

O LEGADO EDUCACIONAL DO REGIME MILITAR

DERMEVAL SAVIANI*

RESUMO: Este texto se propõe a uma retomada da política educacional e das realizações da ditadura militar no Brasil, pondo em destaque aspectos que se fazem presentes, ainda hoje, na educação brasileira. Eis os pontos destacados: vinculação da educação pública aos interesses e necessidades do mercado, que se efetivou na reforma universitária e especialmente no intento de implantação universal e compulsória do ensino profissionalizante; favorecimento à privatização do ensino, que ocorreu principalmente mediante as autorizações e reconhecimentos do Conselho Federal de Educação; estrutura de ensino decorrente da implantação de mecanismos organizacionais que se encontram em plena vigência; um modelo bem sucedido de pós-graduação implantado a partir da estrutura organizacional americana e da experiência universitária européia.

Palavras-chave: Estado e educação. Política educacional. Educação no regime militar.

THE EDUCATIONAL HERITAGE OF THE MILITARY REGIME

ABSTRACT: This paper reviews the Brazilian military dictatorship's educational policies and accomplishments. It particularly stresses aspects that are still present in the current Brazilian education. Those include: the link between public education and market interests and needs, brought forth by the University reform, especially the compulsory and universal implementation of professionalizing teaching; the favoritism of private teaching, which mainly took place through authorizations and accreditations granted by the *Conselho Federal de*

* Doutor em Educação e professor emérito da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). *E-mail:* dermevalsaviani@yahoo.com.br

Educação (Federal Education Council); the teaching structure resulting from the implementation of organizational mechanisms that is still fully in force; a successful post-graduation model established following the American organizational structure and the European university experience.

Key words: State and education. Educational policies. Education during the military regime.

No início da década de 1960, a sociedade brasileira vivia um momento de grande efervescência, que chegou a ser caracterizado como pré-revolucionário (Furtado, 1962). Os “anos JK” (1956-1960) foram um período de euforia desenvolvimentista, embalado pelo “plano de metas” e pelo *slogan* “50 anos em 5”. O alvo da política posta em marcha era completar o processo de industrialização do país. O Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), criado pouco antes do governo de Juscelino, foi por ele encampado e encarado como a inteligência a serviço do desenvolvimento. No interior do ISEB era elaborada e, a partir dele, divulgada a ideologia nacionalista desenvolvimentista. Paralelamente ao ISEB, formulava-se no seio da Escola Superior de Guerra (ESG) a ideologia da interdependência, que coincidia com a doutrina da segurança nacional.

Enquanto o ISEB, de um lado, elaborava a ideologia do nacionalismo desenvolvimentista e a ESG, de outro, formulava a doutrina da interdependência, a industrialização avançava, impulsionada pelo governo Kubitschek, que conseguia assegurar relativa calma política, dando curso às franquias democráticas, graças a um equilíbrio que repousava na seguinte contradição: ao mesmo tempo em que estimulava a ideologia política nacionalista, dava sequência ao projeto de industrialização do país, por meio de uma progressiva desnacionalização da economia. Essas duas tendências eram incompatíveis entre si, mas no curso do processo o objetivo comum agregava grupos com interesses distintos, divergentes e até mesmo antagônicos. Nessas condições, a contradição permanecia em segundo plano, em estado latente, tipificando-se na medida em que a industrialização progredia, até emergir como contradição principal quando se esgotou o modelo de substituição de importações.

De fato, em 1960, o modelo havia cumprido suas duas etapas: a primeira, correspondente à substituição dos bens de consumo não-durável (como, por exemplo, as indústrias têxteis e alimentícias), que, por não requerer grandes somas de investimento, foi possível instalar mais rapidamente, com base em capitais nacionais; e a segunda, referente à substituição dos bens de consumo durável (indústrias automobilísticas, eletrônicas, eletrodomésticas), cujas somas vultosas de capitais requereram o concurso das empresas internacionais. Completou-se, assim, o ciclo da substituição das importações: já não dependíamos mais das manufaturas trazidas do exterior. A meta da industrialização havia sido atingida. Logo, não fazia mais sentido lutar por ela. O que se ocultava sob o objetivo comum (a contradição de interesses) veio à tona quando o objetivo foi alcançado.

Efetivamente, se os empresários nacionais e internacionais, as classes médias, os operários e as forças de esquerda se uniram em torno da bandeira da industrialização, as razões que os moveram na mesma direção eram divergentes. Enquanto para a burguesia e as classes médias a industrialização era um fim em si mesmo, para o operariado e as forças de esquerda tratava-se apenas de uma etapa. Por isso, atingida a meta, enquanto a burguesia buscou consolidar seu poder, as forças de esquerda levantaram nova bandeira: nacionalização das empresas estrangeiras, controle da remessa de lucros, *royalties* e dividendos e as reformas de base (tributária, financeira, bancária, agrária, educacional). Esses objetivos propostos pela nova bandeira de luta eram decorrência da ideologia política do nacionalismo desenvolvimentista, que, entretanto, entrava em conflito com o modelo econômico vigente.

Nesse contexto, a sociedade se polarizou entre aqueles que, à esquerda, buscavam ajustar o modelo econômico à ideologia política e os que, à direita, procuravam adequar a ideologia política ao modelo econômico. No primeiro caso, tratava-se de nacionalizar a economia; no segundo, o que estava em causa era a desnacionalização da ideologia.

Na medida em que se ampliava a mobilização popular pelas reformas de base, com as Ligas Camponesas no meio rural, lideradas por Francisco Julião, os sindicatos de operários nas cidades, as organizações dos estudantes secundaristas e universitários e os movimentos de cultura e educação popular, mobilizou-se também a classe empresarial. Surgiu, então, em maio de 1959, o Instituto Brasileiro de

Ação Democrática (IBAD), a primeira organização empresarial especificamente voltada para a ação política. Sua finalidade explícita era combater o comunismo e aquilo que seus membros chamavam de “estilo populista de Juscelino”. Em 29 de novembro de 1961, foi fundado o Instituto de Estudos Políticos e Sociais (IPES) por um grupo de empresários do Rio e de São Paulo, articulados com empresários multinacionais e com a ESG, por intermédio dos generais Heitor de Almeida Herrera e Golbery do Couto e Silva. Gobery foi o principal formulador da doutrina da interdependência na ESG. Em setembro de 1961, solicitou transferência para a reserva e, a partir de 1962, assumiu a direção do IPES. Enquanto o IBAD foi dissolvido pela justiça em dezembro de 1963, o IPES permaneceu em atividade por aproximadamente dez anos, até se autodissolver em junho de 1971.

Em suas ações ideológica, social e político-militar, o IPES desenvolvia doutrinação por meio de guerra psicológica, fazendo uso dos meios de comunicação de massa como o rádio, a televisão, cartuns e filmes, em articulação com órgãos da imprensa, entidades sindicais dos industriais e entidades de representação feminina, agindo no meio estudantil, entre os trabalhadores da indústria, junto aos camponeses, nos partidos e no Congresso, visando a desagregar, em todos esses domínios, as organizações que assumiam a defesa dos interesses populares.

A articulação entre os empresários e os militares conduziu ao golpe civil-militar desencadeado em 31 de março e consumado em 1º de abril de 1964. Saíram vitoriosas, portanto, as forças socioeconômicas dominantes, o que implicou a adequação da ideologia política ao modelo econômico. Em consequência, o nacionalismo desenvolvimentista foi substituído pela doutrina da interdependência. Consumou-se, desse modo, uma ruptura política, considerada necessária para preservar a ordem socioeconômica, pois se temia que a persistência dos grupos que então controlavam o poder político formal viesse a provocar uma ruptura no plano socioeconômico. Portanto, se a “Revolução de 1964” foi realizada para assegurar a continuidade da ordem socioeconômica, é inegável seu significado de “mudança política radical”, atestada até mesmo pelo simples fato da permanência dos militares no poder por 21 anos, caso inédito na história política brasileira.

Controlando com mão de ferro, pelo exercício do poder político, o conjunto da sociedade brasileira ao longo de duas décadas, o

regime militar deixou um oneroso legado cujos efeitos continuam afetando a situação social do país nos dias de hoje. Faz sentido, pois, retomar a política educacional e as realizações da ditadura militar no Brasil, pondo em destaque aspectos que se fazem presentes, ainda hoje, na educação brasileira. Na impossibilidade de explorar, nos limites deste artigo, todos os aspectos da questão proposta, este texto se concentrará nos seguintes pontos: vinculação da educação pública aos interesses e necessidades do mercado; favorecimento da privatização do ensino; implantação de uma estrutura organizacional que se consolidou e se encontra em plena vigência; institucionalização da pós-graduação.

Vinculação da educação pública aos interesses e necessidades do mercado

Consumado o golpe militar, o IPES se dedicou a organizar um simpósio sobre a reforma da educação. Preparado nos meses de agosto a novembro, o simpósio se realizou em dezembro de 1964.

Para orientar os debates do simpósio foi elaborado um “documento básico”, organizado em torno do vetor do desenvolvimento econômico, situando-se na linha dos novos estudos de economia da educação, que consideram os investimentos no ensino como destinados a assegurar o aumento da produtividade e da renda. Em torno dessa meta, a própria escola primária deveria capacitar para a realização de determinada atividade prática; o ensino médio teria como objetivo a preparação dos profissionais necessários ao desenvolvimento econômico e social do país; e ao ensino superior eram atribuídas as funções de formar a mão-de-obra especializada requerida pelas empresas e preparar os quadros dirigentes do país (Souza, 1981, p. 67-68).

A orientação geral traduzida nos objetivos indicados e a referência a aspectos específicos, como a profissionalização do nível médio, a integração dos cursos superiores de formação tecnológica com as empresas e a precedência do Ministério do Planejamento sobre o da Educação na planificação educacional, são elementos que integrarão as reformas de ensino do governo militar.

Contudo, as realizações do IPES no campo da educação não se limitaram a esse simpósio. Um outro evento de maior magnitude e mais ampla repercussão foi o Fórum “A educação que nos convém”. Nele se

explicitaram mais claramente os aspectos constitutivos da visão pedagógica assumida pelo regime militar.

A iniciativa da organização do Fórum se pôs como uma resposta da entidade empresarial à crise educacional escancarada com a tomada das escolas superiores pelos estudantes, em junho de 1968. Durante os meses de julho, agosto e setembro, o IPES se dedicou à preparação do evento, que se realizou de 10 de outubro a 14 de novembro de 1968. Teve papel decisivo na organização do evento Roberto de Oliveira Campos, que havia sido ministro do Planejamento do governo Castelo Branco entre 1964 e 1967, situação em que definiu a política econômica do regime militar e implementou suas principais medidas. A ele eram submetidos os temas e os sumários das conferências e os nomes dos participantes a serem convidados.

O Fórum contemplou onze temas, sendo quatro abordando a educação de modo geral, seis tratando de “aspectos do ensino superior” e o último, definido como “conferência síntese”, versou sobre os “Fundamentos para uma política educacional brasileira” (IPES/GB, 1969).

Percebe-se um sentido geral que perpassa o tratamento dos diferentes temas e que se encontra mais fortemente explicitado na conferência-síntese, especialmente no conjunto de sugestões apresentadas para o encaminhamento da política educacional do país. Este sentido geral se traduz pela ênfase nos elementos dispostos pela “teoria do capital humano”; na educação como formação de recursos humanos para o desenvolvimento econômico dentro dos parâmetros da ordem capitalista; na função de sondagem de aptidões e iniciação para o trabalho atribuída ao primeiro grau de ensino; no papel do ensino médio de formar, mediante habilitações profissionais, a mão-de-obra técnica requerida pelo mercado de trabalho; na diversificação do ensino superior, introduzindo-se cursos de curta duração, voltados para o atendimento da demanda de profissionais qualificados; no destaque conferido à utilização dos meios de comunicação de massa e novas tecnologias como recursos pedagógicos; na valorização do planejamento como caminho para racionalização dos investimentos e aumento de sua produtividade; na proposta de criação de um amplo programa de alfabetização centrado nas ações das comunidades locais. Eis aí a concepção pedagógica articulada pelo IPES, que veio a

ser incorporada nas reformas educativas instituídas pela lei da reforma universitária, pela lei relativa ao ensino de 1º e 2º graus e pela criação do MOBRL.

Assim como os empresários ligados ao IPES operavam em articulação com seus colegas americanos e contavam com a sua colaboração financeira, também no planejamento e na execução orçamentária da educação estreitou-se a relação com os Estados Unidos, celebrando-se acordos de financiamento da educação brasileira com a intermediação da USAID (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional).

É nesse contexto que, já a partir de 31 de março de 1965, foram assinados vários contratos de cooperação no campo do ensino entre o Brasil e os Estados Unidos, conhecidos como “Acordos MEC-USAID” (Arapiraca, 1982. p. 133-135).

Configurou-se, a partir daí, a orientação que estou chamando de concepção produtivista de educação. Essa concepção adquiriu força impositiva ao ser incorporada à legislação do ensino no período militar, na forma dos princípios da racionalidade, eficiência e produtividade, com os corolários do “máximo resultado com o mínimo dispêndio” e “não duplicação de meios para fins idênticos”.

O marco iniciador dessa nova fase é o ano de 1969, quando entrou em vigor a Lei da Reforma Universitária (Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968), regulamentada pelo Decreto n. 464, de 11 de fevereiro de 1969, mesma data em que foi aprovado o Parecer CFE n. 77/69, que regulamentou a implantação da pós-graduação. Igualmente, em 1969 foi aprovado o Parecer CFE n. 252/69, que introduziu as habilitações profissionais no currículo do curso de Pedagogia. Deve-se observar que, por meio do Fórum “A educação que nos convém”, a entidade empresarial decidiu atuar como um grupo de pressão junto ao Estado, receando que a resposta do governo à crise do ensino superior não correspondesse às suas expectativas.

De fato, o governo havia instituído, em 2 de julho de 1968, um Grupo de Trabalho para elaborar o projeto de reforma universitária. Paralelamente, durante os meses de julho, agosto e setembro, o IPES se dedicou à preparação do evento, que se realizou de 10 de outubro a 14 de novembro de 1968. O projeto de lei da reforma universitária deu entrada no Congresso Nacional em 7 de outubro e foi aprovado

em 6 de novembro de 1968, sendo a lei promulgada em 28 de novembro, porém com vários vetos, fazendo a assepsia dos dispositivos que não se coadunavam com os interesses do regime. Com o Decreto n. 464, de 11/02/1969, ajustou-se melhor a implantação da reforma aos desígnios do regime instaurado pelo golpe de 1964. Efetivamente, o artigo 2º do Decreto negava autorização para funcionamento de universidade ou estabelecimento isolado, mesmo quando satisfeitos os requisitos estabelecidos para sua criação, caso não correspondessem às exigências do mercado de trabalho. Tal determinação encontra-se em consonância com as recomendações do IPES enunciadas no fórum “A educação que nos convém”.

Completando esse processo, foi aprovada, em 11 de agosto de 1971, a Lei n. 5.692/71, que unificou o antigo primário com o antigo ginásio, criando o curso de 1º grau de 8 anos e instituiu a profissionalização universal e compulsória no ensino de 2º grau, visando atender à formação de mão-de-obra qualificada para o mercado de trabalho.

Esse legado do regime militar consubstanciou-se na institucionalização da visão produtivista de educação. Esta resistiu às críticas de que foi alvo nos anos de 1980 e mantém-se como hegemônica, tendo orientado a elaboração da nova LDB, promulgada em 1996, e o Plano Nacional de Educação, aprovado em 2001.

O favorecimento à privatização do ensino

A Constituição de 24 de janeiro de 1967, baixada pelo regime militar, eliminou a vinculação orçamentária constante das Constituições de 1934 e de 1946, que obrigava a União, os estados e os municípios a destinar um percentual mínimo de recursos para a educação. A Constituição de 1934 havia fixado 10% para a União e 20% para estados e municípios; a Constituição de 1946 manteve os 20% para estados e municípios e elevou o percentual da União para 12%. A Emenda Constitucional n. 1, baixada pela Junta Militar em 1969, também conhecida como Constituição de 1969 porque redefiniu todo o texto da Carta de 1967, restabeleceu a vinculação de 20%, mas apenas para os municípios (artigo 15, § 3º, alínea f).

Em consequência da exclusão do princípio da vinculação orçamentária, o governo federal foi reduzindo progressivamente os recursos

aplicados na educação: “desceu de 7,60% (em 1970), para 4,31% (em 1975), recuperando-se um pouco em 1978, com 5, 20%” (Vieira, 1983, p. 215). Assim, liberado da imposição constitucional, o investimento em educação por parte do MEC chegou a aproximadamente um terço do mínimo fixado pela Constituição de 1946 e confirmado pela LDB de 1961.

Paralelamente a essa eliminação da vinculação financeira, a Constituição de 1967 sinalizou claramente na direção do apoio à iniciativa privada, ao estipular, no §2º do artigo 168: “Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo”, dispositivo que foi mantido na Emenda de 1969 (§2º do artigo 176).

Além da exclusão do princípio da vinculação orçamentária, a Carta Magna do regime militar relativizou o princípio da gratuidade do ensino, presente em todas as nossas cartas constitucionais, desde a primeira outorgada por Dom Pedro I, em 1824. No artigo 168, §3º, inciso III da Carta de 1967, está escrito: “Sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior”. Esse enunciado foi reforçado na Emenda de 1969: “o Poder Público substituirá, gradativamente, o regime de gratuidade no ensino médio e no superior pelo sistema de concessão de bolsas de estudos, mediante restituição, que a lei regulará” (artigo 176, §3º, inciso IV). Como se vê, o que em 1967 era previsto apenas como uma possibilidade e circunscrito ao ensino superior, em 1969 se converte numa determinação incondicionada, estendida também ao ensino médio.

Com certeza, foi seguindo essa orientação que o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária recomendou que os alunos ingressantes a partir de 1969 passariam a pagar seus estudos nas universidades públicas, sendo distribuídos nas seguintes situações: a) os de renda muito alta, acima de 35 salários mínimos, pagariam uma anuidade cobrindo as despesas de administração e manutenção; b) os de renda alta, entre 15 e 35 salários mínimos, teriam a anuidade financiada num prazo de até 15 anos, devendo começar a pagar após dois anos da conclusão do curso; c) os de renda baixa e média, abaixo de 15 salários mínimos, teriam ensino gratuito e, em certos casos, bolsa

de manutenção. No entanto, os fatos mostraram que essa recomendação não foi seguida, adotando-se outra estratégia de privatização do ensino superior: o crescimento acelerado das instituições particulares. Dessa forma, o governo se aliou “ao empresariado privado, concordando com a implantação do ensino pago, por uma via diferente da prevista pelo projeto de reforma universitária” (Vieira, 1982, p. 117).

De fato, ocorreu no período uma grande expansão do ensino superior. Entre 1964 e 1973, enquanto o ensino primário cresceu 70,3%; o ginasial, 332%; o colegial, 391%; o ensino superior foi muito além, tendo crescido no mesmo período 744,7%.¹ E o grande peso nessa expansão se deveu à iniciativa privada: entre 1968 e 1976, o número de instituições públicas de ensino superior passou de 129 para 222, enquanto as instituições privadas saltaram de 243 para 663 (idem, *ibid.*, p. 112).

O significativo aumento da participação privada na oferta de ensino, principalmente em nível superior, foi possível pelo incentivo governamental assumido deliberadamente como política educacional. O grande instrumento dessa política foi o Conselho Federal de Educação (CFE), que, mediante constantes e sucessivas autorizações seguidas de reconhecimento, viabilizou a consolidação de uma extensa rede de escolas privadas em operação no país. O Conselho, mediante nomeações dos presidentes da República, por indicação dos ministros da Educação, nunca deixou de ter representantes das escolas particulares em sua composição. Além disso, o *lobby* das instituições privadas sempre foi muito ativo, intenso e agressivo, chegando a ultrapassar os limites do decoro e da ética, o que conduziu ao fechamento do CFE pelo ministro Murílio Hingel, em 1994. Em seu lugar foi instituído o Conselho Nacional de Educação (CNE), regulado pela Lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995.

Para além desse fortalecimento do setor privado do ensino, cabe considerar, também, que o próprio setor público foi sendo invadido pela mentalidade privatista, traduzida no esforço em agilizar a burocracia aperfeiçoando os mecanismos administrativos das escolas; na insistência em adotar critérios de mercado na abertura dos cursos e em aproximar o processo formativo do processo produtivo; na adoção dos parâmetros empresariais na gestão do ensino; na criação de “conselhos curadores”, com representantes das empresas, e na inclusão de

empresários bem sucedidos como membros dos conselhos universitários; no empenho em racionalizar a administração do ensino, enxugando sua operação e reduzindo seus custos, de acordo com o modelo empresarial.

Se a tendência privatizante já se manifestava antes da instalação da ditadura civil-militar, é certo que ela se aprofundou e se consolidou no decorrer da vigência desse regime. É procedente, pois, reconhecer que o favorecimento da iniciativa privada se constitui em mais um legado que nos foi deixado pelo regime militar e que vem se acentuando na última década. A tal ponto que, como assinala Fernando Rodrigues, em sua coluna na *Folha de S. Paulo* de 09/05/2007, o governo Lula também vem aprofundando “sua aposta no ensino superior privado”. Refere-se ele ao Projeto de Lei n. 920, enviado ao Congresso em 30 de abril, que “é uma mãe para esses estabelecimentos universitários”. Com cerca de 2 mil escolas, o setor privado “deve mais de R\$ 1 bilhão em impostos atrasados” que, pelo projeto apresentado, poderão ser pagos em 120 parcelas mensais, com juros à taxa SELIC de 12,5%. Além disso, as “dívidas fiscais vencidas e já protestadas” poderão ser trocadas por “matrículas de estudantes vindos do sistema do crédito educativo”, cuja “conta passa de R\$ 2,5 bilhões”. E Rodrigues assim arremata sua coluna: “Não há na proposta uma exigência sobre o padrão educacional das faculdades privadas para receberem os benefícios. Ensinam mal, acumulam dívidas e são salvas pelo governo. Lula assim reforça esse curioso oximoro da economia brasileira, o ‘capitalismo sem risco’” (Rodrigues, 2007, p. A-2).

A estrutura do ensino

Parece que a organização do ensino no Brasil está fadada a ser regulada por regimes autoritários. Com efeito, a estrutura que vigorou até a década de 1960 foi instituída pelo Estado Novo. No caso da educação básica, decorreu das leis orgânicas constitutivas das chamadas “reformas Capanema”, baixadas pelo ministro da Educação do Estado Novo Gustavo Capanema. Daí decorreu um ensino primário de quatro anos, seguido pelo ensino médio dividido em dois ciclos: o ginasial, com a duração de quatro anos, e o colegial, com a duração de três anos. No caso do ensino superior, a estrutura decorreu do Decreto-Lei n. 1.190, de 4 de abril de 1939, também de iniciativa de Capanema,

que estabeleceu a duração de quatro anos para os cursos de bacharelado e licenciatura pela via do “esquema 3+1”. Essa estrutura geral do ensino primário, médio e superior se manteve mesmo depois de aprovada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 20 de dezembro de 1961. Uma nova estrutura organizacional só veio a ser estabelecida exatamente pelo regime militar. Essa nova estrutura permanece em vigor atualmente, não tendo sido modificada pela nova LDB.

As reformas do ensino aprovadas pelo regime militar começaram pelo ensino superior, mediante a aprovação da já mencionada Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968, regulamentada pelo Decreto n. 464, de 11 de fevereiro de 1969. A estrutura do ensino foi profundamente modificada.

Antes da reforma de 1968, o ensino estava estruturado sobre a base da identidade entre curso e departamento, já que este se definia pela reunião dos professores que ministravam as disciplinas de determinado curso. Assim, os departamentos da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, por exemplo, tinham os nomes dos cursos correspondentes como Filosofia, História, Geografia, Matemática, Física, Química, Psicologia, Ciências Sociais, Letras, Pedagogia, e assim por diante. Cada um desses departamentos era composto pelos professores que lecionavam no curso respectivo. Conseqüentemente, os professores poderiam integrar mais de um departamento. Esse era o caso quando determinado professor lecionava em mais de um curso. O professor de Introdução à Filosofia, por exemplo, integrava o departamento de Filosofia se estivesse lecionando no curso de Filosofia. Caso ministrasse aulas no curso de História, de Pedagogia ou de Psicologia, ele seria membro do departamento de História ou de Pedagogia ou de Psicologia. Na hipótese de lecionar a referida disciplina nos quatro cursos mencionados, ele integraria os quatro departamentos.

O curso era, pois, a referência básica tanto para professores como para alunos. O professor era contratado para lecionar em determinado(s) curso(s). Só em função disso é que se definia o seu pertencimento à universidade e – se fosse o caso, já que isso não era necessário – ao departamento. Os alunos se matriculavam num curso e, a cada ano e em seqüência, numa das séries de que se compunha o curso. Tal era a regra geral, portanto, válida para todos os cursos, quer

se destinassem às profissões liberais ou técnicas, quer ao bacharelado e à licenciatura. Esta, na verdade, se constituía num mero apêndice do bacharelado pela justaposição a este das disciplinas pedagógicas.

Com a reforma de 1968, a estrutura acima descrita foi alterada. Deu-se a separação entre curso e departamento. Este foi definido como a unidade básica da universidade, cabendo-lhe reunir os especialistas de uma mesma área de conhecimento ou de áreas afins. Tal alteração foi proposta sob o argumento de que, devendo a universidade fundar-se na unidade do ensino e da pesquisa, era necessário desenvolver a pesquisa, reunindo e conjugando os esforços dos professores preocupados com a mesma área de conhecimento. O curso, por sua vez, se definia pelo currículo, entendido na prática como um elenco de disciplinas distribuídas, via de regra, em três modalidades: obrigatórias, optativas e eletivas. Tal currículo seria composto e coordenado por um colegiado denominado coordenação de curso. Assim, ao departamento se contrapõe a coordenação de curso e ao chefe do departamento, o coordenador do curso.

Todavia, donde provinham as disciplinas que compunham os currículos dos cursos? Obviamente, sua origem estava nos departamentos, pois é ali que se encontravam os especialistas que cultivavam as áreas de conhecimento correspondentes às referidas disciplinas. Qual, então, o sentido da separação? O que é que justificava a autonomia do ensino em relação ao departamento se seus conteúdos eram desenvolvidos no departamento e a ele pertenciam? Não se trataria de uma desnecessária duplicação de meios? (O que, diga-se de passagem, contrariava frontalmente um dos princípios norteadores da própria reforma: a não duplicação de meios para fins idênticos).

Na verdade, teoricamente, a separação foi justificada da seguinte maneira: cabe ao curso, por meio de sua coordenação, fixar os objetivos que ele deve atingir. A partir e em função de seus objetivos, serão definidas as disciplinas constitutivas do currículo do referido curso e selecionados os conteúdos que devem ser ministrados em cada disciplina. A partir desses parâmetros, a coordenação do curso solicita aos departamentos que indiquem os professores mais adequados para assumir as disciplinas que compõem o currículo.

Em outros termos, tal como foi explicitado no relatório do Grupo de Trabalho que elaborou o projeto de reforma do ensino de 1º e

2º grau (Vasconcellos, 1972, p. 23), dir-se-ia que as matérias integram os departamentos, ao passo que as disciplinas integram os cursos: os conteúdos desenvolvidos pelos departamentos constituiriam a matéria prima, o material bruto que, trabalhado e ordenado segundo uma seqüência e dosagem adequadas aos objetivos de determinado curso, daria origem à disciplina que passaria a fazer parte do currículo do referido curso.

No entanto, essa conversão das matérias em disciplinas, para efeitos do desenvolvimento do ensino, teria que ser feita nos próprios departamentos. E isso por razões tanto teóricas como organizacionais ou administrativas. Em termos teóricos, porque essa conversão só poderia ser feita por quem domina a matéria, isto é, pelos especialistas que se dedicam a cultivar determinada área do conhecimento. Em termos organizacionais, porque a estrutura proposta não previa a vinculação dos professores aos cursos. Seu lócus de vínculo institucional passou a ser o departamento. Portanto, os professores aos quais caberia a responsabilidade de ministrar as disciplinas elencadas no currículo de cada curso se encontravam lotados nos departamentos. Na prática, portanto, por ter o controle dos professores e dos conteúdos e, por meio deles, das disciplinas, os departamentos controlam os cursos. Nessas circunstâncias, a coordenação de curso converte-se num organismo um tanto inócuo e, pior do que isso, em mais uma instância burocrática a dificultar a agilização das atividades universitárias.

Segue-se, então, que na nova estrutura o curso deixa de ser a referência básica. Para os professores, o departamento é o ponto de referência fundamental. Todo professor, antes de qualquer coisa, deve estar departamentalizado. E deverá integrar um e apenas um departamento. Já os alunos são referidos às disciplinas. Para estar em situação regular na universidade, cada aluno deverá estar matriculado em pelo menos uma disciplina.

Em suma: por meio da departamentalização e da matrícula por disciplina com o seu corolário, o regime de créditos, generalizou-se no ensino superior a sistemática do curso parcelado, transpondo para a universidade o parcelamento do trabalho introduzido nas empresas pelo taylorismo. Perpetrou-se, no ensino, a separação entre meios e objetivos; entre conteúdos curriculares e sua finalidade educativa; entre as formas de transmissão do saber e as formas de produção e sistematização

do saber; entre o pedagógico e o científico. Teoricamente, os meios, os conteúdos, as formas de produção e sistematização do saber, o aspecto científico, ficaram sob a jurisdição do departamento. Os objetivos, as finalidades, as formas de transmissão do saber, o aspecto pedagógico, a carga da coordenação de curso. Paradoxalmente, acentuou-se o divórcio entre o ensino e a pesquisa, no momento mesmo em que a reforma proclamava sua indissociabilidade.

Na prática, a dependência da coordenação de curso em relação ao departamento, esvaziado este de preocupações pedagógicas, significou, em termos da estrutura do ensino, a subordinação dos fins aos meios. Tal conseqüência – é bom lembrar – está em perfeita consonância com a concepção que orientou a reforma universitária, guiada pelos princípios da racionalidade, eficiência e produtividade.

Na raiz das distorções acima apontadas está a preocupação com a racionalização dos custos. Tanto a departamentalização como a matrícula por disciplina e o regime de créditos tinham por principal objetivo a redução de custos. Assim, pela departamentalização evitava-se a existência de vários professores de uma mesma disciplina, assim como a possibilidade de que uma mesma disciplina fosse ministrada em turmas diferentes, em separado, provocando a necessidade de sua repetição por um mesmo professor ou por diferentes professores.

Tomemos, por exemplo, o caso da disciplina “Introdução à Filosofia” para ilustrar o funcionamento da nova estrutura organizacional. Pela matrícula por disciplina tornou-se possível oferecer apenas uma disciplina de Introdução à Filosofia para alunos de diferentes cursos, tais como Filosofia, Pedagogia, Psicologia, Fonoaudiologia; História, Ciências Sociais, Geografia, Serviço Social; Matemática, Física, Química, Biologia; Letras Clássicas, Línguas Orientais, Línguas Modernas, Língua Portuguesa etc. Em função da demanda, o número de alunos em cada um desses cursos podia variar de 5 a 10 nos cursos menos procurados como Filosofia, Geografia ou Línguas Orientais, até 40 a 50 nos mais procurados como Língua Portuguesa, Pedagogia e Psicologia. Dessa forma, em lugar de 16 turmas com um número variável de alunos entre 5 e 50, passou a ser possível programar apenas uma turma, reunindo todos os alunos dos cursos que incluíram em sua grade curricular a disciplina Introdução à Filosofia. Considerando-se que a referida disciplina tinha, via de regra, uma carga horária de duas horas semanais,

em lugar da instituição ter que pagar 32 horas de aulas ao professor ou professores encarregados de ministrar essa disciplina para os alunos dos 16 cursos mencionados, pagaria apenas duas. Vê-se, pois, a considerável economia que era obtida. Aplicava-se, assim, o princípio do máximo de resultados com o mínimo de custos.

Sabe-se, porém, que esse procedimento gerou impacto importante na qualidade do ensino ministrado. Com efeito, não é a mesma coisa lecionar para turmas pequenas e para turmas grandes de mais de 100 alunos, chegando, em alguns casos, a superar a casa dos 200. Igualmente, não é a mesma coisa ensinar determinada disciplina para turmas homogêneas e para turmas heterogêneas, além do fato de que a inclusão de uma mesma disciplina em diferentes cursos se dá, também, por razões distintas. No caso em tela, a disciplina Introdução à Filosofia, quando inserida no currículo do curso de Filosofia, terá o caráter de introdução geral a algo que será objeto de aprofundamento ao longo de todo o curso. Já no caso da Pedagogia, seu papel será prover os elementos que facilitem o trabalho a ser desenvolvido na disciplina Filosofia da Educação. Em Psicologia, a programação de Introdução à Filosofia se voltará para os elementos que facilitem a abordagem da história da ciência, de modo a se aclarar as condições e o momento em que a psicologia buscou preencher os requisitos de cientificidade. Quando consideramos os casos da matemática, física, química e biologia, os problemas a serem considerados se voltarão para a filosofia das ciências ditas exatas e naturais, levando-se em conta a particularidade de cada uma delas. No caso de história, estará em questão a filosofia da história. Nos cursos de Letras e Línguas, a filosofia da linguagem. E assim sucessivamente.

Outro aspecto da estrutura do ensino decorrente da reforma de 1968, ainda em vigor, que interferiu negativamente na qualidade, é a mudança da referência do tempo de duração das disciplinas, de anual para semestral. Quando as disciplinas eram anuais, o professor dispunha de um tempo maior para desenvolver o trabalho pedagógico com seus alunos. Podia, portanto, detectar suas dificuldades e dar orientação, indicando as leituras e os trabalhos que permitissem superar as referidas dificuldades. Os alunos, por sua vez, em especial os dos cursos noturnos que, trabalhando durante o dia, dispunham de pouco tempo para realizar as leituras e redigir os trabalhos propostos pelo professor,

tinham, nas férias de julho, um momento decisivo para suprir eventuais deficiências, uma vez que, não tendo que freqüentar as aulas, dispunham dos horários liberados para atualizar leituras e fazer os trabalhos indicados pelo professor. Este, tendo constatado determinadas deficiências nos trabalhos realizados durante o primeiro semestre, indicava leituras e propunha trabalhos a serem entregues no retorno às aulas, no mês de agosto. Nesse momento, pela análise dos trabalhos dos alunos, era possível constatar os progressos realizados e, havendo ainda deficiências, procedia-se a novas orientações, dispondo-se de tempo para novas tentativas até a avaliação final, que era feita ao término do ano letivo, no início de dezembro. Com a introdução da programação semestral agravada pelo regime da matrícula por disciplina, o professor toma conhecimento dos alunos que comporão sua turma no início do semestre, digamos, em março. Somente por volta do final desse mês ou no início de abril é que ele estará conhecendo melhor seus alunos. Mas até que ele ganhe condições de prover orientações específicas para as dificuldades diferenciadas de seus alunos, individualmente considerados, já se estará avançado no mês de maio, findo o qual já é preciso pensar na avaliação final do aproveitamento dos alunos na disciplina por ele ministrada. Assim, o semestre se encerra, não tendo havido tempo para se efetivar os encaminhamentos tendentes a corrigir as deficiências constatadas. A avaliação é feita com a atribuição das notas ou conceitos e a turma se desfaz, dispersando-se os alunos que partem para as férias de julho destinadas totalmente ao lazer, sem nenhuma atividade acadêmica prevista para esse período. Em agosto, novas turmas se formam e repete-se o mesmo ritual com as mesmas deficiências que atestam a precariedade, sob o aspecto qualitativo, da formação provida pela universidade aos alunos a ela confiados.

Em suma, a estrutura universitária que nos foi legada pelo regime militar acarreta consideráveis dificuldades à qualidade do ensino, determinadas pelos seguintes fatores: eliminação das turmas/classes resultante da departamentalização aliada à matrícula por disciplina e ao regime de créditos, dificultando o trabalho dos professores junto aos alunos e desconsiderando as especificidades das diferentes carreiras profissionais na programação das disciplinas que integram os respectivos currículos; substituição do período letivo anual pelo semestral, reduzindo o tempo de trabalho pedagógico do professor com

seus alunos, o que inviabiliza a superação das eventuais lacunas e dificulta a assimilação efetiva, pelos alunos, dos conhecimentos constitutivos das disciplinas consideradas indispensáveis à sua formação.

A pós-graduação

Outro legado que nos foi deixado pelo período dos governos militares foi a implantação da pós-graduação.

A valorização da pós-graduação e a decisão de implantá-la de forma institucionalizada situam-se no âmbito da perspectiva de modernização da sociedade brasileira, para o que o desenvolvimento científico e tecnológico foi definido como uma área estratégica. Contudo, essa perspectiva foi, também, alimentada pelo projeto de “Brasil grande” ou “Brasil potência”, acautelado pelos militares no exercício do poder político.

Já no ano seguinte à instalação do regime militar, a questão da pós-graduação foi objeto de análise no Conselho Federal de Educação. A pedido do ministro da Educação, Flávio Suplicy de Lacerda, o conselheiro Newton Sucupira se debruçou sobre o assunto com o intento de conceituar a pós-graduação, tendo elaborado o Parecer n. 977 aprovado em 3 de dezembro de 1965.

O modelo de pós-graduação adotado no Brasil seguiu deliberadamente a experiência dos Estados Unidos, como se pode observar no texto do Parecer. Nele se encontra um tópico com o seguinte título: “Um exemplo de pós-graduação: a norte-americana” (Brasil, 1965, p. 74-79). Foi com base nessa experiência que se definiu a estrutura organizacional da nossa pós-graduação *stricto sensu*, centrada em dois níveis hierarquizados, o *mestrado* e o *doutorado*, sem, porém, que o primeiro fosse requisito indispensável ao segundo. Isso significa que o mestrado poderia ser considerado como uma etapa preliminar para a obtenção do grau de doutor, ou como um grau terminal. De outra parte, a autonomia entre os dois níveis possibilitava, também, a inscrição direta no doutorado, sem a necessidade prévia da passagem pelo mestrado. Cada um desses níveis compreenderia o estudo de um conjunto de matérias relativas tanto à *área de concentração*, isto é, o campo de conhecimento constitutivo do objeto escolhido pelo candidato, como ao *domínio conexo*, ou seja, a área ou áreas de conhecimento

correlatas e complementares àquela escolhida pelo aluno. O programa de estudos deveria se completar com a redação de um trabalho resultante de pesquisa, a dissertação, no caso do mestrado, e a tese, no caso do doutorado. A organização dos estudos proposta, embora procurasse pautar-se por *grande flexibilidade*, era bastante clara e envolvia tarefas bem especificadas, prevendo, inclusive, a figura de um diretor de estudos com a incumbência de assistir e orientar cada um dos alunos.

Eis aí o modelo de pós-graduação adotado no Brasil a partir de 1970, em decorrência do Parecer n. 77/69, também relatado por Newton Sucupira e aprovado pelo Conselho Federal de Educação em 11 de fevereiro de 1969, que regulamentou a implantação.

Entretanto, se a estrutura organizacional se inspirou no modelo americano, o espírito com que se deu a implantação dos programas foi em grande parte influenciado pela experiência européia, particularmente da Europa continental.

Nos Estados Unidos, a uma educação básica centrada no objetivo da socialização das crianças e jovens, justificada pelo discurso do incentivo à autonomia e iniciativa dos alunos, sucedia um ensino superior em que os alunos eram postos diante de uma organização bastante definida, que implicava tarefas de orientação e direção a serem exercidas pelos docentes. Inversamente, na Europa, os sistemas de educação básica foram organizados tendo como objetivo principal o domínio dos conhecimentos sistematizados, esperando-se dos alunos que ingressavam na universidade um grau de maturidade e de autonomia intelectual que dispensava, por parte dos professores, uma direção ou mesmo uma orientação mais direta. Especialmente na pós-graduação, então constituída fundamentalmente pelo doutorado, esperava-se que os candidatos concebessem e realizassem por si mesmos o próprio trabalho; o orientador, além de presidente da banca de exame, era considerado mais um examinador do que alguém que dirigia e interferia diretamente na definição e desenvolvimento do tema de estudo do doutorando. Assim, enquanto a experiência universitária norte-americana põe certa ênfase no aspecto técnico-operativo, na experiência européia a ênfase principal recai sobre o aspecto teórico.

Ora, sabemos do peso da influência européia sobre os intelectuais brasileiros, em especial na área das chamadas ciências humanas. Assim, os professores que foram chamados a lecionar nos primeiros

programas de pós-graduação no país ou possuíam formação européia, ou haviam se formado dentro do espírito das universidades européias. Desse modo, ao receber os alunos no mestrado, os professores, via de regra, supunham um razoável grau de autonomia dos mestrandos, esperando que eles definissem o próprio objeto de investigação e, ato contínuo, escolhessem o orientador adequado para acompanhá-lo em sua pesquisa, que deveria resultar num trabalho de fôlego, na prática equivalente a uma tese de doutorado.

A experiência de pós-graduação brasileira resultou, pois, dessa dupla influência: o modelo organizacional americano que foi articulado, no funcionamento efetivo do processo formativo, com o modelo europeu pautado pela exigência do trabalho teórico autonomamente conduzido. Daí termos chegado a um modelo brasileiro de pós-graduação, sem dúvida bem mais rico do que aqueles que lhe deram origem, pois promoveu a fusão entre uma estrutura organizacional bastante articulada, derivada da influência americana, e o empenho em garantir um grau satisfatório de densidade teórica, decorrente da influência européia.

Embora implantada segundo o espírito do projeto militar do “Brasil grande” e da modernização integradora do país ao capitalismo de mercado, a pós-graduação se constituiu num espaço privilegiado para o incremento da produção científica. No caso da educação, contribuiu de forma importante para o desenvolvimento de uma tendência crítica que, gerando estudos consistentes a contrapelo da orientação dominante, alimentou um movimento emergente de propostas pedagógicas contra-hegemônicas.

Conclusão

A persistência do legado educacional da ditadura militar resulta compreensível, tendo em vista os problemas e ambigüidades da transição democrática em nosso país. A transição que se operou no Brasil teve início com a “distensão lenta, gradual e segura” formulada em 1974 no governo Geisel; e prosseguiu com a “abertura democrática” a partir de 1979 no governo Figueiredo, desembocando na “Nova República”, em 1985, que guindou à posição de Presidente da República o ex-presidente do partido de sustentação do regime militar. A “transição democrática” se fez, pois, segundo a estratégia da conciliação pelo alto,

visando a garantir a continuidade da ordem socioeconômica. Essa continuidade foi ainda reforçada, a partir do início da década de 1990, pela situação internacional que trouxe à tona uma onda neoconservadora guiada pela primazia do mercado sob o comando do grande capital financeiro. Nessas condições, não é difícil entender os constantes apelos para um maior estreitamento dos vínculos entre educação e mercado, a valorização da iniciativa privada com a conseqüente ênfase na adoção de mecanismos empresariais na gestão do ensino, assim como as pressões sobre a pós-graduação guiadas pela exigência de produtividade.

Por outro lado, não se pode deixar de reconhecer que, no momento em que foi instituída, a departamentalização teve também a motivação da eliminação da cátedra. Com isso, atendia-se a uma reivindicação dos que lutavam pela reforma universitária como uma das reformas de base, em especial os estudantes que, no movimento de 1968, defendiam a extinção da figura do catedrático. De fato, o professor catedrático, na estrutura anterior, era dotado de plenos poderes, o que convertia as disciplinas universitárias numa espécie de feudos particulares. Por esse ângulo, pode-se considerar que a instituição dos departamentos, ao substituir as cátedras por uma estrutura colegiada, configurou-se como um avanço. Todavia, esse reconhecimento não pode nos impedir de considerar criticamente a persistência, sem maiores contestações, da estrutura do ensino centrada na departamentalização, matrícula por disciplina, regime de créditos e semestralidade, diante de seus deletérios efeitos sobre a qualidade do ensino, quando tanto se discute o problema da elevação dos níveis de qualidade da educação no país.

Recebido em novembro de 2007 e aprovado em julho de 2008.

Nota

1. Números obtidos a partir da Tabela 1 (Cunha, 1975, p. 28). Fonte: MEC-SEEC (Serviço de Estatística da Educação e Cultura).

Referências

ARAPIRACA, J.O. *A USAID e a educação brasileira*. São Paulo: Cortez; Campinas: Autores Associados, 1982.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Federal de Educação. Parecer n. 977/65, de 4/12/1965. Definição dos cursos de pós-graduação. *Documenta*, Brasília, DF, p. 67-86, 1965.

CUNHA, LA. A expansão do ensino superior: causas e conseqüências. *Debate & crítica*, São Paulo, n. 5, p. 27-58, 1975.

FURTADO, C. *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

INSTITUTO DE PESQUISAS E ESTUDOS SOCIAIS (IPES). *A educação que nos convém*. Rio de Janeiro: APEC, 1969.

RODRIGUES, F. Capitalismo sem risco. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 9 maio 2007, p. A-2.

SOUZA, M.I.S. *Os empresários e a educação: o IPES e a política educacional após 1964*. Petrópolis: Vozes, 1981.

VASCONCELLOS, J. *Legislação fundamental: ensino de 1º e 2º graus*. São Paulo: Lisa, 1972.

VIEIRA, E.A. *Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel*. São Paulo: Cortez, 1983.

VIEIRA, S.L. *O discurso da reforma universitária*. Fortaleza: UFC; PROED, 1982.