

Cooperação Técnica Brasil-Estados Unidos na Reforma Universitária de 1968

Janaína Dias Cunha*

Resumo: A política educacional adotada pela ditadura civil-militar a partir de 1964 significou uma mudança em relação à plataforma do governo anterior. Os projetos de reforma universitária foram adaptados conforme os objetivos e a ideologia do governo autoritário. A postura internacional alinhada aos Estados Unidos proporcionou a assinatura de convênios de cooperação técnica entre o Ministério da Educação e Cultura (MEC) e a *United States Agency for International Development* (USAID). Tais acordos possibilitaram, além de empréstimos e financiamentos, intercâmbios entre professores e alunos dos dois países, e o estabelecimento de uma equipe de especialistas brasileiros e norte-americanos que contribuiu para a implementação da Reforma Universitária de 1968. A proposta deste trabalho é discutir os resultados destes acordos bilaterais, firmados entre Brasil e Estados Unidos entre os anos 1964 e 1968.

Palavras-chave: Acordos MEC-USAID – reforma universitária – ditadura civil-militar.

Abstract: The educational policy adopted by the Brazilian civilian-military dictatorship has signified a change in the previous government agenda. The university reform projects were adapted according to the goals and ideology of the authoritarian government. In the international field, the alignment to the United States provided agreements of technical cooperation reached between Ministério da Educação e Cultura (MEC) and United States Agency for International Development (USAID). Such agreements made possible loans and financial aids, exchanges programs for professors and students from both countries, and the creation of a team composed by Brazilian and North-American experts, which contributed to the execution of the university reform in 1968. The proposal of this paper is discuss the results of such agreements, signed by the two governments between 1964 and 1968.

Keywords: MEC-USAID Agreement – university reform – civil-military dictatorship.

A proposta deste trabalho é avaliar o impacto da cooperação técnica norte-americana sobre o planejamento e a reformulação do ensino superior, no contexto da ditadura civil-militar brasileira.¹

O período democrático que antecede o regime militar, especialmente o Governo João Goulart (1961-1964), foi rico em propostas de reformulação do ensino superior. As transformações econômicas e o processo de urbanização ocorridos no país, nas décadas de 1950 e 1960, provocaram um aumento da demanda por educação universitária, especialmente entre os jovens das camadas médias urbanas (CUNHA, 1982: 41-61).

* Graduada em História pela UFRGS. Mestranda em Educação pela Unisinos, bolsista do CNPq.

¹ Esta comunicação integra uma parte da pesquisa que está sendo desenvolvida no curso de mestrado do PPGEdU/Unisinos, sob a orientação da Prof^ª Dr^ª Berenice Corsetti. Tal análise tem por objetivo investigar os resultados da política educacional implantada pela ditadura civil-militar brasileira no processo de reestruturação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, entre os anos 1964 e 1971.

O incremento do número de concluintes do ensino médio, associado à ampliação da procura de quadros mais qualificados à ocupação de novos cargos profissionais criados a partir da expansão econômica, acarretaram um crescimento da busca por vagas no ensino superior. A incapacidade das universidades em atender as necessidades sociais de educação provocou uma crise no sistema educacional brasileiro, que foi se intensificando ao longo da década de 1960.

Esse contexto criou um ambiente propício para a discussão sobre como seria a melhor forma de reestruturar a universidade brasileira. Esse tema começou a ser debatido por diversos setores da sociedade: professores, pesquisadores, governantes e estudantes. Nessa conjuntura, surgiram propostas do movimento estudantil, como os projetos derivados dos seminários sobre reforma universitária organizados pela União Nacional dos Estudantes (UNE), entre os anos 1961 e 1963. Duas críticas com relação à universidade daquele período diziam respeito à estrutura educacional e à forma de acesso às mesmas. Para o movimento estudantil, a universidade era antidemocrática, inacessível à maioria da população, e funcionava apenas para a conservação de uma elite socioeconômica, como mantenedora do *status quo*. Era necessário universalizar a educação para toda a sociedade e democratizar o acesso ao ensino superior. Tais demandas foram incorporadas por João Goulart, que incluiu-as na pauta das Reformas de Base.

Com o golpe de 1964, as propostas discutidas durante o Governo Goulart foram então modificadas, para que se adequassem aos princípios que norteariam o regime militar. Orientada ideologicamente pela Doutrina de Segurança Nacional (DSN), teoria originada nos Estados Unidos e adaptada para o contexto brasileiro pela Escola Superior de Guerra (ESG), a ditadura colocava ênfase nos aspectos de segurança interna, com o objetivo de combater a “ameaça” do comunismo no país. O caráter oculto do “inimigo interno” ocasionou o aumento das atividades repressivas do Governo, o desrespeito pelas liberdades políticas dos cidadãos e pelo Estado de Direito. As estratégias adotadas visavam a neutralizar toda e qualquer oposição ao Governo (ALVES, 1985: 40-41).

A DSN, aplicada à educação, provocou o controle ideológico de professores e estudantes, bem como a perseguição política dentro de estabelecimentos de ensino. Surgiram as primeiras medidas repressivas dirigidas ao movimento estudantil. Ainda em 1964, o governo militar promulgou a Lei nº 4.464, conhecida como “Lei Suplicy”, por ter sido criada pelo então ministro da Educação, Flávio Suplicy de Lacerda. Essa lei extinguiu a UNE, estabelecia normas para a atuação dos estudantes nas escolas e faculdades, proibia a propaganda político-partidária por parte dos órgãos de representação discente, e ainda coibia

as greves estudantis. Foi seguida por outros atos e decretos-leis, todos com a mesma finalidade de conter a mobilização discente e aumentar o controle sobre esse grupo.

Ainda no campo das políticas educacionais, o projeto de “desenvolvimento com segurança” adotado pela ditadura atribuía ao ensino uma função importante. A educação deveria servir como *instrumento* do desenvolvimento nacional e contribuir com o crescimento econômico, de acordo com os preceitos da Teoria do Capital Humano.² Dessa forma, o discurso que defendia a necessidade da democratização do ensino, característico do período pré-1964, deu lugar ao da urgência da modernização da educação como parte de um projeto de governo, uma estratégia para o “progresso” do Brasil.³ A reformulação da universidade passava a ser encarada como um problema *técnico*, não mais uma questão *social*, como era considerada antes do golpe de 31 de março.

A política externa de alinhamento com os Estados Unidos, adotada pelo regime militar e incentivada através da aliança entre a elite brasileira e o capital internacional, permitiu a assinatura de convênios de cooperação técnica e financeira entre os dois países. Em realidade, a aproximação dos militares brasileiros com o governo norte-americano foi iniciada antes mesmo da queda de Jango. Acordos de cooperação técnica e suporte militar foram assinados entre as nações desde o início da década de 1950. Tais convênios, inseridos no contexto da Guerra Fria, faziam parte da Doutrina Truman. O Ponto IV dessa estratégia correspondia a assinaturas de tratados de assistência técnica, a ser prestada pelos Estados Unidos à América Latina, com a finalidade de promover o desenvolvimento e, dessa forma, garantir o alinhamento dos países assistidos com Washington.

Com a consolidação da Revolução Cubana, o Governo de John F. Kennedy, para evitar que surgissem insurreições semelhantes, através do lançamento da Aliança para o Progresso (ALPRO) em 1961, intensificou os programas de auxílio. Foi nesse período que a

² A Teoria do Capital Humano, desenvolvida por Theodore Schultz, considerava a educação formal e o treinamento realizados pelos indivíduos como investimentos na forma de *capital humano*. Na medida em que crescesse o nível educacional do indivíduo, cresceria também sua renda, pois sua produtividade estaria baseada na sua formação e treinamento. A produtividade do indivíduo resultaria, portanto, na maior ou menor quantidade de capital humano que ele possuísse. Essa teoria aplica às sociedades concluía que os investimentos humanos nestes campos (educação e treinamento) acarretariam o crescimento econômico dos países. O progresso e o desenvolvimento das sociedades estariam, dessa forma, relacionados ao investimento em educação e formação dos trabalhadores. Para uma crítica da teoria do capital humano ver ARAPIRACA (1982).

³ Este projeto de educação como fator do crescimento econômico foi exposto inclusive nos pronunciamentos oficiais. Em discurso ao Congresso Nacional, em 1966, Castello Branco afirmou: “Firmemente empenhado em abrir caminho para o desenvolvimento nacional, o Governo não tem poupado esforços e recursos no aprimoramento e expansão do ensino em todos os graus” (BRASIL, 1979: 59). Costa e Silva, seu sucessor, praticava a mesma retórica. Expondo as diretrizes governamentais para o ensino, afirmou em 1967: “Não se esquecerá o Governo de que não existe desenvolvimento sem tecnologia, nem tecnologia sem ciência, nem ciência sem educação. Vale dizer: em última análise, o processo de desenvolvimento é um processo educacional” (BRASIL, 1983: 185).

United States Agency for International Development (USAID), criada em 1958, começou a operar com a finalidade de colocar em prática os objetivos da política externa estadunidense (NOGUEIRA, 1999: 48). Os programas de ajuda externa promovidos pela USAID consistiam em empréstimos financeiros, doação de equipamentos, concessões de bolsas de estudo e custeio da vinda de técnicos para prestar assessoria aos países periféricos.

A partir de 1963, os programas da agência norte-americana sofreram uma reorientação, passando a privilegiar também a assistência à educação universitária. De acordo com Cunha (1982), o aumento da preocupação com o ensino superior deve ser entendido no contexto do conflito Leste-Oeste:

A chave para que o Brasil permanecesse uma “sociedade livre” e um “amigo próximo” dos Estados Unidos estava no ensino superior, pois o que os brasileiros pensariam nas gerações vindouras dependeria dos professores universitários que formam os dirigentes do país e os próprios mestres. (CUNHA, 1982: 170)

Nessa perspectiva, o financiamento do ensino superior passaria a constituir um programa específico da agência norte-americana, com o objetivo de promover e garantir o alinhamento ideológico com os Estados Unidos, inclusive nos estabelecimentos de ensino. O auxílio não ficaria restrito a financiamentos e empréstimos. A USAID passaria, além disso, a atuar junto aos órgãos federais de educação do país para assessorar no planejamento do ensino superior. Essa forma de atuação, através da cooperação técnica, permitiria à agência norte-americana adotar

um tipo de ação que implicava doutrinação e treinamento de órgãos e pessoas intermediárias brasileiras, com vistas obviamente a uma intervenção na formulação de estratégias que a própria AID pretendia fosse adotada pelos dirigentes, órgãos e instituições educacionais. (ROMANELLI, 1982: 210)

Essa estratégia implicava o consentimento, da parte dos intermediários brasileiros, das sugestões dos técnicos da USAID, com a conseqüente transferência de responsabilidades nas execuções dos programas propostos. O setor interno ficaria predisposto “não apenas a aceitar os programas de reformulação do sistema educacional, mas também a trabalhar e responsabilizar-se por sua execução” (ROMANELLI, 1982: 210).

Os acordos firmados entre os governos brasileiro e norte-americano, através do Ministério da Educação e Cultura (MEC) e da USAID, conhecidos como os “acordos MEC-USAID”, se inserem nesse contexto. Da mesma forma que a cooperação militar, os convênios com a agência norte-americana foram anteriores ao golpe civil-militar. Entretanto, foi a partir

de 1964 que esses convênios se intensificaram. Além disso, os acordos assinados pelo regime militar adquiriram um novo caráter: passaram a privilegiar também o *planejamento* do ensino no Brasil. Entre julho de 1964 e junho de 1968, foram firmados ao todo doze acordos,⁴ que versavam sobre o “aperfeiçoamento” dos diversos níveis de ensino.

Dos convênios firmados com a agência norte-americana, dois eram relativos à reforma universitária. O primeiro deles, “Acordo para o Planejamento do Ensino Superior”, assinado em junho de 1965, teve a finalidade de elaborar uma série de planos para a ampliação e reestruturação do sistema nacional de ensino superior. O convênio previu também “a criação de um quadro de técnicos em planejamento educacional brasileiro” e “o contrato pela USAID com instituição técnica competente dos Estados Unidos, de 5 assessores educacionais (americanos) para trabalhar com o grupo de educadores brasileiros, durante um período de 24 meses” (BRASIL, 1969: 12).

O segundo acordo, “Convênio de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior”, firmado em maio de 1967, manteve as mesmas finalidades do anterior. Contudo, estabeleceu prazo de vigência do acordo até 30 de junho de 1969 e reduziu de cinco para quatro o número de educadores brasileiros que veio a compor a Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior (EAPES), como passou a ser denominado grupo.

O Relatório da EAPES,⁵ entregue ao Ministério em agosto de 1968, adotava a mesma orientação ideológica do Governo. Para os técnicos da equipe mista, era necessário adequar o sistema educacional brasileiro ao modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo regime militar (ROMANELLI, 1982: 196). Dessa forma, o planejamento da expansão da rede escolar superior ficaria condicionado à previsão, através de estudo prévio, da demanda de mão-de-obra existente no mercado de trabalho.⁶ A ampliação do sistema de ensino universitário federal ficaria restrita ao aumento da capacidade da rede escolar superior já existente. A criação de universidades particulares para suprir a demanda por educação deveria ser estimulada.

Uma outra preocupação presente no relatório da EAPES estava relacionada à aplicação dos recursos destinados às instituições de ensino superior. Expressões como “racionalização dos recursos” e “otimização dos gastos” eram comuns no documento. A

⁴ Para a lista completa dos acordos firmados entre os órgãos MEC e USAID ver Romanelli (1982: 212-213).

⁵ “Relatório da Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior EAPES (Acordo MEC-USAID)” (BRASIL, 1969).

⁶ Esse princípio fica claro nas recomendações propostas no Relatório: “Na medida em que a Universidade estiver preparando e formando professores, técnicos, cientistas e profissionais imediatamente destinados às necessidades do desenvolvimento do país, estará cumprindo suas finalidades específicas (...) daí o cuidado especial que merece, na estrutura a Universidade, o estudo do mercado de trabalho profissional, sobretudo para a organização das carreiras e dos respectivos currículos” (BRASIL, 1969: 71).

reforma administrativa das instituições de ensino superior deveria, sobretudo, evitar a duplicação dos recursos para fins idênticos ou semelhantes. Nesse sentido, era sugerido o fim das cátedras, a adoção do sistema departamental, a reformulação dos currículos e um melhor aproveitamento das instalações já existentes.

As propostas da EAPES baseavam-se em uma concepção empresarial da educação. Tal princípio buscava aplicar a lógica das empresas privadas, fundamentada nos preceitos de produtividade e racionalização de recursos, às instituições de ensino.

Essa concepção empresarial também esteve presente nas propostas de Rudolph Atcon. Membro da USAID e especialista em planejamento universitário, Atcon já havia visitado e assessorado a reestruturação dos sistemas de ensino universitário em outros países da América Latina e Europa. No Brasil, Atcon havia atuado na criação da Campanha de Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior (CAPES), entre 1953 e 1956. Voltou ao país em 1965, a convite do Governo, para avaliar as universidades brasileiras e cooperar na reestruturação do sistema de ensino superior.

Para Atcon, a reforma administrativa da universidade brasileira deveria operar no sentido de adotar a estrutura organizacional de uma empresa particular. Em seu relatório, entregue ao MEC em 1966, afirmava:

Um planejamento dirigido à reforma administrativa da universidade brasileira, no meu entender, tem que se dirigir ao propósito de implantar um sistema administrativo tipo empresa privada e não do serviço público. Seguindo este pensamento me permiti falar, em todos os meios universitários visitados, da conveniência de estabelecer certos princípios que se vêm como fundamentais para a implantação de um sistema empresarial. Porque é um fato inescapável que uma universidade autônoma é uma grande empresa e não uma repartição pública. (ATCON, 1966: 82).

Os relatórios da EAPES e de Atcon serviram como base para os estudos realizados por novas comissões formadas pelo Governo: a comissão coordenada pelo General Carlos de Meira Mattos, criada em 1967, e o Grupo de Trabalho sobre a Reforma Universitária, criado no ano seguinte. Ambas tinham o objetivo de elaborar pareceres e diretrizes para a reformulação do ensino superior. As propostas dos dois grupos, apresentadas ao Governo em 1968, convergiam com as sugestões da EAPES e de Atcon.

Um outro fator, no entanto, era apontado pela Comissão Meira Mattos e pelo Grupo de Trabalho como relevante para a reforma educacional. Para o sucesso da reformulação seriam necessárias medidas de contenção da mobilização discente. As propostas dessas duas comissões tinham como objetivos reformular o sistema educacional de forma a

adequá-lo à política econômica do Governo e, ao mesmo tempo, conter a atuação dos estudantes.⁷

A legislação educacional imposta pelo regime a partir de 1964 operou, portanto, com base em dois princípios: reestruturação do sistema de ensino e contenção estudantil. Dessa forma, os Decretos-leis nº 53/66 e 252/67 estabeleciam as primeiras medidas para a reformulação estrutural das instituições de ensino, com base nas propostas apresentadas ao Governo e influenciadas pelos fundamentos oferecidos pelos técnicos da USAID. A Lei nº 5.540/68 e o Decreto-lei nº 464/69 deram continuidade a essas mudanças. Como medida de contenção, o Decreto-lei nº 477/69, complementar ao Ato Institucional nº 5, garantiria a “ordem”, através da repressão ao movimento estudantil, para a aplicação das reformas no ensino consideradas necessárias pelo regime.

Pode-se concluir, assim, que as medidas de reestruturação da educação superior foram formuladas por técnicos do Governo, com a cooperação intensa de agentes norte-americanos, e impostas de forma autoritária pelo regime, sem a participação dos demais setores da sociedade. A mobilização estudantil, intensificada a partir da assinatura dos acordos MEC-USAID, foi duramente reprimida pelos aparelhos repressivos da ditadura. De forma contrária ao que demandavam os estudantes, o acesso ao ensino não foi democratizado e o sistema educacional manteve seu caráter elitista e seletivo. Para acabar com o problema dos “excedentes”,⁸ o Governo adotou o exame vestibular unificado e classificatório, no qual seriam considerados aprovados apenas o número de candidatos equivalentes à quantidade de vagas ofertadas pelas instituições. O regime também conseguiu diminuir a demanda por ensino superior através da profissionalização do ensino médio, com a Lei nº 5.692/71, que reformava os ensinos de 1º e 2º graus. Com essa norma, o concluinte do ensino médio estaria apto para ingressar no mercado de trabalho, sem a necessidade de frequentar um curso superior.

Uma das instituições visitadas pelos técnicos da USAID e atingidas pela política educacional do período foi a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Sofreu diversos atos repressivos e autoritários impostos pela ditadura. Passou por um processo de reestruturação condizente com as modificações estabelecidas pela Lei de Reforma

⁷ Segundo Romanelli (1982: 226): “O investimento em educação, cuja importância se fazia cada vez mais evidente para o êxito da própria expansão, corria o risco de tornar-se um grande desperdício, se não se estruturasse todo o ensino e, ao mesmo tempo, não se acabasse com o protesto estudantil, mormente as greves, que haviam transtornado completamente as atividades escolares dentro das Universidades. As medidas de contenção do protesto se revelavam, assim, a única via capaz de impor a ordem e, ao mesmo tempo, as reformas. Essas medidas definem, assim, os aspectos assumidos pela reforma geral do ensino.”

⁸ Assim eram chamados os candidatos aprovados no vestibular, mas impedidos de ingressar na universidade devido à falta de vagas.

Universitária. E a partir disso, adotou, entre outras medidas, o sistema departamental, a matrícula por disciplinas, o exame vestibular unificado e o fim do sistema de cátedras.

O término do prazo de vigência dos acordos MEC-USAID não significou o fim da influência estrangeira no ensino do país. Nesses convênios ficava estabelecida a formação de uma equipe brasileira, previamente treinada pelos técnicos norte-americanos, atuando *permanentemente* no planejamento da educação. Nas décadas seguintes, o Banco Mundial passou a ocupar o lugar da USAID no que diz respeito ao estabelecimento de políticas educacionais para os países capitalistas periféricos.

Referências:

- ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)**. Petrópolis: Vozes, 1985.
- ARAPIRACA, José Oliveira. **A USAID e a Educação Brasileira: um estudo a partir de uma abordagem crítica da teoria do capital humano**. São Paulo: Autores Associados/Cortez, 1982.
- ATCON, Rudolph. **Rumo à Reformulação Estrutural da Universidade Brasileira: Estudo realizado entre junho e setembro de 1965 para a Diretoria do Ensino Superior do Ministério da Educação e Cultura**. Rio de Janeiro: MEC, 1966.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Diretoria do Ensino Superior. **Relatório da Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior EAPES (Acordo MEC-USAID)**. Brasília: MEC / Departamento de Imprensa Nacional, 1969.
- _____. Presidência da República. **Mensagens Presidenciais: 1965-1979**. Brasília: Câmara dos Deputados – Centro de Documentação e Informação, 1979.
- _____. Presidência da República. Presidente (1967-1969: Costa e Silva). **Pronunciamentos do Presidente: Tomo I**. Brasília: Secretaria de Imprensa e Divulgação, 1983. v.3.
- CUNHA, Luiz Antônio. **A Universidade Crítica: o ensino superior na república populista**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1982.
- NOGUEIRA, Francis. **Ajuda Externa para a Educação Brasileira: da USAID ao Banco Mundial**. Cascavel: Unioeste, 1999.
- ROMANELLI, Otaíza de. **História da Educação no Brasil: 1930 a 1973**. Petrópolis: Vozes, 1985.