

**REFORMA UNIVERSITÁRIA DE 1968 (40 ANOS)/ CÓRDOBA (90 ANOS)**  
**Reforma Universitária – ECOS de 1968**  
**VIEIRA, Sofia Lerche<sup>1</sup> – UECE**

*Há um passado no meu presente*  
(Fernando Brandt)

O tema “reforma universitária” comporta muitas aproximações. Neste trabalho optamos por aprofundar alguns aspectos deste inesgotável assunto que, ao longo da história, tem polarizado interesse no âmbito acadêmico e na sociedade civil. Começaremos por uma rápida exploração do significado das reformas no Brasil, situando-as como elemento chave para uma compreensão das políticas educacionais, aí inserindo a educação superior para, depois, num segundo momento, focalizar o objeto específico da reflexão, qual seja a reforma de 1968. Para finalizar discutiremos o sentido das reformas no cenário presente.

Tomando como mote o título do livro de Zuenir Ventura (2006), diríamos que, tal como 1968 foi um “ano que não terminou”, também a reforma empreendida naquele ano de tantas memórias *ainda* não terminou. Ao contrário, 40 anos depois, seus ecos continuam a reverberar entre nós. Por isso mesmo, faz sentido conhecer alguns elementos desse debate cuja atualidade se mantém, a ponto de ser escolhido como tema de uma sessão especial nesta 31<sup>a</sup>. Reunião Anual da ANPEd. Começemos, pois, pelo começo.

## **1. As reformas no passado**

Por razões mais do que conhecidas, somos herdeiros de uma cultura que creditou às reformas da educação fortes expectativas de mudança. O componente ibérico da colonização trouxe, desde as origens de nossa formação, um excessivo pendor normativo. Todo aquele que já se debruçou sobre a análise de documentos históricos – sejam eles do campo educacional, ou não – há de ter constatado que antes mesmo de ser possível identificar um sistema escolar no país, este traço já estava presente, como bem detectaram estudos no campo da ciência política (FAORO, 1975 e CARVALHO, 1996).

A “cultura transplantada” de Portugal, por sua vez, foi elemento decisivo na configuração de nosso sistema escolar, como mostrou Anísio Teixeira no clássico

ensaio sobre “valores reais e valores proclamados nas instituições escolares brasileiras” (1962), onde compara a evolução dos sistemas educacionais norte-americanos e brasileiros.

Para além de mero componente histórico, porém, a idéia de reforma traz outros ingredientes, anunciando as aspirações sociais sobre educação em diferentes contextos. Tanto no passado quanto no presente, as reformas expressam expectativas de melhoria de uma situação existente<sup>2</sup>. Nos termos concebidos neste ensaio, as reformas são compreendidas enquanto medidas acionadas pelo poder público e que se materializam na legislação educacional<sup>3</sup>.

Ao longo do Império e da República, tivemos uma quantidade imensa de projetos de reforma. Foram, em verdade, pelo menos quinze iniciativas de grande porte, isto para não falar das pequenas reformas que muitas vezes, no longo prazo, acabam por surtir efeitos semelhantes ou até mesmo mais decisivos sobre a configuração do sistema educacional.

A educação superior, mais do que qualquer etapa da educação formal, tem sido alvo preferencial de propostas de tal natureza, conforme identificamos em mapeamento sobre a legislação educacional no país (VIEIRA, 2008a). As primeiras medidas de reforma datam do Império e projetam-se no tempo estando presentes em praticamente todos os principais momentos da República, tanto em circunstâncias democráticas como autoritárias.

O referido estudo permitiu perceber que *as reformas possuem dinâmicas distintas em contextos democráticos e autoritários*. Nos cenários de fechamento político, até por razões óbvias, é mais fácil aos governos viabilizarem reformas acabadas e com coerência interna mais explícita. Nos cenários democráticos, por sua

---

<sup>1</sup> Doutora em Filosofia e História da Educação. Professora Titular da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Pesquisadora do CNPq.

<sup>2</sup> O termo “reforma” comporta distintas interpretações, a exemplo da contraposição à perspectiva de revolução, explorada por Florestan Fernandes (1975). Para fins desta reflexão, utilizamos o sentido comum de expectativa de mudança deliberada voltada para o aprimoramento de um sistema educativos no todo ou em parte. Uma reforma consiste, portanto, na “consideração consciente de mudança nos sistemas educacionais. As considerações podem ser amplamente retóricas, voltadas para o consumo de vários públicos, ou podem se configurar como alterações tangíveis em formas organizacionais e institucionais” (FIALA, 1995. Tradução da autora).

<sup>3</sup> Conforme as circunstâncias de maior ou menor fechamento político, as reformas se expressam em leis, decretos-leis, decretos e outros instrumentos normativos.

vez, onde os vários atores interessados na matéria têm voz e vez e mobilizam-se no sentido de fazer valer seus interesses, o andamento das questões tem um curso distinto.

Sendo as leis expressão de uma ambiência política autoritária ou democrática, sua configuração acaba por retratar elementos dos contextos em que são concebidas. Nos regimes mais fechados, a dinâmica das grandes reformas encontra solo fértil, resultando em textos onde é possível detectar maior organicidade. Nos regimes mais abertos, por sua vez, há uma tendência de que as reformas sejam influenciadas por interesses nem sempre consensuais. Aqui, vamos encontrar situações onde a conciliação entre os grupos em disputa cria circunstâncias propícias ao surgimento de documentos híbridos, retratando influências ideológicas de matizes diversos. A reforma universitária de 1968 seria um caso típico da primeira situação. A reforma universitária do governo Lula, por sua vez, se enquadraria na segunda alternativa, onde as pequenas reformas acabam por fazer valer os interesses de mudança no sistema. Voltemos, porém, ao que nos interessa mais de perto.

Diferentemente de outras iniciativas que se perderam nas areias do tempo, a reforma de 1968 fez e continua fazendo história. Tal perspectiva evidencia-se no permanente interesse despertado pelo tema, inclusive, nas reuniões anuais da ANPED, como ilustra a produção do GT Política de Educação Superior (FÁVERO, 2000; MAZZONI, 2001; CARVALHO, 2005; BRETAS; VAIDERGORN, 2005 e LIMA, 2005). Não sem razão, portanto, retomamos o debate da reforma universitária em 2008, quando se completam 40 anos de sua promulgação.

## **2. Ecos de 1968**

Bem sabemos que há determinados momentos da história em que uma constelação de fatos e circunstâncias criam condições propícias a mudanças. Pode suceder, contudo, que forças de conservação igualmente fortes, concorram para impedir as transformações. Mudar – sempre – significa avançar rumo ao desconhecido; um salto no escuro para o qual nem todos estão prontos. Há aqueles, contudo, que mesmo sob condições adversas, se dispõem a ir em frente. É sob o fogo de tais circunstâncias que se fazem revoluções e nascem mártires. Seria 1968 um caso de tal natureza? O que teria acontecido de tão forte a ponto de 40 anos depois ainda ouvirmos os ecos daquele momento? Examinemos um tanto mais de perto a agenda política no mundo e no Brasil.

## ▪ 1968 no mundo

Muitos fatos marcantes assinalaram a passagem de 1968 no calendário mundial. Se de algum modo buscamos uma simetria com o que ocorreu no Brasil, podemos tomar como fio condutor os movimentos sociais. Nesse contexto, por certo, as manifestações de rua, em maio, na França, são o ponto alto da cronologia desse ano que tanto impacto despertou, sendo considerado um dos grandes fenômenos sociais da segunda metade do século XX.

De uma aparentemente corriqueira greve de estudantes secundaristas e universitários, em Paris, o movimento logo ganhou ampla repercussão, conquistando a adesão de dez milhões de trabalhadores que representavam cerca de dois terços desta força de trabalho. Para fazer face às insurreições, chegou-se a criar um quartel general de operações militares para lidar com a crise, ao mesmo tempo em que foi dissolvida a Assembléia Nacional e marcaram-se novas eleições parlamentares.

Embora no auge das insurreições a situação tenha parecido insustentável, a crise foi contornada. O país voltou à calma tão depressa quanto se inflamou, tendo o partido da situação sido vitorioso nas eleições. Ao lado do componente político de base anarquista e comunista, os eventos de maio de 68 foram marcantes, também no sentido de questionar os valores estabelecidos, disseminando as idéias do amor livre e da igualdade entre sexos.

Se maio em Paris representa a face mais visível das manifestações de rua, outros cenários igualmente marcantes assinalaram a cronologia de 1968. No início do mesmo ano, na Tchecoslováquia, ocorreu o movimento reformista liderado por intelectuais do Partido Comunista Tcheco, que tornou-se conhecido como Primavera de Praga. A frente do movimento estava Alexander Dubcek, líder do Partido Comunista, que defendia a promoção de um "socialismo com face humana", perseguindo mudanças na estrutura política, econômica e social do país.

Também nessas circunstâncias, a adesão popular foi imediata e houve grandes manifestações de rua (05/abr.). O sonho de liberdade, porém, durou pouco. Em 20 de agosto, tropas soviéticas invadem Praga, Dubcek é detido e levado a Moscou. A população de Praga, responde com formas não violentas de resistência, desmontando as tropas russas. Mesmo assim, é restaurado o regime de partido único e as liberdades conquistadas revelam-se transitórias.

Os Estados Unidos também se configuram como palco de episódios marcantes. Um analista do período se refere a 1968 como “os 12 meses mais turbulentos do pós-guerra e um dos mais perturbadores intervalos desde a Guerra Civil”. No século XX, segundo o autor, “somente a Depressão, Pearl Harbor e o Holocausto marcaram tão profundamente a psyche nacional tão profundamente quanto este ano” (KAISER, 1996).

O país testemunha o assassinato de duas importantes lideranças políticas. A primeira vítima (04/abr.) é Martin Luther King, pastor, líder pacifista, militante dos direitos humanos em defesa da igualdade entre brancos e negros e prêmio Nobel da Paz (1964), em 04 de abril. A segunda, é do Senador Robert Kennedy, candidato presidencial pelo Partido Democrático, irmão do presidente John Kennedy, também assassinado em 1963, que é alvejado (05/06) vindo a falecer dois dias depois. A morte de King desperta os ânimos. Manifestações em defesa dos direitos civis tomam conta das ruas e de várias universidades. Para o clima de protesto, colaboram também grandes marchas pacifistas pela retirada dos Estados Unidos da Guerra do Vietnã.

Com esses *flashes* do que ocorria no mundo, cabe a pergunta: e no Brasil, em que cenário nos encontrávamos? Vejamos alguns de seus elementos.

#### ▪ 1968 no Brasil

As manifestações que abalaram o mundo também tiveram sua vertente brasileira. Como nos demais contextos, esta teve também suas especificidades, relacionando-se com a repressão ao movimento estudantil. Lembremos que o país vivia sob a égide do regime militar, instaurado em 31 de março de 1964. A despeito do progressivo afastamento das lideranças políticas contrárias ao regime, nos primeiros anos do período houvera um esforço de preservação da ordem institucional. O Congresso mantinha-se em funcionamento. Mas esse frágil equilíbrio se rompe em 1968, quando há um aprofundamento do estado de exceção e a ditadura passa a viver seu período mais obscuro.

As passeatas vinham se caracterizando como uma marca daqueles tempos. O fato detonador da crise no Brasil é o assassinato de Édson Luís de Lima, estudante secundarista, morto por um capitão da PM durante manifestações estudantis, em frente ao Restaurante Calabouço (28/03). As reações ocorrem em todo o país e seu enterro é acompanhado por cerca de 50 mil pessoas, entre estudantes, intelectuais e artistas. O

Congresso, entretanto, passa ao largo da comoção nacional. Sobre o assunto, é ilustrativa a passagem registrada na crônica política de Carlos Castello Branco:

...A fotografia de uma criança morta, sacrificada pela violência policial, não sensibilizou o Congresso a ponto de lhe quebrar a rotina. Tudo não passou de uma sessão noturna interrompida pelo arrepio da comunicação, o protesto indignado do MDB e as manifestações ruidosas de estudantes que se reuniram pela madrugada nas galerias da Câmara...

... Quando a noite, em seu gabinete o ministro Gama e Silva soube da morte do estudante no Rio, ficou lívido e comentou: “Um estudante não se mata” (Castello Branco, 2007, p. 491 e 492)

Nas grandes cidades, protestos são reprimidos. As ruas transformam-se em praças de guerra entre os estudantes e a polícia, sendo o ponto alto desse movimento, uma grande passeata realizada no Rio de Janeiro (26/jun.), que passou à história como a Passeata dos 100 mil (TEIXEIRA, 2007). As palavras de ordem eram o fim da censura, da repressão e a redemocratização do país. Aderiram ao protesto, não apenas intelectuais e artistas, mas também religiosos.

Momento chave da escalada da repressão foi o 30º congresso da UNE (União Nacional dos Estudantes), organizado clandestinamente, na cidade de Ibiúna, no interior de São Paulo quando em uma só operação (14/out.) mais de 900 pessoas são presas pela polícia, dentre elas as principais lideranças estudantis ainda em liberdade.

Dois meses depois, em 13 de dezembro, uma sexta-feira, é decretado o Ato Institucional nº 5 (AI-5), símbolo da passagem do regime militar para a ditadura. Editado no governo do General Arthur da Costa e Silva, aprofunda o regime de exceção mediante várias providências: atribui amplos poderes ao chefe de governo, dentre eles cassar mandatos, suspender direitos políticos e legislar em substituição ao Congresso Nacional após decretar-lhe o recesso. Severas penalidades são previstas aos infratores do regime. Os quartéis entram em prontidão, mobilizando as Polícias Federal, Militar, Civil e a Guarda Civil. A ditadura perde a máscara e ingressa em sua fase mais ostensiva.

Entre as prisões de Ibiúna, em outubro, e o Congresso amordaçado pelo AI-5, em dezembro, ocorre um fato de singular relevância para a educação superior brasileira: em 28 de novembro é aprovada a Lei nº 5.540/68, que “fixa normas de organização e funcionamento de ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências”. Discutida desde há muito, a reforma de 1968 não apenas traria as marcas

desse tempo de incertezas como representaria um claro divisor de águas na história da educação superior no Brasil.

## 1. A reforma antes de 1968

A reforma universitária estava incluída no conjunto das reformas de base, endossadas por Jango, o presidente deposto pelo golpe de 1964. É o que se vê em um de seus últimos pronunciamentos, comício da Central do Brasil: “também está consignada na mensagem ao Congresso a reforma universitária, reclamadas pelos estudantes brasileiros, pelos universitários de classe que sempre têm estado corajosamente na vanguarda de todos os movimentos populares e nacionalistas”... (Castello Branco, op. cit., p. 615).

Com efeito, a reforma era uma aspiração antiga. A propósito, é oportuna a interpretação de Cunha:

A concepção de universidade calcada nos moldes norte-americanos *não foi imposta* pela USAID, com a conivência da ditadura, mas antes de tudo, *foi buscada*, desde fins da década de 40 por administradores educacionais, professores e estudantes, principalmente aqueles, como um imperativo de modernização e até mesmo de democratização do ensino superior em nosso país. Quando os assessores norte-americanos aqui desembarcaram, encontraram um terreno fértil para adubar suas idéias (CUNHA, 2007, p. 24)

Em seu estudo sobre o tema, o autor identifica alguns ensaios de reforma que precedem o projeto de 1968, localizando-os na criação da UnB (1961) e nas reformas da USP e da UFMG, no início da década (CUNHA, op. cit., p. 109-153).

Pela relevância que tiveram no debate anterior à reforma universitária, destacaremos aqui três fóruns onde o assunto foi discutido: no movimento estudantil, em acordos internacionais e no relatório Meira Matos.

### ▪ Movimento estudantil

Como sabemos, o movimento estudantil foi importante protagonista nos anos sessenta. A reforma foi objeto específico de vários encontros convocados pela UNE, com destaque para aqueles onde o tema foi objeto de atenção: o II Seminário de Estudos do Nordeste (Recife, março/1961); o 1º Seminário Nacional de Reforma Universitária (Salvador, maio/1961); o I Encontro Universitário do Sul (Porto Alegre, junho/1961); o 2º Seminário Nacional de Reforma Universitária (Curitiba, março/1962); e, o 3º Seminário Nacional de Reforma Universitária (Belo Horizonte, 1963). Em todos esses fóruns a discussão sobre o tema esteve presente, com destaque para questões como:

autonomia, participação estudantil nos órgãos colegiados, extinção da cátedra, dentre outras (VIEIRA, 1982, p. 21-26).

#### ▪ **Acordos internacionais**

A contribuição de consultores externos que estiveram no Brasil prestando consultoria ao governo também foi ingrediente importante no contexto da reforma. Contrariamente ao que se afirma como senso comum, a participação internacional não foi fruto exclusivo de uma escolha dos militares no poder, antes vinha sendo materializada em vários convênios firmados entre o Ministério da Educação (MEC) e a United States Agency for International Development (USAID) e que beneficiaram particularmente a pós-graduação, através de bolsas de estudos para professores brasileiros. Com efeito, desde os anos cinquenta, através dos acordos MEC/USAID técnicos americanos prestavam assessoria sobre o assunto ao país. Dois elementos desta trajetória merecem atenção: o Relatório EAPES (Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior) e o “Plano (ou Relatório) Atcon” (VIEIRA, 1982, p. 26-34).

#### ▪ **Relatório Meira Matos**

A importância estratégica da reforma para os militares explicitou-se na convocação de um oficial de alta patente do Exército, para presidir uma comissão especial para tratar do assunto: o então coronel Carlos de Meira Matos, vice-chefe do gabinete militar do presidente Castello Branco e interventor federal em Goiás. Criada pelo Decreto nº 62.024/1967, o grupo teve três meses para propor medidas de curto prazo, com o objetivo de eliminar obstáculos à maior produtividade e eficiência do sistema escolar e permitir a ampliação de vagas. Dentre os temas abordados no relatório final da comissão, estavam: a questão dos excedentes, a cobrança de anuidades, solução para o Calabouço, a identificação de um problema de “falência de autoridade” nas instituições de ensino superior, propondo para aquelas mantidas pelo governo federal a escolha de dirigentes pelo Presidente da República; a definição de “critérios que orientam o funcionamento do ensino superior”, a remuneração de professores e sua contratação por regime celetista e a adoção do sistema de créditos (VIEIRA, 1982, p. 34-40).

## **2. A reforma durante 1968**

Como desdobramento da trajetória já percorrida na direção da reforma, em 2 de julho de 1968, é instituído por decreto presidencial o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária. A equipe, integrada por 11 participantes teria 30 dias para apresentar um projeto ao governo. Por certo, os estudos resultantes do convênio MEC-USAID, assim como o Relatório Meira Mattos foram subsídios centrais ao trabalho dessa equipe que apresentou um extenso documento final do qual trataremos a seguir.

### ▪ **Relatório Geral do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária**

O Relatório é o mais completo documento de fundamentação da reforma de 1968 e representa uma peça fundamental ao seu entendimento (VIEIRA, 1982). Nele estão sintetizadas as principais idéias relativas à sua concepção, metas e estrutura. Em concepção vamos encontrar o diagnóstico dos problemas da universidade assim como as expectativas relativas à solução dos mesmos, buscando-se uma estrutura organizacional capaz de superar a herança dos estabelecimentos isolados e do agrupamento de escolas. Em sintonia com o contexto político da época, muitas restrições se impõem ao modelo proposto no que se refere, sobretudo, à participação. A reforma é apresentada como questão técnica visando atender a uma demanda crescente por ensino superior e perseguindo melhor articulação entre a universidade e as necessidades do desenvolvimento e do mercado de trabalho.

Cinco grandes temas mutuamente articulados resumem as metas da reforma: em primeiro lugar, a racionalização, da qual derivam as demais e que visam promover a expansão, a flexibilidade, a integração e a autonomia da universidade (VIEIRA, 1982, p. 57-81). Do ponto de vista estrutural, são encaminhadas propostas relativas à gestão, organização e atividades-fim – ensino, pesquisa e extensão (VIEIRA, 1982, p. 83-106).

### ▪ **Lei nº 5.540/68**

A reforma universitária, traduzida na Lei nº 5.540/68 foi aprovada praticamente sem vetos, tendo o Congresso exercido um papel de manutenção do espírito da lei, como observou Saviani em seus estudos sobre o tema (1987). Em um texto de 59 artigos são apresentados os fins, as funções, a organização e as modalidades de cursos de ensino superior (Art.1º a 30). O documento também inclui orientações sobre corpo docente (Art. 31 a 37); corpo discente (Art. 38 a 41); disposições gerais e transitórias (Art. 42 a 59).

Várias são as inovações introduzidas pela reforma no sentido de superar o modelo de ensino superior vigente no país onde prevaleciam os estabelecimentos isolados. Buscava-se, assim, a universidade como estrutura organizacional capaz de promover a indissociabilidade entre ensino e pesquisa (Art. 2º.) a qual não mais deveria organizar-se a partir da justaposição de escolas, mas com base na “universalidade de campo” (Art. 11 e).

Dentre as principais medidas advindas da nova lei, cabe destacar: a extinção da cátedra (Art. 33 § 3º.); a criação da estrutura departamental, concebida como “estrutura orgânica com base em departamentos reunidos ou não em unidades mais amplas” (Art. 11 b), que seriam “a menor fração da estrutura universitária para todos os efeitos de organização administrativa, didático-científica e de distribuição de pessoal” compreendendo “disciplinas afins” (Art. 12 § 3º); a introdução de vestibulares classificatórios com exames unificados (Art. 21), assim eliminando o problema dos excedentes e da nota mínima (Art. 21); o ciclo básico (Art. 23 §2º)<sup>4</sup>; os cursos de curta duração (Art. 23 § 1º); a criação de distritos geoeeducacionais (Art. 10), dentre outros.

Dois outros temas chaves do conjunto de medidas propostas são a instituição da pós-graduação (Art. 24 e 25) e a criação de uma carreira docente única (Art. 32 § 1º), obedecendo ao princípio de indissociabilidade antes referido. Com esses elementos pretendia-se introduzir uma concepção de universidade moderna e em sintonia com as novas demandas do país.

Os instrumentos de racionalização introduzidos pela reforma de 1968 contribuíram para uma reorganização das universidades e a criação de novas instituições, de modo a absorver um maior contingente de alunos. Por outro lado, a carreira docente única, o incentivo à pós-graduação de professores e ao regime de dedicação exclusiva criam as condições necessárias à implantação de um novo modelo de ensino superior. Pretende-se, assim, com a reforma reduzir a resistência estudantil ao regime militar e estabelecer uma articulação entre formação profissional universitária e produção de saber.

Embora no *caput* da lei fosse prevista a articulação entre o ensino superior e a escola média, a Lei nº. 5.540/68 dedica um único artigo ao tema, quando dispõe sobre a formação em nível superior dos “professores para o ensino de segundo grau, de

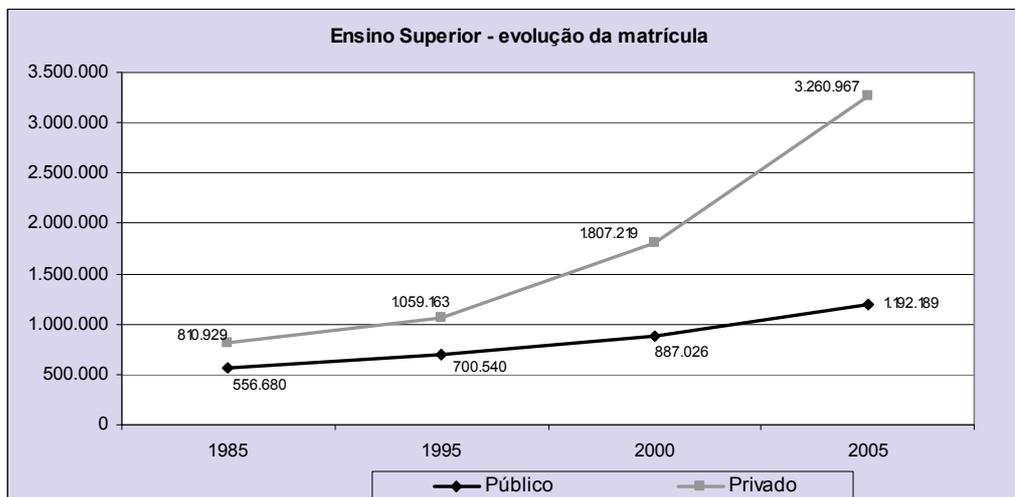
---

<sup>4</sup> O Ciclo Básico é apenas referido na Lei nº 5540/68 e detalhado no Decreto-Lei nº. 464, de 11 de fevereiro de 1969.

disciplinas gerais ou técnicas, bem como o preparo de especialistas destinados ao trabalho de planejamento, supervisão, administração, inspeção e orientação no âmbito de escolas e sistemas escolares” (Art. 30). As medidas relativas à reforma do ensino básico viriam alguns anos depois, quando o país já estaria mergulhado no aprofundamento da ditadura e na euforia do chamado “milagre econômico”.

### 3. A reforma depois de 1968

Com a reforma universitária o país viveu um surto expansionista. Com efeito, dentre seus objetivos estava a intenção de deter a “expansão desordenada” de ensino, que desde o início da década vinha apresentando crescimento sem precedentes. No curso de uma década houve, de fato, notável crescimento de matrículas e o objetivo de deter a expansão desordenada não foi atingido. Cresceu o ensino superior público, mas cresceu também, e sobretudo, o ensino superior privado que, desde então, não parou de se expandir. Assim, não vingou a fórmula de ensino pago prevista no Relatório Meira Mattos mas, antes a de uma privatização pela via do fortalecimento do setor particular. Esta tendência, anunciada nos primeiros anos pós-reforma de 1968 se manteve e aprofundou ao longo do tempo. Para não nos determos de forma exaustiva naquele período, observemos o movimento de expansão em um período de vinte (1985-2005), conforme é possível visualizar no gráfico a seguir:



O total de matrículas neste nível de ensino passa de 1.367.609 (1985) para 4.453.156 (2005) expressando um aumento de 226% no período. Enquanto no setor público o crescimento é de 114%, no setor privado chega a 302%. Tal processo é ainda mais intenso nos últimos cinco anos quando o setor público cresce 34% e o privado

80%. Nesse percurso, por certo, a participação do setor público diminuiu significativamente, passando de 40,7%, em 1985, para 26,8%, em 2005.

O movimento expresso no gráfico retrata uma tendência nítida de privatização do ensino nesses vinte anos. Tal situação se aprofunda a partir de meados da década de noventa, quando a abertura ao crescimento do setor passou a ser buscada de forma mais explícita e estimulada pelo governo federal, durante o período do governo FHC.

O que se passou entre 1968 e 2008 representa um novo capítulo da história da educação superior. Novas reformas foram perseguidas, algumas delas com apoio do governo federal, a exemplo do projeto apresentado pelo GERES (Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior), em meados da década de oitenta (BRASIL. MEC. 1986), ou dos muitos projetos discutidos pela ANDES no mesmo período. No processo de redemocratização, importante capítulo foi a discussão da Constituição de 1988, onde artigo específico define que: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (Art 207)”. Oito anos depois, tínhamos a segunda LDB (Lei nº 9.394/96), que buscou também disciplinar as questões relativas à educação superior, dedicando-lhe um robusto capítulo de 15 longos e detalhados artigos<sup>5</sup>.

A LDB, contudo, não arrefeceu os ânimos por uma nova reforma universitária. Como esta não se concretizou nos anos noventa, as demandas nesse sentido se voltaram para o governo Lula, eleito em 2002 e no poder desde então. Novos projetos de reforma, então, são concebidos tanto no âmbito da sociedade civil quanto do governo<sup>6</sup>. A despeito da expectativa de que este governo viesse a promover uma grande reforma, o que se pode depreender da política de educação superior construída nos últimos cinco anos leva a crer que, a despeito de ter se empenhado em tal direção em um primeiro momento, hoje o governo Lula perdeu o interesse em fazer avançar este debate no Congresso<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Conferir: Lei nº 9394/96, Capítulo IV – Da Educação Superior, Art. 43 a 57.

<sup>6</sup> Este movimento é descrito em detalhe por Jaana Flávia Fernandes Nogueira, em seu estudo: **Reforma da educação superior no governo Lula: debate sobre ampliação e democratização do acesso (2008)**, a quem remetemos o leitor interessado em aprofundar o assunto.

<sup>7</sup> Mesmo porque, se quisesse fazê-lo, teria tempo de sobra para efetivar este empreendimento. Compare-se, por exemplo, a tramitação do FUNDEB e da lei da reforma universitária no Legislativo e observe-se que as marchas distintas dos dois projetos não o são por acaso.

Tudo leva a crer que a existência de vários projetos em disputa tenha levado o governo a optar pela fórmula das pequenas reformas, como antes assinalamos (VIEIRA, 2005). As diferentes medidas aprovadas ao largo de uma nova lei de reforma que o digam. O SINAES, o PROUNI e o REUNI<sup>8</sup> estão aí para provar que, neste caso, as aparências não enganam. Isto posto, passemos à última parte da reflexão, buscando apreender os elos entre as reformas do passado e do presente.

#### 4. As reformas no presente

Com a emergência de um novo ciclo de grandes reformas de abrangência variável (local, regional ou nacional) a partir dos anos oitenta e noventa, o tema voltou a figurar entre as preocupações de estudos no campo da política educacional (CORRALES, 2000, MARTINIC, 2001; CARNOY, 2002; SOUSA Jr, 2001). A atenção sobre as reformas educativas inspirou-se no reconhecimento de seu caráter estratégico para o sucesso econômico dos países asiáticos (HEYNEMAN, s.d.). Coincidiu também com a criação de sistemas internacionais de avaliação, a exemplo do Programa Internacional para Avaliação de Estudantes (Programme for International Student Assessment - PISA)<sup>9</sup>, que suscitou um aumento do interesse por estudos comparativos entre países e sobre sistemas escolares bem sucedidos.

A reflexão sobre as reformas educativas no contexto contemporâneo ganha ainda novas interpretações sobre suas justificativas. Segundo Corrales (op.cit), os sistemas educativos atuais defrontam-se com basicamente dois grandes tipos de reforma – aquelas voltadas para o *acesso* e aquelas voltadas para a *qualidade*. As primeiras, em geral, caracterizam-se por ter “benefícios concentrados e custos dispersos”; as segundas, por sua vez, tendem a ter “benefícios dispersos e custos concentrados”. Com esta tipificação, pretende o autor, interpretar as razões do êxito e/ou do fracasso das

---

<sup>8</sup> O SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior) foi instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 e regulamentado pela Portaria nº 2.051, de 09 de junho de 2004. O Programa Universidade para Todos (PROUNI), foi instituído pela medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007

<sup>9</sup> O PISA é “uma avaliação trianual promovida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que avalia estudantes de 15 anos de idade em habilidades de leitura, matemática e ciências. A primeira avaliação foi realizada em 2000, focalizando a leitura, a segunda em 2003, para matemática e a terceira em 2006, em ciências. Além 30 dos países pertencentes a OCDE, o PISA é realizado em países que aderem ao exame, denominados parceiros, nos quais o Brasil se inclui” (VIEIRA, 2008b).

diferentes iniciativas propostas. As reformas voltadas para a promoção do acesso beneficiam públicos que, em geral, podem ser identificados e quantificados. Os custos de tais iniciativas, contudo, tendem a se dispersar entre os contribuintes. Com as reformas de qualidade, sucede o inverso. Não apenas é extremamente difícil quantificar seu público alvo, como seus custos são voltados para públicos específicos, a exemplo de professores, gestores e outros encarregados da operação da máquina educativa. Por isso mesmo, as reformas voltadas para a qualidade tendem a esbarrar em forte resistência nos processos de implementação<sup>10</sup>.

Ao analisar as reformas no contexto da globalização, Carnoy acrescenta uma terceira categoria à discussão, qual seja a das iniciativas “fundadas nos imperativos financeiros”. Embora recorra a termos distintos daqueles utilizados por Corrales, sua classificação dele se aproxima na medida em que identifica medidas orientadas pela competitividade (qualidade) e pela equidade (acesso).

As contribuições de Corrales e Carnoy oferecem subsídios adicionais à compreensão da dinâmica das reformas. Além do matiz político resultante dos contextos mais ou menos autoritários, como vimos no início da reflexão, as reformas teriam razões de ordem econômico-financeira, qualitativa (competitividade) e quantitativa (promover o acesso e viabilizar a equidade). Vista sob esta perspectiva, como situar a reforma universitária de 1968 e as propostas que lhe sucederam?

É oportuno afirmar que a tipologia acima referida não se aplica em plenitude ao caso da reforma de 1968 que orientou-se a um só tempo para responder a demandas de acesso e de modernização. Se é verdade que havia grande insatisfação com o modelo de educação superior existente, o qual se revelara inadequado às exigências de industrialização do país naquele momento histórico, por outro lado, era igualmente importante responder a uma crescente demanda de vagas por parte de amplos segmentos ligados à classe média. Tem-se, assim, uma ilustração do duplo caráter de uma reforma, onde estão presentes orientações que visam atender a exigências simultâneas de quantidade e qualidade.

---

<sup>10</sup> Sobre o assunto, assim se manifesta o autor: “Quanto mais concentrados forem os custos gerados por uma política, quer dizer, quanto mais os custos se limitarem a um reduzido número de cidadãos ou grupos organizados, mais difícil será sua implantação. Isto se deve ao fato de que os grupos de interesse afetados pelas reformas têm um incentivo para bloqueá-las muito maior que o interesse dos beneficiários em apoiá-las” (CORRALES, op. cit.).

A situação começa a assumir configuração distinta a partir do advento das reformas mais recentes, a partir de meados da década de noventa, quando o componente financeiro destacado por Carnoy se expressa na necessidade de redução dos gastos públicos, neles incluindo a educação. Segundo o autor, os países se defrontam entram com a opção por três grandes reformas: transferência do “financiamento público da educação do nível superior para o nível inferior; privatização do ensino secundário e superior com o objetivo de desenvolver esses níveis educativos e, por último, a redução do custo por aluno em todos os níveis, aumentando sobretudo o número de alunos por sala de aula no primário e no secundário” (Op.cit.).

Observando a configuração do sistema educacional brasileiro na última década, verifica-se a confirmação parcial desta hipótese. Como já evidenciado, a análise dos indicadores de oferta de educação pública e privada da última década revela que estamos vivenciando uma “publicização da educação básica” e uma “privatização da educação superior” (VIEIRA, 2008c). O aumento da participação do setor público na oferta de ensino médio evidencia que a hipótese da privatização do ensino secundário não se aplica ao caso brasileiro.

Em relação à transferência dos gastos do Poder Público do nível superior para o nível básico, a questão é mais complexa. A criação do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) gerou fortes expectativas de que a União viesse a oferecer contrapartida significativa aos aportes de Estados e Municípios no financiamento da Educação Básica, objetivo este nunca atingido a contento. Com o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), outra vez, os ânimos de maior contribuição da União nas despesas com Educação Básica se elevaram, mas ainda é cedo para afirmar se a reforma pretendida efetivamente se cumprirá no que se refere à participação financeira do governo federal.

A desobrigação financeira da União para com a educação superior também requer um exame detido, senão vejamos. Hoje um imenso contingente de estudantes de nível superior se abriga sob as asas do PROUNI. Como classificar esta nova face do ensino privado que atende a uma clientela financiada com recursos públicos? Instituições públicas elas não são. Estaríamos, então, assistindo a uma reedição da tese do público não-estatal, tão popular em meados da década de oitenta, mas que hoje tem

componentes nitidamente diferentes? É possível. Mas tais questões demandam elementos de análise que fogem ao objetivo da presente reflexão.

Finalmente, cabe retomar as opções de reforma referidas por Carnoy, concentrando-nos sobre a vertente direcionada ao aumento de número de alunos por turma. De fato, esta tem sido uma meta perseguida pelos projetos recentes de fortalecimento das universidades federais, a exemplo do REUNI<sup>11</sup>. Como se vê, tanto no passado como no presente, as reformas de educação superior têm atendido a objetivos justificados pela ampliação da capacidade de atendimento do sistema e de seu aprimoramento, não sendo possível isolar os imperativos financeiros, quantitativos e qualitativos nesta agenda. A análise de seus contextos políticos, por sua vez, é componente indispensável desta compreensão.

A reforma de 1968, produzida em pleno vigor do autoritarismo, oferece elementos para uma interpretação desse triplo movimento. E também por isso, para além das inovações que trouxe à educação superior no país, seus ecos permanecem entre nós.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. MEC. **Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES) – Relatório**. Brasília, set./ 1986. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br>>. Acesso em: 06/06/2008.

BRETAS, Silvana Aparecida; VAIDERGORN, José. “Americanismo” e expansão do ensino superior brasileiro: alguns apontamentos. **28ª. Reunião Anual da ANPEd**. Outubro /2005. Disponível em : <<http://www.anped.org.br>>. Acesso em: 03/06/2008.

CARNOY, Martin. **Mundialização e reforma da educação: o que os planejadores precisam saber**. Brasília: UNESCO, 2002. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org>>. Acesso em: 02/06/08.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. “Política de ensino superior e renúncia fiscal: da reforma universitária de 1968 ao PROUNI”. **28ª. Reunião Anual da ANPEd**. Outubro /2005. Disponível em : <<http://www.anped.org.br>>. Acesso em: 02/06/2008.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Relume Dumará; UFRJ, 1996.

CASTELLO BRANCO, Carlos. **Os militares no poder**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2007.

---

<sup>11</sup> A esse respeito é ilustrativa a meta do Decreto que institui o REUNI: “O Programa tem como meta global a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano” (Decreto n 6.096/2007, Art. 1º, § 1º).

CORRALES, Javier. “Aspectos políticos na implementação das reformas educacionais”. **Documento n. 14**. Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe. Abril de 2000. Disponível em: <<http://www.oei.es>> Acesso em: 02/06/2008.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade reformanda: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior**. 2. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 2. ed. rev. aum. Porto Alegre / São Paulo, Editora Globo / Editora da Universidade de São Paulo, 1975.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. “Da cátedra universitária ao departamento: subsídios para discussão”. **23ª. Reunião Anual da ANPEd**. Caxambu: outubro/2000. Disponível em: <[www.anped.org.br](http://www.anped.org.br)>. Acesso em: 02/06/2008.

FERNANDES, Florestan. **Universidade brasileira: reforma ou revolução?** São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

FIALA, Robert. “Review of "International Handbook of Educational Reform," edited by Peter Cookson, Alan Sadovnik and Susan Semel”. **Contemporary Sociology**. Vol. 24, n. 1 (jan., 1995), pp. 62-64.

FULLAN, Michael. **The Three Stories of Education Reform**. Disponível em: <<http://www.pdkintl.org>>. Acesso em: 02/06/08

HEYNEMAN, Stephen P. **Reforma Educativa: o que é comum nos sistemas educativos de elevado desempenho**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br>> Acesso em: 02/06/2008. s.d.

KAISER, Charles. **1968 in America**. Music, politics, chaos, counterculture, and the shaping of a generation. Disponível em: <<http://www.orlok.com>> Acesso em: 04/06/2008

LIMA, Kátia Regina de Souza. Capitalismo dependente e “reforma universitária consentida”: a contribuição de Florestan Fernandes para a superação dos dilemas educacionais brasileiros. **28ª. Reunião Anual da ANPEd**. Outubro /2005. Disponível em : <<http://www.anped.org.br>>. Acesso em: 03/06/2008.

MARTINIC, Sergio. “Conflictos políticos e interacciones comunicativas en las reformas educativas en América Latina”. **Revista Ibero-Americana de Educação Setembro - Dezembro 2001**.

MAZZONI, José Rafael. “A Reforma Universitária e o Ciclo Básico”. **24ª. Reunião Anual da ANPEd**. Caxambu: outubro/2001. Disponível em: <[www.anped.org.br](http://www.anped.org.br)>. Acesso em: 02/06/2008.

NOGUEIRA, Jaana Flávia Fernandes. **Reforma da educação superior no governo Lula: debate sobre ampliação e democratização do acesso**. Brasília: UnB. Dissertação de Mestrado, 2008.

SAVIANI, Dermeval. **Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino**. São Paulo: Cortez: 1987.

SOUSA Jr, Luiz. “Reformas educativas e qualidade de ensino”. **24ª. Reunião Anual da ANPEd**. Caxambu: outubro/2001. Disponível em: <[www.anped.org.br](http://www.anped.org.br)>. Acesso em: 02/06/2008.

TEIXEIRA, Evandro. **1968 destinos 2008: passeata dos 100 mil**. Rio de Janeiro:

Textual, 2007.

VENTURA, Zuenir. **1968: o ano que não terminou**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006.

VIEIRA, S.L. **Desejos de reforma**: legislação educacional no Brasil Império e República. Brasília: Líber-Livro, 2008a.

\_\_\_\_\_. **Educação Básica**: política e gestão da escola. Brasília: Líber Livro, 2008b.

\_\_\_\_\_. **O (dis)curso da (re)forma universitária**. Fortaleza: Edições UFC, 1982.

\_\_\_\_\_. “O público e o privado na educação: cenários pós LDB”. *In*. BRZEZINSKI, Iria (org.) **LDB dez anos depois**: reinterpretação sob diversos olhares. São Paulo: Cortez, 2008c, p. 77-98.

\_\_\_\_\_. “Reforma(s) da educação superior”. **Educação Brasileira**. Brasília, v. 27, n. 55, jul./dez. 2005, p. 13-37.