaria uma "boa organização" e uma "boa direção" para se ter um "bom rendimento" ou um "rendimento ótimo". A instituição retiraria de si própria as forças de seu dinamismo e do seu crescimento, como se fosse auto-suficiente e se determinasse por si mesma".³¹

Nesse contexto, a racionalização, a eficiência e a produtividade tornam-se valores absolutos: têm validade em si e por si mesmos. A racionalidade técnica procura sobrepor-se a qualquer opção de ordem política e a neutralizar o processo de inovação de qualquer ingerência de caráter ideológico. Essa é uma posição obviamente ilusória, pois que a técnica não ocorre no vazio, mas num determinado contexto histórico-político-econômico. A pretensa neutralidade técnica é uma farsa que busca camuflar, com a racionalidade das decisões técnicas, o fortalecimento de uma determinada estrutura de poder que procura, sob várias formas, substituir a participação social pela decisão de poucos. A tecnologia, a ciência, as decisões de ordem técnica sempre acontecem numa situação concreta, não numa situação abstrata. E são também decorrência delas e, portanto, utilizadas em função de estruturas políticas, sociais e econômicas.

A separação do processo político em relação ao processo do planejamento (que é o processo racional) é uma distorção decorrente da distorção das próprias funções do Estado, ou, talvez, mais do que distorções nestas, opções feitas pelo Estado em função de interesses prevaletentes nos estratos que manipulam o seu aparelho.

Dumerval Trigueiro Mendes faz uma análise das distorções na filosofia atual do poder, ressaltando que:

"Em primeiro lugar o Estado criou o que se poderia chamar de desvio tecnocrático. Pretende-se esvaziar o desenvolvimento (consciência e processo) de sua substância política, substituindo a "ratio" política pela "ratio" técnica. O desvio, no plano metodológico, consiste em opor a idéia de "eficiência" (conceito ambíguo) à de "participação". O pretexto é a complexidade das estruturas na qual a tecnocracia corta fácil e o lucro é a neutralidade que afasta a controvérsia".

30. Florestan Fernandes, *Universidade Brasileira: Reforma ou Revolução*, Alfa-Omega, SP, 1975, p. 58 ss.

31. Florestan Fernandes, *op. cit.* p. 92.

“Em segundo lugar, a estratégia despolitizante usa a técnica do *compartimentalismo*. Cada setor cuida do que lhe é próprio como forma de autopreservar-se na pureza de propósitos e em eficiência de ação. Cada parcela da população — instituição, grupo, classe, etc.— por seu turno, deve concentrar-se nos próprios interesses. Não cabe à Universidade preocupar-se com o que acontece além de seus muros, nem tampouco à Igreja ou aos Sindicatos. Os estudantes são para estudar, os trabalhadores para cuidar do seu ofício, a Igreja de sua fé, e assim por diante. Dessa forma, se desfazem as solidariedades não só das estruturas, como das pessoas e grupos juntamente com os seus dinamismos convergentes. Na sociedade, qualquer parte decepada do todo perde o contato com a fonte de seu próprio dinamismo”³²

Assim, pois, o modelo de análise que propõe o isolamento do processo e do fenômeno educacional, longe de apenas simplista e distorcido, consubstancia uma proposta que resulta em teorias que pretendem dar justificativas à preservação de um determinado *status quo*. Comporta-se, dessa forma, como uma estratégia teórica, que, longe de ser ingênua, tem objetivos seus definidos na manutenção da ordem político-econômico-social.

O novo modelo de Universidade, decorrente dessa proposição, consiste exatamente naquele que acabamos de descrever. Teoricamente, ele pretende agregar a racionalidade administrativa à universidade para torná-la mais moderna e adequada às exigências do desenvolvimento. Mas, politicamente, essa racionalidade administrativa acaba aumentando, no seio da própria Universidade, o controle dos órgãos centrais sobre toda a vida acadêmica e, externamente, o controle da própria Universidade pelos órgãos de administração federal de ensino.

A partir daí, é possível afirmar que a atual modernização tem uma funcionalidade política, não só pelo controle que exerce externamente sobre a Universidade, mas sobretudo porque retira da Universidade qualquer chance de interferir sobre, ou de controlar os resultados daquilo que ela mesma produz.

Ao utilizar, porém, um modelo que é próprio de uma realidade desenvolvida e, portanto, eficaz para o conjunto dessa realidade, o Governo acabou por criar, no seio da Universidade brasileira, o esfacelamento das antigas estruturas, grupos e pessoas. A introdução da matrícula por disciplina, por exemplo, se tem uma funcionalidade prática na obtenção de maior economia no emprego de recursos (o que é bem duvidoso em nossa realidade), desfez os grupos de estudantes, que antigamente caminhavam juntos na sua vida acadêmica. Nesse sentido, não só atingiu em cheio o espírito de solidariedade, como eliminou uma condição essencial para o desenvolvimento do espírito de grupo ou de classe. E, com isso, retirou do corpo discente a pré-condição que dava dinamismo à sua própria existência. O resultado prático de uma medida como essa, foi a eliminação de uma das vigas mestras da solidariedade e da união entre os próprios estudantes.

Ademais, é forçoso admitir que a atual modernização, ao utilizar mecanismos de administração que eliminam cada vez mais os óbices do livre fluxo do comando das esferas mais altas para as instâncias inferiores, esvaziou os antigos cargos de chefia ou de direção de seu conteúdo próprio, determinado por certo grau de liberdade e opção e de determinação na condução e administração das instituições. No que concerne à Universidade, isso é verificável, tanto no que respeita às suas relações com a administração pública federal, como no que respeita ao seu próprio âmbito. No primeiro caso, decisões que antes eram tomadas pelas próprias Universidades, através de seus órgãos administrativos, passaram para a instância superior, como é o caso das normas de seleção, contratação e nomeação do seu próprio pessoal.

32. Dumerval Trigueiro Mendes. “Desenvolvimento, Tecnologia e Universidade” *Revista de Cultura Vozes*, n.º 6, ano 69, p. 7.

Atualmente, quem dita todas essas normas é o DASP. Órgãos internos da Universidade deixaram de subordinar-se aos reitores ou à administração central da Universidade, para subordinar-se diretamente a órgãos que se situam fora do seu âmbito.

O setor interno de cada universidade, todavia, reflete a estrutura de dominação que sobre ela paira. Órgãos superiores de cada Universidade, ligados à área de planejamento, pessoal, coordenação curricular e de administração, tornaram-se plenipotentes, ao criarem mecanismos que subordinam diretamente ao seu controle, serviços, órgãos administrativos e colegiado de cursos de cada unidade ou escola. Dessa forma, os cargos de direção da unidade, atualmente, têm muito pouca ingerência sobre os serviços do ensino, secretaria, pessoal e colegiados de coordenação didática.

Assim, da mesma forma que os atuais reitores tiveram esvaziadas suas funções e restringidas suas liberdades de fazer opções ou traçar linhas gerais de comando, os atuais diretores tiveram seus cargos transformados em pouco mais do que cargos de administração predial ou, quando muito, de intermediários na fluência e cumprimento das ordens que lhes vêm de cima.

O antigo modelo de Universidade — não estamos aqui a defendê-lo — se pensarmos bem, possibilitava maior margem de independência, tanto na Universidade em suas relações com a administração pública federal, quanto em seu próprio âmbito. Os desmandos e abusos ocorreram menos em função do modelo existente, do que dos estratos sociais que manipulavam a cátedra e os órgãos encarregados de sua direção.

Dessa forma, a modernização acabou criando uma complexidade administrativa e uma intrincada teia de mecanismos de controle dentro e fora da Universidade, que a tornou mais conservadora na sua estrutura geral do que a do antigo modelo.

O que dá um toque modernizante à Universidade brasileira atual e camufla sua estrutura rígida e conservadora é o fato de ele utilizar-se de meios mais modernos de comunicação e controle administrativo e pedagógico, ter diversificado sua oferta de cursos, tanto no que tange aos ramos do conhecimento, quanto no que tange às formas de duração. E, ainda, o fato de ela ter dado um caráter mais racional à aplicação de recursos, evitando “duplicar meios para fins idênticos”. Acrescenta-se, finalmente, a isso o fato de ela haver ingressado, há pouco, na fase de incentivo à pesquisa, cujos objetivos discutíveis já salientamos páginas atrás.

Com tudo isso, a racionalidade só veio acarretar um poderoso aumento do esquema de dominação dentro e fora da Universidade, do que resultou a perda total de sua autonomia.

5.4. A REFORMA DO ENSINO DE 1.º E 2.º GRAUS

5.4.1. O modelo

Em documentos já anteriormente indicados (MEC-USAID, Relatório Meira Matos e Relatório do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária), ficou demonstrado que a redefinição da política educacional brasileira incluía, desde suas origens, uma preocupação pela reformulação do modelo de educação primária e média.