

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO: MESTRADO
Área de concentração: Fundamentos da Educação

**A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA: DE PRINCÍPIO FUNDANTE ÀS
ORIENTAÇÕES DO BANCO MUNDIAL E SUA RELAÇÃO COM AS
REFORMAS ATUAIS DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL E NO
ESTADO DO PARANÁ**

LUIZ FERNANDO REIS

MARINGÁ
2002

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO: MESTRADO
Área de concentração: Fundamentos da Educação

**A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA: DE PRINCÍPIO FUNDANTE ÀS
ORIENTAÇÕES DO BANCO MUNDIAL E SUA RELAÇÃO COM AS
REFORMAS ATUAIS DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL E NO ESTADO DO
PARANÁ**

Dissertação apresentada por LUIZ FERNANDO REIS ao Programa de Pós-Graduação em Educação, área de Concentração: Fundamentos da Educação, da Universidade Estadual de Maringá, como um dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador:
Prof. Dr.: JEAN VINCENT MARIE GÜHUR

MARINGÁ
2002

Ficha catalográfica

Elaborada pela Biblioteca Central do Campus de Cascavel - Unioeste

R311a Reis, Luiz Fernando

A autonomia universitária: de princípio fundante às orientações do Banco Mundial e sua relação com as reformas atuais do ensino superior no Brasil e no Estado do Paraná. / Luiz Fernando Reis.— Maringá, PR: UEM, 2002.

341 f. ; 30 cm

Orientador: Prof. Dr. Jean Vincent Marie Gühur
Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Maringá.
Bibliografia.

1. Banco Mundial. 2. Autonomia universitária. 3. Política educacional. 4. Reforma universitária. 5. Governo Jaime Lerner (1995-2002). I. Gühur, Jean Vincent Marie. II. Universidade Estadual de Maringá. III. Título.

CDD 21ed. 378.1

LUIZ FERNANDO REIS

**A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA: DE PRINCÍPIO FUNDANTE ÀS
ORIENTAÇÕES DO BANCO MUNDIAL E SUA RELAÇÃO COM AS
REFORMAS ATUAIS DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL E NO ESTADO DO
PARANÁ**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Jean Vincent Marie Gühur – UEM

Prof. Dr. Antonio Bosco de Lima - Unioeste

Prof. Dr. João Luiz Gasparin – UEM

17 de dezembro de 2002

Dedico este trabalho:

À minha companheira Manoela de Carvalho e à minha filha Maria Fernanda de Carvalho Reis, que são razão e estímulo, neste mundo, para continuar acreditando e lutando por um outro mundo que supere a lógica do capital e se organize de acordo com os interesses históricos daqueles que vivem de seu trabalho. Pois, como dizia José Martí, “sem utopia a vida se transforma numa mera travessia para a morte.”

Aos meus pais, Antônio Santos Reis e Lurdes Reis, uma vida - de lutas, sacrifícios, alegrias e conquistas - dedicada aos filhos.

Ao meu irmão Carlos Antonio Reis, que “ficou em casa, segurando as pontas” para que eu pudesse estudar.

Aos trabalhadores (docentes e técnicos) das universidades estaduais de Londrina, Maringá e do Oeste do Paraná que, durante a mais longa greve da história deste país, demonstraram que a coragem, a resistência e a organização autônoma e independente dos trabalhadores continuam sendo o único e melhor caminho para superar a intransigência, a prepotência e a insensibilidade dos governos que conduzem, sob o ponto de vista do capital, as reformas do Estado e das políticas para a educação superior neste país.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Dr. Jean Vincent Marie Gühur, pela orientação acadêmica, pela compreensão e paciência, contribuições cruciais no processo de elaboração e conclusão deste trabalho.

Ao Professor Dr. João Luiz Gasparin pela contribuição teórica e pelas sugestões que enriqueceram este trabalho.

Ao Professor Dr. Antonio Bosco de Lima, pelo companheirismo militante e pelas sugestões no processo de desenvolvimento deste trabalho.

Aos docentes e colegas do Mestrado em Educação, área de concentração Fundamentos da Educação, UEM – Universidade Estadual de Maringá.

À minha irmã e companheira de trabalho, Solange de Fátima Reis Conterno, com a qual eu divido disciplinas no Colegiado de Enfermagem, que se multiplicou por duas para “dar conta” do trabalho na minha ausência.

Aos pesquisadores do NEPPS – Núcleo de Estudo e Pesquisa em Políticas Sociais, pelo apoio e contribuição teórica, em especial às professoras Dr^a Francis Mary Guimarães Nogueira e Dr^a Maria Lúcia Frizon Rizzotto.

Aos companheiros Roberto Antonio Deitos e João Batista Zanardini pela colaboração e Fátima Vilas Boas pela preocupação solidária.

Aos colegas do Colegiado do Curso de Enfermagem da Unioeste que acreditam na possibilidade de construção de uma universidade socialmente compromissada com a qualidade do ensino, da pesquisa e da extensão.

Aos familiares e amigos que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste trabalho, em especial à Maria Leide Carvalho, Rodolfo Francisco de Carvalho, Fabio Luiz Conterno, Alfredo Carvalho e Genádio Santos Sobrinho (Federal).

“ALGUMAS PESSOAS SE CONFORMAM EM SER APENAS UM NÚMERO NESSA GIGANTESCA BOLSA DO PODER [O ‘NEOLIBERALISMO’]. ALGUNS SE CONFORMAM EM SER ESCRAVOS. (...) EM TROCA DE VIVER MAL E DAS MIGALHAS QUE O PODER LHE CONCEDE, ALGUMAS PESSOAS SE VENDEM, SE CONFORMAM, SE RENDEM. EM QUALQUER PARTE HÁ ESCRAVOS QUE SE CONSIDERAM FELIZES POR SER DESSA FORMA. EM QUALQUER PARTE DO MUNDO HÁ HOMENS E MULHERES QUE DEIXAM DE SER HUMANOS E OCUPAM SEU LUGAR NO GIGANTESCO MERCADO DE DIGNIDADES.

MAS EXISTEM AQUELES QUE NÃO SE CONFORMAM, EXISTEM OS QUE DECIDEM SER INCÔMODO, EXISTEM OS QUE NÃO SE VENDEM, EXISTEM OS QUE NÃO SE RENDEM. EM TODO O MUNDO EXISTEM OS QUE RESISTEM A SER ANIQUILADOS NESTA GUERRA. EXISTEM OS QUE DECIDEM LUTAR.

EM QUALQUER LUGAR DO MUNDO, EM QUALQUER MOMENTO, UM HOMEM OU UMA MULHER QUALQUER SE REBELA E TERMINA ROMPENDO COM A ROUPA QUE O CONFORMISMO LHE TECEU E QUE O CINISMO PINTOU DE CINZA. UM HOMEM OU UMA MULHER QUALQUER, DE QUALQUER COR E UMA LINGUA QUALQUER, DIZ E SE DIZ: “JÁ BASTA!”

SUBCOMANDANTE MARCOS (EZLN)

REIS, Luiz Fernando. **A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA: DE PRINCÍPIO FUNDANTE ÀS ORIENTAÇÕES DO BANCO MUNDIAL E SUA RELAÇÃO COM AS REFORMAS ATUAIS DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL E NO ESTADO DO PARANÁ.** (341 folhas). Dissertação (mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Orientador: Prof. Dr. Jean Vincent Marie Gühur. Maringá, 2002.

RESUMO

O presente trabalho analisa as políticas para a educação superior que vêm sendo implementadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso, na esfera federal, e pelo governo Lerner, no estado do Paraná. A “concessão” da autonomia às universidades constitui-se numa das diretrizes que orientam essas políticas. A análise de tais políticas é desenvolvida a partir de documentos e projetos produzidos e divulgados pelo governo federal e estadual procurando apreender o texto e sua tradução em termos de propostas de reforma da educação superior pública. A análise das políticas que vêm sendo implementadas no Brasil e no estado do Paraná implica em compreendê-las na sua relação com o atual reordenamento do capitalismo que tem nos organismos internacionais os principais artífices desse processo. O Banco Mundial e o FMI, especialmente, a partir da década de 80 com a crise do endividamento dos “países em desenvolvimento”, vêm assumindo um papel relevante na reestruturação da economia dos países devedores. O pacote de medidas do Banco Mundial para o ajuste dos países devedores inclui o corte dos gastos sociais, um profundo processo de privatização e a abertura da economia ao capital estrangeiro. As políticas educacionais recomendadas pelo Banco Mundial aos países devedores se integram de forma articulada ao conjunto das políticas de ajuste. As orientações do Banco Mundial têm enfatizado que o financiamento estatal das universidades públicas se constitui numa prioridade equivocada nos “países em desenvolvimento”. Para o Banco Mundial a “concessão” da autonomia às universidades se constitui no instrumento para reformar os sistemas de educação superior, possibilitando que a universidade pública possa buscar fontes alternativas de recursos, com vistas a sua auto-sustentação financeira. Essa concepção de autonomia se opõe frontalmente à autonomia universitária consagrada na Constituição Federal brasileira, em 1988. A autonomia universitária, o financiamento do ensino superior pelo Estado, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão são princípios e diretrizes construídos historicamente e, como tais, resultam dos embates permanentes entre grupos e classes sociais com projetos de universidade e de sociedade distintos. Partindo desse entendimento, os objetivos do presente trabalho consistem em apreender, brevemente, o que caracteriza a autonomia universitária em diversos momentos da história dessa instituição; analisar as recomendações do Banco Mundial para os “países em desenvolvimento” no que tange à reforma dos seus sistemas de ensino superior, destacando-se o papel estratégico atribuído à “concessão” de autonomia; examinar as políticas do governo Fernando Henrique Cardoso, no Brasil, e Jaime Lerner, no Paraná, quanto à reforma do sistema de educação superior e, de modo específico, os seus desdobramentos para a autonomia universitária. Tais políticas governamentais, em grande medida, traduzem as orientações do Banco Mundial para a reforma educacional nos “países em desenvolvimento”.

Palavras-chaves: Banco Mundial; Autonomia Universitária; Política Educacional; Reforma Universitária; Governo Jaime Lerner (1995-2002).

REIS, Luiz Fernando. **THE UNIVERSITY AUTONOMY: FROM FOUNDING PRINCIPLE TO THE GUIDANCE OF THE WORLD BANK AND ITS RELATION WITH THE CURRENT REFORMS OF HIGHER EDUCATION IN BRAZIL AND IN PARANÁ STATE.** (341 pages). Dissertacion (Master in Education) – State University of Maringá. Supervisor: Prof. Dr. Jean Vincent Marie Gühur. Maringá, 2002.

ABSTRACT

This paper aims on analyzing the politics to University which have been introduced by Fernando Henrique Cardoso's government into Federal scope, and Lerner's government, in Paraná State. The autonomy "concession" to universities is constituted in one of guidelines that directs these politics. The analysis of such politics is developed up from documents and projects produced and spread by the Federal and State governments, trying to grasp the text and its translation considering the proposals of reform on public university education. The analysis of those politics, which have been introduced in Brazil and in Paraná State, implies on understanding them on its relationship with this current reorganization of capitalism, knowing that, international organizations are the main authors of this process. The World Bank and IMF, mainly, from 80ies on, with the crises of debt from "developing countries", has been assuming a very relevant role on restructure of economy on debtor countries. The package of decisions from the World Bank, taking into account these debtor countries, includes cuts on social expenses, a deep privatization process and an opening of economy to foreign capital. Some educational politics recommended by the World Bank to debtor countries are integrated in a very articulated way to the politics set of adjustment. Advises of the World Bank have been emphasizing that state-owned financing of public universities has a wrong priority on "developing countries". For the World Bank, the "concession of autonomy" to the universities is an instrument to change the Educational system of the University, allowing the public University to search for alternative sources of finance for self-support. This conception of autonomy goes straightly against the autonomy of University, which was established on Federal Constitution, in 1988. The university autonomy, the financing of university education by the State, the unbreakable union of teaching, research and extension are principles and directions historically built and, as such, come from a continuous confrontation among some groups and social classes with distinct projects of University and society. So, the goals of this present paper aim on: grasping, briefly, what features the university autonomy in several moments of the history from this institution, worldwide and in Brazil, analyzing the World Bank recommendations for "developing countries" observing their reform of systems from University education, pointing out a strategic role given to concession of autonomy, examining the politics of Fernando Henrique Cardoso's government in Brazil and Lerner's government in Paraná, specially, their utmost attitudes towards the university autonomy.

Key-words: World Bank; University Autonomy; Educational Politic; University Reform; Jaime Lerner Government (1995-2002).

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Despesas com as IFES relativas às despesas correntes da União, sem inativos, pensionistas e precatórios – valores em milhões de, a preço de janeiro de 2000 (IGP-DI, FGV)	232
Tabela 2 - Recursos repassados pelo Poder Executivo às IEES do Paraná por meio dos Termos de Autonomia - 1999-2000	268
Tabela 3 - Relação entre a receita do ICMS (Cota Parte do Estado) e o valor anual repassado pelo governo do Paraná às IEES no período de 1994 a 2002	275
Tabela 4 - Evolução do número de alunos de graduação, servidores docentes e técnicos-administrativos, cursos de graduação e de pós-graduação strictu sensu nas IEES do Paraná - 1994-2001 ..	276
Tabela 5 - Evolução das matrículas em cursos de graduação por dependência administrativa no Paraná - 1995-2001	277
Tabela 6 - Evolução das matrículas em cursos de graduação por dependência administrativa no Brasil - 1995-2001	278
Tabela 7 - Percentuais da receita do ICMS – Cota Parte do Estado - repassado pelo governo do Paraná às IEES nos anos de 1999-2002 comparados ao ano de 1997.....	286
Tabela 8 - Evolução em valores nominais dos gastos executados com educação no estado do Paraná	288
Tabela 9 - Comparativo entre a proposta do governo e o orçamento aprovado na Assembléia Legislativa para as universidades – Exercício Financeiro de 2002	290

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CNE	Conselho Nacional de Educação
ANDES	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
APIESP	Associação Paranaense dos Dirigentes das Instituições Estaduais de Ensino Superior Público
CES/CNE	Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação
CONED	Congresso Nacional de Educação
CRAFE	Conselho de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado
DCE	Diretório Central dos Estudantes
ENEP	Encontro Estadual do Ensino Superior Público do Paraná
FASUBRA	Federação dos sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras
IEES	Instituições Estaduais de Ensino Superior
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Pedagógicas
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PNE	Plano Nacional de Educação
PIB	Produto Interno Bruto
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UEM	Universidade Estadual de Maringá
UEPG	Universidade Estadual de Ponta Grossa
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNICENTRO	Universidade Estadual do Centro-oeste do Paraná
UNIOESTE	Universidade Estadual do Oeste do Paraná
UNESPAR	Universidade Estadual do Paraná
UPE	União Paranaense dos Estudantes

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
2. O PROCESSO DE CRIAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DAS UNIVERSIDADES: CONSTRUÇÃO E DESCONSTRUÇÃO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA	26
2.1. As primeiras universidades: a construção da autonomia como princípio fundante	27
2.2. O fortalecimento dos estados nacionais e a desconstrução da autonomia universitária	44
2.3. Século XIX: tentativas de resgate da autonomia universitária e a afirmação de modelos contemporâneos de universidade	52
2.3.1. O modelo universitário francês	53
2.3.2. O modelo universitário alemão	56
2.3.3. O modelo universitário norte-americano	63
3. A LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL REPUBLICANA E O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA AUTONOMIA DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS	69
3.1. Universidade brasileira: uma história recente	69
3.2. Reforma Rivadávia: a Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental da República (Decreto nº 8.659/11)	72
3.3. Reforma Carlos Maximiliano: a reorganização do ensino superior (Decreto nº 11.530/15)	77
3.4. Reforma Rocha Vaz (Decreto nº 16.782 a/25)	83
3.5. O Estatuto das Universidades Brasileiras (Decreto nº19.851/31)	90
3.6. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024/61) e a política da Ditadura Militar para o ensino superior no período de 1964 -1968	105
.....	125

3.7. A Reforma Universitária da Ditadura Militar (Lei nº 5.540/68)	
3.8. Constituição Federal de 1988: a consagração da autonomia universitária como norma auto-aplicável	146
4. AS ORIENTAÇÕES DO BANCO MUNDIAL: A “CONCESSÃO DA AUTONOMIA” COMO INSTRUMENTO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA PRIVATISTA DO ENSINO SUPERIOR NOS “PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO”	157
4.1. A emergência do Banco Mundial como formulador de políticas educacionais para os “países em desenvolvimento”	160
4.2. As orientações do Banco Mundial para a reforma da educação superior nos “países em desenvolvimento”	163
4.3. Diferenciação institucional: fomento ao desenvolvimento de instituições não-universitárias	170
4.4. Diversificação das fontes de recursos: a privatização como resposta à restrição fiscal	173
4.5. A concessão da autonomia como instrumento para operacionalizar a reforma da educação superior	188
5. A REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: UM PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO EM ANDAMENTO	193
5.1. As tentativas do Governo Fernando Henrique para “regulamentar” a autonomia das universidades: PEC 233-a e PEC 370	194
5.2. Autonomia universitária na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96)	200 209
5.3. Reforma Administrativa e autonomia universitária	225
5.4. MEC: mais do que um balanço, uma confissão	
5.5. O Plano Nacional de Educação e suas repercussões para a educação superior e a autonomia das universidades	237
6. POLÍTICAS DO GOVERNO LERNER PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO PARANÁ (1995-2002): A “CONCESSÃO DA AUTONOMIA PLENA” ÀS IEES COMO INSTRUMENTO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA	250

REFORMA PRIVATISTA RECOMENDADA PELO BANCO MUNDIAL	
6.1. As políticas para o ensino superior no Paraná implementadas durante a primeira gestão do Governo Lerner (1995-1998)	251
6.2. CRAFE: instrumento de intervenção na autonomia de gestão financeira das universidades estaduais paranaenses	261
6.3. SETI e APIESP: uma relação de confiança ou cumplicidade?	264
6.4. Termo de Autonomia das IEES: um ensaio da reforma recomendada pelo Banco Mundial	267
6.5. A resistência organizada como possibilidade de contraposição à reforma privatista que vem sendo implementada no Paraná	282
6.6. As ações da SETI e o debate sobre a concessão da autonomia plena às universidades: “até se chegar a um consenso”!?	291
6.7. O Projeto 032/02: a “regulamentação” da autonomia no âmbito das universidades paranaenses	301
	312
7. CONCLUSÃO	322
REFERÊNCIAS	

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objeto as políticas para a educação superior que vêm sendo implementadas pelo governo federal e pelo governo Lerner no Estado do Paraná e seus nexos com as orientações do Banco Mundial para a reforma dos sistemas educacionais dos chamados países em desenvolvimento. A “concessão da autonomia” às universidades públicas integra, com destaque, estas políticas, desde 1995. O governo federal tem argumentado que, face à escassez de recursos, seria necessário “alterar radicalmente a relação entre as universidades e o Poder Público. A reforma necessária implica duas mudanças estruturais de grande alcance que envolvem a gestão e o financiamento. **A boa gestão da universidade exige autonomia de decisão e execução**” (BRASIL, 1995a, p. 2, grifo nosso). O governo Lerner, em sintonia com o governo federal, desde o início de sua gestão vem defendendo, como diretriz de seu governo para o ensino superior, a “concessão da autonomia plena” às instituições estaduais de ensino superior (IEES). Para o governo estadual “**A conquista da autonomia plena das universidades e faculdades estaduais** – a autonomia administrativa e de gestão patrimonial deverá complementar a autonomia didático-científica que as IES já exercem” (PARANÁ, 1999b, p. 2, grifo nosso).

Os objetivos do presente trabalho consistem em apreender, brevemente, o que caracteriza a autonomia universitária em diversos momentos de história dessa instituição; analisar as recomendações do Banco Mundial para os países periféricos no que tange à necessária reforma do seu ensino superior, destacando-se o papel estratégico atribuído à “concessão” de autonomia; examinar as políticas do governo Fernando Henrique Cardoso, no Brasil, e Jaime Lerner, no Paraná, quanto à onda reformista no sistema de ensino superior e, de modo específico, na que concerne à autonomia universitária.

A opção em analisar as Políticas para a educação superior implementadas no Brasil e, particularmente, no Paraná, relacionando-as com as orientações do Banco Mundial, é uma tentativa de responder às inquietações que emergiram desde a época de minha militância no movimento estudantil. Tais inquietações permaneceram quando passei a atuar mais sistematicamente no Fórum

Paranaense em Defesa da Escola Pública, Gratuita e Universal¹ e no Comitê em Defesa do Ensino Superior Público do Paraná². Os movimentos em defesa do ensino superior público do Paraná, apesar de alguns avanços, têm se caracterizado por uma fragilidade teórica e político-organizativa muito grande no enfrentamento às políticas governamentais. O caráter eventual e assistemático das discussões e as respostas meramente conjunturais a tais políticas têm nos mostrado que é preciso fazer outro caminho para enfrentá-las. De certa forma, a realização desse trabalho é uma tentativa de realizar um “acerto de contas” com essas inquietações.

A escolha da temática é motivada, também, pela percepção da escassez e da necessidade de estudos que possam contribuir para a compreensão das políticas para a educação superior que vêm sendo implementadas no estado do Paraná, pelo governo Lerner.

Tenho consciência que o estudo de uma temática dessa envergadura sobre um período recente da história não é uma tarefa fácil, pode gerar controvérsias no campo político e teórico e suscitar questionamentos quanto ao seu rigor acadêmico dado que uma pesquisa com estas características dificulta, em parte, o “necessário distanciamento” do objeto. Mas, por outro lado, ao desconsiderar os temas atuais “nega-se à História a sua particular fertilidade no trato das grandes questões de nosso tempo, reduzindo as nossas possibilidades de ação consciente e conseqüente na história” (XAVIER, 2001, p. 09).

Penso que aqueles que estão se defrontando cotidianamente com as conseqüências das atuais políticas educacionais estão desafiados a integrar o esforço conjunto de um grupo de pesquisadores da área educacional que, apesar

¹ O Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública, Gratuita e Universal atualmente é composto por cerca de 300 entidades filiadas. De acordo com NUNES e EVANGELISTA (apud, Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública, Gratuita e Universal, 1996, p. 13) em abril de 1990, em Maringá, foi proposta a criação do Fórum em Defesa da Escola Pública. Em 18 de junho do mesmo ano, na UFPR, foi realizada a sua primeira sessão, onde se deu a sua instalação oficial. Em Cascavel, a 31 de agosto, e em Londrina, a 15 e 16 de novembro, ainda no mesmo ano, foram realizadas sessões destinadas a discutir e deliberar sobre a sua organização e consolidação.

² O Comitê em Defesa do Ensino Superior Público do Paraná foi criado em 25/09/1988, no 4º Encontro das Instituições de Ensino Superior do Paraná, realizado em Londrina. Nesse encontro discutiu-se a sua institucionalização com a aprovação de seu primeiro estatuto (SINTEEMAR, 2002). O Comitê é composto por diversas entidades (sindicatos de trabalhadores do ensino superior, associações docentes, associações de servidores técnico-administrativos e diretórios centrais de estudantes) e desde a sua criação, tem buscado se constituir no espaço de discussão e organização do conjunto dos movimentos representativos dos diferentes segmentos da comunidade acadêmica do Estado do Paraná.

dos “riscos”, vêm desenvolvendo investigações em torno das políticas implementadas atualmente pelos diferentes níveis de governos.

Tais políticas estão reorientando o sistema educacional no Brasil e no Paraná, dificultando, ainda mais, a luta pelos princípios da gratuidade, da universalidade e a afirmação das forças políticas que defendem a universidade como instituição pública, socialmente referenciada. Em face dessas constatações acredito que a problemática aqui investigada seja relevante, na medida em que se faz necessário conhecer de forma mais sistemática os fundamentos dessas políticas, para subsidiar os movimentos organizados da comunidade acadêmica e da sociedade nas discussões que freqüentemente abordam, dentre outras, a questão da autonomia e financiamento das universidades públicas.

Analisar as políticas para a educação superior que vêm sendo implementadas pelo governo federal e pelo governo Lerner implica em buscar compreendê-las na sua relação com o atual reordenamento do capitalismo que tem nos organismos internacionais os principais artífices desse processo, buscando captar os fundamentos teóricos que tem embasado as políticas educacionais que vêm sendo implementadas.

Atualmente estamos vivendo sob o impacto de um reordenamento global do modo capitalista de produção, que tem como fundamento teórico o chamado neoliberalismo. A aplicação das propostas “neoliberais” tem desdobramentos teórico-práticos importantes quanto à política econômica e à regulação estatal das políticas sociais.

De acordo com Petras (1997, p. 18):

As políticas neoliberais podem ser resumidas em cinco metas essenciais: estabilização (de preços e contas nacionais); **privatização (dos meios de produção e das empresas estatais)**; liberalização (do comércio e dos fluxos do capital); desregulamentação (da atividade privada) e **austeridade fiscal (restrições aos gastos públicos)**. Tais políticas têm sido implementadas em diversos graus e diferentes formas na América Latina (grifo nosso).

Uma das características marcantes do chamado neoliberalismo é a presença de um poder organizado que transcende o poder dos Estados nacionais, através de uma rede de organismos multilaterais, que elabora políticas

para os diversos setores e campos de atuação social. Dentre esses organismos, que atualmente vêm assumindo um papel relevante na definição dos rumos da economia mundial, ganharam grande destaque o FMI - Fundo Monetário Internacional e o BIRD, conhecido genericamente como Banco Mundial.

De acordo com Soares (1996, p. 20-21), a partir de 1980, com a crise do endividamento dos chamados países em desenvolvimento, esses organismos passaram a figurar como agentes centrais do gerenciamento das precárias relações de crédito internacional. O Banco Mundial passou a desempenhar papel estratégico na reestruturação econômica dos países devedores com vistas a assegurar que esses países honrassem seu compromisso quanto ao pagamento da dívida externa e adequassem suas economias aos novos requisitos do capital globalizado.

O pacote de medidas do Banco Mundial para o ajuste dos países devedores, inclui o corte dos gastos sociais, um profundo processo de privatização e a abertura da economia às importações e ao capital estrangeiro. De acordo com Leher (1998, p. 92):

As tensões decorrentes dos custos sociais do ajuste, por um lado e da implementação das políticas neoliberais que aprofundam a fratura social, por outro lado, têm obrigado o Banco a se dedicar à estratégia política com vigoroso empenho. Edwards (1995, p.12) constata que a pobreza pode colocar em risco as reformas e, por isso, **preconiza a criação de novas instituições educacionais que possam conferir estabilidade política aos países em processo de ajuste.** O objetivo, assevera Edwards, é evitar “impulsos políticos míopes de curto prazo” que afastem os países das reformas em favor do populismo, o dirigismo e eventualmente do caos. Entre essas novas instituições sobressai um novo sistema educacional (grifo nosso).

As políticas educacionais propostas pelo Banco Mundial se integram de forma articulada ao conjunto das políticas de ajuste, como instrumento para aliviar as conseqüências da exclusão estrutural, que vêm sendo verificada nos países devedores. Leher (1998, p. 228) ressalta os nexos entre as políticas econômica e educacional:

[...] as reformas na educação não são estranhas ou contraditórias com o plano de estabilização, ao contrário estão em consórcio

com os objetivos econômicos, contribuindo para a reestruturação produtiva e, sobretudo, para criar as condições políticas necessárias a uma estabilização prolongada.

O governo de Fernando Henrique Cardoso, desde o início do primeiro mandato, em janeiro de 1995, tem implementado ações com vistas a reformular o sistema educacional brasileiro. Dentre essas ações destacam-se a aprovação da nova LDB (lei 9.394/96), as regulamentações da nova Lei através de Decretos Presidenciais, Portarias Ministeriais e Pareceres do Conselho Nacional de Educação; a Reforma Administrativa³, instituída pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.

No estado do Paraná, o governo Lerner também desencadeou uma série de iniciativas com vistas à reformulação do sistema estadual de educação superior. Dentre essas iniciativas, aprovadas e/ou em discussão, destacam-se: a lei nº 11.500/96 que regulamentou a prestação de serviços pelos servidores das universidades; a proposta de reintrodução do ensino pago nas IEES paranaenses formalizada através de três projetos de lei apresentados por deputados da bancada governista⁴.

Integrou, também, as iniciativas do governo Lerner para reconfigurar a educação superior no estado a proposta, não publicizada, de transformar as IEES em Agências Sociais Autônomas⁵, que foi exercitada como “balão de ensaio” nos

³ A Reforma Administrativa estabeleceu, como possibilidade, o retorno da contratação dos servidores públicos pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho; a flexibilização da estabilidade dos servidores estatutários, permitindo-se a demissão por insuficiência de desempenho e no caso das despesas com pessoal excederem o limite máximo fixado em lei complementar e, ainda, a possibilidade da celebração de contrato de gestão entre os órgãos da administração direta e indireta e o poder público, fixando metas de desempenho para cada órgão ou entidade, ampliando-se a autonomia gerencial, administrativa e financeira dos mesmos.

⁴ Esses projetos são os seguintes: o projeto de lei 564/96, apresentado pelo deputado Eduardo Lacerda Trevisan (PTB), em 04 de dezembro de 1996, que “institui a ‘**GRATUIDADE SELETIVA**’ [grifo no original] no Ensino Público Superior do Paraná”; o projeto 173/01, apresentado pelo deputado Divanir Braz Palma (eleito pelo PPB, foi filiado ao PST e atualmente encontra-se filiado ao PFL). O projeto 173/01 que autorizava “o Poder Executivo a restringir a gratuidade nos cursos de graduação oferecidos pelas universidades públicas estaduais”, foi apresentado, em 09 de maio de 2001. Tal projeto foi considerado inconstitucional pela Comissão de Constituição e Justiça da Assembléia. Com isso, o deputado reformulou o projeto 173/01 e o reapresentou, em 27 de maio de 2002, na forma do projeto 392/02 que “autoriza o Poder Executivo a restringir a gratuidade nos cursos de graduação oferecidos pelas universidades públicas estaduais”. Tal projeto também foi considerado inconstitucional.

⁵ Tal proposta circulou, de forma apócrifa, na forma de projeto de lei. Tal projeto, de acordo com a ementa propunha alterar “o regime jurídico das Instituições de Ensino Superior - IES mantidas pelo Governo do Paraná para o de Agência Social Autônoma.” Essa “proposta” de projeto de lei veio à tona no final do ano de 1996 e sofreu forte rejeição por parte da comunidade universitária.

Termos de Autonomia provisórios celebrados nos anos de 1999 e 2000 entre o Poder Executivo e as administrações superiores das IEES e acabou se consolidando como proposta formal de “concessão de autonomia” às universidades por meio do projeto 032/02.

O projeto 032/02, apresentado pelo Poder Executivo, visava:

[...] adequar à legislação vigente, o exercício da autonomia das Universidades Públicas Estaduais, **em complemento** ao disposto nas Constituições Federal e Estadual e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em prol da sociedade paranaense (PARANÁ, 2002a, p. 1, grifo nosso)

Tal projeto de lei, apresentado em 18 de fevereiro de 2002, está em tramitação na Assembléia Legislativa do Estado do Paraná.

A “concessão da autonomia” às universidades é parte integrante do processo desencadeado pelos governos federal e do estado do Paraná, que visa a redefinição do papel do Estado na oferta, organização e financiamento da educação superior.

O Banco Mundial tem afirmado que o financiamento integral das universidades públicas com recursos do Tesouro do Estado constitui-se numa prioridade equivocada “nos países em desenvolvimento”. Tais países deveriam, de acordo com o ponto de vista do Banco, repassar essa responsabilidade ao mercado e criar mecanismos através dos quais as universidades públicas pudessem arrecadar recursos, por meio de fontes alternativas, com vistas à sua auto-sustentação financeira. Dessa forma, o Estado poderia, em grande parte, se isentar dessa obrigação, privilegiando outras áreas sociais, consideradas prioritárias. De acordo com essa concepção caberia ao Estado, não mais o financiamento integral, mas apenas a coordenação da execução das políticas para a educação superior.

O Banco propõe a “concessão” da autonomia financeira às universidades públicas como instrumento para implementar a reforma da educação superior desobrigando assim o Estado do dever de financiar integralmente as atividades desenvolvidas nas universidades públicas. A Constituição Federal brasileira, ao consagrar a autonomia de gestão financeira para as universidades públicas,

associada a outros preceitos constitucionais, atribuiu ao Estado o dever de financiar integralmente as universidades oficiais/públicas/estatais.

A “concessão” da autonomia é o eufemismo utilizado pelo Banco Mundial para defender a implementação da privatização das universidades públicas. Tal fato já ocorreu em países onde foram postas em prática, integralmente, as orientações do Banco Mundial, como foi o caso do Chile.

Ao analisar a proposta de reforma da educação superior do Banco Mundial contida no documento *“La Enseñanza Superior: Las lecciones derivadas de la experiencia”*, Leher (2000) cita alguns trechos de tal documento onde se explicitam que a “concessão” de autonomia às universidades públicas o mecanismo, indispensável, para privatização das mesmas. De acordo com o referido autor:

O documento [do Banco Mundial] afirma: **“uma maior autonomia institucional é a chave para o êxito da reforma do ensino estatal de nível superior, a fim de diversificar e usar os recursos mais eficientemente”** (p. 69). O documento prossegue, postulando que “as instituições autônomas respondem melhor aos incentivos para melhorar a qualidade e aumentar a eficiência” (p.70). (...) No Brasil, prossegue o documento, “a proibição por lei da cobrança de mensalidades criam rigidez e ineficiência na administração” (p.70). Inversamente “uma base diversificada de recursos é a melhor garantia de autonomia institucional. **A autonomia é um conceito vazio quando as instituições dependem de uma fonte única de financiamento fiscal**” (p.71) (LEHER, 2000, p. 6, grifo nosso).

A Constituição Federal de 1988, numa direção inversa às orientações do Banco Mundial, determina que **“as universidades** gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e **obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”** (grifo nosso).

O confronto entre os documentos do Banco Mundial e a Constituição Federal brasileira explicita que a oposição entre a concepção de autonomia do Banco e aquela consagrada na atual Constituição Federal reside fundamentalmente no modelo universitário por ela consagrado, a “universidade de pesquisa⁶”, e no padrão de financiamento das universidades brasileiras. Em

⁶ O artigo 207 da Constituição Federal, ao determinar que as universidades obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão consagrou, de acordo com a

outros termos, a autonomia financeira das universidades, prescrita pelo Banco Mundial, está em oposição à autonomia de gestão financeira consagrada na Constituição Federal de 1988. Apesar de serem aparentemente idênticas essas posições encerram um antagonismo inconciliável.

O Banco preconiza a autonomia financeira das universidades, ou seja, a remoção de qualquer impedimento legal para que as universidades possam arrecadar recursos, seja com a venda de serviços à iniciativa privada, seja com a cobrança de mensalidades dos estudantes ou com qualquer outra iniciativa que contribua para desonerar o Tesouro do Estado.

A Constituição Federal de 1988 determinou como obrigação do Estado o dever de financiar as universidades públicas. Citando uma série de preceitos constitucionais que justificam o repasse de verbas públicas para as universidades oficiais, Ranieri (1994, p. 130) assim se expressa:

O Estado mantém a universidade porque é seu dever promover e incentivar a educação (art. 205 da Constituição federal), o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas (art. 218 da Constituição Federal), com o objetivo primordial de construir uma sociedade livre, justa e solidária, além de garantir o desenvolvimento nacional (art. 3º, I e II da Constituição Federal), valorizando, sob este aspecto, a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (art. 206 da Constituição Federal).

O governo de Fernando Henrique Cardoso vem tentando, desde o início de sua primeira gestão, reformular a Constituição Federal flexibilizando a autonomia consagrada no artigo 207. O MEC, em julho 1995, divulgou um documento onde apresentava “A Política para as Instituições Federais de Ensino Superior”. Nesse documento o MEC estabeleceu:

A política do governo, para as universidades contém, portanto, como pontos essenciais:

- 1) **Promover a plena autonomia de gestão administrativa e financeira** das universidades federais, preservando sua condição atual de entidade de direito público.
- 2) A autonomia de gestão administrativa deverá incluir o poder de cada universidade decidir autonomamente sobre a sua política de pessoal, incluindo contratações e remunerações, observados

concepção do Banco Mundial, o chamado modelo “universidade de pesquisa”.

parâmetros mínimos comuns de carreira docente e de pessoal técnico-administrativo.

3) o governo federal definirá orçamento global para cada universidade, que será repassado em duodécimos e administrado autonomamente por cada uma delas.

[...]

6) **As universidades serão estimuladas a buscar fontes alternativas de recursos junto a outras esferas do poder público e à iniciativa privada** [grifos nosso] para ampliar o atendimento a outras demandas sociais que não o ensino. (BRASIL, 1995a, p. 3)

No Paraná, o Governo Lerner, a exemplo do governo federal, anuncia que pretende “conceder” a autonomia plena às universidades paranaenses. A “concessão da autonomia” às universidades constitui-se no fio condutor da proposta de reformulação da educação superior que vem sendo buscada pelo governo Lerner desde o início de sua gestão, em janeiro de 1995.

No estado do Paraná a autonomia universitária tornou-se bandeira comum do governo, da comunidade empresarial, das administrações superiores das universidades e dos movimentos representativos de estudantes e servidores docentes e técnico-administrativos. Entretanto esse consenso, aparente, em torno da autonomia universitária se desfaz quando começam a explicitarem-se os diferentes entendimentos sobre o significado e os propósitos dessa autonomia para os vários atores sociais envolvidos na discussão da problemática.

O conceito de autonomia universitária tem sido objeto de muitas polêmicas e o seu significado alvo de muitas disputas. Lima Neto e Amaral (1996, apud SGUISSARDI, 1998a, p. 29) alertam que:

O conceito (de autonomia), no entanto, encerra tamanha diversidade de compreensões que se tornou palavra de ordem comum entre contrários, cada qual, evidentemente, dele se utilizando para antagônicos propósitos públicos e privados.

Os diferentes atores envolvidos nessa disputa de significados e propósitos da autonomia universitária dividem-se, fundamentalmente, em dois blocos antagônicos. No primeiro bloco situam-se movimentos da comunidade universitária que se expressam por meio dos diretórios centrais de estudantes e das associações e sindicatos representativos dos servidores docentes e técnico-administrativos. Tais movimentos, embora nem sempre compartilhem de pontos

de vista idênticos, buscam na concretização da autonomia universitária, consagrada na Constituição Federal de 1988, “uma nova relação entre o Estado e a universidade, no sentido de atribuir uma maior agilidade, transparência e qualidade social ao padrão de gestão das universidades públicas financiadas pelo Estado” (LODI; LIMA NETO, 1998, p. 49).

No segundo bloco, alinham-se o governo, representantes da comunidade empresarial e, também, integrantes da comunidade acadêmica que defendem a “concessão da autonomia” às universidades como instrumento “para, no bojo da crise das contas públicas, abrir novos espaços para a progressiva transferência dessa responsabilidade [do Estado] para os setores privados”, (LODI; LIMA NETO, 1998, p. 49) oferecendo às universidades alternativas que permitam às mesmas a ampliação de seus orçamentos com recursos de outras fontes, tais como a venda de serviços e a cobrança de mensalidades dos estudantes.

A autonomia universitária, o financiamento do ensino superior pelo setor público (Estado), a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão fazem parte daqueles “princípios e diretrizes construídos historicamente” (DOURADO; OLIVEIRA, 1999, p.18). Ancorado nesta compreensão, o presente trabalho inicia, no primeiro capítulo, analisando o processo de construção da autonomia universitária. A análise aborda, de modo sucinto, como surgiu a instituição universitária, no século XIII, e de que maneira lutou para construir e reconstruir a sua autonomia, frente ao poder eclesiástico e civil, ao longo de quase nove séculos de história.

O segundo capítulo tem como objeto de estudo a universidade no Brasil, focalizando-se o período republicano, examinando-se a legislação educacional que normatizou o sistema de ensino superior, desde a Reforma Rivadávia (1911) até Constituição Federal de 1988 que consagrou, no artigo 207, a autonomia universitária como princípio constitucional. A análise ocupa-se da caracterização da autonomia universitária, seu teor e seus limites constantes em alguns documentos normativo-legais onde está materializado o resultado dos debates travados sobre o tema, no decorrer do século XX.

No terceiro capítulo a autonomia universitária é analisada sob o enfoque das orientações emanadas do Banco Mundial. Através da descrição e análise de diversos documentos divulgados pelo Banco, procura-se identificar os pontos

centrais da reforma do sistema de ensino superior que, sob a ótica do Banco, os “países em desenvolvimento” devem implementar.

Os debates travados em torno da autonomia da instituição universitária, especialmente, na Europa (primeiro capítulo) e no Brasil (segundo capítulo) e o papel crescente do Banco Mundial na definição das políticas de reforma do ensino superior, em curso nos países periféricos (terceiro capítulo), constituem os pontos de ancoragem para a compreensão das políticas que vêm sendo implementadas pelo governo federal, em âmbito nacional, e pelo governo Lerner, no estado do Paraná. Essas políticas são objeto de análise do quarto e quinto capítulos. A análise é desenvolvida com base em documentos e projetos produzidos e divulgados pelo governo federal e pelo governo do estado do Paraná, procurando analisar o texto e a sua tradução em termos de propostas e políticas de reforma do sistema público de educação superior.

No quarto capítulo são analisadas as ações e propostas do governo federal dando destaque aos projetos que propõem a regulamentação da autonomia das universidades federais e a política oficial em relação ao sistema federal de educação, veiculada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e pelo Plano Nacional de Educação.

No quinto capítulo são analisadas as políticas implementadas no estado do Paraná, pelo governo Lerner, de 1995 até o presente. A análise focaliza, com destaque especial, os “Termos de Autonomia”, celebrados nos anos de 1999 e 2000 entre o governo do Estado e as administrações superiores das IEES paranaenses. Constituiu-se, também, em objeto de análise o projeto 032/02, apresentado pelo Poder Executivo, que pretende regulamentar o exercício da autonomia nas universidades paranaenses e que expressa de forma mais completa a proposta de reforma da educação superior no Paraná que vem sendo buscado pelo governo Lerner, desde o início de sua gestão em 1995.

O recorte do objeto de investigação pode parecer demasiadamente amplo, em termos de período histórico. Mas a opção por tal recorte tem como fundamento a necessidade de explicitar que a autonomia, enquanto princípio fundante da universidade, assumiu diversas feições nos embates travados com todos os tipos de poderes constituídos no decorrer da história. O embate atual, patrocinado pelo Banco Mundial, constitui apenas um momento do processo de

reconfiguração do Estado, exigido pelo movimento de recomposição e reordenamento do capital mundial. A opção assumida dentro de tal perspectiva tem uma contrapartida necessária e limitante: desenvolver um estudo de caráter nitidamente exploratório.

Deve-se ressaltar ainda que nos dois primeiros capítulos, a análise da autonomia universitária enquanto prática em processo constante de elaboração, envolve as suas diversas dimensões. São as dimensões hoje consagradas: didático-científica, administrativa, de gestão financeira e patrimonial. Todavia, nos três últimos capítulos, focaliza-se quase que exclusivamente a “autonomia de gestão financeira”. O embate explícito, tanto nos documentos do Banco Mundial como nas políticas do governo federal e do estado do Paraná, está efetivamente centrado nesta dimensão, considerando-se as demais como não-objeto de controvérsia ou até já como resolvidas. Entendemos que a autonomia didático-pedagógica está sendo solapada cada vez mais por diversas práticas implantadas, entre as quais se destaca o “provão”, instrumento de controle do “produto da graduação”. O mesmo concerne à autonomia acadêmico-científica uma vez que as agências de fomento e/ou as parcerias instituídas com a iniciativa privada tendem a definir cada vez mais a pauta do que a universidade deve e pode pesquisar. Portanto, a delimitação feita no estudo não significa negar nem escamotear estas outras dimensões da autonomia, mas apenas sinalizar que merecem um estudo próprio e que, sob diversos aspectos, estão envolvidas na “onda reformista” do MEC e da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do Paraná (SETI) e constituem, assim, elementos do famigerado processo “concessão de autonomia”.

2. O PROCESSO DE CRIAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DAS UNIVERSIDADES: CONSTRUÇÃO E DESCONSTRUÇÃO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA.

O conceito de autonomia universitária constitui-se num objeto em disputa e tem sido utilizado com diversos propósitos, inclusive para justificar ações de diferentes atores sociais que se antagonizam na proposição de diferentes formas de organização, funcionamento e financiamento das universidades no Brasil. Também em outros países, o debate sobre a autonomia universitária continua desenvolvendo-se num terreno semeado por divergências do qual germinam muitas polêmicas.

Ao longo da história, quase milenar, das universidades verificaram-se muitos embates, avanços e retrocessos em relação à sua autonomia. Portanto, a autonomia universitária não pode ser compreendida como um conceito estático, mas como um conceito historicamente construído e como tal, foi e continua sendo constantemente redimensionado.

Para recuperar o debate sobre a autonomia universitária descrevemos, sucintamente, o processo de criação da universidade⁷, enquanto instituição, e a conquista de sua autonomia como uma característica singular, que lhe distinguiu de qualquer outra instituição educacional até então existente. Inicialmente identificamos que necessidades a fizeram nascer, no início do século XIII, e como se afirmou, naquele momento, a autonomia das mesmas diante dos poderes eclesiásticos e leigos.

Depois de descrever o processo de institucionalização da universidade como entidade autônoma, analisamos, de forma concisa, os diferentes embates travados pelas universidades, ao longo de quase mil anos de história, para preservar a sua autonomia diante dos poderes externos, interessados em estender o seu controle sobre as universidades. Tais embates se acentuaram, a partir do século XIV, com a emergência dos Estados nacionais e do poder temporal leigo, representado especialmente pelas monarquias centralizadas. A progressiva centralização estatal das universidades, implementada pelas

⁷ O termo universidade é empregado enquanto “comunidade (mais ou menos) autônoma de mestres e alunos reunidos para assegurar o ensino de um determinado número de disciplinas em um nível superior” (VERGER, 1990).

monarquias nacionais, acarretou o conseqüente declínio da autonomia das mesmas. Desse período em diante, praticamente até o século XVIII, as universidades com muitos esforços conseguiram preservar precariamente parte de sua autonomia, diante do poder estatal.

A partir do século XIX, com a ascensão de regimes liberais, a autonomia das universidades começa a ser paulatinamente resgatada como princípio estruturante de diferentes modelos universitários que se consolidaram naquele século e adentraram no século XX como referenciais para a organização de sistemas universitários em todo o mundo. Alguns desses modelos universitários – francês, alemão e norte-americano – são abordados no final deste capítulo em função da influência de tais modelos no processo de constituição e consolidação do sistema de ensino superior no Brasil.

2.1 AS PRIMEIRAS UNIVERSIDADES: A CONSTRUÇÃO DA AUTONOMIA COMO PRINCÍPIO FUNDANTE

As primeiras universidades surgiram na Europa ocidental. Não é possível estabelecer, de forma exata, a data da criação destas, mas, pode-se indicar Bolonha, Paris, Oxford e Salerno como contemporâneas⁸. Nos importa mais compreender as necessidades históricas que as fizeram nascer do que fixar a data precisa de sua criação. Tais instituições tanto por sua estrutura institucional quanto por seu papel social não tinham precedente histórico, constituindo-se numa experiência singular (CHARLE; VERGER, 1996, p. 14).

A universidade enquanto instituição social foi uma criação específica da civilização ocidental, nascida na França, Itália e Inglaterra, e constituiu-se num elemento marcante na história da educação. O estudo específico do processo de criação da universidade não pode ser realizado abstraindo-a do conjunto dos sistemas educativos e da história das sociedades nas quais foi gerada.

⁸ Para Rossato (1998) a definição precisa da data de criação das primeiras universidades depende do critério adotado pelos diversos autores (carta de autorização do imperador, bula papal, registros históricos da própria instituição). De acordo com o autor citado, Bolonha foi a primeira instituição a atingir o estatuto de universidade. Foi reconhecida pelo imperador Frederico Barba Roxa em 1158 e pelo papa em 1291. A Universidade de Paris teria surgido no século XII, sendo constituída oficialmente pelo rei e pelo papa no ano de 1231. A carta de fundação da Universidade de Salerno foi outorgada pelo imperador Frederico II em 1231, apesar de haver registros de sua existência em 1099. A Universidade de Oxford teria surgido por volta de 1167 como conseqüência, dentre outras, do retorno de estudantes vindos de Paris.

De acordo com Manacorda (1992, p. 161):

Os séculos depois do ano 1000 são aqueles que, estudados do ponto de vista educacional, viram surgir os mestres livres e as universidades e, do ponto de vista mais geral da história econômica e social, são os séculos do nascimento das comunas e das corporações de artes e ofícios: os séculos em suma, do primeiro desenvolvimento de uma burguesia urbana.

Podemos afirmar que as universidades surgiram como uma das respostas necessárias aos problemas e dilemas enfrentados diante da emergente sociedade burguesa num movimento de continuidade e ruptura com a velha sociedade.

Nos séculos XI e XII ocorreu o renascimento geral da atividade comercial, favorecido pelas cruzadas, que contribuiu para criar um clima social favorável à transformação da vida escolar no ocidente e ao nascimento das universidades (VERGER, 1990, p. 23). A atividade comercial provocou o aparecimento e desenvolvimento das cidades e o nascimento de uma classe social nova, cuja condição já não era determinada pelas relações com a terra. Esse movimento trouxe em si uma civilização nova, um futuro novo que subverteria o estatuto agrário e feudal.

Para Verger (1990, p. 26-27) as cidades do século XII não se distinguiam das vilas apenas por sua importância quantitativa. Elas se opunham ao campo que as rodeavam pelo fato de oferecerem aos que vinham habitá-las condições econômicas, sociais e políticas completamente novas.

O surgimento dos novos centros urbanos que, especialmente na Itália, subtraem-se do poder feudal e se organizam em forma de comunas⁹, contribuiu para um grande despertar de toda a atividade cultural e educativa. O desejo inicial das cidades era obter uma Carta de Franquia, através da qual o senhor das terras onde se localizava a cidade reconhecia o direito da comunidade administrar os seus interesses comuns e estabelecia obrigações fixas por parte dos habitantes em relação ao senhor feudal. Tal Carta garantia maior liberdade e independência aos integrantes das comunidades urbanas para desenvolver suas atividades, livrando-se dos abusos e da exploração do senhor feudal.

⁹ Comunas eram cidades que, na Idade Média, obtinham do senhor do feudo, onde se localizavam, uma Carta que lhes concedia autonomia político-administrativa. Eram equivalentes ao que hoje conhecemos como município.

No século XIII as comunidades urbanas já tinham alcançado relativa independência em relação ao poder senhorial e, geralmente, possuíam um Conselho responsável pela administração da cidade. Os magistrados, líderes da comunidade, desempenhavam funções administrativas e tomavam decisões que afetavam quase todas as atividades ligadas à vida urbana: cuidavam da manutenção dos edifícios públicos, tomavam conta dos mercados e feiras, exerciam certo controle sobre os preços, salários e sobre as condições de trabalho (MACEDO, 1993, p. 27-28). Esses magistrados exerciam funções, hoje, definidas como poder público.

A respeito das novas condições sociais, econômicas e políticas que as cidades, organizadas em forma de comunas, oferecia aos seus habitantes, Ranieri (1994, p. 21-22) destaca:

- a. em primeiro lugar, a divisão do trabalho, que propicia o surgimento dos ofícios, comerciais e artesanais, organizados sob a forma de “corporações” (também denominadas *universitas*), pessoas jurídicas reconhecidas pela autoridade pública, detentoras de autonomia interna.
- b. em segundo lugar, a liberdade, obtida no mais das vezes em virtude de negociações e compromissos que conferiam à comuna certa autonomia refletida em garantias jurídicas, fiscais e militares aos seus habitantes.

Os ofícios ligados à atividade urbana se organizaram em corporações muito fechadas, com suas leis, suas regras, sua administração e um sistema de aprendizagem minuciosamente estruturado. Essas corporações, denominadas *universitas*, se organizavam juridicamente, elaborando estatutos que às vezes eram reconhecidos pelo poder público. Segundo Macedo (1993, p. 30) “As corporações eram agrupamentos econômicos através dos quais os integrantes conseguiam expressar coletivamente seus interesses.” Para Clark (1977 apud RANIERI, 1994, p. 35), as corporações da Idade Média caracterizaram-se, essencialmente, pelo exercício de “um pequeno monopólio, sobre determinado tipo de trabalho em território definido.”

Os estatutos das corporações estabeleciam normas que procuravam regular as relações externas da corporação com o poder público, o mercado (aquisição das matérias primas e venda dos produtos) e as relações internas dos

integrantes da corporação (mestres, sócios, aprendizes e diaristas assalariados). Os estatutos dispunham, ainda, sobre o número e a idade dos aprendizes, o tempo de duração e o pagamento da aprendizagem, a forma de manutenção diária do aprendiz e os exames finais que possibilitavam ao aprendiz tornar-se mestre e exercer seu ofício como autônomo (MANACORDA, 1989, p. 161-162).

Essas corporações ganharam um contorno jurídico melhor definido no século XIII sendo reconhecidas pelo poder público como pessoas jurídicas, investidas de uma parte da autoridade pública, com exercício autônomo de suas atividades.

A autonomia das corporações era exercitada, como vimos anteriormente, tanto no sentido interno, quanto no sentido externo. Internamente essa autonomia se materializava no direito de criar e reformar seus estatutos, de impor aos seus membros uma disciplina interna e expulsar os desobedientes; externamente a autonomia se caracterizava pelo fato de o poder público não poder dirigir-se direta e individualmente aos membros da corporação (VERGER, 1990, p. 27).

Essas corporações - *universitas*¹⁰ - vão contribuir para a construção de novas relações que rompem com o caráter servil de dependência, presente na sociedade feudal. Os homens passaram a se associar livremente, através do exercício de um ofício, para defenderem seus interesses comuns. A respeito dessas associações, organizadas na forma de corporações, Verger (1990, p. 27) afirma:

Tais associações criavam não dependências verticais como aquelas que, na sociedade feudal, ligavam o homem ao seu senhor, mas comunidade de iguais; o juramento que os ligava era livremente consentido e as obrigações que lhes criava, previamente discutidas e publicadas em estatutos suscetíveis de serem reformados; no interior da corporação uma hierarquia de graus podia existir (aprendiz, valet, mestre), mas não tinha caráter escravizante; de um grau a outro a promoção era considerada normal e fazia-se através de exames públicos.

As transformações que estavam ocorrendo produziram importantes inovações na vida escolar. Ranieri (1994, p. 35) afirma que “foi o corporativismo

¹⁰ Janotti (1992, p. 25) adverte que a palavra universidade (*universitas*) passa a adquirir o significado que lhe atribuímos hoje, somente no decorrer do século XV. De acordo com Rossato (1998, p. 24-25) até o século XV “a palavra universidade era tomada, no sentido atribuído então, para designar todas as formas de associações e comunidades.”

que distinguiu as universidades medievais de todos os regimes educacionais até então utilizados e garantiu-lhes a sobrevivência enquanto instituição.” Para Mialliaret; Vial (1981 apud ROSSATO, 1998, p. 15) se “até o século XI , a situação da escola no ocidente era muito medíocre, discreta herança originada há mais de dois séculos dos limitados esforços dos carolíngios” algumas condições do final do século XI e início do século XII vão favorecer a expansão da escola e a criação das universidades.

O contato com outros povos, propiciado pelas cruzadas e pelo comércio, abriu as portas da Europa para a entrada das tradições e da cultura antiga que tinham sobrevivido melhor no Oriente. Numerosas traduções para o latim dos principais textos, do fim da Antigüidade, da filosofia grega e de seus comentaristas e dos autores árabes espalharam-se pela Europa.

A Itália, através de Veneza, estava em contato direto com o império grego e forneceu um certo número de tradutores que puderam trabalhar diretamente com alguns originais. A Sicília constituiu-se numa civilização bastante próspera e original baseada num trilingüismo (latim, grego e árabe) que fez dela uma região privilegiada para a atividade dos tradutores que se interessaram, sobretudo pelos manuscritos científicos. A Espanha se notabilizou e forneceu o maior número de traduções, graças ao brilhantismo da civilização muçulmana espanhola nos séculos X e XI (VERGER, 1990 p. 24).

O resultado do esforço desses tradutores contribuiu para a divulgação do pensamento de grandes sábios gregos (Euclides, Arquimedes e Ptolomeu), para um conhecimento mais aprofundado das obras de Hipócrates e Galeno e para o conhecimento, no final do século XII, de quase toda a obra de Aristóteles. Além disso, foram traduzidos para o latim muitos tratados árabes e comentários de obras gregas sobre Matemática, Ciências Naturais, Medicina e Astronomia. A universidade, criada no decorrer desse processo, tornar-se-ia a grande herdeira dessa cultura greco-romana.

As transformações sociais e o contato com a cultura clássica produziram, ao longo do século XIII, importantes mudanças na vida das escolas do ocidente tanto do ponto de vista de sua orientação pedagógica quanto de sua organização e de seu papel social. De acordo com Ranieri (1994, p. 35-36), durante os séculos XI e XII, o ensino na Europa, com a exceção de algumas escolas leigas que

existiam na Itália, foi monopolizado pela igreja que lhe imprimia um caráter fechado e local. As escolas eram ligadas às abadias, mosteiros e catedrais e se destinavam basicamente à formação de religiosos.

No final do século XI, nos centros urbanos de maior importância, algumas escolas se destacaram das demais devido ao nível de cultura que proporcionavam e que poderia ser considerado como ensino superior em contraposição ao ensino elementar (noções de leitura, escrita e cálculo), de nível medíocre, oferecido na maioria das outras escolas. Nessas “escolas de nível superior”, na maioria dos casos ligadas às grandes catedrais, praticavam-se os estudos voltados às artes liberais, à teologia e à dialética sob a influência de numerosas traduções de textos da Antiguidade Clássica postas à disposição de mestres e alunos, do retorno ao direito romano, e da elaboração de novas obras do direito canônico (VERGER, 1990, apud RANIERI, 1994, p. 36). Propagaram-se, assim, os estudos nas áreas clássicas – direito, artes (filosofia), teologia e medicina que se constituíram no alicerce da universidade medieval (RANIERI, 1994, p. 36).

Em determinados centros urbanos desenvolveram-se escolas de mestres livres, desvinculados da igreja, que contando apenas com a sua reputação, ensinavam aqueles que aceitavam pagar pelos seus serviços. Em Paris, esse tipo de escola destacou-se, sobretudo, nas Artes Liberais. Dezenas de mestres dedicavam-se ao ensino da Gramática, da Lógica ou da Retórica. O desenvolvimento dessas escolas constituiu uma nova categoria de trabalhadores, os mestres livres, que faziam do ofício de ensinar uma forma de subsistência. Esses trabalhadores que surgem espontaneamente vão constituir-se, mais tarde, numa corporação de ofício.

A igreja preocupada em formar clérigos instruídos, necessários aos novos tempos, e premida pelo desenvolvimento espontâneo dessas escolas livres, procura reorganizar suas escolas e controlar as outras. Para reafirmar seu monopólio em matéria escolar, mantido desde a alta Idade Média, instituiu o sistema de licença docente¹¹. Através desse sistema para organizar-se uma

¹¹ De acordo com Ranieri (1994, p.35), a licença docente era a única permissão para ensinar, oficialmente reconhecida. Sua validade se circunscrevia à alçada da Diocese em que fora concedida, o que reforçava o monopólio eclesiástico local e o caráter regional das escolas, dificultando assim a difusão de conhecimentos.

escola era necessário obter uma autorização de ensino, outorgada em cada diocese pela autoridade episcopal.

Em 1179, o III Concílio de Latrão, convocado pelo papa Alexandre III, reconhecendo o crescimento da demanda escolar, reafirmou a obrigação de todos os estabelecimentos eclesiásticos estenderem o ensino aos leigos pobres, denunciou a venda da licença docente e os obstáculos criados contra aqueles que, munidos de licença docente, queriam livremente ensinar. Exortava os mestres, responsáveis pela direção das escolas, para que não impedissem os clérigos capacitados de ensinar os outros, pelo menos fora dos muros das cidades. O referido Concílio proclamou o princípio da gratuidade do ensino, visto que cada igreja catedral deveria criar benefícios aos mestres para que ensinassem gratuitamente. Proclamou, ainda que os escolásticos¹² deveriam conceder gratuitamente a licença docente a todos os que a requisitassem e fossem considerados aptos (MANACORDA, 1989, p 143).

Essa deliberação parece constituir-se num reconhecimento, por parte da igreja, da impossibilidade de suas escolas darem conta da demanda colocada, e da legitimidade daqueles que possuindo uma formação suficiente pudessem por sua vez ensinar e manter escolas livres. Essa decisão ao mesmo tempo em que possibilita uma relativa liberdade de ensinar, na figura dos mestres livres, afirma o monopólio da igreja sobre todas as atividades de ensino através da concessão da licença. Entretanto, é inegável que tal decisão contribuirá para a generalização das escolas e para universalização da licença que passa a ser concedida gratuitamente.

No século XIII as escolas multiplicaram-se, especialmente as “escolas de nível superior”, localizadas nas grandes cidades ao lado das catedrais. Em certas cidades o afluxo de mestres e de estudantes constituiu-se num problema. Em Paris, por exemplo, havia todo um bairro da cidade que se transformara em bairro das escolas. Num curto espaço de tempo a multiplicação do número de alunos e da oferta de mestres livres, portadores da licença docente, propiciou condições que favoreceram a criação de escolas leigas nesses locais, abertas a estudantes e professores de qualquer nacionalidade, o que lhes dava um caráter de universalidade.

¹² O termo escolástico utilizado refere-se ao eclesiástico que dirigia uma escola ligada a uma igreja catedral.

A igreja estabelece princípios gerais, mas, não regulamenta os problemas práticos colocados pela multiplicação de mestres e alunos que vão exigir respostas quanto à organização do ensino, concessão da licença de ensinar, remuneração de professores, dentre outros.

Essa ausência de regulamentação obrigou os mestres a se organizarem para negociar diretamente com os escolásticos as condições práticas para a outorga da licença e para regulamentar a remuneração de seu ensino. Também os estudantes, especialmente os estrangeiros, se agruparam para a defesa de seus interesses em relação aos mestres e à sociedade, geralmente, hostil aos mesmos. Esses agrupamentos se tornaram cada vez mais poderosos e contribuíram para organizar a vida estudantil estabelecendo regras, proibições e privilégios.

A organização desses mestres e estudantes se processa simultaneamente com o movimento geral de desenvolvimento urbano caracterizado por um novo modelo de organização do trabalho e de vida assentado nas corporações, conforme já descrito anteriormente.

Outro aspecto qualitativo importante da transformação das escolas no século XII foi a modificação da pedagogia e do conteúdo dos estudos graças às traduções dos textos da cultura greco-romana e de inúmeros tratados e comentários árabes de tais textos nas áreas de Matemática, Ciências Naturais, Medicina e Astronomia. Os numerosos textos novos que haviam surgido vão contribuir para uma renovação dos métodos e objetivos do ensino.

[...] os métodos e os próprios objetivos do ensino haviam mudado completamente. O estudo não era mais apenas propedêutico a uma leitura inteligente da sagrada escritura: com a dialética podia-se, agora, isolar da massa dos textos um certo número de problemas (*quaestiones*) filosóficos e científicos, nos quais o homem interrogava sobre si mesmo, o mundo, Deus. (...) Nas escolas do século XII, o saber tornou-se outra vez uma finalidade desinteressada; visava ele a propor, evidentemente não contra mas ao lado do texto revelado, um sistema coerente de mundo. (VERGER, 1990, p. 30)

Essas novas condições da vida escolar são caracterizadas pelo crescimento do número de escolas nas cidades, pela multiplicação dos mestres e estudantes, pela modificação dos conteúdos e objetivos de ensino e pelo aparecimento dos mestres livres. Esses mestres livres, munidos de licença

docente concedida por autoridade episcopal, que sendo clérigos ou leigos, ensinam também aos leigos, ensinavam fora das escolas episcopais e freqüentemente fora dos muros das cidades para evitar a concorrência.

Os mestres livres logo compreenderam que o seu trabalho não se resumia ao trabalho do clérigo em sua igreja e descobriram também que os métodos e a finalidade de seu ensino e de sua pesquisa deveriam ser autônomos, ou seja, definidos por eles próprios sem interferência de qualquer poder externo. Essa dupla tomada de consciência da especificidade social de seu trabalho vai impulsionar o movimento de criação das universidades colocando como problema a busca da autonomia da universidade em relação à igreja, num primeiro momento, e ao Estado, num segundo momento.

Os mestres livres ensinavam especialmente as artes liberais do trívio e do quadrívio¹³ e também outras disciplinas. Esses mestres livres, que atuavam sob a tutela jurídica da igreja, contribuíram para constituir as universidades. Em Salerno, Itália, já antes do ano 1000, existia a tradição da prática médica que paulatinamente assumiu o caráter de uma escola teórica. Em Bolonha, na segunda metade do século XI teve início o ensino do direito romano (MANACORDA, 1989, p. 145-146).

O surgimento das primeiras universidades, conforme o significado que a elas atribuímos nos dias de hoje¹⁴, não pode ser imputado apenas ao desenvolvimento linear dos organismos escolares puramente clericais.

As universidades foram primeiramente constituídas na Itália e na França. Como nos referimos anteriormente, na Itália as escolas leigas desenvolveram-se paralelamente às escolas clericais, e na França inúmeros mestres livres, sob supervisão de autoridade episcopal, se instalaram e ministravam ensino privado em resposta à grande demanda de saber que havia se apoderado de parte da Europa.

Desde o início, as ciências leigas, medicina e direito, por exemplo, adquiriram na Itália e na França autonomia, direção própria, por meio da organização de faculdades independentes dos poderes eclesiástico e laico. Essas

¹³ De acordo com o dicionário Aurélio, trívio era o nome dado, durante a Idade Média, à divisão inferior das artes liberais, a qual abrangia a gramática, a retórica e a dialética e o quadrívio se constituía das quatro disciplinas matemáticas, a saber: aritmética, geometria, música e astronomia.

¹⁴ Instituições de educação de nível superior.

escolas particulares funcionavam de maneira autônoma, sob a responsabilidade de um mestre que firmava contrato com seus alunos. As primeiras escolas de direito surgiram no norte da Itália desde o final do século XI, em particular em Bolonha; as escolas de medicina mais antigas são as de Salerno, no Sul da Itália (CHARLE; VERGER, 1996, p. 15).

No decorrer do século XII, mestres formados nas diversas escolas italianas começaram a se deslocar para outras regiões da Europa. Por volta da metade do século XII, foram instaladas em Paris escolas de direito e medicina sob direção de mestres, geralmente formados na Itália. Essas novas disciplinas conheceram logo um grande sucesso, apesar das desconfianças da igreja que as julgavam profanas, pois habilitavam para o exercício de carreiras lucrativas, seja na administração da igreja seja na administração real.

A necessidade de letrados competentes, que dominassem as disciplinas eruditas e todas as técnicas da escrita, para gerir os negócios da igreja e, em menor escala, dos poderes leigos e das classes dirigentes, especialmente nos países mediterrâneos, contribui para a afirmação dessas escolas.

O afluxo de mestres e estudantes de diferentes regiões da Europa para estudar nas escolas de Paris e Bolonha, principais centros de educação superior, vai lhes atribuir um caráter internacional, universal, característica marcante das universidades que já se afirmava nessas escolas do século XII.

A criação das universidades medievais correspondeu a uma necessidade geral, mas as formas que tomam seus estatutos e até seus objetivos dependem de condições particulares. Sobre o nascimento das universidades Rossato (1998, p. 18) afirma:

As primeiras universidades nasceram como corporações que reuniam, como nas demais, portanto, num trabalho comum, mestre e aprendizes, no caso alunos e professores. No caso de Paris professores e alunos reunidos numa corporação formaram a *Universitas Magistrorum et Scholarium Parisiensis*; Em Bolonha, quando os mestres das escolas de direito renunciaram a se organizar em corporação, os próprios estudantes constituíram nações.

A palavra *universitas* complementada pela expressão *magistrorum et scholarium* revelava o caráter corporativo da nova instituição. A generalização

do termo universidade para denominar essas novas instituições educacionais dar-se-ia progressivamente, conservando-se por um certo tempo a designação de *studia generalia*.

Para Janotti (1992, p. 23) o termo tecnicamente mais adequado para designar essas novas instituições de cultura medieval de “nível superior” não era *universitas* e sim *studium generale*. Pois, de acordo com Ponce (1981, p. 99):

A palavra *universidade* – *universitas* – era empregada na Idade Média para designar qualquer assembleia corporativa, fosse ela de sapateiros ou de carpinteiros. Nunca era empregada no sentido absoluto, de modo que a expressão *Universidade de Bolonha*, por exemplo, era apenas uma abreviação cômoda da expressão *Universidade dos Mestres e Estudantes de Bolonha*.

Inicialmente, nos séculos XII e XIII, *universitas* e *studium generale* eram termos distintos. As corporações de estudantes e professores já existiam antes que a palavra *studium generale* se tornasse comum para designar uma “escola de nível superior”. Muitas corporações – *universitas* – de professores ou estudantes passaram a existir espontaneamente, sem a expressa autorização do imperador, do papa ou de qualquer outra autoridade constituída. Algumas dessas corporações organizaram-se em escolas que nunca se tornaram um *studium generale*.

A respeito da distinção, nos séculos XII e XIII, entre os termos *universitas* e *studium generale*, Janotti (1992, p. 23-24) esclarece que:

Studium generale era o termo que mais proximamente correspondia à noção de universidade como instituição distinta de uma mera escola, seminário ou estabelecimento educacional privado: mas ela significava, a princípio, não o lugar onde todos os assuntos eram ensinados e sim o lugar onde estudantes de todas as partes eram recebidos. A partir do começo do século XIII o termo *studium generale* vai se tornando comum e, no conjunto segundo Rashdall, ele parece implicar três características: 1. escola que atraía estudantes de todas as partes e não apenas de uma região particular; 2. que era um local de educação superior: isto é, pelo menos uma das faculdades superiores (teologia, direito, medicina) ali era ensinada; 3. os assuntos eram ensinados por um número considerável de professores. [...] No começo do século XIII havia três *studia generalia* que predominavam pelo seu prestígio: Paris, Bolonha e Salerno. [...] E foi em função desses três referidos *studia* que “à concepção original de um *studium*

generale foi, gradualmente acrescentada a vaga noção de uma certa validade ecumênica para o magistério que ele conferia.

Os professores admitidos numa das corporações magisteriais - *universitas* de um dos três *studia generale* (Paris, Bolonha ou Salerno) obtinham o reconhecimento e a permissão para ensinar em qualquer lugar onde houvesse outras universidades. Essa permissão para o exercício do magistério era denominada de “*licentia ubique docendi*”. Essa licença constituía-se numa permissão, de caráter universal, para o exercício da docência que possibilitava aos graduados nas universidades ensinarem em toda a cristandade. Essa licença, concedida pelos *studia*, por autorização do papa ou imperador, por meio de bulas, passou a constituir-se um elemento que vai, a partir da segunda metade do século XIII, acarretar uma importante modificação quanto à prerrogativa de fundação de novos *studia* (JANOTTI, 1992, p. 25).

A partir de então, o privilégio da licença universal para ensinar passou a constituir-se na base do sistema universitário medieval. Outras cidades ou instituições buscavam obter do papa ou imperador bulas de autorização para constituir os seus *studia generalia*. Para Rashdall (1936, apud JANOTTI, 1992, p. 25):

Desde esse tempo, a noção gradualmente adquiriu o sentido de que o *ius ubique docendi* era da essência de um *studium generale*, que nenhuma escola que não possuísse esse privilégio poderia obtê-lo sem a Bula do Imperador ou do Papa.

Como conseqüência da irradiação dos costumes de Bolonha e de Paris, instituições reconhecidas por bula papal e imperial, a denominação *universitas*, isto é corporação de professores e/ou estudantes tornou-se na prática inseparável do *studium generale*. No decorrer do século XV, de acordo com Rashdall (1936 apud JANOTTI, 1992, p. 26):

[...] o termo *studium generale* veio praticamente evidenciar não apenas uma escola com *ius ubique docendi* (não obstante nisto resida sua diferença legal e técnica), mas uma organização escolástica de um tipo particular e dotada de privilégios mais ou menos uniformes

Assim, a partir do século XV, *universitas* e *studium generale* tornaram-se expressões com o mesmo significado. A palavra universidade passa a ser utilizada, de forma preponderante, para designar um *studium generale*.

A universidade passou a ser definida, nessa época, como uma escola de fundação pontifícia ou imperial cujos membros organizados em corporações gozavam de certos privilégios. Esses privilégios, reconhecidos pelo papa ou imperador, se constituíam da “*licentia ubique docendi*” e de outros privilégios eclesiásticos. Os privilégios eclesiásticos permitiam aos mestres o direito de ter rendas dos benefícios eclesiásticos como, por exemplo, cobrar dos alunos os exames prestados. Normalmente os estudantes gozavam de privilégios que, negados aos demais habitantes, originaram inúmeros conflitos entre a cidade e a universidade. Esses privilégios se constituíam de isenção de impostos da cidade e do serviço militar, o direito de greve (*cessatio*), tribunais especiais (eclesiásticos) que subtraíam os estudantes do poder de intervenção das autoridades locais. Nos constantes conflitos que ocorriam entre a universidade e as autoridades locais o papado acabava por intervir em favor da universidade (ROSSATO, 1998, p. 19-20).

A atuação do papa ao mesmo tempo reforçava, contraditoriamente, a autoridade da igreja e a autonomia das universidades.

O papa tornou-se árbitro e, por meio de bulas reforçava o poder da universidade e ao mesmo tempo em que ampliava seu próprio poder, o que terminou por constituir uma sociedade homogênea, uma organização universal. A universidade adquiriu então características comuns, originando o fenômeno conhecido como peregrinação acadêmica (*peregrinatio accademica*), que permitia aos mestres e estudantes passarem duma universidade a outra sem obstáculos e sem dificuldades, pois encontravam em toda a parte a mesma estrutura e mesma organização de estudos. A universidade adquiriu um caráter internacional... (ROSSATO, 1998, p. 21)

As primeiras universidades, como veremos adiante, não seguiram um modelo organizativo único. Desde o início, dois modelos institucionais se colocaram de forma bastante distinta. Na região norte da Europa (Paris e Oxford) as universidades eram antes de tudo corporações de mestres, as disciplinas dominantes eram as Artes Liberais e a Teologia e a marca eclesiástica era

bastante forte. Os estudantes constituíam um contingente bastante numeroso e geralmente bastante jovem, especialmente aqueles que freqüentavam as escolas de Artes. Nas regiões mediterrâneas as universidades (Bolonha dentre outras) se constituíram como corporações de estudantes, das quais os mestres se excluía. A disciplina mestra era o Direito e, secundariamente, a Medicina. A média de idade dos alunos era mais alta, estes possuíam um nível social mais elevado, e o número de mestres leigos era bastante acentuado. Apesar de o controle eclesiástico ter conseguido se impor, através da introdução do sistema de licença docente, esse poder permanecia, apesar de tudo, exterior à própria instituição (CHARLE; VERGER, 1996, p. 18-19).

Se as universidades mantinham entre si algumas diferenças também possuíam semelhanças, traços comuns.

Por toda a parte, mestres e/ou estudantes reuniram-se para constituir uma “universidade” juramentada. Eles estabeleceram seus próprios estatutos, representantes eleitos, organizaram-se para garantir entre eles o auxílio mútuo, assegurar sua proteção diante das ameaças possíveis da população e das autoridades locais e regulamentar o exercício autônomo da atividade, que era a própria razão de ser de sua associação, a saber, o estudo e o ensino. (CHARLE; VERGER, 1996, p. 19)

Esse espírito corporativo do qual emergiu a universidade serviu tanto para conservar a liberdade intelectual quanto para gerar uma personalidade coletiva. A idéia de que “os indivíduos como indivíduos não são nada” permitiu a construção da unidade da comunidade universitária que seria rompida apenas no final da idade média e nunca mais seria restabelecida (ROSSATO, 1998, p. 21).

A seguir buscaremos descrever, rapidamente, o processo de criação das universidades de Bolonha e Paris. Há certo consenso de que estas instituições foram as primeiras a se constituírem verdadeiramente como universidades e por isso tornaram-se modelos para as demais.

Bolonha, no início do século XII, já se constituía num importante centro de ensino superior. As escolas de direito já detinham grande importância o que leva o imperador Frederico Barba-Ruiva a lhes conceder proteção especial. Mas, tais escolas continuariam ainda, por algum tempo, como escolas privadas e independentes. Os estudantes, por volta de 1190, começaram a reagrupar-se de

acordo com sua origem geográfica e constituíram nações (ingleses, alemães, lombardos, dentre outros). Esse movimento dos estudantes foi fundamental para a constituição da futura universidade de Bolonha.

As nações estudantis de Bolonha foram organizadas com vistas à proteção dos estudantes das cobranças da população local, para normatizar seus conflitos internos, para estabelecer negociações com os professores no que tange a sua contratação (forma de pagamento dos serviços e ensinamentos que deveriam ser ministrados). Pouco a pouco essas nações estudantis se reorganizaram em duas “universidades” (a dos italianos e a dos estrangeiros). Para dirigir cada uma dessas universidades era eleito anualmente, dentre os estudantes, um reitor cuja atribuição era a organização dos estudos e a defesa dos interesses da corporação estudantil diante do poder civil. A constituição dessas “universidades” gerou um conflito com as autoridades locais – magistrados das comunas – e com os próprios mestres.

Essa organização levantou uma dupla oposição dos doutores e da comuna. Os primeiros objetaram que os estudantes não podiam constituir sozinhos “universidades”, pois toda corporação devia contar não somente com aprendizes mas também com mestres. A comuna procurou limitar a autonomia das universidades exigindo dos reitores, como dos doutores, o juramento de não abandonar Bolonha. Mas tudo isso foi inútil. (VERGER, 1990, p. 40)

Nesse conflito os estudantes, inicialmente, levaram vantagem. Muitos doutores eram leigos e, portanto não viviam dos benefícios eclesiásticos, mas, dos honorários pagos pelos estudantes. Os estudantes aproveitaram-se disso para impor suas condições aos professores.

Diante das autoridades da comuna os estudantes, que na sua maioria tinham mais de vinte anos, se portavam com maturidade e segurança. Por diversas vezes os estudantes utilizaram-se da greve, da secessão (êxodo) como instrumento de negociação diante das autoridades locais, que tinham consciência que as universidades traziam prestígio e prosperidade para as cidades que as abrigavam e o êxodo dos estudantes acarretava muitos prejuízos.

Os estudantes bolonheses souberam também buscar o apoio do papado. O papa Honório III movido pela vontade ambígua de contribuir na afirmação da

autonomia das universidades, em relação ao poder local dos bispos e das autoridades leigas, e ao mesmo tempo estabelecer o controle da igreja sobre as mesmas, intervem no conflito reconhecendo aos estudantes o direito de secessão e condenando a comuna que procurava impor aos estudantes o juramento de residência. Entretanto, o papa aproveitou para atribuir à igreja o monopólio da colação dos graus. Por volta de 1230 a universidade de Bolonha estava definitivamente estabelecida com seus privilégios de origens diversas: imperiais, pontificais e comunais. A comuna reconheceu aos estudantes estrangeiros todos os privilégios dos cidadãos de Bolonha, suas pessoas e seus bens foram colocados sob a proteção direta da comuna, os reitores foram reconhecidos como detentores de parte da autoridade pública. Assim podiam, inclusive, requerer uma corporação armada para a proteção da universidade. Os estudantes por sua vez acabaram aceitando prestar juramento, através dos reitores, de não abandonar a universidade.

Em Paris, por volta do ano de 1200, os mestres, especialmente os mestres livres, que ensinavam principalmente as artes liberais, começaram a se associar. Os mestres das disciplinas superiores (Direito Canônico e Teologia) passaram a organizar-se, com um pouco de atraso, nos anos de 1210-1220. A organização dos mestres em corporação, diferentemente de Bolonha, não encontrou resistência do poder leigo (rei), mas do poder eclesiástico local. O bispo de Paris e seu chanceler, que concediam a licença docente, tentaram se opor a esse movimento suscitando alguns conflitos foram resolvidos com a intervenção papal que outorgou à jovem universidade seus primeiros estatutos. No entanto a questão da autonomia da universidade não estava, ainda, plenamente definida. A respeito da conquista da autonomia da universidade de Paris, Beltrão (1997, p. 28) esclarece que:

(...) em fins da década de 1220, vários estudantes foram mortos em rixas com a polícia real parisiense. Visto a corporação não ter obtido qualquer pronunciamento, nem medidas punitivas aos agressores, quer do rei quer do bispo, professores e alunos abandonam Paris por dois anos (1229-1231). Tal greve e retirada abalou o prestígio da Cidade Luz, da monarquia francesa e da própria igreja, pois Paris era a Atenas da Idade Média.

Para retornar a Paris os mestres fizeram várias exigências que foram

contempladas na bula “*Parens Scientiarum*” pela Santa Sé e pelo governo francês. As cláusulas dessa bula, de acordo com Beltrão (1997, p. 28) eram as seguintes:

1ª) Confirmação de que a licença, isto é, a graduação dos estudantes, era outorgada pela própria universidade, através do colégio de doutores, sem qualquer interferência externa, fosse do poder temporal ou espiritual;

2ª) Confirmação de que seriam, *ad eternum*, os mestres que elaborariam os estatutos para normatizar o funcionamento interno da universidade. Incluía-se aí a liberdade de ensino e pesquisa para a universidade e, também, para a escolha de seus dirigentes;

3ª) Confirmação do direito de greve e êxodo, em caso de descumprimento de qualquer uma das cláusulas anteriores por parte do poder temporal ou espiritual.

O desenrolar dos acontecimentos em Paris, é extremamente importante para o conjunto da história das universidades medievais. A importância da universidade de Paris se evidencia na medida em que esta universidade se tornará modelo, muito mais que Bolonha, para as outras instituições que irão se desenvolver ou serão criadas durante todo o século XIII, considerado o século das universidades (ROSSATO, 1998, p. 29). As cláusulas consagradas à Paris, serão também instituídas, pelo papa ou imperador, para toda e qualquer corporação de ensino nos mesmos moldes e para todos os tempos (BELTRÃO, 1997, p. 28).

No século XIII, inspiradas na Universidade de Paris, as universidades consolidaram a sua autonomia diante do poder dos reis e da igreja. Em síntese, essa autonomia significava o reconhecimento por parte do poder constituído - laico e eclesiástico - que a universidade detinha o monopólio sobre o desenvolvimento de suas atividades. Significava o reconhecimento, pelo poder constituído, do direito da universidade, livremente, por ela própria, elaborar e reformar os seus estatutos; escolher os seus dirigentes; impor aos seus membros uma disciplina interna; contratar os professores, selecionar os alunos; determinar os conteúdos, métodos e finalidades do ensino e da pesquisa; outorgar os graus universitários¹⁵ aos alunos; recorrer à greve para defender a sua autonomia diante

¹⁵ De acordo com Rossato (1998, p.37) e Verger (1990, 59-60) as universidades medievais, no exercício de sua autonomia, outorgavam três graus aos seus alunos, que eram os seguintes: 1) o

de qualquer interferência externa.

No final do século XIII o número de universidades totalizava mais de vinte instituições distribuídas na França, Itália, Inglaterra e Portugal. No século XIV esse número ampliou-se significativamente sendo criadas vinte e quatro novas instituições. A novidade desse período foi a criação de universidades na Europa Central e o surgimento das primeiras universidades alemãs (ROSSATO, 1998, p. 32).

A universidade medieval “apesar da estreita relação com a Igreja tinha ao longo do tempo constituído a sua autonomia, e a Igreja não interferia nos seus assuntos intramuros. A universidade gozava, mesmo de elevado grau de liberdade, tanto no ensino como na organização” (ROSSATO, 1998, p. 43).

As universidades, como toda instituição social, viveram ao ritmo de seu tempo e sofreram a influência do contexto no qual estavam inseridas e foram se transformando ao longo dos séculos de sua existência.

A história das universidades não pode ser concebida sem fazer referência ao conjunto da história da sociedade. Se no século XIII as universidades se caracterizam pela luta constante em obter a sua autonomia frente à igreja, até então detentora do monopólio do ensino, no século XIV as universidades começam a se tornar outras, bastante diferentes do que haviam sido em suas origens. A partir daí inicia-se um outro período da história das universidades que vai se caracterizar pelo controle cada vez maior do Estado sobre as mesmas.

2.2 O FORTALECIMENTO DOS ESTADOS NACIONAIS E A DESCONSTRUÇÃO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

Esse novo período, que teve início no século XIV, vai se caracterizar pelo desmonte, sob os golpes do Estado, da autonomia universitária tradicional, inspirada na experiência da Universidade de Paris. As contradições acumuladas no período anterior produziram uma mudança de qualidade nas universidades: de

bacharelado, após cinco ou sete anos de estudos. O bacharelado tinha a finalidade de fazer passar o estudante do estágio de discípulo passivo ao de assistente de seu mestre. Esse grau permitia que o graduado pudesse ter acesso a leituras extraordinárias, intervir nos debates e, ainda, candidatar-se à licença e ao doutorado; 2) a licença de ensinar, que deu origem à licenciatura 3) o doutorado que permitia que o graduado nesse nível ingressar no colégio de doutores;

corporações autônomas, centros de pesquisa e ensino, no século XIII, evoluirão para centros de formação profissional a serviço da formação das burocracias dos Estados e, fortemente controlados por eles.

O século XIV foi marcado pelo grande crescimento do número de universidades e pelo opressivo controle político do Estado que colocou em jogo as conquistas do período anterior: a autonomia para a contratação de professores, para o recrutamento dos estudantes e a livre escolha de seus dirigentes, a liberdade de ensino e de pesquisa, dentre outras. “O exercício da autonomia universitária declinou após o apogeu alcançado no século XIII, vindo a ter resgatadas as suas potencialidades apenas no século XIX, sob o influxo do liberalismo”. (RANIERI, 1994, p. 41)

Até o século XIII os Estados europeus existentes não tiveram uma grande preocupação em instituir universidades e deixaram esse encargo para a igreja. Entretanto, a partir do século XIV a relação dos Estados com as universidades se alterou progressivamente. Os Estados passaram a se preocupar em fundar universidades para colocá-las a seu serviço. Para Charle; Verger (1996, p. 24-25) esses Estados esperavam das universidades:

[...] tanto a formação de letrados quanto a dos juristas competentes de que necessitavam suas administrações em pleno desenvolvimento, bem como sua contribuição para a elaboração da ideologia nacional que acompanhava o nascimento do Estado Moderno.

A partir de então, o poder dos Estados sobre as universidades ampliou-se paulatinamente ao mesmo tempo em que a igreja perdia influência.

O processo de centralização monárquica desencadeado na Europa nesse período vai produzir tensões cada vez mais agudas entre os monarcas e a Igreja que, aos poucos, vê corroído o seu, até então, sólido poder secular. A respeito desse conflito entre as monarquias e a igreja Vicentino; Dorigo (2001, p. 204) afirmam:

[...] além do domínio espiritual sobre a população, os membros do clero detinham o poder político-administrativo sobre os reinos. Roma – isto é – o Papa recebia tributos feudais provenientes de vastas extensões de terras controladas pela Igreja em toda a

Europa, e o advento dos Estados centralizados fez com que essa prática passasse a ser questionada pelos monarcas.

Alguns reis europeus interessados em reforçar o seu poder, em oposição ao poder da igreja, estabeleceram uma aliança com a burguesia, interessada em remover as estruturas feudais que obstaculizavam o desenvolvimento comercial e urbano. O conflito entre as monarquias e a Igreja, desencadeado no século XIV, se consumou no século XVI com grande diminuição do poder da Igreja e o fortalecimento dos Estados nacionais. Esse fato produziu mudanças nas relações entre as universidades e o Estado moderno que se constituía.

Os Estados europeus que, até então, recrutavam os seus servidores entre os quadros do clero não tinham preocupação quanto à formação e remuneração desses quadros, tarefa que era cumprida pela Igreja. Entretanto, a complexidade das tarefas que o Estado passou a desempenhar em função da “evolução administrativa e ideológica dos Estados” (VERGER, 1990, p. 116) e a própria luta desses Estados para se tornarem independentes do poder da Igreja e construir a sua soberania colocaram como problema para esses Estados a tarefa de formação dos quadros necessários ao desempenho das novas atribuições estatais. Isso “ocasionou por parte dos Estados, uma demanda decuplicada em matéria de juristas qualificados e tornou-se logo evidente que as antigas universidades do século XIII não bastavam para satisfazê-la” (VERGER, 1990, p.116).

Além do aumento da demanda pela formação de quadros para administrar os Estados, a própria concepção emergente de Estado exigiu um novo perfil do soberano, considerado ideal:

Não basta mais ser um bom cavaleiro e bom cristão para ser bom rei. [...] o bom príncipe era também um homem culto, eloqüente, que se rodeava das opiniões dos filósofos. [...] Nessas condições os incentivos dados aos estudos, os favores reservados aos universitários tornaram um dos elementos do prestígio dos Estados e, como consequência, uma de suas obrigações políticas. (VERGER, 1990, p. 116)

Como resultado dessa nova situação, a grande maioria das universidades criadas nos séculos XIV e XV resultou da iniciativa do poder temporal leigo,

representado pelos soberanos, príncipes e comunas. A criação das universidades pelo poder leigo dependia, ainda, de confirmação pelo papa, por meio de bula de autorização. Entretanto:

A confirmação pontifical somente intervém de maneira secundária e por solicitação do poder leigo. Deste, as novas universidades tinham recebido, desde a sua origem, não somente os privilégios e liberdades, a partir de então tidos como característica dos *studia generalia*, mas também uma dotação material – prédios, livros, renda para remunerar os professores – garantindo a estes uma liberdade desconhecida nos períodos anteriores (MIALIARET; VIAL, 1981, apud ROSSATO, 1998, p. 33).

A multiplicação das universidades, por iniciativa do poder temporal leigo, dotou as universidades instituídas, a partir desse período, de uma característica nova que foi o caráter local e regional do recrutamento dos estudantes em contraposição ao caráter internacional que caracterizava o período anterior. Essa nova característica contribuiu para pôr fim ao fenômeno da peregrinação acadêmica, que fazia com que a maioria dos estudantes das universidades, especialmente das mais conceituadas, fosse estrangeira. As universidades, com raríssimas exceções, deixaram de ser uma “escola que atraía estudantes de todas as partes e não apenas de uma região particular” (RASHDALL, 1936, apud JANOTTI, 1992, p. 23). Com isso as universidades passaram a satisfazer os interesses locais, sobretudo dos príncipes e soberanos. Nesse contexto, durante o século XIV surgiram 24 novas universidades¹⁶ (ROSSATO, 1998, p. 34).

Com a multiplicação do número de universidades e a queda do prestígio de algumas universidades mais antigas, muitos estudantes preferiram freqüentar a universidade mais próxima, onde as despesas seriam menores, para obter os mesmos graus outorgados pelas conceituadas universidades de Paris e Bolonha, por exemplo. O recrutamento dos estudantes pelas universidades adquiriu, cada vez mais, um caráter local e regional e trouxe conseqüências negativas para o exercício da autonomia das universidades. Esse fenômeno contribuiu para uma restrição da autonomia universitária. Para Verger (1990, p. 121):

¹⁶Dessas 24 novas universidades, seis foram criadas na Itália, seis na França, três na Espanha, três na Alemanha, duas na Hungria, uma na Áustria, uma na Polônia, uma na República Tcheca e uma em Portugal.

O desejo de autonomia das universidades do século XIII, sua coesão interna provinham, pelo menos em parte, do sentimento de desenraizamento de muitos de seus membros. Os estudos universitários eram uma aventura não apenas intelectual mas física. Afastados, muitas vezes por muito tempo, de sua região, de seu meio, mestres e estudantes esperavam que a universidade fosse a *alma mater* que proveria a tudo. No final da idade média, pelo contrário, alguns anos de estudo na cidade vizinha não eram mais sentidos como um hiato excepcional na vida; seu único sentido era uma espécie de preparação para um ofício, o mais rápido e com a menor despesa possível. A consciência de pertencer a um meio específico desaparecera e as solidariedades familiares, profissionais, sociais continuavam a monopolizar o estudante mesmo durante seus estudos (grifo nosso).

No século XV as universidades continuaram a se multiplicar. Cada soberano, cada príncipe 'apanagiado' e cada comuna quis ter a sua universidade. Os soberanos concluíram a dotação de seus reinos com uma rede completa de universidades (VERGER, 1990, p. 118-119). Nesse século, de acordo com Rossato (1998, p. 36) foram criadas 32 novas universidades¹⁷, destacando-se a Alemanha, França e Espanha, onde se observou a criação de 24 novas instituições.

O processo progressivo de mudanças iniciado no século XIV revelou-se integralmente no Século XVI. Nesse século, a Europa foi conflagrada por grandes mudanças. Verificou-se um expressivo avanço das ciências que vai alterar crenças e valores, iniciou-se o ciclo das grandes navegações com repercussões políticas, econômicas e culturais. A Reforma Protestante¹⁸ e o fortalecimento definitivo dos Estados Nacionais contribuíram para que o papado perdesse de vez a sua hegemonia. Essas mudanças atingiram também as universidades.

¹⁷Dessas 32 novas universidades, oito foram criadas na Alemanha, oito na França, seis na Espanha, três na Escócia, duas na Itália, uma na Bélgica, uma na Dinamarca, uma na Eslováquia, uma na Suíça, uma na Suécia e uma na Turquia.

¹⁸Com a Reforma Protestante, desencadeada por Lutero a partir de 1517, e as lutas que a sucederam (Contra-Reforma) muitas universidades foram fundadas para propor as novas verdades ou para defender as tradicionais (ROSSATO, 1998, p. 47). Com a "Paz de Augsburg", celebrada em 1555, foi proclamado o princípio: "a religião do rei é a religião do povo." Muitos reis que controlavam as "suas" universidades procuravam colocá-las a serviço de sua religião. Essas lutas religiosas "levaram tanto os Estados protestantes a dotarem-se de uma rede própria de estabelecimentos de ensino superior, muitas vezes notáveis, quanto à Igreja Católica a multiplicar universidades novas, principalmente nas zonas de fronteiras (Áustria, Baviera, Renânia) onde funcionavam como tantos outros bastiões de resistência, esperando uma eventual reconquista missionária." (CHARLE e VERGER, 1996, p.43). Nesse contexto, muitos professores e estudantes, para preservar a sua fé, foram obrigados abandonar a universidade quando esta se vinculou a uma religião diferente.

Como conseqüência do fortalecimento do poder leigo verificou-se a partir dos momentos finais da Idade Média (séculos XIV e XV) o processo de nacionalização e regionalização das universidades. Esse processo restringiu a autonomia exercitada pelas universidades até então, herança do período medieval, quando as universidades se encontravam formalmente sob o controle da Igreja.

A evolução institucional das universidades no início da época moderna foi caracterizada pelo controle cada vez mais ampliado dos poderes políticos sobre as mesmas. Apenas algumas universidades antigas e mais importantes como Paris, conservaram um mínimo de autonomia no desenvolvimento cotidiano de suas atividades. Todos os soberanos, mesmo nos pequenos principados alemães, impuseram às universidades uma série de regulamentos. As condições de ingresso, a durações dos estudos e as modalidades de exames foram fixadas detalhadamente. O próprio conteúdo do ensino foi algumas vezes definido de forma pormenorizada e o exercício de privilégios pessoais de estudantes foi cuidadosamente limitado. O mecanismo da eleição foi suprimido em todos os lugares ou estritamente controlado. Com isso o poder estatal passou a contar com a conivência das autoridades universitárias reduzidas a uma estreita oligarquia de professores (VERGER, 1996, p. 45).

O poder político leigo, representado por reis, príncipes e comunas, ao criar e manter as universidades cobrou dessas universidades o preço da submissão, acarretando com isso a restrição da autonomia das mesmas. Assim, ao mesmo tempo, que as universidades se beneficiavam do apoio material oferecido pelo Estado assistiam a sua crescente interferência “facilitada pelo fato de este tomar cada mais para si os salários dos regentes e a construção dos prédios, algumas vezes suntuosos” (CHARLE; VERGER, 1996, p. 45). Tais prédios tornaram-se, a partir do século XV, uma exigência básica das universidades para o desenvolvimento das atividades de ensino, diferente do que ocorria nas universidades medievais quando “o ensino era ministrado em salas alugadas ou emprestadas, em conventos ou nas próprias casas dos professores” (VERGER, 1990, p. 145).

Os privilégios conquistados pelas universidades medievais foram drasticamente reduzidos pelos representantes do novo poder político que

reivindicavam para si o controle de toda a vida nacional. Exemplo disso foi o caso das universidades francesas. O rei, em 1437, suspendeu os privilégios fiscais das universidades e, em 1445, o privilégio judiciário e submeteu-as à jurisdição do parlamento. Em 1470, exigiu dos mestres e alunos o juramento de obediência e em 1499, proibiu o direito de greve. Nas comunas italianas, os burgueses, que financiavam as universidades, exigiram o direito de recrutar os mestres e determinar o programa a ser ministrado. A perda da autonomia da universidade coincide com o início de seu período de decadência. Controladas pelo poder estatal as universidades perderam a sua vitalidade criadora (RANIERI, 1994, p. 46).

As universidades surgidas nos séculos XVI, XVII e XVIII não tiveram grande prestígio. No século XVI foram criadas 65 novas universidades: 58 na Europa, 6 na América e a primeira universidade asiática, nas Filipinas. A novidade desse século além do surgimento de uma universidade no Extremo Oriente, nas Filipinas, foi a criação das primeiras universidades na América Latina. No século XVII diminui o ritmo de criação de novas universidades no continente europeu. De acordo com Rossato (1998, p. 51, 188) o número e a qualidade das universidades foi bem menos expressivo que no período anterior. A pobreza que caracterizou a Europa do século XVII refletiu-se na pobreza de qualidade e no número de novas universidades criadas. Nesse período foram criadas 41 novas universidades: 31 na Europa, 8 na América e 2 na Ásia..

O século XVIII foi marcado por uma série de acontecimentos sociais. A Revolução Francesa se destacou nesse período como um fato culminante. As universidades continuavam imersas numa crise e há muito tempo tinham perdido o prestígio que as haviam caracterizado no período medieval. Para Altbach (1991, apud ROSSATO, 1998, p. 53):

À parte algumas exceções na Escócia, Holanda e Alemanha, a maioria das universidades europeias no século XVIII estavam moribundas, com professores desocupados ensinando fracamente um currículo medieval sem muita relevância para a vida moderna desprezado pelos intelectuais do Iluminismo.

As universidades ingressaram no século XVIII como instituições decadentes. Muitas universidades foram fechadas temporariamente e em alguns

países a universidade, enquanto instituição, chegou a ser completamente extinta, por algum tempo. Algumas universidades, fechadas nesse período, nunca mais foram reabertas. A perda do prestígio das universidades era bastante evidente.

No século XVIII, apesar de algumas inovações, observadas em algumas universidades, a instituição permanecia conservadora e fechada ao conjunto de transformações que se operavam ao seu redor. Para Rossato (1998, p. 53-54) “O ensino universitário tornara-se uma educação destinada aos jovens de família nobre ou rica denominados elite, e a preparação para o emprego era um aspecto secundário na denominada atividade universitária. A universidade tornara-se, antes, uma transmissora da sabedoria greco-latina, pouco contribuindo para o avanço social.” As academias¹⁹, bastante prestigiadas durante o século XVIII, contrapondo-se ao caráter conservador das universidades, constituíram-se num centro de idéias inovadoras e de difusão da cultura liberal e, também, no refúgio e espaço de ação dos intelectuais mais abertos e progressistas. A formação de técnicos com um nível mais elevado de conhecimentos, exigido pelas transformações em curso no mundo do trabalho, foi realizada em escolas técnicas²⁰, criadas especialmente para responder essa demanda, dada a incapacidade das universidades.

A Universidade não acompanhava a dinâmica dos acontecimentos sociais que vão demarcar um novo período da história da humanidade com a grande crise da virada do século XVIII antecedida, do ponto de vista político, pela Revolução Francesa ocorrida em 1789 e sucedida pela Revolução Industrial, denominação genérica do conjunto de transformações técnicas e econômicas ocorridas entre os anos de 1800 a 1850.

¹⁹As academias surgiram na segunda metade do século XVII, tornando-se centros das novas idéias e da difusão da cultura liberal e sobreponde-se, em prestígio, às universidades. Dentre as academias, destacaram-se: Royal Society de Londres (1660), Academia de Ciências de Paris (1666), Sociedade Real de Ciências de Upsala e Academia de São Petersburgo, dentre outras (ROSSATO, 1998, p. 54).

²⁰As escolas técnicas foram criadas em vários países, principalmente na França, na Alemanha e na Inglaterra. Esses colégios técnicos, considerados ancestrais das universidades técnicas, para responder a demanda por conhecimentos técnicos aplicados. Surgiram na França as Escolas de Pontes e Calçadas (1747); Escola de Veterinária de Alfort (1766); Escola de Minas (1783); Escola de Engenharia e numerosas outras.(ROSSATO, 1998, p. 54).

2.3 SÉCULO XIX: TENTATIVAS DE RESGATE DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA E A AFIRMAÇÃO DE MODELOS CONTEMPORÂNEOS DE UNIVERSIDADE.

As correntes liberais que, no século XVIII, se colocavam à frente dos movimentos de contestação da ordem estabelecida, denunciaram o caráter conservador e clerical desempenhado pelas universidades inglesas, francesas, espanholas, dentre outras. Em alguns países, como é o caso da França, após a Revolução de 1789, as universidades chegaram a ser abolidas, em 1793, sob o pretexto que representavam o antigo regime (ROSSATO, 1998, p. 55).

No século XIX foram realizadas profundas mudanças em relação às universidades. Essas transformações deram seqüência ao processo de reforma iniciado em alguns países, ainda no século XVII. Para Rossato (1998, p. 55, 79):

O século XIX encontrou o caminho preparado para as grandes mudanças e reformas que ocorreriam na universidade na Europa [...]. A universidade renasceria da crise dos séculos anteriores e assumiria novas feições e já era tempo, pois, dessa renovação e mudança surgiria uma nova universidade, oito séculos após a sua fundação.

A universidade resultante do processo de reformas desencadeadas, principalmente, na França, Alemanha, e Inglaterra dentre outros países, fez emergir novos modelos de universidade. De acordo com Rossato (1998, p. 104) “A universidade embora guardasse elementos comuns, era pluralista na sua organização, na sua forma e no seu conteúdo; a instituição se enriqueceu: da uniformidade medieval, passou a vigorosa pluralidade do século XX.”

Esses modelos resultantes das reformas liberais implementadas, no século XIX, vão proporcionar muitas mudanças para a universidade enquanto instituição. Nos interessa destacar, particularmente, as repercussões dessa reformas em relação à autonomia das Universidades. Tais reformas recolocaram o resgate da autonomia universitária como princípio inerente ao trabalho acadêmico. Tal princípio será consagrado efetivamente no século XX (RANIERI, 1994 p. 48).

Das reformas implementadas no século XIX resultaram alguns modelos de universidades. Nos interessa, particularmente, dado o objetivo deste trabalho,

explicitar, de forma sucinta, algumas características gerais dos chamados modelos Francês, Alemão e Norte-americano. A Inglaterra e os chamados países socialistas (União Soviética, China e Cuba) desenvolveram experiências que também se constituíram em modelos de universidade. Mesmo os países da América Latina, Ásia e África vêm ao longo do século XX desenvolvendo tentativas no sentido de constituir modelos para responder às suas necessidades.

Apesar de ter conhecimento da existência de outros modelos universitários, examinamos apenas os três modelos (Francês, Alemão e Norte-americano) dada a influência dos mesmos na organização do sistema de ensino superior brasileiro. Esses modelos serviram como fonte de inspiração para a consolidação do ensino superior no Brasil e influenciaram muitas reformas da educação superior, explicitadas na legislação educacional brasileira.

2.3.1 O Modelo Universitário Francês

Na França, as universidades, abolidas pela Convenção Nacional²¹ no ano de 1793, foram restauradas por Napoleão em 1806. Napoleão implementou a reforma da universidade francesa, criando no lugar das antigas universidades a chamada Universidade Imperial. A reforma Napoleônica vai produzir o chamado modelo universitário francês. Tal modelo vai servir de referência para a reforma ou organização de sistemas de ensino superior em muitos países. Alguns componentes da reforma implementada por Napoleão se universalizaram como características fundamentais das instituições contemporâneas de ensino superior em todo o mundo.

A universidade francesa, resultante da reforma napoleônica tinha como elementos essenciais: o monopólio do Estado, a laicização da universidade, a divisão em faculdades e a carreira pelo diploma (ROSSATO, 1998, p. 126).

A Universidade Imperial, instituída por Napoleão, estabeleceu que o ensino secundário e superior constituíam-se em monopólio do Estado. Esse monopólio estatal tinha como objetivo colocar a universidade a serviço do Estado. A universidade foi responsabilizada pela formação dos quadros para o

²¹Durante o processo da Revolução Francesa, foi proclamada a República e a Assembléia Nacional Constituinte, instalada em 1789, foi transformada em Convenção Nacional que governou a França, entre 1792 e 1795.

desenvolvimento de funções civis e militares necessárias ao bom funcionamento do império. Além disso, cabia à universidade transmitir a ideologia que coincidia com os interesses do Estado doutrinador (ROSSATO, 1998, p. 83-4).

A universidade, reformada por Napoleão, para funcionar de acordo com os interesses do Estado deveria ser laica. A laicidade era compreendida como mecanismo para retirar a universidade do controle da igreja e reforçar a submissão da mesma ao Estado imperial. De acordo com Minot (1991 apud ROSSATO, 1998, p. 84):

A universidade imperial estruturada, coordenada, centralizada, tem uma missão que a ultrapassa: ela obedece a um único mestre e é submissa a uma severa disciplina. Somente um ponto a distingue duma ordem religiosa: ela é laica. Os seus membros são Jesuítas do Estado e não duma Igreja.

Essa concepção, ao reforçar a submissão da universidade ao Estado, restringiu a possibilidade do exercício da autonomia universitária.

A reforma napoleônica concebeu a universidade como resultado do agrupamento das cinco faculdades instituídas por decreto imperial em 1808: direito, medicina, teologia, ciências e artes. Tais faculdades tinham como objetivo a preparação para o exercício de uma carreira profissional. Esse objetivo vai ser incorporado paulatinamente pelas universidades do mundo inteiro.

A partir de então, o ingresso na universidade passou a ser buscado para a obtenção de um diploma, requisito essencial para o exercício de uma profissão. Rossato (1998, p. 84) conclui que:

A colação de grau e o diploma assumiram uma extraordinária importância uma vez que a sua posse permitia o acesso aos postos mais ambicionados tanto na hierarquia civil como na militar. A Faculdade, pois, preparava para a carreira profissional, e o diploma tornou-se requisito para exercer a profissão.

A maioria das universidades européias, no século XIX, converteu-se em universidades do Estado. Como consequência, a autonomia das universidades restringiu-se, dado o fortalecimento do poder do Estado sobre as mesmas.

O modelo de universidade implementado por Napoleão tinha fortes características totalitárias que vedavam o exercício da autonomia universitária. Os

professores, considerados literalmente servidores do Estado, deveriam ser submissos às determinações que emanavam do Estado. Os alunos, futuros servidores do Estado e da nação, deveriam ser domesticados, habituados a ser fiéis ao Estado que, em última instância, representaria os interesses da nação. Os interesses da universidade deveriam coincidir com os interesses do Estado. Dentro desse contexto, não havia espaço para a contestação do modelo e muitos professores considerados desobedientes foram expurgados, inclusive pelos regimes que sucederam Napoleão.

No final da década de 1860 algumas críticas ao modelo de universidade instituído por Napoleão se avolumaram. De acordo com Ranieri (1994, p. 49) as reformas implementadas ao final do século XIX possibilitaram que as universidades francesas readquirissem uma certa liberdade acadêmica. A partir de 1870, com o advento da III República, as universidades gradativamente foram retomando a sua autonomia diante do Estado.

A nomeação de professores, a progressão na carreira, os destinos de tal ou qual universidade se faziam unicamente sobre a proposta de comissões ou órgãos eleitos. [...] Os programas, a estrutura dos estudos, a pedagogia, o sistema de exames era fixado por comissões de professores; o ministro se limitava a ratificar os resultados. (VEDEL, 1980, apud RANIERI, p. 49)

O modelo napoleônico de universidade, em seus elementos essenciais, apesar de algumas reformas parciais, vai sobreviver até os agitados dias de “Maio de 68”, quando é seriamente contestado e reformulado por meio de uma nova legislação.

As universidades francesas que emergiram após o “Maio de 68”, fruto da legislação aprovada em novembro de 1968, romperam com o modelo napoleônico e “retomaram seu caráter original, eminentemente científico e cultural” (RANIERI, 1994, p. 50). A nova legislação, dando seqüência às reformas implementadas na III República, ampliou a autonomia das universidades. Aliás, a autonomia universitária, foi um dos três princípios que serviu de base para a reorganização do sistema universitário francês em novembro de 1968 (VAN VUGHT, 1989, apud RANIERI, 1994, p. 50).

A nova legislação possibilitou às universidades francesas a elaboração de

seus próprios estatutos. Com isso as universidades passaram a exercer o poder de auto-organização, de elaboração de suas normas internas. A administração participativa, outro princípio que serviu de base à reorganização das universidades francesas, permitiu a autogestão de cada universidade por meio de um conselho composto por representantes eleitos pelos professores, pesquisadores, estudantes, pessoal não docente e pela comunidade.

A liberdade das universidades elaborarem seus próprios estatutos, elegerem seus dirigentes e gerir-se por meio de um Conselho de representantes da comunidade acadêmica concretizou a autonomia acadêmica, administrativa e financeira prescrita na legislação de 1968.

Em janeiro de 1984 foi implementada uma nova reforma do ensino superior francês. Tal reforma reafirmou a autonomia acadêmica, administrativa e financeira já concedida pela legislação de 1968. (RANIERI, 1994, p. 51)

2.3.2 O Modelo Universitário Alemão

O processo de reformas das universidades alemãs que resultou no chamado modelo universitário alemão, iniciou-se ainda no final do século XVII, quando algumas faculdades buscaram a renovação de seus cursos. Nesse processo de renovação dos cursos procurava-se garantir a modernização das universidades. Modernização esta, entendida como adequação das universidades às exigências do Estado e das profissões. A liberdade de expressão dos professores constituía-se num dos elementos da reforma iniciada no século XVII. Nesse movimento de renovação destacaram-se as universidades de Heidelberg, Halle e principalmente Göttingen. De acordo com Charle; Verger (1996, p. 63) “Os professores de Göttingen, que publicavam muito e dirigiam revistas científicas em língua alemã, eram verdadeiros pesquisadores”. Göttingem acabou convertendo-se num modelo que outros principados alemães, em meados do século XVIII, procuraram imitar sem, entretanto, alcançar o mesmo sucesso.

No início do século XIX, em 1810, foi fundada a Universidade de Berlim. As concepções desenvolvidas nessa universidade influenciaram paulatinamente o conjunto das universidades alemãs, constituindo-se o chamado modelo universitário alemão. Tal modelo estendeu-se por todo o mundo estabelecendo,

mais do que qualquer outro, as bases da universidade contemporânea.

A fundação da universidade de Berlim por Humboldt²² aprofundou as inovações iniciadas na Universidade de Göttingen. A Universidade de Berlim, vinculada à Academia Real da Prússia, assumiu um novo papel em relação aos demais modelos de universidade. Para Humboldt (1997, p. 88 e 91) “O Estado não pode tratar suas universidades como se fossem escolas de primeiro e segundo grau ou de ensino profissionalizante. (...) seria injusto limitá-la ao ensino e à divulgação da ciência, como se a produção de novos conhecimentos somente coubesse às academias.”

Para Humboldt, Schelling e Schleiermacher, fundadores da Universidade de Berlim, além da formação profissional, a nova universidade deveria desenvolver um novo papel, contribuindo para a produção e desenvolvimento da ciência. Esse novo papel se constituiria no elemento novo e diferenciador do modelo de universidade que começou a germinar na Alemanha e gradativamente vai influenciar outros sistemas universitários. Para Humboldt (1997, p. 79) o conceito de universidade, enquanto instituição científica superior, implicaria: “De um lado, **promoção e desenvolvimento máximo da ciência**. De outro, produção do conteúdo responsável pela formação intelectual e moral” (grifo nosso). A unidade entre o ensino e a pesquisa constituiu-se na mais importante contribuição de Humboldt à noção de universidade no período contemporâneo.

Para que a universidade realizasse a formação intelectual e moral e desenvolvesse a ciência era preciso equacionar a relação entre o Estado e a universidade. Os fundadores da Universidade de Berlim defendiam a autonomia da universidade frente ao Estado para que a mesma realizasse plenamente a sua tarefa. Para Humboldt (1997, p. 80) “Uma vez que estas instituições só cumprem sua finalidade ao realizarem a idéia pura de ciência, os princípios mais importantes de sua organização se encontram na autonomia e na liberdade.” Mais adiante reafirma a autonomia da universidade, nos seguintes termos: “O Estado deveria estar consciente que sem a sua intervenção a instituição avançaria muito mais” (p. 82) e ainda, “O Estado necessita respeitar a lógica interna da ciência.

²²Wilhelm von Humboldt (1767 – 1835) era diretor do Culto e da Instrução Pública do Ministério do Interior da Prússia e foi encarregado em fundar a Universidade de Berlim. Essa nova universidade deveria compensar a perda da Universidade de Halle que, em decorrência do Tratado de Tilsitt, passou para o domínio francês. O Tratado de Tilsitt foi imposto por Napoleão ao governo prussiano após derrotá-lo na Batalha de Iena.

Em outras palavras, necessita intervir cada vez menos” (p. 83).

Para os fundadores da Universidade de Berlim o desenvolvimento da ciência, meta primordial da instituição, exigia a absoluta liberdade de ensinar e aprender. A liberdade acadêmica só prosperaria se a universidade construísse a sua autonomia diante do Estado. De acordo com Arnold (1943 apud ROSSATO, p. 138) Fichte, primeiro reitor da Universidade de Berlim, em seu “Discurso à nação alemã”, destacou a importância da liberdade acadêmica, afirmando que “a ciência exige a liberdade de pesquisar o verdadeiro em todas as direções possíveis.”

A difusão e consolidação do chamado modelo alemão não se fizeram de maneira uniforme e sem resistências. Persistiram, por algum tempo, práticas antigas em algumas universidades e muitos soberanos alemães se preocuparam em resguardar a prerrogativa de supervisão política em “suas” universidades. Para tanto, em 1819, a Conferência de Karlsbad dos Estados Alemães decidiu nomear um representante de confiança do poder junto a cada universidade. Muitos professores foram discriminados no processo de seleção para ingresso nas universidades e outros foram até mesmo excluídos por questões religiosas – católicos e judeus – e por causa do envolvimento nos movimentos liberais e revolucionários das décadas de 1830-40. Muitos desses professores excluídos migraram para a França contribuindo, dessa forma, para a difusão do modelo universitário alemão. Em 1848, o poder dos funcionários encarregados de supervisionar as universidades foi limitado. Essa medida possibilitou uma ampliação da autonomia universitária naquelas instituições onde o corpo docente era menos conservador e mais aberto às tendências democratizantes desse período (CHARLE; VERGER, 1996, p. 71-72).

A Constituição de Weimar (1919) definiu os contornos jurídicos da autonomia a ser exercitada pelas universidades alemãs no século XX. De acordo com Sampaio (1998, p. 29) a Constituição, em seu artigo 142, garantia a liberdade da arte e da ciência nos seguintes termos: “A arte, a ciência e a docência são livres. O Estado lhes concede proteção e participa de seu fomento”. Tal formulação preocupava-se em preservar a liberdade científica contra ingerências externas.

Para Sampaio (1998, p. 32 -34):

[...] prevalecia na doutrina alemã o entendimento de que a liberdade científica teria uma dimensão institucional vinculada a um direito público subjetivo a favor da ciência e contra a intervenção legislativa e administrativa. Nos tempos de Weimar, a consequência prática de tal formulação - reconhecer uma dimensão institucional na liberdade científica - era a de conferir um status funcional distinto para o professor em relação aos demais funcionários (sem submissão ao Estado). (...) a doutrina alemã privilegia o aspecto individual da liberdade científica diante do institucional. O aspecto individual constituiria a essência da liberdade científica e seria fundamentalmente o direito de liberdade de cada professor universitário diante de qualquer ingerência estranha à sua liberdade.

A República de Weimar, regida por uma constituição progressista e por uma coalização formada por socialistas, católicos e social-democratas teve curta duração. A grave crise econômica que passou a assolar a Alemanha, a partir de 1929, contribuiu para que o Partido Nacional Socialista (nazista) colhesse uma expressiva vitória nas eleições parlamentares de 1932. Em 1933, Adolf Hitler, líder do nacional-socialismo, foi convidado pelo presidente Hindenburg a assumir o comando do Estado alemão, passando a ocupar o cargo de chanceler. No poder Hitler adotou vários decretos de emergência e, na prática, suspendeu efetivamente a vigência da Constituição de Weimar centralizando no poder executivo todas as suas competências (LOHBAUER, 1999, p. 2).

A ascensão do novo regime acarretou consequências graves para o exercício da autonomia das universidades alemãs, direito consagrado na Constituição de Weimar. Constituição esta, não revogada formalmente por nenhum ato oficial do regime dirigido por Hitler.

A autonomia universitária, mesmo antes da ascensão do nazismo, já vinha sendo ameaçada pela intervenção do Estado e pela crescente dependência das universidades em relação a este. Durante o regime nazista a autonomia das universidades foi drasticamente reduzida. O regime nacional-socialista, contando com a forte inserção organizada da juventude nazista no interior das universidades e com o silêncio conivente da maioria dos professores, suprimiu as liberdades acadêmicas, fundamento da autonomia universitária. Os reitores passaram a ser nomeados diretamente pelo regime, aboliu-se a autogestão universitária e muitos professores, considerados inimigos do regime, foram

denunciados e cassados. Até 1938, um terço do corpo docente já tinha sido cassado. Dentre esses professores incluíam-se os mais qualificados pesquisadores das universidades alemãs, dentre os quais vinte laureados com o Prêmio Nobel. Além disso, muitas disciplinas como, por exemplo, Medicina e Etnologia se submeteram às diretrizes do regime e contribuíram para difundir a ideologia da superioridade da raça ariana. Tudo isso contribuiu para desestabilizar os fundamentos do modelo universitário alemão (CHARLE; VERGER, 1996, p. 111-112).

A capitulação da Alemanha, em 08 de maio de 1945, pôs fim à 2ª Guerra Mundial. A Alemanha foi dividida em duas: a Alemanha Ocidental, que correspondia às zonas ocupadas pelas tropas dos Estados Unidos, Inglaterra e França; a Alemanha Oriental, que correspondia às zonas ocupadas pelas tropas soviéticas.

As potências que ocupavam a Alemanha Ocidental convocaram uma assembléia geral, composta por representantes do povo da Alemanha Ocidental, na cidade de Bonn. Tal assembléia foi denominada de Conselho Parlamentar. Esse Conselho, dentre outras atribuições, aprovou a “Lei Fundamental de Bonn”, uma nova constituição que deveria ter vigência até a reunificação da Alemanha. Essa Lei, promulgada em 23 de maio de 1945, marcou o nascimento da Alemanha Ocidental (LOHBAUER, 1999, p. 1-2).

A Lei Fundamental de Bonn reafirmou a prerrogativa da autonomia universitária como derivação da liberdade científica, prevista na Lei como um dos direitos fundamentais do cidadão. A Lei determinou: “A arte e a ciência, a pesquisa e o ensino são livres. A liberdade de ensino não dispensa a fidelidade à Constituição” (SAMPAIO, 1998, p. 29).

Desde os tempos da Constituição de Weimar, como visto, prevalecia na doutrina jurídica alemã o entendimento que o respeito à liberdade científica deveria ser garantida contra a intervenção externa por meio da autonomia da universidade diante do Estado. Apesar desse entendimento o regime nazista não se sentiu constrangido a intervir nas universidades para colocá-las a serviço da ideologia nacional-socialista.

Ao tecer considerações sobre a autonomia universitária na Alemanha, a partir da promulgação da Lei Fundamental de Bonn, Sampaio (1998, P. 34)

afirma:

Assim da preocupação Weimeriana em evitar a intervenção legislativa e estatal (“intervenção externa”) no campo da liberdade científica (protegia-se o professor contra o Estado), passou-se, sob a Lei Fundamental de Bonn, a considerar a possibilidade de intervenções na liberdade individual de cada professor no âmbito interno da instituição universitária (“ingerência interna”).

Para evitar qualquer “ingerência interna” que pudesse restringir a liberdade científica, os juristas alemães passaram a preocupar-se em indicar a organização universitária mais adequada para preservar tal direito. No entendimento majoritário dos juristas a liberdade científica implicaria numa autonomia pessoal do docente, integrante da comunidade universitária diretamente responsável pelo desenvolvimento da pesquisa científica. Para tanto, a autonomia individual do pesquisador deveria ser protegida não só contra o poder de intervenção estatal, mas também contra o poder corporativo interno. De acordo com esse entendimento a participação de segmentos não diretamente vinculados às atividades científicas, como por exemplo, os estudantes e os servidores não docentes, nas instâncias de gestão universitária poderia colocar em risco a liberdade científica.

Por algum tempo os juristas alemães polemizaram sobre a conveniência ou inconveniência da participação estudantil nas instâncias internas de poder das universidades. No caso dos servidores não docentes havia um consenso que os mesmos não teriam direito à participação na gestão universitária.

O Tribunal Constitucional Federal alemão, em decisão proferida em 1973, acabou por consagrar a posição majoritária dos juristas alemães. De acordo com o Tribunal nas instâncias deliberativas das universidades deveria haver uma preponderância dos docentes em todas as esferas de decisão²³. Com isso ficou afastada a possibilidade da participação paritária dos estudantes e excluída a participação dos servidores técnicos nas instâncias do poder universitário (SAMPAIO, 1998, p. 44).

A manifestação do Tribunal partiu do entendimento que a liberdade

²³No Brasil a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9394/96), consagrou esse mesmo entendimento ao determinar que nos órgãos colegiados das universidades os docentes deverão ocupar 70% dos assentos (Parágrafo único do artigo 56 da LDB).

científica implicaria num tipo de organização universitária que preservasse a liberdade individual do cientista diante dos demais segmentos da comunidade universitária. De acordo com Sampaio (1998, p. 43-44):

[...] a doutrina reconheceu que a liberdade científica implicaria na autonomia universitária a fim de protegê-la contra ingerências externas à universidade, bem como uma organização interna apropriada à proteção da atividade científica. Embora o Tribunal Constitucional Federal alemão não tenha chegado a impor uma organização específica ao legislador, apontou diretrizes gerais a fim de proteger a atividade científica contra a ingerência do Estado e, no âmbito interno, contra os segmentos alheios ao compromisso com a pesquisa e o ensino. Para isto, o Tribunal assegurou a maioria absoluta dos professores para decidir sobre matérias imediatamente afetas à atividade científica. Não se admitiu, então, a participação de servidores não-docentes na vida da universidade; enquanto que a participação estudantil – desde que não paritária – não foi expressa e totalmente excluída.

O Tribunal Constitucional alemão foi mais além e, ao reconhecer a liberdade científica como um direito fundamental, considerou que caberia ao Estado garantir exercício de tal direito assegurado na Lei fundamental. Para tanto, o Tribunal indicou que:

O Estado deve possibilitar e fomentar o cultivo de uma ciência livre, proporcionando os meios pessoais, financeiros e organizativos necessários; Sem os meios materiais proporcionados pelo Estado não seriam possíveis [...] uma investigação e uma docência independentes. O Estado deve procurar medidas organizativas apropriadas para que, em seus estabelecimentos, o direito à liberdade científica permaneça intangível; ou dito de outra forma, para que se garanta ao indivíduo a auto-determinação no campo científico (SAMPAIO, 1998, p.39).

Na Alemanha, a autonomia universitária foi vinculada à defesa do princípio da liberdade científica. É interessante observar que no entendimento majoritário dos juristas alemães, se constitui obrigação do Estado a garantia do exercício da liberdade científica. Para tanto, cabe ao Estado arcar com a manutenção material das universidades e adotar as medidas organizativas adequadas com vistas a garantir a autonomia das universidades e a autonomia pessoal do corpo docente contra as ingerências internas e/ou externas que possam colocar em risco a

liberdade científica.

A Universidade de Berlim inspirada, especialmente, nas formulações de Humboldt, Schelling e Schleiermacher foi a matriz do chamado modelo alemão de universidade. De acordo com Rossato (1998, p. 139) a universidade na Alemanha, coerente com esse modelo, constituiu-se numa comunidade de pesquisadores que gozam de liberdade acadêmica, rejeitando, portanto, o controle ou a cooptação; os professores gozam de liberdade de expressão, sem censura política no exercício do ensino. A universidade tem autonomia pedagógica, administrativa e financeira.

2.3.3 O Modelo Universitário Norte-Americano

Nos Estados Unidos, a primeira universidade, Harvard²⁴, surgiu no século XVII, poucos anos depois da chegada dos primeiros colonizadores, oriundos da Inglaterra. No século XVIII observou-se uma notável expansão das universidades. No século XIX, os Estados Unidos já se destacavam por ser o país com o maior número de instituições de ensino superior. Em 1870, o número dessas instituições totalizava 560. A descentralização administrativa e a autonomia dos estados e municípios, a prática do mecenato por parte de alguns milionários, a preocupação de algumas congregações religiosas em formar os seus quadros e influenciar a constituição do caráter da população foram fatores que favoreceram o grande crescimento do número de instituições de ensino superior nos Estados Unidos (ROSSATO, 1998, p. 95, 131).

Até meados do século XIX o sistema de ensino superior dos Estados Unidos baseava-se no chamado modelo universitário inglês com a predominância dos *Colleges*, que ofereciam um ensino geral literário e religioso. Muitas dessas instituições eram diretamente vinculadas às congregações religiosas (batistas, anglicanas, presbiterianas, metodistas, dentre outras). A autonomia universitária, exercitada pelo corpo docente nas universidades européias, inexistia nas instituições dos Estados Unidos. Os professores eram submetidos às determinações de autoridades exteriores, vinculadas às entidades fundadoras das

²⁴A primeira universidade organizada nos Estados Unidos foi criada em 1636, por iniciativa de John Harvard, na colônia de Massachussets. Harvard, colonizador puritano inglês, havia se graduado na Universidade de Cambridge.

universidades e responsáveis pela manutenção das mesmas. O corpo docente dedicava-se fundamentalmente às atividades de ensino e a pesquisa se constituía uma atividade de pouca relevância.

A partir da segunda metade do século XIX, após a Guerra da Secessão, tornou-se mais visível a emergência de um novo modelo universitário, distinto da Alemanha e da França, o chamado modelo universitário norte-americano. Para ROSSATO (1998, p 131, 133):

[...] o forte desenvolvimento do capitalismo contribuiu para o surgimento da universidade-empresa; aos poucos caracterizou-se um modelo muito diferente do inglês, ou alemão, embora preservasse muitos traços daqueles. (...) **A relação universidade-empresa**, distinta dos demais países, **faz com que muitas vezes, os interesses e o poder econômico da segunda se sobreponha aos objetivos da primeira**. A pesquisa aplicada atinge grande desenvolvimento (grifo nosso).

No período entre 1860 e 1940 se configurou um grande sistema universitário nos Estados Unidos, com a fundação de novas instituições caracterizadas por uma multiplicidade de atribuições: escolas de ensino agrícola, de formação de professores, instituições científicas que procuravam aliar ensino e pesquisa e cursos de caráter profissionalizante. A preocupação mais sistemática em desenvolver pesquisas no interior das universidades surge apenas no final do século XIX, por inspiração do modelo universitário alemão. A fundação da Universidade de Johns Hopkins, em 1876, demarca o surgimento das primeiras universidades, nos Estados Unidos, que procuram aliar o ensino e a pesquisa (CHARLE; VERGER 1996, p. 94). Ao comentar sobre a multiplicidade de instituições que compunham o chamado modelo universitário norte-americano, Charle; Verger (1996, p. 94-95) afirmam que tal multiplicidade:

Possibilitou a coexistência de populações estudantis particularmente heterogêneas e a sobrevida de instituições aliando formação técnica, profissional e geral ou científica e atraindo desse modo clientelas e contribuições financeiras múltiplas, garantia de sua prosperidade sob a palmatória autoritária de presidentes chefes de empresas. Essa força dos executivos universitários, a fraca intervenção do Estado e a posição subordinada dos professores, apesar de seus esforços para atingir o nível de qualificação europeu, diferenciam

profundamente o “modelo universitário americano”, dos modelos germânicos e franceses contemporâneos.

A situação do corpo docente era, ainda, muito precária e se caracterizava, até a primeira guerra mundial, pela falta de estabilidade no emprego e por salários, muitas vezes aviltantes, que se diferenciavam bastante de uma para outra instituição. Aqueles professores que resolvessem manifestar sua contrariedade com a ordem estabelecida eram afastados pelos Conselhos de Administração das universidades, dominados por “homens de negócios”.

A situação dos professores começou a melhorar, depois de 1914, quando os mesmos adquiriram estabilidade no emprego e o valor dos salários foi sendo gradualmente ampliado. Contribuíram para essas melhorias o aumento do prestígio social dos professores, dado o reconhecimento internacional das pesquisas produzidas pelas universidades estadunidenses, e a incorporação de muitos professores europeus que, perseguidos pelo nazismo, fascismo e regimes autoritários da Europa, difundiram a experiência corporativa dos professores alemães (CHARLE; VERGER, 1996, p. 97).

As diferentes instituições de ensino superior que compõem, atualmente, o sistema de ensino superior dos Estados Unidos gozam de autonomia acadêmica e de gestão administrativa. Observam-se marcantes diferenças administrativas entre as instituições, sejam elas públicas ou privadas, que em geral tem liberdade para administrar os seus recursos humanos e financeiros. Cada instituição estabelece os salários para o seu corpo de servidores, os valor das taxas de matrículas, o índice professor/aluno. Esses valores e índices variam entre as instituições públicas e privadas do mesmo estado e mesmo dentro de uma mesma instituição.

A respeito da autonomia acadêmica e de gestão administrativa das instituições de ensino superior estadunidenses, Ristoff (1999, p. 86) afirma: “... a orientação geral, a definição das metas maiores e o compromisso da sustentação financeira são fundamentalmente dos estados e da União. À instituição, na sua individualidade, cabe a obrigação de exercer bem as suas funções e de, através de processos avaliativos regulares e formais, prestar contas à sociedade”.

Em suma, sobre o processo de criação e consolidação da instituição

universitária podemos afirmar que a universidade é uma criação específica da civilização ocidental. A autonomia constitui-se no princípio fundante da universidade, nascida na França, Itália e Inglaterra, no início do século XII. No decorrer desse século as universidades fizeram prevalecer a sua autonomia diante dos poderes eclesiástico e leigo, gozando de elevado grau de liberdade para, por ela mesma, definir as finalidades e procedimentos para o desenvolvimento de suas atividades. A universidade ao longo dos séculos disseminou-se pelo resto do mundo. Como toda e qualquer instituição social sofreu as influências do contexto no qual se inseria e foi se transformando profundamente ao longo dos seus quase nove séculos de existência.

A partir do século XIV, com a edificação dos Estados nacionais e a progressiva centralização estatal das universidades a autonomia das mesmas, conquista do período medieval, foi sendo restringida pelo poder leigo que reivindicava para si o controle sobre toda as instituições sociais organizadas em seu território. O declínio da autonomia das universidades coincidiu com o declínio de sua influência e de sua vitalidade criadora.

No século XIX com erupção de regimes liberais, as universidades vão sofrer grandes reformulações. Desse processo de reformulações, conduzido pelos liberais emergiu uma universidade pluralista que rompeu definitivamente com a uniformidade, característica do período medieval. A universidade influenciada pelas condições políticas, econômicas, sociais e culturais vai adquirindo novas formas e funções que configuram diferentes modelos de universidade. Tais modelos, dentre os quais os modelos francês, alemão e norte-americano, irão disseminar-se pelo mundo todo influenciando, em diferentes países, a organização de sistemas de ensino superior.

O chamado modelo francês de universidade, que se configurou após a reforma empreendida por Napoleão, caracterizou-se pela submissão da universidade ao Estado. A universidade foi responsabilizada pela formação profissional, de nível superior, dos quadros que deveriam desempenhar funções que coincidissem com o interesse do Estado e do governo, a quem cabia fazer prevalecer o interesse do Estado. Uma universidade submissa ao interesse estatal acarretou como consequência uma autonomia bastante restrita, quase inexistente. O modelo de universidade instituído por Napoleão, apesar de

algumas reformas parciais, implementados no final do século XIX, foi suplantado somente na segunda metade do século XX, sob o impulso do Movimento de Maio de 68 que contestou o modelo napoleônico. A nova legislação educacional, resultante da reforma universitária, restituiu a autonomia às universidades francesas, permitindo que as mesmas retomassem seu poder de auto-organização, abrindo a possibilidade do exercício da autonomia acadêmica, administrativa e financeira.

O modelo universitário alemão, consolidado a partir da organização da Universidade de Berlim em 1810, caracterizou-se pela instituição de universidades voltadas para o desenvolvimento da pesquisa. As universidades alemãs, além de formar profissionais para assumir diferentes papéis na sociedade, deveria principalmente responsabilizar-se pela produção e desenvolvimento da ciência. De acordo com esse modelo de universidade, o desenvolvimento da ciência exigiria a absoluta liberdade de ensinar e aprender. Assim, a autonomia e a liberdade acadêmica constituíram-se em princípios de organização da universidade. A autonomia da universidade diante do Estado constitui-se na garantia do exercício da liberdade científica.

O modelo universitário norte-americano, configurado a partir da segunda metade do século XIX, tem como base a diversidade de instituições que devem desenvolver uma multiplicidade de atribuições aliando formação técnica, profissional e geral ou científica. Esse modelo compõe-se de instituições que vão desde universidades de pesquisa até escolas profissionais de nível superior que oferecem cursos de curta duração (dois anos). De acordo com esse modelo, as universidades devem se colocar a serviço do progresso econômico da nação americana. Por isso as universidades, geralmente, são fortemente vinculadas às empresas privadas, o que acaba por restringir as possibilidades do exercício da autonomia universitária. Uma vez que o mercado acaba subordinando a universidade aos seus interesses.

Os diferentes modelos de universidade, consolidados no decorrer do século XX, têm sofrido a influência do contexto no qual encontram-se inseridos. As crises vivenciadas no modo como a humanidade vem se organizando para produzir as suas condições de existência, têm produzido muitos questionamentos a respeito dos diferentes modelos de universidade. As diversas crises vivenciadas

ao longo da história das universidades produziram transformações, condicionaram a sua evolução pela afirmação e negação de modelos de universidade. Portanto os diferentes modelos constituídos na contemporaneidade não podem ser compreendidos como modelos cristalizados e imutáveis.

No Brasil, como veremos no segundo capítulo deste trabalho, nos diferentes períodos da breve história de nossas universidades e nas diferentes legislações que normatizaram o sistema de ensino superior brasileiro, é perceptível a influência, em maior ou menor grau, dos modelos descritos sinteticamente neste capítulo. Tais modelos configuram determinadas concepções de autonomia universitária a ser exercida, com maior ou menor liberdade, pela comunidade acadêmica na consecução das atividades-fim da universidade.

3. A LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL REPUBLICANA E O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA AUTONOMIA DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS.

Neste capítulo pretendemos recuperar historicamente o debate sobre a autonomia das universidades no Brasil. Tal debate inicia-se, antes da criação da primeira universidade brasileira, no período de 1911, com a Reforma Rivadávia, quando, pela primeira vez, um documento legal faz referência à autonomia dos institutos de educação superior. O debate atravessa o século vinte e permanece nos dias de hoje. A Constituição Federal de 1988, principal referência do debate na atualidade, consagrou a autonomia das universidades brasileiras como um princípio constitucional. No entanto, a polêmica não se encerrou com a constitucionalização da autonomia universitária. As diversas iniciativas governamentais visando regulamentar a autonomia universitária, constitucionalizada em 1988, têm desencadeado reações diversas dos setores que defendem a auto-aplicabilidade do artigo 207 da Constituição Federal e de setores da comunidade universitária que buscam na regulamentação a garantia do efetivo exercício da autonomia universitária.

2.1 UNIVERSIDADE BRASILEIRA: UMA HISTÓRIA RECENTE

No Brasil até a proclamação da República, em 1889, não existiam universidades e o ensino superior era ofertado em estabelecimentos isolados. Nesse sentido o Brasil diferenciava-se de outros países do continente americano, especialmente daqueles de colonização espanhola. De acordo com Cunha (1980, p. 11) em outros países do continente americano, desde o início de sua colonização pelos espanhóis, a universidade não foi uma instituição estranha. Em 1538, foi constituída a primeira universidade americana na Ilha de São Domingos. Em seguida, em 1553, foi organizada a Universidade do México, depois as universidades de São Marcos, no Peru, de São Felipe, no Chile, de Córdoba, na Argentina e, ainda, outras de modo que por volta de 1822, ano da independência do Brasil, havia 26 ou 27 universidades na América Espanhola.

No Brasil, se comparado à experiência de outros países do continente, a

criação da universidade é um fenômeno recente²⁵, o que levou historiadores a classificarem a universidade brasileira como uma instituição “temporã” ou “tardia”. Até a Proclamação da República, não houve por parte do governo o interesse em criar universidades. Pelo contrário, os governantes até então, se opunham à idéia de organização de universidades no Brasil. A universidade era vista como uma instituição perigosa “ambiente de fermentação de idéias liberais ou sociais européias.” (LEÃO de MATTOS apud RANIERI, 1994, p. 65).

Para os liberais opositores ao império e apoiadores do movimento republicano a criação de uma universidade no Brasil se constituía em importante tarefa no campo educativo, mesmo reconhecendo a precariedade da educação das massas populares. Caberia à universidade o importante papel de formar uma elite competente, capaz de desenvolver e incentivar as aspirações populares (CUNHA, 1980, p. 86). Entretanto, essa posição não era compartilhada pelos positivistas, também defensores da república, que argumentavam que no Brasil já existiam instituições de ensino superior mais que suficientes para a formação de profissionais liberais e os recursos demandados para a criação de uma universidade no Brasil seriam mais bem aproveitados se utilizados para a educação das massas populares.

Não contando com o apoio do governo imperial e com a divisão entre os opositores ao império, as diversas tentativas de criação de uma universidade no Brasil, no período imperial, foram frustradas²⁶.

Com a proclamação da República, no campo da Educação Superior o governo republicano, inicialmente, aprovou uma medida cujo objetivo anunciado era ampliar o acesso aos estabelecimentos de ensino superior. O Ministro da Instrução Pública, Correios e Telégrafos, Benjamin Constant, por meio do decreto nº 981 de 08.11.1890, permitiu que todos os egressos de colégios estaduais, equiparados ao Colégio Nacional (antigo Colégio Pedro II) pudessem livremente

²⁵ A respeito do processo de organização das universidades no continente americano e as peculiaridades no caso da implantação da universidade no Brasil consultar CUNHA, Luiz Antonio. *A universidade temporã: o ensino superior da Colônia à era Vargas*. RJ, Civilização Brasileira, 1980; e ROSSATO, Ricardo. *Universidade: nove séculos de história*, Passo Fundo: Ediuf, 1998.

²⁶ Para a compreensão das diversas tentativas de criação de universidades no Brasil, no período colonial, CUNHA (1980) nos remete à leitura de Roque Maciel de Barros, “**A ilustração brasileira e a idéia de universidade**” Boletim da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras (Universidade de São Paulo), nº 241, 1959.

matricular-se em qualquer instituição de educação superior existente no país²⁷. Em 1896, os alunos egressos das escolas particulares também foram dispensados dos “exames preparatórios” como condição de acesso ao ensino superior. Além disso, o governo republicano permitiu a criação de escolas particulares de educação superior e por meio dos decretos nº 1232-G e 1232-H, de 02.01.1891, criou as condições para que os diplomas expedidos por essas escolas fossem nacionalmente reconhecidos²⁸ (RANIERI, 1994, p. 66).

Benjamim Constant, por meio dessas medidas, facilitou o acesso ao ensino superior bem como estimulou o crescimento do número de estabelecimentos de ensino superior. De acordo com Cunha (1980, p. 157):

No período que vai da reforma Benjamin Constant, em 1891, até 1910, ano imediatamente anterior ao da reforma Rivadávia Corrêa, foram criadas no Brasil 27 escolas superiores: 9 de medicina, obstetrícia, odontologia e farmácia, 8 de direito, 4 de engenharia, 3 de economia e 3 de agronomia.

Esse fenômeno expansionista se deu de forma desordenada e produziu uma diversificação dos estabelecimentos de educação superior. A expansão da educação superior assistida nesse período colocou na ordem do dia a discussão sobre a necessidade das escolas superiores gozarem de autonomia para se organizarem tanto do ponto de vista didático quanto administrativo.

As estruturas administrativas e didáticas se diferenciavam, e assim, no início do século, ao lado da legislação federal restritiva, colocaram-se sob a influência do pensamento positivista, as idéias de liberdade de ciência e de pensamento como corolário da personalidade jurídica própria das instituições de ensino superior”. Essas idéias foram traduzidas na expressão “autonomia didática, administrativa e disciplinar”, já utilizada em projetos não

²⁷ O acesso aos estabelecimentos de educação superior desde 1808 estava condicionado à aprovação em “exames preparatórios” que eram realizados no estabelecimento no qual o aluno tivesse interesse em realizar os seus estudos. A partir de 1837, os alunos egressos do Colégio Pedro II puderam matricular-se em qualquer estabelecimento de educação superior do país sem a necessidade de prestar o “exame preparatório”.

²⁸ Para que os diplomas das escolas particulares e das escolas estaduais fossem nacionalmente reconhecidos era necessário que os currículos de tais escolas incluíssem as disciplinas lecionadas nas escolas federais. Além disso, os currículos de tais escolas deveriam ser aprovados por inspeção periódica do Conselho de Instrução Superior (criado pelo decreto 1.232-G) e seus exames deveriam ser assistidos por representantes do Conselho. Para maiores informações consultar CUNHA, L.A. O ensino superior na Primeira República. In: _____ **A universidade Temporã: o ensino superior da Colônia à Era de Vargas**. Rio de Janeiro, RJ, Civilização Brasileira, 1980.

aprovados de criação de universidades apresentadas na Câmara dos Deputados em 1903, 1904 e 1908. (RANIERI, 1994, p. 67).

A possibilidade de qualquer aluno egresso do ensino secundário ter acesso aos estabelecimentos de educação superior sem que esses estabelecimentos pudessem realizar a seleção dos seus alunos foi fortemente criticada. Esse mecanismo, de acordo com os seus críticos, produzia uma queda da qualidade do ensino superior, pois ao facilitar o ingresso de qualquer egresso do ensino secundário no ensino superior permitia-se a matrícula de alunos inaptos. Para “corrigir” esse problema foi proposto que as faculdades pudessem elas mesmas selecionar os seus alunos. É nesse contexto do movimento de contenção de matrículas no ensino superior que emerge a Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental da República, conhecida como Reforma Rivadávia.

2.2 REFORMA RIVADÁVIA: A LEI ORGÂNICA DO ENSINO SUPERIOR E FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA (DECRETO Nº 8.659/11)

A Reforma Rivadávia, implementada em 1911, por meio do decreto 8.659 concedeu a autonomia aos institutos federais de educação superior. Segundo RANIERI (1994, p. 62, 68):

A Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental da República, baixada pelo decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911, produto da chamada ‘Reforma Rivadávia’, que, em contraste com a rígida tutela estatal exercida sobre o ensino desde a época colonial, visou, ao conceder a autonomia às escolas superiores, a melhoria geral do nível de ensino no país²⁹. [...] A concessão dessa autonomia [...] foi mais uma resposta positiva do governo ao movimento de contenção de matrículas nas faculdades, do que, propriamente, o reconhecimento de sua importância no que concerne ao desempenho das atividades acadêmicas. Seja como for, delineava-se pela primeira vez num documento legal, a idéia da autonomia universitária em três de suas dimensões (didática, administrativa e financeira).

De acordo com Cunha (1980, p.162-163) para os estabelecimentos de

²⁹ A melhoria do nível do ensino estava associada à contenção do número de matriculados nas escolas superiores. De acordo com os defensores dessa medida, as escolas superiores deveriam, elas mesmas, selecionar somente os alunos mais aptos e com isso, conseqüentemente, haveria uma melhoria da qualidade do ensino superior. Entretanto essa medida não se mostrou eficaz e o número de alunos matriculados continuou crescendo, especialmente nas escolas particulares.

ensino superior a Lei Orgânica determinou, dentre outros, os seguintes pontos:

a) os estabelecimentos federais seriam corporações autônomas. Seus diretores seriam eleitos pelas congregações, sem interferência governamental;

b) foi instituído o exame de admissão para os candidatos que desejassem matricular-se nos estabelecimentos federais de educação superior. Esse exame constituía-se de uma prova escrita de conhecimentos que se queria verificar e uma prova oral sobre línguas e ciências. Tal exame vinha ao encontro da proposta de melhorar a qualidade do ensino superior por meio da seleção dos melhores alunos permitindo por meio deste aferir o desenvolvimento intelectual e a capacidade para empreender eficazmente o estudo das disciplinas que iriam compor o currículo do curso pretendido;

c) os estabelecimentos organizados por iniciativa dos governos estaduais ou por indivíduos ou entidades particulares passaram a ter autonomia para organizar os seus próprios currículos, ficando desobrigados de seguir modelos oficiais e, ainda, deixaram de ser fiscalizados pelo governo federal;

d) foi criado o Conselho Superior de Ensino. Tal Conselho seria presidido por pessoa nomeada livremente pelo governo federal e composto pelo diretor e por um docente de cada um dos estabelecimentos federais de educação superior e pelo diretor e por um docente do Colégio Pedro II. Os representantes docentes eram eleitos pelas congregações dos referidos estabelecimentos de ensino;

e) foi criada a categoria do professor livre-docente, inspirado no modelo universitário alemão. O professor para adquirir o título de livre docente deveria apresentar um trabalho inédito a ser aprovado pela congregação de um estabelecimento de educação superior. Esse professor poderia ministrar cursos particulares nas escolas superiores. O professor que ministrava esses cursos recebia a remuneração diretamente dos alunos interessados. Descontadas as despesas do curso e uma percentagem da receita que caberia ao estabelecimento no qual o curso fosse oferecido o restante das receitas era destinado ao livre docente³⁰.

A autonomia didática foi consagrada por meio da liberdade para os institutos organizarem os programas de seus cursos. No entanto essa liberdade

³⁰ As atividades que são desenvolvidas, hoje, em nossas universidades sob a denominação prestação de serviços guardam alguma semelhança com esses cursos ministrados, naquela época, pelos professores livres docentes.

era restrita na medida em que a Lei Orgânica determinou que os estabelecimentos federais, por meio de seu diretor, deveriam enviar ao Conselho Superior de Ensino o relatório circunstanciado sobre as atividades de ensino desenvolvidas. Caberia ao referido conselho promover a reforma e os melhoramentos necessários ao ensino, ou seja, interferir nas atividades de ensino desenvolvidas pelos estabelecimentos federais de educação superior. A Lei restringia a autonomia didática concedida ao determinar que as disciplinas deveriam ser distribuídas e lecionadas por série e, ainda, especificava que nenhum professor poderia encerrar suas atividades de ensino antes da data fixada para o término do período escolar (RANIERI, 1994, p. 69).

A autonomia administrativa foi assegurada pela Lei ao permitir aos estabelecimentos federais de educação superior a gerência dos respectivos patrimônios e a eleição do seu diretor. A Lei fazia referência à autonomia dos estabelecimentos em rever, modificar ou reformar disposições regulamentares. Entretanto, quanto à elaboração e aprovação dos estatutos e regimentos desses estabelecimentos a Lei se omitiu. Caberia ao governo contratar os docentes e servidores técnicos que eram selecionados, no caso dos docentes, pela congregação e, no caso do pessoal técnico, pelo diretor do estabelecimento.

Os estabelecimentos federais de ensino superior poderiam ter completa autonomia didática, administrativa e financeira, caso tivessem recursos próprios suficientes para sobreviverem dispensando, dessa forma, os recursos do tesouro do Estado³¹. Essa autonomia financeira era incentivada pela Lei Orgânica que autorizava as instituições mantidas pelo governo federal a cobrarem taxas de matrícula, de certidões, de biblioteca, de certificados e contabilizar, em nome próprio, porcentagens das taxas de frequência dos cursos, das inscrições em exames, dentre outros (RANIERI, 1994, p. 70).

Não faltaram vozes na época para denunciar o incentivo à autonomia financeira por parte do governo federal como uma clara desobrigação

³¹ É interessante observar que quase um século após a promulgação dessa Lei Orgânica a autonomia financeira das instituições mantidas pelo poder público é apresentada como a condição necessária ao exercício da autonomia plena pelas universidades públicas. A constatação desse fato deve servir-nos de alerta contra as propostas de autonomia financeira que vêm sendo atualmente apresentadas tanto pelo governo estadual quanto pelo governo federal. Autonomia financeira assim como foi no passado pode se constituir nos dias de hoje em sinônimo de desobrigação do Tesouro do Estado quanto ao financiamento integral das instituições públicas de educação superior.

governamental para com as instituições federais de educação superior. O professor João Mendes de Almeida Júnior, na época diretor da Faculdade de Direito de São Paulo posicionou-se contrário à autonomia financeira, denunciando-a como uma tentativa de desoficialização, de privatização do ensino superior público federal:

O próprio sr. Ministro dos Negócios Interiores reconhece que, por si, não pode desoficializar o ensino; e isso declarou, com toda a lealdade, na primeira sessão do Conselho Superior: **ele depende para isso, do acôrdo dos professores em aceitar a autonomia; ele quer largar a carga, mas para isso precisa que outros a peguem; por outra ele quer enjeitar a fundação do Estado e está somente à espera que os professores preparem a roda, isto é, que façam um regulamento autonômico** [grifos nosso]. E como alguns se tivessem mostrado propensos em aceitar a autonomia, o sr. Ministro aproveitou a monção e expediu o Aviso de 28 de setembro de 1911, em que não oculta o pensamento de nos declarar desde já desoficializados. [...] Finalmente a autonomia é a direção própria daquilo que é próprio, salvo mandato ou desapropriação. Eu apenas quero que fique bem firme que a autonomia da Congregação só pode ser a de um mandatário e não a de um desapropriante. (apud RANIERI, 1994, p. 71).

Quanto à proposta de autonomia financeira, veiculada pela Lei Orgânica de 1911, Ranieri (1994, p. 70) afirma: “Estava ai posta, a contrário *sensu*, o cerne de toda a questão relativa à autonomia das instituições criadas e mantidas pelo Poder Público: sem independência financeira não haveria efetiva autonomia.”

A concessão da autonomia aos estabelecimentos de educação superior, como vimos anteriormente, estava vinculada ao movimento de contenção do crescimento do número de matrículas no ensino superior³². A contenção das

³² Os positivistas, nesse período, gozavam de prestígio na formulação da política educacional da recém instaurada república engrossaram o movimento de contenção das matrículas nos estabelecimentos federais de educação superior argumentando em favor da liberdade de ensino e da liberdade profissional. De acordo com os positivistas, os títulos acadêmicos eram adornos dispensáveis e o exercício de determinada profissão não deveria ser privilégio de diplomados. Eles defendiam a abolição do privilégio das profissões liberais, no exercício de ocupações, especialmente no caso de funções públicas. Esses cargos deveriam ser ocupados por pessoas que atestassem competência por meio de concursos. De acordo com os positivistas um diploma acadêmico, por si só, não atestava o mérito de nenhum profissional. No período de elaboração da primeira Constituição republicana em nome da liberdade profissional chegaram a defender que o exercício de todas as profissões seria livre no Brasil independentemente de qualquer título escolar. Em nome da liberdade de ensino deputados vinculados ao pensamento positivista apresentaram vários projetos de lei visando transferir aos governos estaduais e para a iniciativa privada os estabelecimentos de ensino superior (CUNHA, 1980).

matrículas foi apresentada como mecanismo para melhorar a qualidade do ensino, por meio da instituição de exames de seleção. Para os defensores dessa idéia os estabelecimentos de educação superior deveriam gozar de autonomia para selecionar os melhores alunos e impedir o ingresso daqueles que fossem considerados inabilitados.

A autonomia das instituições como forma de melhorar a qualidade do ensino superior via contenção das matrículas nesse nível de ensino mostrou-se ineficaz. De acordo com Cunha (1980, p. 164-165):

A autonomia das escolas superiores e a instituição do exame de admissão seriam o principal remédio contra esses males [avalanche de matrículas nos cursos superiores e o grande número de doutores e bacharéis formados todos os anos] [...] Nos debates em torno da lei orgânica, citava-se em seu apoio, o fato de que o primeiro exame de admissão à Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro, depois de sua promulgação, tinha reprovado 50% dos candidatos [...] Mas, ao que parece, o exemplo dessa faculdade de medicina não correspondeu ao que aconteceu em outras escolas superiores. Os críticos da lei orgânica diziam que as exigências dos exames de admissão diminuíram para que as faculdades não ficassem sem alunos; livres de qualquer fiscalização, abriram-se faculdades particulares que facilitavam ao máximo os exames de modo aumentar as suas receitas; os professores que participavam (ou esperavam participar) das bancas examinadores ministravam aulas particulares aos futuros candidatos; os programas de ensino eram encurtados conforme as conveniências de alunos e professores;

Ao que parece, assim como no presente, naquele período a omissão governamental na organização de estabelecimentos públicos de ensino superior e a grande demanda por títulos acadêmicos se constituiu numa oportunidade, não desperdiçada pela iniciativa privada, de transformar a educação superior numa extraordinária fonte de lucros.

No breve período de vigência da Lei Orgânica (1911-15) foram criados nove novos estabelecimentos de educação superior. Sendo seis na área de medicina, odontologia e farmácia, um na área de direito, um na área de engenharia e outro na área de agronomia (CUNHA, 1980, p. 166).

Frustrado o objetivo anunciado de melhoria geral do nível do ensino superior por meio da concessão da autonomia aos estabelecimentos de ensino superior a Lei Orgânica foi suprimida. No governo de Wenceslau Braz,

Maximiliano Pereira dos Santos, nomeado ministro da Justiça e Interior, foi encarregado de reformar o ensino secundário e superior.

2.3 REFORMA CARLOS MAXIMILIANO: A REORGANIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR (DECRETO Nº 11.530/15)

Por meio do decreto 11.530, de 18 de março de 1915, o ensino secundário e superior foram reorganizados. Essa reorganização que ficou conhecida como Reforma Carlos Maximiliano introduziu uma série de mudanças que “foram desastrosas para a implementação do princípio da autonomia universitária no país. [...] voltando o poder central a controlar de perto o ensino superior.” (RANIERI, 1994, p. 72 e 62).

Da Lei Orgânica de 1911 (Reforma Rivadávia) foram preservados os exames de admissão - renomeados de exames vestibulares – e o Conselho de Ensino Superior que, de acordo com a nova Reforma passou a ter o caráter de órgão fiscalizador dos “institutos de instrução secundária e superior subordinados ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores”³³. De acordo com o decreto o Conselho Superior do Ensino seria um “órgão consultivo do governo e o seu auxiliar imediato para a fiscalização dos institutos oficiais e dos equiparados a estes” (art. 28).

A seguir destacamos alguns pontos do decreto 11.530, de 18 de março de 1915, que permite, ao nosso ver, uma compreensão de conjunto da Reforma Carlos Maximiliano em relação ao ensino superior.

A autonomia didática e administrativa dos seis institutos mantidos pelo governo federal foi prescrita no artigo 1º do decreto. Entretanto, a autonomia prescrita era restrita e seria exercida de acordo com as disposições contidas no decreto.

A autonomia financeira, considerada fundamento da autonomia administrativa, continuou sendo estimulada e, conforme o decreto, garantida por

³³ Conforme o artigo 5º do decreto 11.530 (Reforma Carlos Maximiliano) os institutos mantidos pelo governo federal eram os seguintes: “uma faculdade oficial de Medicina no Estado da Bahia e outra no Distrito Federal; uma Faculdade de Direito em São Paulo e outra em Pernambuco; uma Escola Politécnica [Engenharia] e um Instituto de Instrução Secundária, com a denominação de Colégio Pedro II, na cidade do Rio de Janeiro.” Nesse período, portanto, o governo federal mantinha 5 institutos de educação superior e 1 instituto de educação secundária.

meio da cobrança de:

[...] taxas de matrícula e de freqüência e a metade das de exame, deduzidas as despesas pagas pelo cofre escolar por deficiência da verba concedida pelo Congresso Nacional constituirão o patrimônio do instituto, a fim de lhe garantir a autonomia financeira, fundamento da administrativa. (art. 7º).

Todos os alunos dos institutos de ensino superior deveriam pagar as taxas (art. 99). As taxas de matrícula, freqüência e exames previstas no decreto como garantia da autonomia financeira, fundamento da autonomia administrativa, só poderiam ser aumentadas ou reduzidas mediante autorização do Ministro, depois de ouvido o Conselho Superior do Ensino (art. 10). O orçamento dos institutos federais, embora elaborado pelas respectivas congregações, devia ser aprovado pelo Conselho Superior do Ensino e homologado pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores (art. 2º). Aos institutos federais foi atribuída personalidade jurídica, para que pudessem receber doações e legados, adquirirem bens e celebrarem contratos (art. 4º). Entretanto, todas as verbas deveriam ser aplicadas conforme o fim a que se destinavam (art. 3º).

A grande novidade do decreto, no seu artigo 6º, foi a previsão de criação de uma universidade no Distrito Federal por meio da incorporação de faculdades existentes. De acordo com tal artigo:

O Governo Federal, quando achar oportuno, reunirá em Universidade as Escolas Politécnicas e de Medicina do Rio de Janeiro, incorporando a elas uma das Faculdades Livres de Direito, dispensando-a de taxa de fiscalização e dando-lhe gratuitamente edifício para funcionar” (art. 6º, grifo nosso).

Dessa forma, o governo federal deixou enunciado o processo que iria, alguns anos depois, caracterizar o processo de criação das universidades brasileiras que se deu pela reunião de faculdades dispersas numa nova instituição a ser denominada universidade, de acordo com a vontade política do governante de plantão.

O decreto reestabeleceu os diplomas acadêmicos como condição para o exercício de determinadas profissões. Tais diplomas deveriam ser registrados em

repartições federais³⁴. Os institutos de educação superior, não federais, poderiam solicitar o registro dos diplomas por eles conferidos. No entanto, para que pudessem ter os seus diplomas registrados e reconhecidos esses institutos deveriam solicitar a sua equiparação aos institutos federais.

O processo de equiparação dos institutos não-oficiais aos institutos federais foi disciplinado pelo decreto. O instituto interessado deveria requerer ao Conselho Superior do Ensino o depósito da quota de fiscalização na Delegacia Fiscal do Estado onde se localizasse tal instituto (art. 11). O Conselho Superior se tivesse “informações seguras de falta de idoneidade dos diretores e professores do instituto” (art. 12) poderia indeferir o requerimento de equiparação. No caso de deferimento, caberia ao presidente do Conselho Superior propor ao Ministro “o nome de um brasileiro familiarizado com as questões do ensino, o qual será nomeado em comissão para inspecionar a academia” (art. 13). Esse inspetor, nomeado pelo ministro, deveria visitar o instituto e apresentar um relatório circunstanciado a respeito do mesmo concluindo pela equiparação aos institutos federais, caso sejam observados os requisitos enumerados pelo decreto.

A equiparação era considerada, pelo decreto, uma “regalia” concedida aos institutos não oficiais, julgados dignos de equiparação aos federais. No caso do instituto equiparado o ministro deveria dar “ciência da sua resolução ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, à Diretoria de Saúde Pública e ao Ministério da Viação para os fins de direito”, ou seja, o registro e validação dos diplomas (art. 20).

A equiparação era uma “regalia” concedida pelo prazo de um ano. Deduz-se isso pela leitura do art. 21 do decreto, que determinava ao instituto equiparado o depósito, até o dia 31 de janeiro de cada ano, na Delegacia Fiscal do Estado a quota de fiscalização. A equiparação poderia ser cassada se o relatório do inspetor condenasse o instituto pelo descumprimento de requisitos prescritos pelo decreto. No caso do instituto que tivesse o direito de equiparação cassado, o mesmo só poderia solicitar novo pedido de equiparação após o prazo de seis

³⁴O instituto de educação superior, equiparado aos federais, poderia solicitar o registro e reivindicar a validade nacional dos seus diplomas, conforme o caso, junto ao Supremo Tribunal Federal, à Diretoria de Saúde Pública ou ao Ministério da Viação que eram as repartições que controlavam ou onde se exerciam as atividades “próprias” de advogados, médicos (dentistas, farmacêuticos e obstetras) e engenheiros (CUNHA, 1980, p. 168).

anos (art. 22).

O decreto trazia uma preocupação contencionista quanto à criação de institutos superiores de educação, pois o decreto estabeleceu barreiras ao processo de equiparação dos institutos. De acordo com o decreto, o instituto que funcionasse em cidades com o número inferior a 100 mil habitantes não poderia solicitar a sua equiparação aos estabelecimentos federais³⁵ (art. 25). E, ainda, não poderiam “ser equiparadas às oficiais mais de duas academias de Direito, Engenharia ou Medicina em cada Estado, nem no Distrito Federal; e, onde haja uma oficial, só uma particular pode ser a ela equiparada” (art. 26).

De acordo com o decreto, o corpo docente dos institutos federais compunha-se de “professôres catedráticos, professôres substitutos, professôres honorários, professôres simplesmente e livres docentes” (art. 36). A novidade do decreto, nesse quesito, foi a criação da figura do professor catedrático em substituição ao professor ordinário, prevista na antiga Lei Orgânica (decreto nº 8.659/11).

Os professores catedráticos eram escolhidos por concurso público, “realizado em sala que comporte grande auditório” (art. 46). Os candidatos, brasileiros maiores de 21 anos, deveriam apresentar tese por escrito e submeterem-se à argüição perante banca examinadora a quem caberia verificar a autenticidade ou paternidade da tese apresentada (art. 45). Aprovado no concurso o professor era nomeado pelo governo e o seu cargo era vitalício. “A substituição só ocorreria por vontade do professor, por sua morte ou por força da sua aposentadoria após uma certa idade e/ou tempo de serviço (a chamada jubilação).” (CUNHA, 1980, p. 168)

A Congregação dentre outras competências deveria regular, em um regimento Interno, tudo o que não estivesse previsto pelo presente decreto e fosse necessário ao bom andamento dos trabalhos escolares, submetendo o referido Regimento à aprovação do Conselho Superior do Ensino antes de entrar em execução, e também todas as vezes que fosse alterado ou transformado (art. 70, “h”). Dessa forma, o decreto restringia a autonomia administrativa dos institutos ao vincular a aprovação de seus regimentos ao Conselho Superior e,

³⁵Esse dispositivo do decreto não permitiu que a “Universidade Federal do Paraná”, organizada em 1920, pudesse ser equiparada aos estabelecimentos federais, frustrando dessa forma a constituição daquela que seria a primeira universidade do país.

ainda, as alterações regimentais só poderiam ser realizadas a cada dois anos, desde que “examinadas” pelo referido Conselho.

A Congregação era presidida pelo diretor do instituto (art. 69) e compunha-se por “todos os professores catedráticos em exercício, dos que estiverem substituindo os catedráticos e de um representante dos livres docentes eleito por êles, bienalmente, em sessão presidida pelo diretor” (art. 67).

O grande retrocesso em relação à lei anterior se deu no caso da eleição do diretor do instituto, antes eleito pela própria Congregação para um mandato de dois anos. O decreto estabeleceu que “Os diretores são nomeados livremente pelo Presidente da República, dentre os professores catedráticos efetivos ou jubilados, de cada instituto de ensino, e são demissíveis *ad nutum*” (art. 113). O diretor do instituto foi convertido em cargo de confiança do Presidente da República, demissível a qualquer tempo, ou seja, não tinha um mandato garantido por um período determinado. Dessa forma, o decreto cassou o direito dos institutos, por meio de sua Congregação, elegerem os seus próprios dirigentes. Aos diretores caberia o papel de, em nome do governo, fiscalizarem o desenvolvimento das atividades do instituto e “apresentar ao governo, anualmente, por intermédio do Conselho Superior do Ensino, relatório minucioso de tudo quanto ocorreu no instituto a respeito da ordem, disciplina, observância das leis e do orçamento” (art 114, “i”).

O decreto, como foi dito anteriormente, manteve o exame de admissão como condição de acesso aos institutos de ensino superior, renomeando-os de exame vestibular. Para inscrever-se no exame vestibular o interessado deveria apresentar:

[...] o certificado de aprovação em tôdas as matérias que constituem o curso ginasial do Colégio Pedro II, conferido pelo mesmo colégio ou pelos institutos a êle equiparados, mantidos pelos govêrnos do Estados e inspecionados pelo Conselho do Ensino Superior (art. 78, “a”).

Além da apresentação do certificado de conclusão do ensino secundário o candidato deveria, ainda, recolher a taxa para a realização do vestibular, estipulada no regimento interno do instituto de ensino superior, onde o candidato pretendesse ingressar. O decreto especificou que o exame vestibular deveria

compreender prova escrita e oral. Tais provas deveriam ser realizadas da seguinte forma:

Art. 80 - A primeira consistirá na tradução de um trecho fácil de um livro de literatura francesa e de outro autor clássico alemão ou inglês, sem auxílio de dicionário.

Art. 81 - A prova oral do exame vestibular versará sobre elementos de Física e Química e de História Natural, nas Escolas de Medicina; sobre Matemática Elementar, na Escola Politécnica, e sobre História Universal, Elementos de Psicologia e de Lógica e História da Filosofia por meio da exposição das doutrinas das principais escolas filosóficas, nas Faculdades de Direito.

Art. 82 - O exame vestibular será julgado por uma comissão de professores do Colégio Pedro II ou de instituto estadual a ele equiparado, ou de professores de incontestável competência, sob a presidência de um professor da Academia.

Art. 83 - O exame vestibular terá lugar em janeiro.

O candidato, aprovado no exame vestibular, para requerer a matrícula nos institutos superiores deveria provar ter a idade mínima de 16 anos e idoneidade moral. No caso de determinado candidato realizar exame vestibular “verdadeiramente brilhante” poderia a Congregação autorizar a matrícula do interessado mesmo que não tivesse atingido a idade legalmente exigida (Art. 77).

O decreto prescrevia que o exame vestibular deveria ser rigoroso, sendo recomendado que os professores que compunham as bancas examinadoras não poderiam revelar condescendência com os candidatos. Além do rigor na realização do exame vestibular a exigência do certificado de conclusão do curso secundário estabeleceu um controle adicional sobre o acesso ao ensino superior. Tais exigências ajudaram a diminuir bastante o número de alunos matriculados. De acordo com Cunha (1980, p. 169):

Nas escolas superiores federais, exceto a Escola de Minas de Ouro Preto, e nas duas faculdades livres de direito do Rio de Janeiro entraram, em 1.915, 1.302 alunos novos, todos aprovados nos exames vestibulares. No ano seguinte, só entraram 144, pouco mais de 10% do número de calouros de 1915. Em certas faculdades a redução foi drástica, como na de medicina do Rio de Janeiro: em 1916, só entraram 2 alunos, contra os 283 do ano anterior.

No período de vigência da Reforma Carlos Maximiliano foi criada a primeira universidade brasileira, a Universidade do Rio de Janeiro, instituída pelo decreto

14.343, de 7 de setembro de 1920. A maioria dos autores é unânime em afirmar que a criação da primeira universidade brasileira, prevista no art. 6º, do decreto nº 1153/15 “foi a ‘necessidade’ diplomática de conferir um título universitário de Doutor *Honoris Causa* ao rei Alberto, da Bélgica, que visitou o Brasil naquele ano.” (RANIERI, 1994, p. 74).

Em 1925, foi realizada nova reforma do ensino secundário e superior. Essa reforma foi realizada na gestão do presidente Arthur Bernardes, sendo que João Luiz Alves ocupava o ministério da Justiça e dos Negócios Interiores, ministério este responsável pela condução dos assuntos educacionais.

2.4 REFORMA ROCHA VAZ (DECRETO Nº 16.782-A/25)

Em 1925, por meio do decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro, o ensino superior brasileiro foi novamente reformado. O decreto nº 16.782-A, ficou mais conhecido como Reforma Rocha Vaz, nome do principal mentor do decreto e professor catedrático da Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro. Para Cunha (1980, p. 170):

Esta reforma objetivou o reforço do controle do Estado, particularmente do governo federal, sobre o aparelho escolar, numa tentativa de estabelecer o controle ideológico das crises políticas e sociais que vieram desembocar na revolução que pôs fim ao regime, em 1930.

O decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925, (Reforma Rocha Vaz) criou o Departamento Nacional do Ensino, subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, encarregado dos assuntos relativos ao ensino, “assim como o estudo e aplicação dos meios tendentes à difusão e ao progresso das ciências, letras e artes no país” (art. 2º). O decreto determinou que o Departamento teria um Diretor Geral que seria também o presidente do Conselho Nacional do Ensino, criado em substituição ao antigo Conselho Superior do Ensino. Esse Diretor Geral do Departamento Nacional do Ensino seria “de livre escolha do Presidente da República, entre pessoas de notável competência no ensino” (art. 3º, § 1º). O Diretor Geral poderia, ainda, exercer as funções de reitor da Universidade do Rio de Janeiro, caso fosse professor catedrático de curso do ensino superior e fosse

designado para tal fim pelo governo (art. 3º).

Os diretores dos institutos federais de ensino e os reitores de universidades seriam, de acordo com o decreto, imediatamente subordinados ao Diretor do Departamento Nacional do Ensino (art. 3º, § 2º).

O poder de decisão sobre as questões do ensino ficou centralizado nas mãos do governo que indicava o Diretor Geral do Departamento Nacional de Ensino, instância decisória no âmbito das políticas educacionais. Ao Conselho Nacional de Ensino foi atribuído o mero papel de assessoria ao Diretor Geral do Departamento Nacional do Ensino. De acordo com o decreto caberia ao Conselho Nacional “**discutir, propor e emitir opinião sôbre questões, que forem submetidas à sua consideração** sôbre o ensino público pelo governo, pelo Presidente do Conselho e por qualquer de seus membros.” (art. 12, grifo nosso)

O Conselho Nacional do Ensino, esvaziado de poder decisório, foi subdividido em três seções: Conselho de Ensino Secundário e do Superior; Conselho do Ensino Artístico; Conselho do Ensino Primário e Profissional (art. 13). A composição desse Conselho, prescrita no decreto, evidenciou a preocupação governamental em controlar esse órgão, mesmo esvaziado de poder. O Conselho seria composto pelos diretores dos institutos federais de ensino secundário e superior, de um professor catedrático ou de um professor privativo de cada um dos referidos institutos, eleitos anualmente pelas respectivas congregações e, ainda, de um docente livre de cada um dos referidos institutos, designado anualmente pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores. Dessa forma, o poder executivo poderia ter ampla maioria no Conselho. Além dos diretores dos institutos, livremente nomeados pelo governo, o decreto possibilitou que o governo pudesse nomear um professor, de sua confiança, de cada um dos institutos subordinados ao Departamento Nacional de Ensino. Em tese, os únicos conselheiros que poderiam agir com alguma autonomia diante do governo eram aqueles professores eleitos pelas congregações dos institutos de ensino. Esses Conselheiros eram amplamente minoritários e não ultrapassariam a um terço do total dos integrantes do Conselho.

O decreto manteve as disposições da Reforma anterior em relação ao aumento ou redução das taxas de matrícula, freqüência, exames, dentre outras. Tais taxas só poderiam ser modificadas por ato do ministro (art. 40). Entretanto, o

decreto trouxe uma novidade em relação à reforma anterior. Foi estabelecido que doravante, nos institutos federais de ensino superior seriam admitidos “cinco alunos gratuitos” em cada curso. “O primeiro será o que tenha obtido média mais elevada de aprovação no exame vestibular ou no ano anterior, decidindo o diretor em caso de empate; o segundo será indicado pelo govêrno; e os três restantes serão escolhidos pelos próprios colegas de ano, em reunião presidida pelo vice-diretor e na forma prescrita pelo regimento interno” (art. 239). O decreto prescreveu que a gratuidade só poderia ser “concedida ao aluno aprovado com média geral de ano superior a sete, salvo quanto ao 1º ano” (art. 239, § 1º).

Coerente com o espírito centralizador que o motivou, o decreto restringiu as atribuições das Congregações, permitindo com isso a centralização do poder de decisão nas instâncias governamentais e o controle do poder executivo sobre os institutos oficiais. A respeito do esvaziamento do poder das congregações Ranieri (1994, p. 76) afirma:

No conjunto de suas atribuições, as congregações perderam poder (art. 195), enquanto os diretores (de livre nomeação pelo presidente da República), na qualidade de ‘intermediários’ entre a Congregação e o governo, limitaram-se a gerir questões administrativas e a apresentar anualmente ao governo ‘relatório minucioso de quanto ocorrer no estabelecimento a respeito da disciplina, ordem, observância das leis e do orçamento [...]’ (art. 199 e alíneas).

As congregações, diferentemente daquilo que era anteriormente previsto, não podiam mais fazer a seriação das cadeiras do currículo. O decreto prescrevia, rigidamente, as cadeiras que compunham cada curso e a série respectiva em que deveriam ser ofertadas (Art. 57-141). O julgamento das denúncias contra estudantes e, se fosse o caso, a aplicação de penalidades, antes atribuição da Congregação, foi transferida ao diretor do instituto. Cabia, anteriormente, à Congregação optar entre a freqüência livre ou a freqüência obrigatória dos alunos às aulas (CUNHA, 1980, p. 170-171). A Reforma Rocha Vaz, determinou que a freqüência às aulas seria obrigatória, cabendo ao regimento interno determinar “[...] o modo de verificar a freqüência e o número de faltas, que importarão no impedimento, para o aluno, de fazer exame.” (art. 204, § 1º), caberia ainda ao regimento estabelecer “as regras para a apuração e fiscalização da freqüência.”

(art. 204, § 2º)

Quanto ao regimento interno dos institutos, o decreto determinou que caberia às congregações a organização e modificação do mesmo, submetendo-o à aprovação do ministro (art. 195, “b”). Tais regimentos dependeriam, para sua vigência, de aprovação do ministro da Justiça e Negócios Interiores (art. 277). Nesse aspecto, o decreto demonstrava, mais uma vez, o forte controle do poder executivo sobre os institutos. Na reforma anterior (Carlos Maximiliano) o regimento interno dos institutos era elaborado pela congregação e submetido ao exame do Conselho Superior de Ensino que tinha o poder de exigir que tal regimento fosse modificado somente nos pontos que tivessem “em desacordo com as disposições legislativas vigentes” (art. 30, “I”). É importante notar que a aprovação do regimento, em última instância cabia a um conselho e não ao ministro e tal conselho tinha uma composição muito mais democrática se comparado ao Conselho Nacional do Ensino, instituído pela Reforma Rocha Vaz.

Quanto ao processo de equiparação dos institutos particulares aos institutos oficiais o decreto estabeleceu maior rigidez. Estabeleceu-se, por meio do decreto, a possibilidade de equiparação dos institutos particulares como condição para validar seus títulos e diplomas (art. 261); o prazo de verificação das condições do instituto e a remuneração do inspetor, responsável pela fiscalização (art. 262); o valor da contribuição anual do instituto equiparado para a remuneração do inspetor permanente (art. 263); a obrigação de submeter o seu regimento interno à aprovação do ministro (art. 264); os casos em que essa equiparação poderia ser cassada “sem direito à reclamação alguma” (art. 265); o prazo para que o instituto que tivesse a sua equiparação cassada pudesse readquiri-la novamente (art. 266), o caso em que a equiparação poderia ser suspensa por um ou dois anos (art. 267); a possibilidade de equiparação ao Colégio Pedro II, somente aos institutos secundários mantidos pelos Estados (art. 268) e a necessidade de reorganização, na forma estabelecida pelo decreto, do instituto equiparado (art. 269).

Sobre esse processo de equiparação, prescrito pelo decreto, Cunha (1980, p. 170) conclui:

O controle sobre o processo de equiparação das faculdades livres

às oficiais ficou bem mais rígido. O patrimônio das faculdades deveria ser superior a mil contos de réis; elas deveriam estar funcionando há pelo menos três anos na data do pedido de autorização; deveriam ser fiscalizadas durante dois anos por inspetor nomeado pelo DNE e custeado pelas faculdades, e deveriam ter “organização didática e administrativa idêntica às faculdades oficiais”. Os diplomas das faculdades oficiais e equiparadas deveriam ser registrados no DNE para ter validade jurídica.

Sob o aspecto administrativo o decreto, em seu artigo 206, trouxe como novidade a determinação que:

[...] os Diretores das escolas oficiais de ensino superior e secundário proporão ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores, por intermédio do Diretor do Departamento, a fixação do limite anual para a matrícula no 1º ano do curso, tendo em vista as possibilidades de eficiência do ensino.

A reforma anterior (Carlos Maximiliano) não fixava limites de matrículas no primeiro ano dos cursos. Todos os candidatos aprovados teriam direito a matrícula. A Reforma Rocha Vaz determinou que os candidatos aprovados deveriam ser matriculados, conforme a ordem de classificação, até se completarem as vagas definidas. Essa fixação anual do número máximo de alunos a serem matriculados no primeiro ano de cada curso coroava o processo de contenção de matrículas no ensino superior, iniciado em 1911, com a Reforma Rivadávia.. Essa medida aperfeiçoou o caráter seletivo/discriminatório dos exames vestibulares. Para Cunha (1980, p. 171):

A Reforma Rocha Vaz veio, assim, completar a trajetória de contenção do fluxo de passagem do ensino secundário para o superior, intensificado desde fins do império e acelerado nas duas primeiras décadas do regime republicano. O movimento contenedor foi iniciado pela introdução dos exames vestibulares (exames de admissão), em 1910; aperfeiçoado pela exigência de certificados de conclusão do ensino secundário, em 1915, e burilado pela limitação de vagas e a introdução do critério classificatório, em 1925.

É curioso observar, que dentre as exigências solicitadas ao aluno para matricular-se, no primeiro ano de qualquer curso do ensino superior, constava a

exigência do mesmo apresentar comprovação de bom comportamento moral.

Essa preocupação, que pode parecer descabida nos dias de hoje, mantinha uma certa coerência com o clima político vivenciado no período da Reforma. Para Cunha (1980, p. 174, 175):

A reforma de ensino de 1925, de João Luiz Alves e Rocha Vaz (decreto 16.782-A), procurava impedir a entrada da política e da ideologia não oficiais no ensino superior. O decreto estabelecia com detalhes os processos de controle político-ideológico de estudantes e professores. No que se refere aos estudantes determinava a introdução da cadeira de instrução moral e cívica nos currículos do ensino primário e secundário. [...] Nagle diz que, naquele momento de crise social, o Estado assumiu a doutrina que postulava ser o processo histórico movido pela luta entre as forças do Bem (a ordem) contra as do Mal (a desordem), entendendo desse modo as questões políticas, sociais e econômicas como questões morais. Daí a programação da instrução moral e cívica como um meio de formar as consciências segundo os princípios do Bem (da ordem), conseqüentemente, como um instrumento de salvação do país do assalto das forças do Mal (da desordem).

O decreto, 16.782-A, inspirado por essa doutrina, foi reforçado por outros dispositivos que procuravam a frear “os abusos da liberdade” que poderiam conduzir a nação “à indisciplina e ao caos”, conforme vaticinava o presidente Arthur Bernardes, em mensagem enviada ao Congresso, em 1926, que continha todo um capítulo sobre a instrução moral e cívica (CUNHA, 1980, p. 175).

A Reforma Rocha Vaz estendeu às escolas secundárias a polícia escolar, antes organizada, sob a denominação de polícia acadêmica, apenas no âmbito dos institutos de ensino superior. O objetivo dessa polícia era “manter no seio da corporação escolar a ordem e a moral” (art. 243). O decreto reservou toda uma seção (12ª) composta de dez artigos (243-252) para tratar das atribuições da polícia escolar, a caracterização das faltas e das penas disciplinares a serem aplicadas aos alunos e ao corpo funcional dos institutos.

Sobre o reforço dos mecanismos de controle governamental em relação aos estudantes e ao corpo docente e funcional dos institutos, Cunha (1980, p. 175, 176) assim se manifesta:

Os dispositivos do decreto de 1915 declaravam sujeitos a

penalidades os estudantes que dirigissem “injúrias verbais ou escritas ao diretor ou a algum membro do corpo docente”. O decreto de 1925 acrescentou outros possíveis destinatários das injúrias e das agressões físicas dos estudantes. Os alvos previstos já não eram apenas os “membros do corpo docente e os funcionários do ensino”, mas, também, as “autoridades constituídas”. As penas previstas para os delitos continuavam iguais às anteriores, desde a advertência particular, feita pelo diretor, até a exclusão dos estudos em todas as escolas brasileiras oficiais ou equiparadas. O processo de julgamento passou a ser sumário, fazendo-se independentemente da congregação e do Conselho Nacional/Superior de Ensino, acionado apenas pelo diretor de cada estabelecimento cabendo recurso ao ministro da justiça e dos negócios interiores. O rigor acrescido estendeu-se aos professores. Foi acrescentada à lista de transgressões previstas a de “servir da sua cadeira para pregar doutrinas subversivas da ordem legal do país”, sujeita a pena de “suspensão, por ato do governo, pelo tempo que a este parecer conveniente, até um ano”.

O decreto não se deteve apenas em medidas repressivas. Estabeleceu-se outra forma, mais sutil, de controle sobre os estudantes que foi a permissão para a formação de associações de estudantes no âmbito de cada instituto. Tais associações, de acordo com o artigo 42 do decreto, “para fins científicos, literários ou de assistência escolar” seriam **“reconhecidas oficialmente, por proposta dos diretores dos estabelecimentos de ensino**, ouvidas as respectivas congregações, **por ato do Ministro da Justiça e Negócios Interiores** (grifo nosso)” e poderiam também receber auxílios “consignados nos orçamentos anuais das despesas de cada estabelecimento.”

Além do reconhecimento e da destinação de recursos para essas associações, o decreto previa a gratuidade do ensino superior em estabelecimentos federais, como exceção, para cinco alunos para cada série dos cursos ofertados. Desses “cinco alunos gratuitos”, por série, um deles seria diretamente indicado pelo governo (Art. 239). Essas duas medidas adotadas pelo governo federal demonstram que, além das medidas repressivas, o Estado utilizava-se de mecanismos de cooptação dos estudantes como instrumento de ajustamento à ordem estabelecida.

As ações repressivas e restritivas à autonomia universitária, desencadeadas pelo governo federal, encontraram resistências patrocinadas por intelectuais, críticos à política oficial, que propunham a organização de

universidades autônomas diferenciadas, a serem constituídas regionalmente de acordo com as peculiaridades de cada local. Esses intelectuais, dentre os quais destacava-se Fernando Azevedo, patrocinaram a criação de instituições,³⁶ no raiar dos anos 20, que passaram a expressar de forma mais organizada a crítica às políticas oficiais e serviram de espaço para a construção de propostas alternativas no âmbito do sistema de ensino superior.

Dentre os diversos problemas apontados por Fernando Azevedo após a realização de pesquisa sobre a instrução pública em São Paulo, denunciava-se a falta de uma política de educação norteadas por princípios e a falta de autonomia científica dos institutos de ensino superior. Como solução apresentava-se a proposta de criação da universidade acessível e aberta a todas as camadas populares, através da extensão universitária, e a redução, ao mínimo, da interferência governamental nos departamentos técnicos e que estimulasse a imprescindível colaboração das iniciativas particulares (RANIERI, 1994, p. 76-77).

Apesar das críticas à legislação, tida como restritiva, após a revolução de 1930, que conduziu Getúlio Vargas ao poder, o controle federal sobre as instituições de ensino superior se acentuou, ainda mais, com a promulgação do “Estatuto das Universidades Brasileiras”, em 1931.

2.5 O ESTATUTO DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS (DECRETO Nº 19.851/31)

O Estatuto das Universidades Brasileiras, instituído pelo Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931, é apresentado pelo ministro da Educação e Saúde Pública, Francisco Campos, como parte do projeto de reforma do ensino superior que o “governo revolucionário” pretendia implementar.

Apesar das inúmeras críticas que possam ser feitas ao Estatuto das Universidades Brasileiras, foi a partir dele que a idéia de universidade começou a tomar forma no Brasil e, por isso, o mesmo “pode ser considerado um marco estrutural na concepção da universidade no país.” (FÁVERO, 2000, p. 43).

Apesar do anunciado objetivo, de reformar do ensino superior, as instituições de educação superior brasileiras avançaram pouco na perspectiva da

³⁶Dentre essas instituições, destacaram-se a Academia Brasileira de Ciências (ABC), criada em 1916, e a Associação Brasileira de Educação (ABE), criada em 1924.

produção do conhecimento, por meio da pesquisa. Nossas instituições continuaram a caracterizar-se como instituições de ensino, não conseguindo romper o papel tradicionalmente reservado a elas de preparação dos quadros da elite brasileira dirigente. Sobre os limites da reforma do ensino superior pretendida com o Estatuto das Universidades Brasileiras, Fávero (2000, p. 42) concluiu:

A Revolução de 1930 coloca o país frente ao desafio de empreender uma transformação em suas instituições. Isto, porém, não chega a se concretizar, tendo em vista que a renovação da estrutura de poder se limita, então, à mera mudança de quadros oriundos das mesmas classes dominantes que antes prevaleceram. Como consequência, a renovação que as instituições universitárias devem experimentar é igualmente limitada. Para os grupos dominantes, uma instituição universitária tem sua razão de ser desde que prepare uma nova elite ilustrada e modernizadora, capaz de garantir a continuidade da estrutura de poder.

O Estatuto adotou, de acordo com Campos (2000, p. 122):

[...] como regra de organização do ensino superior da República, o sistema universitário. A universidade constituirá, ao menos como regra geral, enquanto durar o regime transitório de institutos isolados, a unidade administrativa e didática que reúne, sob a mesma direção intelectual e técnica, todo o ensino superior [...]

O aspecto inovador do Estatuto foi a determinação de que as universidades além do ensino deveriam ter como objetivo o desenvolvimento da pesquisa. Em relação aos objetivos da universidade, o ministro Francisco Campos, na sua Exposição de Motivos da Reforma do Ensino Superior, afirmou:

[...] visando, assim, a Universidade o duplo objetivo de equipar tecnicamente as elites profissionais do país e de proporcionar ambiente propício às vocações especulativas e desinteressadas, cujo destino, imprescindível à formação da cultura nacional, é o da investigação e da ciência pura. (CAMPOS, 2000, p. 122).

A previsão do Estatuto para que a universidade tivesse como um de seus objetivos o desenvolvimento da pesquisa se constituiu, ao que parece, numa resposta às pressões e ao posicionamento, dentre outros, de uma série de profissionais da educação organizados em torno da Associação Brasileira de

Educação. Dentre esses se incluíam aqueles que mais tarde seriam conhecidos como os “Pioneiros da Escola Nova”. Esse movimento recomendava a organização de novas universidades “capazes de elaborar ciência, de transmiti-la, vulgarizá-la”, que estivessem “voltadas para a investigação científica, para a elaboração da cultura para a formação de professores nos diferentes níveis e de profissionais em todas as profissões com base científica.” (FÁVERO, 2000, p. 35-36).

Apesar de constituída, formalmente, como um dos objetivos da universidade a pesquisa foi secundarizada em detrimento do primeiro objetivo, que era “equipar tecnicamente as elites profissionais do país” conforme enunciado por Francisco Campos, na sua Exposição de Motivos. Analisando esse problema, Fávero (2000, p.36), afirma:

Observa-se, no entanto, que mesmo a Universidade do Rio de Janeiro sendo reorganizada permanece como antes, uma instituição mais voltada para o ensino e para o “preparo profissional”, sem lugar para a investigação científica. [...] Em relação à pesquisa podemos observar que somente a partir dos anos 40, e com mais intensidade na segunda metade dessa década, é que essa função integra efetivamente a história dessa universidade.

Para apreender os desdobramentos da reforma do ensino superior para o exercício da autonomia pelos estabelecimentos de educação superior, pretendemos destacar alguns pontos do Estatuto das Universidades Brasileiras. Além do Estatuto, a “Exposição de Motivos do Ministro Francisco Campos sobre a Reforma do Ensino Superior” nos servirá de auxílio para a compreensão da questão da autonomia universitária, nesse período.

O Estatuto das Universidades Brasileiras, instituído pelo decreto 19.851/31, previa a autonomia para as universidades, determinando que:

Art. 9º - As universidades gozarão de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, didática e disciplinar, nos limites estabelecidos pelo presente decreto, sem prejuízo da personalidade jurídica que tenha ou possa ser atribuída pelos estatutos da universidade.

Parágrafo único: Nas universidades oficiais, federais ou estaduais quaisquer modificações que interessem fundamentalmente à organização administrativa ou didática dos institutos universitários,

só poderão ser efetivadas mediante sanção dos respectivos governos, ouvido o Conselho Nacional de Educação.

O artigo 7º do Estatuto determinava que “a organização administrativa e didática de qualquer universidade será instituída, em estatutos, aprovados pelo ministro da Educação e Saúde Pública e que só poderão ser modificados por proposta do Conselho Universitário ao mesmo ministro, devendo ser ouvido o Conselho Nacional de Educação”. Esse artigo restringia bastante o exercício da autonomia universitária, prescrito pelo artigo 9º, pois, seria no terreno da organização administrativa e didática que determinada universidade poderia exercitar concretamente a sua autonomia. Para tanto, essa universidade deveria poder livremente instituir, por meio do estatuto, os seus anseios no âmbito de sua organização administrativa e didática. A determinação de que os estatutos devessem ser aprovados pelo ministro da Educação obstaculizou bastante a possibilidade do exercício da autonomia didática e administrativa.

O Estatuto dessa forma concedia uma autonomia relativa, pois ao mesmo tempo em que a proclamava, também a restringia. Na sua “Exposição de Motivos”, o ministro Francisco Campos reconheceu que a autonomia prevista era relativa e se constituía em “estágio necessário e anterior” ao exercício de uma autonomia ampla e plena³⁷, afirmando que:

Embora não o consagrando em toda a sua latitude, o projeto, prevê, pelas tendências manifestas que revela, se deixa orientar pelo critério da autonomia administrativa e didática das universidades. **Seria, porém, de todo ponto inconveniente e mesmo contraproducente para o ensino, que, de súbito, por uma integral e repentina ruptura com o presente, se concedesse às universidades ampla e plena autonomia didática e administrativa.** Autonomia requer prática, experiência e critérios seguros de orientação. Ora, o regime universitário ainda se encontra entre nós na sua fase nascente, tentando os primeiros passos e fazendo os seus ensaios de adaptação. Seria de mau conselho que, nesse período inicial e ainda embrionário e rudimentar da organização universitária, se tentasse, com risco de graves danos para o ensino, o regime de autonomia integral. Este o motivo pelo qual **o projeto preferiu a orientação prudente e**

³⁷É interessante lembrar que o governo Lerner quando firmou o Termo de Autonomia com as IEES paranaenses, em março de 1999, utilizou-se de um raciocínio similar. O governo Lerner afirmou que o Termo de Autonomia se constituía numa autonomia provisória que estava sendo concedida às instituições para aquele ano e autonomia plena viria, a partir de 2001, com a aprovação de um projeto de lei na Assembléia Legislativa.

segura da autonomia relativa, destinada a exercer uma grande função educativa sobre o espírito universitário, que na sua prática adquirirá a experiência e o critério indispensáveis a uma autonomia mais ampla, seja no terreno administrativo, seja no domínio didático. (CAMPOS, 2000, p. 124, grifo nosso).

Essa autonomia relativa, caracterizada por um movimento de concessão/restrição da autonomia, pode ser verificada pelo confronto do artigo 3º com outras disposições do Estatuto. Do ponto de vista da autonomia didática das universidades, o Estatuto dispõe, no artigo 3º, que “O regime universitário no Brasil obedecerá aos preceitos gerais instituídos no presente decreto, **podendo, entretanto, admitir variantes regionais no que respeita à administração e aos modelos didáticos**” (grifo nosso). Essa ressalva do artigo 3º foi reforçada pela maior flexibilidade curricular consagrada, no parágrafo único do artigo 34, nos seguintes termos:

A organização, seriação de cursos, os métodos de demonstração prática ou exposição doutrinária, a participação ativa do estudante nos exercícios escolares, e quaisquer outros aspectos do regime didático serão instituídos no regulamento de cada um dos institutos universitários.

Do ponto de vista da autonomia didática, o Estatuto permitiu maior flexibilidade, se comparado à legislação anterior.

Em termos comparativos, é importante destacar que com a Reforma Rocha Vaz, em 1925, os estabelecimentos de ensino superior perderam a prerrogativa de estabelecer, por decisão das respectivas Congregações, a seriação das cadeiras do currículo. O decreto, que instituiu a reforma Rocha Vaz, prescrevia, rigidamente, as cadeiras que compunham cada curso e a série respectiva em que deveriam ser ofertadas, não permitindo nenhuma mudança.

Apesar dessas duas ressalvas, previstas nos artigos 3º e 34 do Estatuto que garantiriam, em tese, a autonomia administrativa e didática das universidades, os limites estabelecidos em outros dispositivos do Estatuto foram estreitos demais para o exercício dessas ressalvas (RANIERI, 1994, p.79).

O Estatuto converteu a ressalva do artigo 3º em letra morta ao determinar, conforme vimos anteriormente, no artigo 7º, que a aprovação ou modificação dos estatutos das universidades somente poderia ser efetivada se contasse com a

aprovação do governo ao qual a universidade estivesse vinculada. Para sepultar de vez qualquer possibilidade de autonomia didática e administrativa das universidades estaduais foi promulgado, três meses depois da instituição do Estatuto das Universidades Brasileiras, o decreto 20.179/31. Esse decreto dispunha sobre a equiparação dos institutos de ensino superior mantidos pelos governos estaduais aos institutos federais, para efeito de reconhecimento dos diplomas por eles expedidos.

O decreto 20.179/31 impossibilitou o exercício, pelas universidades estaduais, da relativa autonomia didática e administrativa, prevista no Estatuto, que admitia a possibilidade de “variantes regionais” quanto à administração e aos modelos didáticos das universidades (art. 3º). O Estatuto facultava, ainda, às universidades uma relativa flexibilidade curricular ao prever que “A organização e seriação de cursos, os métodos de demonstração prática ou exposição doutrinária [...] e quaisquer outros aspectos do regime didático serão instituídos no regulamento de cada um dos institutos universitários” (art. 34).

O governo federal, preocupado em estender o seu controle sobre as universidades estaduais, acabou inviabilizando esses dispositivos que permitiriam uma maior autonomia às universidades estaduais. Para Fávero (2000, p 50):

Esta “relativa” flexibilidade curricular apresentada no Estatuto não chegou a ser posta em prática, porque, três meses depois, foi promulgado o decreto nº 20.179, de 6 de julho de 1931, determinando que **uma instituição de ensino superior, para ser reconhecida oficialmente, deveria ministrar em cada curso todas as disciplinas obrigatórias de curso correspondente em instituição congênera federal** (grifo nosso).

Quanto ao processo de escolha dos dirigentes das instituições de ensino superior, o decreto 19.851/31 avançou, em relação à reforma anterior, implementada em 1925, e restabeleceu em parte a prerrogativa, conquistada em 1911, de a comunidade universitária interferir na escolha do seu dirigente. A reforma de 1911, determinou que os dirigentes dos institutos de ensino superior fossem eleitos pela própria Congregação³⁸, para um mandato de dois anos. A

³⁸A congregação, de acordo com o decreto 8.659, de 5 de abril de 1911, era composta pelos professores ordinários, pelos professores extraordinários efetivos e por um representante, eleito anualmente, dos professores extraordinários honorários e livres docentes (art. 50). É importante notar que alguns professores, os estudantes e os servidores técnicos não compunham a

Reforma Carlos Maximiliano (1915) cassou o direito dos institutos elegerem os seus dirigentes e determinou que os diretores seriam livremente nomeados pelo governo, sem interferência da Congregação. A Reforma Rocha Vaz (1925) manteve a prerrogativa de livre nomeação e demissão, pelo governo, dos diretores dos institutos de ensino superior. Entre aquilo que era previsto em 1911 e aquilo que era prescrito em 1925, o Estatuto adotou o meio termo.

O Estatuto das Universidades Brasileiras (1931) permitiu uma relativa autonomia dos estabelecimentos de ensino superior na escolha de seus dirigentes, que de forma indireta voltaram a participar do processo de escolha do reitor e dos diretores dos institutos públicos de ensino superior. O Estatuto determinava, no caso da escolha do reitor, que:

Art. 16 - O reitor, nas universidades federais e estaduais, será de nomeação dos respectivos governos, devendo a escolha recair em nome constante de uma lista tríplice, organizada em votação uninominal pelo Conselho Universitário.

Parágrafo único - O Reitor será nomeado pelo prazo de três anos, podendo ser reconduzido, desde que seja incluído novamente na lista tríplice.

Quanto à escolha dos reitores das universidades particulares equiparadas, o Estatuto previa que essa escolha deveria ser regulada pelo estatuto da instituição. No entanto, caberia ao ministro concordar ou não com a escolha e, nesse caso, lhe caberia o poder de veto, conforme previa o Estatuto em artigo 17:

A escolha do Reitor nas universidades equiparadas será regulada nos estatutos dependendo, porém, a posse efetiva no cargo, do prévio assentimento do Ministro da Educação e Saúde Pública, que poderá vetar a nomeação quando o candidato não oferecer garantias ao desempenho de tão altas funções.

No caso da eleição dos diretores dos institutos universitários, também caberia a escolha, em última instância, ao governo a partir de lista tríplice enviada pelo Conselho Universitário ao governo. O Estatuto determinava:

Art. 27 O Diretor dos institutos universitários federais – órgão executivo de direção técnica e administrativa – será nomeado pelo

Congregação e, portanto, não tinham direito de participar na eleição do diretor da instituição.

Governo que o escolherá de uma lista tríplice na qual serão incluídos os nomes de três professores catedráticos, em exercício, do mesmo instituto, dois deles eleitos pela respectiva Congregação, eleito o terceiro pelo Conselho Universitário.

§ 1º - O Conselho Universitário, recebida a lista da Congregação e acrescida do nome de sua escolha, deverá enviar proposta de nomeação ao Governo dentro do prazo máximo de trinta dias a contar da data em que se verificou a vaga.

§ 2º - Se dentro do prazo acima fixado, não for enviada a proposta de nomeação de que trata o parágrafo anterior, nomeará o Governo o Diretor, escolhendo-o livremente dentre os professores catedráticos do mesmo instituto.

§ 3º - O Diretor terá exercício pelo prazo de três anos e só poderá figurar na lista tríplice seguinte pelo voto de dois terços da Congregação ou do Conselho Universitário.

Quanto à administração das universidades o Estatuto definiu o modelo de governo e de administração universitária e de direção das escolas, faculdades e institutos. As universidades federais, bem como as equiparadas, eram administradas por um reitor e pelo Conselho Universitário (FÁVERO, 2000, p. 51).

A constituição do Conselho Universitário, órgão consultivo e deliberativo da Universidade, presidido pelo Reitor foi uma novidade trazida pelo Estatuto. O Conselho Universitário era constituído pelos diretores dos institutos que compunham a universidade; por um representante de cada um dos institutos, eleito pela respectiva Congregação; por um representante dos docentes livres, eleito em assembléia geral dos docentes livres de todos os institutos universitários; por um representante de associação, que for constituída pelos diplomados da universidade em épocas anteriores e pelo presidente do Diretório Central dos Estudantes (art. 22). Na constituição do Conselho Universitário o Estatuto inova, mais uma vez, ao prever a participação de um representante dos diplomados da universidade (ex-alunos) e de um representante dos estudantes. Assim, pela primeira vez os estudantes passam a ter assento nas instâncias decisórias da universidade. A representação estudantil no Conselho Universitário figurou no Estatuto como um dos direitos fundamentais dos estudantes. O Estatuto consagrou aos estudantes o direito de “fazer-se representar no Conselho Universitário (art. 93, “i”).

O Estatuto, ainda, no âmbito da administração universitária instituiu, também como novidade, a Assembléia Universitária. De acordo com o artigo 24 do Estatuto, a Assembléia Universitária era um “organismo constituído pelo

conjunto dos professores de todos os institutos universitários”. O Estatuto previa a periodicidade, o caráter e os objetivos das reuniões da Assembléia Universitária.

Art. 25 – A Assembléia Universitária realizará anualmente uma reunião solene, destinada:

I – a tomar conhecimento, por uma exposição do Reitor, das principais ocorrências da vida universitária e dos progressos e aperfeiçoamento realizados em qualquer dos institutos da universidade.

II – a assistir à entrega dos diplomas de doutor e de títulos honoríficos.

(...)

§ 2º - Em casos excepcionais o Reitor poderá convocar reunião extraordinária da Assembléia Universitária para assunto de alta relevância, que interessa à vida conjunta dos institutos universitários.

A Assembléia Universitária, que excluía a participação dos alunos e dos servidores técnicos, tinha um “papel simbólico” (FÁVERO, 2000, p. 51).

Quanto à administração dos institutos universitários e faculdades o Estatuto determinou que os mesmos seriam administrados por um diretor, pela Congregação e por um Conselho Técnico-Administrativo. Em relação ao modelo de administração prescrito pelas reformas anteriores, implementadas na década de 20, o Estatuto inovou ao instituir o Conselho Técnico-Administrativo. Esse Conselho se constituiu na principal instância decisória no âmbito da universidade. O ministro Francisco Campos, na sua “Exposição de Motivos”. explicitou o papel relevante desse Conselho na administração universitária.

Em cada instituto foi criado, ao lado do diretor para com ele cooperar na direção técnica e administrativa, um conselho de professores, cujas amplas atribuições administrativas e didáticas o transformam na peça central da administração, envolvendo na sua competência todos os aspectos da vida do instituto – didática, administrativa e disciplinar [...] Distribuídas as funções, cujo complexo se achava reunido sob a autoridade do diretor, entre este e o Conselho Técnico e Administrativo, torna-se possível à administração superior de cada Instituto exercer a suprema inspeção e vigilância sobre o domínio propriamente do ensino, intervindo na sua organização didática, acompanhando o modo por que são ministrados os cursos, orientando-os e corrigindo os seus defeitos, vícios e insuficiências. (CAMPOS, 2000, p. 125-126, grifo nosso).

O Conselho Técnico-Administrativo serviu para enfraquecer o poder decisório da Congregação, que teve as suas atribuições esvaziadas. O Conselho Técnico se converteu em mecanismo que permitiu ao governo federal exercer maior controle sobre as instituições de ensino superior.

A forma de constituição desses Conselhos Técnico-Administrativos revela que estes serviam mais aos propósitos intervencionistas do governo, do que ao exercício da autonomia didática e administrativa, mesmo relativa, pelas instituições de ensino superior. A leitura e interpretação do Estatuto nos conduzem a essa conclusão.

Art. 29 – O Conselho Técnico-Administrativo – órgão deliberativo -, de acordo com dispositivo regulamentar de cada um dos institutos das universidades federais, será **constituído de três ou seis professores catedráticos**, em exercício, do respectivo instituto, **escolhidos pelo Ministro da Educação e Saúde Pública** e renovados de um terço anualmente.

§ 1º - Para a constituição, renovação ou preenchimento de vagas do Conselho, a Congregação organizará uma lista de nomes de professores com um número duplo daquele que deva constituir, renovar ou completar o mesmo Conselho, devendo entre eles recair a escolha do Ministro da Educação e Saúde Pública. (grifo nosso).

A respeito do controle exercido pelo governo sobre as instituições de ensino superior, LEÃO de MATOS (apud, RANIERI, 1994, p. 81) observou que o controle exercido pelo governo era tipicamente burocrático, pois “todo o poder se organiza e se difunde de cima para baixo; cada esfera de poder gera outra abaixo – devidamente regulamentada -, mantendo-lhe o controle através do vértice da pirâmide, ou seja, a chefia”. Essa conclusão pode ser aferida pela leitura e análise das disposições do Estatuto que regulamentavam a escolha dos dirigentes e a composição do Conselho Universitário e dos Conselhos Técnico-Administrativos, dos quais já fizemos referência anteriormente.

O Estatuto das Universidades Brasileiras determinou que os estatutos das universidades deveriam ser aprovados ou modificados pelo ministro da Educação e Saúde Pública (art. 7º). No caso dos regimentos internos, o Estatuto previu uma relativa autonomia para a sua elaboração e modificação. Caberia ao Conselho Universitário “elaborar o regimento interno do Conselho e da Universidade” (art.

23, IV), “aprovar os regimentos internos, organizados para cada um dos institutos universitários, pelos respectivos conselhos técnico-administrativos” (art. 23, V) e, ainda, “aprovar modificações dos regulamentos de cada um dos institutos da Universidade, atendidas as restrições constantes deste Estatuto” (art. 23, VII). Entretanto, o Estatuto estabeleceu ressalvas em relação a essa autonomia para elaboração e modificação dos regimentos. O parágrafo único do artigo 9º determinou que “Nas universidades oficiais, federais ou estaduais, quaisquer modificações que interessem fundamentalmente à organização administrativa ou didática dos institutos universitários, só poderão ser efetivadas mediante sanção dos respectivos governos, ouvido o Conselho Nacional da Educação”. Essa ressalva limitou a autonomia das universidades para elaborarem e modificarem os seus regimentos.

Quanto ao estímulo para o desenvolvimento da pesquisa, previsto no Estatuto como um dos objetivos da universidade, foi estabelecida a possibilidade do professor se dedicar exclusivamente, temporariamente e em caso excepcional, ao desenvolvimento de atividades de pesquisa.

Art. 62 - Em casos excepcionais e por deliberação da Congregação, mediante proposta do Conselho Técnico-Administrativo de cada instituto, será concedida ao professor catedrático, até um ano no máximo, a dispensa temporária das obrigações do magistério, a fim de que se devote à pesquisa em assunto de sua especialização.

Parágrafo único – Caberá ao Conselho Técnico-Administrativo do respectivo instituto verificar a proficuidade dos trabalhos científicos empreendidos pelo professor, podendo prorrogar o prazo concedido ou suspender a concessão.

O Estatuto também inovou ao propor a realização dos cursos de aperfeiçoamento que se destinavam “a ampliar conhecimentos de qualquer disciplina ou de determinados domínios da mesma” (art. 35, “c”); de especialização “destinados a aprofundar, em ensino intensivo e sistematizado, os conhecimentos necessários a finalidades profissionais ou científicas” (art. 35, “d”) e de extensão universitária “destinados a propagar, em benefício coletivo, a atividade técnica e científica dos institutos universitários” (art. 35, “f”).

O Governo Vargas preocupado em manter os estabelecimentos de ensino superior sob controle previu e disciplinou no Estatuto a organização estudantil e

docente. Dissertando sobre esse assunto, o ministro Francisco Campos, em sua Exposição de Motivos, afirmou:

O projeto provê, em quadros amplos e de linhas singelas, abrindo, assim largas perspectivas ao espírito associativo das universidades, àqueles dois aspectos fundamentais da organização universitária, propondo, quanto à sua vida social interna, modelos de associações de classe, destinados a propiciar contatos e fortalecer laços de solidariedade fundada na comunidade de interesses econômicos e espirituais, entre os corpos docente e discente, e, quanto à influência educativa que a Universidade deve exercer sobre o meio social, instituindo a extensão universitária como mecanismo de contato dos institutos de ensino superior com a sociedade, utilizando em benefício desta as atividades universitárias. (CAMPOS, 2000, p. 122-123)

Quanto à chamada organização da vida social universitária, o Estatuto prescreveu:

Art. 99 – A vida social universitária terá como organizações fundamentais:

- a) associações de classe, constituídas pelos corpos docente e discente dos institutos universitários;
- b) congresso universitário de dois em dois anos;
- c) extensão universitária;
- d) museu social;

O exercício da autonomia universitária necessita que os diferentes segmentos da comunidade universitária se organizem livre e diversamente, enquanto parte dessa comunidade, para manifestar, defender e tentar fazer prevalecer o seu ponto de vista sobre os mais variados temas que compõem a problemática universitária. Não nos parece possível que a organização de docentes e estudantes, disciplinada em estatutos impostos de fora para dentro em associações cujo formato já encontrava pré-determinado pelo Estatuto pudesse construir a autonomia política das categorias de docentes e estudantes frente ao poder instituído da universidade. A ausência de autonomia político-organizativa de estudantes, professores e servidores técnicos revela que a autonomia da própria universidade se constituía numa ficção.

Em relação ao corpo docente, o Estatuto, ao disciplinar a associação dos professores, foi mais brando ao prescrever a organização dos docentes, por meio

de uma associação de classe como uma possibilidade e não uma obrigação.

Art. 100 – Os professores das universidades poderão organizar uma associação de classe, denominada “Sociedade dos Professores Universitários”, **que terá como presidente o respectivo reitor**, e na qual serão admitidos os membros do corpo docente de qualquer instituto universitário.

§ 1º - A Sociedade dos professores universitários destina-se:

1º. a instituir e efetivar medidas de previdência e beneficência, que possam aproveitar a qualquer membro do corpo docente universitário;

2º. a efetuar reuniões de caráter científico, para comunicações, e discussões de trabalhos realizados nos institutos universitários;

3º. a promover reuniões de caráter social.

§ 2º - A sociedade de que trata este artigo terá as seguintes seções:

I- Seção de Beneficência e de previdência;

II- Seção científica;

III- Seção social. (grifo nosso).

O Estatuto previu, ainda, no artigo 102, a possibilidade dos docentes organizarem:

[...] o ‘Diretório Nacional de Professores’ constituído de dois representantes de cada uma das sociedades dos professores universitários e de um representante de cada uma das sociedades análogas, organizadas pelos institutos superiores de ensino não incorporados à Universidade.

Quanto à organização estudantil, o Estatuto, diferentemente daquilo que previu aos professores, determinou a organização estudantil como obrigação. Enquanto que para os professores, a organização em associação foi prevista como direito e não como dever, no caso dos estudantes ocorreu o inverso.

Art. 103 – O corpo discente de cada um dos institutos universitários e dos institutos isolados de ensino superior deverão organizar associações, destinadas a criar e desenvolver o espírito de classe e defender os interesses gerais dos estudantes e a tornar agradável e educativo o convívio entre os membros dos corpos discentes.

§ 1º - **Os estatutos das associações referidas neste artigo serão submetidos ao Conselho Técnico-Administrativo dos respectivos institutos**, para que sobre eles se manifeste e decida sobre as alterações necessárias.

§ 2º -Destes estatutos deverá fazer parte o código de ética dos estudantes no qual se prescrevem os compromissos que

assumem de estrita probidade na execução de todos os trabalhos e provas escolares, de zelo pelo patrimônio moral e material do instituto a que pertencem e de submissão dos interesses individuais aos da coletividade. (grifo nosso)

Como forma de controlar, ainda mais, essas associações estudantis o Estatuto previu, como mecanismo de cooptação, a destinação de recursos, nos seguintes termos: “Com o fim de estimular as atividades das associações de estudantes, quer em obras de assistência material ou espiritual, quer em competições e exercícios esportivos, quer em comemorações e iniciativas de caráter social [...]” (art. 105). Outra forma de cooptação dos estudantes se deu através da concessão do direito de matrícula aos estudantes necessitados que não pudessem arcar com as taxas escolares. Posteriormente essas dívidas deveriam ser resgatadas. O Estatuto previu, no seu artigo 106, que esse, que nos parece, antecedente do “crédito educativo” ou do “financiamento estudantil” deveria ser concedido a um número pré-determinado de beneficiados, que não poderia exceder a 10% dos alunos matriculados. A indicação dos alunos necessitados do benefício ao Conselho Técnico-Administrativo de cada instituto seria responsabilidade da respectiva associação estudantil.

O Estatuto das Universidades Brasileiras esteve em vigência por trinta anos³⁹. Durante esses trinta anos foram instituídos novos decretos em complementação ao referido Estatuto. Analisando esse Estatuto, Ranieri (1994, p.81) afirma:

Em síntese, o decreto nº 19851/31 [Estatuto das Universidades Brasileiras] manteve a orientação normativo-detalhista da administração pública brasileira: a exaustiva regulamentação do sistema universitário, desdobrada em cada regimento de cada instituto universitário, limitava-se à liberdade de organização além

³⁹Uma tendência observada no período de vigência do Estatuto, talvez como decorrência da previsão legal, foi a multiplicação do número de universidades num percentual muito superior ao crescimento verificado no número de estabelecimentos isolados de ensino superior. De acordo com Cunha “As universidades no sentido estrito, passaram de 5, em 1945, para 37 em 1964. O número de estabelecimentos isolados subiu de 293 para 564, nesse período. Enquanto o número de universidades foi multiplicado por 7, o de escolas isoladas não chegou a dobrar” (1983, p. 253). Para um exercício em termos comparativos, é interessante observar que no período de 1945-64 verificou-se um crescimento de 640% (de 05 para 37) no número de universidades; entre 1964-83 o crescimento verificado foi de 75,67% (de 37 para 65) e no período de 1983-00 verificou-se um crescimento de 140% (de 65 para 156). Nesses mesmos períodos, o número de estabelecimentos de ensino superior não universitários cresceu na ordem de 92,49, 46,09% e 24,27% respectivamente (CUNHA, 1983; MEC, 1983, 2000).

de dificultar eventuais modificações na estrutura regimental estabelecida, à vista de inúmeras aprovações requeridas. Imediatamente após a edição do decreto 19851/31, a Universidade do Rio de Janeiro foi reorganizada à luz de suas disposições (decreto nº 19852, de 11.4.31; *Leis do Brasil*, 1931 -I: 421-90) e foram baixadas normas sobre a equiparação dos institutos de ensino superior mantidos pelos governos dos Estados para efeitos de reconhecimento oficial dos diplomas por eles expedidos [...]

Em 1933, o governo federal por intermédio do decreto 22.579, de 27 de março, desfechou novo golpe contra autonomia das universidades estaduais e particulares. Tal autonomia, como vimos, era possibilitada, pelo artigo 3º do Estatuto que admitia “variantes regionais no que respeita à administração e aos modelos didáticos”.

O decreto 22.579/33 determinou que a aprovação dos estatutos das universidades estaduais ou particulares, com as modificações e restrições que se fizessem necessárias, constituía-se em atribuição do Ministro da Educação e da Saúde Pública (art. 2º e 3º). Quanto à escolha dos reitores das universidades e dos diretores de institutos, o decreto, sepultou a possibilidade da comunidade participar sequer do processo indireto de escolha, previsto no Estatuto. O decreto 22.579/33, determinou que os reitores das universidades e os diretores dos institutos seriam nomeados “em comissão” por livre escolha do governo.

Em 1937, por meio da Lei nº 452/37, o Governo Vargas reorganizou a Universidade do Rio de Janeiro, que passou a ser denominada “Universidade do Brasil”. A Lei 452/37 que instituiu a Universidade do Brasil outorgou-lhe as prerrogativas de “modelo padrão” (FÁVERO, 2002, p. 102). Essa medida associada ao anúncio pelo governo que fixaria os requisitos que os estabelecimentos de ensino superior estaduais, municipais e particulares deveriam satisfazer para que pudessem existir e funcionar restringia cada vez mais a autonomia dos estabelecimentos de ensino superior. De acordo com Ranieri (1994, p. 87) “Com essas medidas, visava a União padronizar o ensino superior por meio de aparelho ideológico próprio, desconsiderando que a universidade, como indica a própria etimologia da palavra, supõe unidade na variedade, e não uniformidade.”

Com a deposição de Vargas, em 1945, por meio do decreto-lei nº 8.393, de

17 de dezembro de 1945, o governo provisório “restituiu à Universidade do Brasil, de forma falaciosa, a limitada autonomia perdida durante o Estado Novo” (RANIERI, 1994, p. 87).

A Universidade do Brasil, conforme o decreto-lei nº 8.393/45, foi reinstituída como pessoa jurídica dotada de autonomia administrativa, financeira e didática, nos termos do decreto-lei (Art. 1º). O reitor voltou a ser escolhido pela comunidade universitária, por processo indireto, cabendo ao presidente da república nomear o reitor dentre os nomes da lista tríplice enviada pelo Conselho Universitário.

A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, cuja elaboração foi determinada pela Constituição de 1946, foi sancionada em 1961, depois de longo processo de tramitação e debates que envolveram o Poder Executivo, o Poder Legislativo e as diversas entidades representativas dos divergentes interesses presentes na sociedade brasileira naquele período.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 4.024/61), revogou a legislação anterior, e demarcou um novo período para as universidades brasileiras no que tange ao exercício de sua autonomia.

2.6 A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (LEI 4.024/61) E A POLÍTICA DA DITADURA MILITAR PARA O ENSINO SUPERIOR NO PERÍODO DE 1964-1968.

Com a renúncia de Getúlio Vargas, forçada por um golpe encabeçado por militares, chegou ao fim o Estado Novo e deu-se início à chamada redemocratização do país. As forças políticas, civis e militares, que afastaram Getúlio do poder, transmitiram o Governo, em 31 de outubro de 1945, a José Linhares, presidente do Supremo Tribunal Federal. José Linhares assegurou a realização das eleições para a presidência e para a Assembléia Constituinte, a quem caberia elaborar uma nova Constituição que assegurasse um novo ordenamento legal ao país (ALENCAR; RAMALHO; RIBEIRO, 1985, p. 274).

A nova Constituição, promulgada em 18 de setembro de 1946, estabeleceu como competência da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 5º, XV, “d”). A partir dessa determinação constitucional começou a

ser discutido o anteprojeto daquela que viria a ser a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei 4.024/61.

A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (4.024/61) foi sancionada pelo presidente João Goulart, em 20 de dezembro de 1961, depois de longo processo de debates, marcado por muitos percalços. Para se ter uma idéia do longo tempo de tramitação dessa lei Saviani (1999) informa que a LDB começou a ser gestada em 29 de abril de 1947, com a instalação de uma Comissão⁴⁰, composta por educadores de variadas tendências, responsável em elaborar um anteprojeto da lei a ser enviado à Câmara Federal. Sendo que o texto final da Lei foi aprovado, pelo Senado Federal, somente em 30 de agosto de 1961.

A Lei 4.024/61 “fixa as diretrizes e bases da educação nacional” em todos os níveis. O título IX da referida Lei tratou “da educação de grau superior” em três capítulos. O capítulo I tratou “do ensino superior”, o capítulo II “das universidades” e o capítulo III “dos estabelecimentos isolados de ensino superior”.

A autonomia foi prevista como prerrogativa das universidades. A Lei estabeleceu, em seu artigo 80 que “As Universidades gozarão de autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar, que será exercida na forma de seus estatutos”. Entretanto, a autonomia prevista é restringida pelo próprio texto da Lei que não previu como prerrogativa das universidades a aprovação de seus estatutos.

A Lei determinou que a aprovação dos estatutos das universidades se constituía em prerrogativa de um órgão externo às universidades, o Conselho Federal de Educação, instituído em substituição ao Conselho Nacional de Educação⁴¹.

Art. 9º Ao Conselho Federal de Educação, além de outras atribuições conferidas por lei, compete:

[...]

b) decidir sobre o reconhecimento das universidades, mediante a

⁴⁰Essa Comissão foi instituída pelo Ministro da Educação, do Governo Dutra, Clemente Mariani. Para maiores informações sobre o longo processo de tramitação da LDB, consultar SAVIANI, D. O Congresso Nacional e a lei nº 4.024/61: a estratégia da “conciliação” na “democracia restrita”. In: _____ Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino. 4. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

⁴¹O decreto nº 16.782 A, de 13 de janeiro de 1925 (Reforma Rocha Vaz) tinha criado o Conselho Nacional de Educação.

aprovação dos seus estatutos e dos estabelecimentos isolados de ensino superior, depois de um prazo de funcionamento regular de, no mínimo, dois anos;

Se a autonomia da universidade, conforme determinou a Lei 4.024/61, seria exercida na forma de seus estatutos, a falta de prerrogativa para a própria universidade aprovar o seu estatuto significava, sem dúvida, uma séria restrição da autonomia apregoada no texto legal.

A restrição da autonomia das universidades foi reforçada pela previsão, no texto da lei, como uma das atribuições do Conselho Federal de Educação “promover sindicâncias, por meio de comissões especiais, em quaisquer estabelecimentos de ensino, sempre que julgar conveniente, tendo em vista o fiel cumprimento desta lei” (art. 9º, “g”). Tais sindicâncias poderiam resultar na suspensão da autonomia de qualquer universidade e intervenção do Conselho por meio da nomeação de reitor pro tempore. Essa afronta à autonomia universitária estava prescrita no capítulo que tratava “das universidades” e, no seu artigo 84, previa que:

O Conselho Federal de Educação, após inquérito administrativo, poderá suspender, por tempo determinado, a autonomia de qualquer universidade, oficial ou particular, por motivo de infringência desta lei ou dos próprios estatutos, chamando a si as atribuições do Conselho Universitário e nomeando um reitor pro tempore.

A definição da autonomia universitária que prevaleceu no texto final da LDB, de acordo com Cunha (1983), resultou da conciliação entre uns que defendiam maior autonomia às universidades e outros que defendiam a sujeição das universidades às normas emanadas do Ministério da Educação. Essa conciliação resultou numa autonomia universitária restrita e num grande poder atribuído ao Conselho Federal de Educação.

Foi assim que surgiu, no dizer de Villalobos, o conceito de “liberdade vigiada” para o ensino superior. Embora os laços que prendiam o ensino ao Estado ficassem mais frouxos, eles não seriam desfeitos, mantendo o Conselho Nacional de Educação o poder de aprovar (ou vetar) os estatutos dos estabelecimentos de ensino superior, reconhecer (ou não) os seus cursos e, em decorrência, conceder ou não os privilégios pretendidos pelos

diplomados. [...] O poder controlador do CFE era bastante grande, apesar da proclamada descentralização. Dependendo de homologação do ministro da educação o CFE decidiria sobre o funcionamento dos estabelecimentos isolados de ensino superior, oficiais e particulares, sobre o reconhecimento das universidades, mediante a aprovação de seus estatutos e dos estabelecimentos isolados. Ele tinha o poder de intervir em qualquer universidade, oficial ou particular, nomeando um reitor *pro tempore*, chamar a si a atribuição do conselho universitário, assim como decidir sobre recursos encaminhados contra decisão deste mediante simples inquérito administrativo. (CUNHA, 1983, p. 114,133-134).

O exercício pleno da autonomia era inconciliável com as determinações da LDB que impediam a universidade de livremente, sem imposições externas, elaborar e aprovar os seus próprios estatutos. A possibilidade de intervenção do Conselho Federal nas universidades com a destituição dos dirigentes e cassação das atribuições do Conselho Universitário limitou o exercício da autonomia universitária prevista e ao mesmo tempo restringida no texto da Lei 4.024/61.

Além dessa concentração de poderes no Conselho Federal de Educação, a forma, nada democrática, de nomeação dos conselheiros garantia ao governo o controle das universidades, restringindo, ainda mais, a possibilidade do exercício da autonomia pelas universidades. De acordo com a Lei 4.024/61:

Art. 8º O Conselho Federal de Educação será constituído por vinte e quatro membros **nomeados pelo Presidente da República**, por seis anos, dentre pessoas de notável saber e experiência, em matéria de educação.

§ 1º Na escolha dos membros do Conselho, o Presidente da República levará em consideração a **necessidade de nêles serem devidamente representadas** as diversas regiões do País, os diversos graus do ensino e **o magistério oficial e particular** (grifo nosso).

A Lei de Diretrizes e Bases estabeleceu, diferentemente daquilo que prescrevia o Estatuto das Universidades Brasileiras⁴² (1931) que a universidade não mais seria o modelo preferencial, a “regra geral⁴³” para o desenvolvimento do

⁴²A súmula do decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931, dispunha “que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário [...]”

⁴³O ministro Francisco Campos, na sua Exposição de Motivos afirmou que “A universidade constituirá, assim, ao menos como regra geral, e em estado de aspiração enquanto durar o regime transitório de institutos isolados [...]” (CAMPOS, 2000, p. 122). Deduz-se que o governo federal, por meio do Estatuto pretendia que os estabelecimentos isolados, dentro do sistema de ensino superior, se tornassem uma exceção à regra.

ensino superior. De acordo com o artigo 67 da Lei 4.024/61 “O ensino superior será ministrado em estabelecimentos, agrupados ou não em universidades, com a cooperação de institutos de pesquisa e centros de treinamento profissional.”

Quanto à constituição das universidades a Lei 4.024/61 determinou em seu artigo 79 “As universidades constituem-se pela reunião, sob administração comum, de cinco ou mais estabelecimentos de ensino superior.” Essa exigência foi atenuada no próprio texto da Lei ao estabelecer que o Conselho Federal de Educação poderia dispensar, a seu critério, os requisitos mencionados no caput do artigo 79, na criação de universidades rurais e outras de objetivo especializado” (art. 79, § 1º). O artigo 81 previu que:

As universidades serão constituídas sob a forma de autarquias, fundações ou associações. A inscrição do ato constitutivo no registro civil das pessoas jurídicas será precedida de autorização por decreto do governo federal ou estadual.

A LDB (1961) ao estabelecer a forma de financiamento das universidades manteve a cobrança de anuidades dos alunos (art. 21, § 1º) permitindo a gratuidade do ensino superior nos estabelecimentos federais como uma excepcionalidade. O artigo 83 prescreveu que “O ensino público superior, tanto nas universidades como nos estabelecimentos isolados federais, será gratuito para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos” (art. 168, II da Constituição). Para aqueles estudantes que provassem falta ou insuficiência de recursos a Lei previu o apoio do governo federal para que os mesmos pudessem ter acesso ao ensino superior ou concluir os estudos iniciados. O artigo 94 estabeleceu que:

Art 94. A União proporcionará recursos a educandos que demonstrem necessidade e aptidão para estudos, sob duas modalidades:

- a) bolsas gratuitas para custeio total ou parcial dos estudos;
- b) financiamento para reembolso dentro de prazo variável, nunca superior a quinze anos.

1º Os recursos a serem concedidos, sob a forma de bolsa de estudos, poderão ser aplicados em estabelecimentos de ensino reconhecido, escolhido pelo candidato ou seu representante legal.

2º O Conselho Federal de Educação determinará os quantitativos globais das bolsas de estudos e financiamento para os diversos graus de ensino, que atribuirá aos Estados, ao Distrito Federal e

aos Territórios.

3º Os conselhos estaduais de educação, tendo em vista êsses recursos e os estaduais:

- a) fixarão o número e os valores das bôlsas, de acôrdo com o custo médio do ensino nos municípios e com o grau de escassez de ensino oficial em relação à população em idade escolar;
- b) organizarão as **provas de capacidade a serem prestadas pelos candidatos**, sob condições de autenticidade e imparcialidade que assegurem oportunidades iguais para todos;
- c) estabelecerão as condições de renovação anual das bôlsas, de acôrdo com o aproveitamento escolar demonstrado pelos bolsistas. (grifo nosso).

É interessante observar que a gratuidade do ensino superior era vista, não como um direito social, mas como medida compensatória do Estado, ao qual caberia apenas uma ação suplementar, com vistas a apoiar estudantes, carentes de recursos financeiros, que não pudessem por si próprios, arcar com os custos da educação superior. As discussões e propostas veiculadas atualmente que advogam a cobrança de anuidades nas universidades públicas, de certa forma, guardam uma grande semelhança com aquilo que estava proposto na Lei 4.024/61. O artigo 94 da LDB, de forma não muito explícita, propunha um apoio restrito do Estado aos estudantes que não pudessem custear as despesas com o ensino superior. Pois, o estudante para receber o apoio do Estado além de demonstrar a carência deveria ainda demonstrar aptidão aos estudos, ou seja, não bastava ser pobre era preciso provar que era apto ao ensino superior. Essa ressalva se constituiu certamente na justificativa para marginalizar muitos estudantes do acesso ao apoio financeiro do Estado.

O artigo 82 da LDB, ao definir a forma de repasse dos recursos federais, permitiu às universidades, em tese, maior autonomia de gestão financeira, ao determinar que “Os recursos orçamentários que a União, consagrar à manutenção das respectivas universidades terão a forma de dotações globais, fazendo-se no orçamento da universidade a devida especificação.”

Apesar da previsão legal de autonomia de gestão financeira às universidades, o governo federal acabou por restringir o exercício dessa autonomia. A respeito dessa restrição à autonomia administrativa e financeira das universidades Ranieri (1994, p. 92) afirma:

No plano administrativo, tanto no que se refere a recursos humanos como a recursos financeiros, as formas autárquica e fundacional impostas pelo art. 81 determinavam, em detrimento da autonomia (principalmente para as federais), o refluxo de atos e determinações governamentais que a rigor, à vista das finalidades da universidade, não se lhe aplicariam. [...] Como resultado apesar das previsões contidas na Lei de Diretrizes e Bases (art. 82), as universidades federais não possuíam, por exemplo, competência para admitir os servidores de que necessitavam, nem para autorizar o afastamento de professores e técnicos, para a realização de cursos ou estágios no exterior.

Os recursos públicos previstos para a manutenção e desenvolvimento da educação não eram aplicados com exclusividade nos estabelecimentos públicos. Depois de muitos embates entre os defensores da escola pública e setores vinculados às escolas particulares, mais uma vez, buscou-se a conciliação e prevaleceu a seguinte formulação:

Art. 92. A União aplicará anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo de sua receita de impostos e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 20% (vinte por cento), no mínimo.

1º - Com nove décimos dos recursos federais destinados à educação, serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior⁴⁴.

2º - O Conselho Federal de Educação elaborará, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada Fundo.

[...]

Art. 93. Os recursos a que se refere o art. 169, da Constituição Federal, serão aplicados preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino de acordo com os planos estabelecidos pelo Conselho Federal e pelos conselhos estaduais de educação [...] (grifo nosso).

Quanto à eleição dos dirigentes das universidades, a Lei 4.024/61 determinou, no artigo 76, que:

Nos estabelecimentos oficiais federais de ensino superior, os diretores serão nomeados pelo Presidente da República dentre os

⁴⁴Observa-se que a proposta, veiculada atualmente, de constituição de um Fundo de Manutenção do Ensino Superior, com a definição de um percentual fixo das receitas tributárias do Estado, não se constitui numa novidade. A chamada autonomia financeira das universidades paulistas e a proposição do Governo Lerner de vincular 9% da cota parte do Estado das receitas do ICMS têm semelhança com essa disposição da lei 4.024/61.

professôres catedráticos efetivos em exercício, eleitos em lista tríplice pela congregação respectiva, em escrutínios secretos, podendo os mesmos ser reconduzidos duas vezes.

Portanto, manteve-se a forma indireta de escolha dos dirigentes das universidades, uma forma de restringir o exercício da autonomia por parte da comunidade universitária.

O exercício efetivo da autonomia se tornava incompatível com essa forma de escolha dos dirigentes universitários. Para que a comunidade universitária pudesse exercitar efetivamente a sua autonomia seria necessário que a forma e os critérios para a escolha dos dirigentes universitários fossem definidos internamente, sem nenhuma imposição externa. E, ainda, o processo de escolha dos dirigentes deveria se esgotar no âmbito interno da própria universidade a quem caberia, por meio de suas instâncias, nomear e empossar os seus dirigentes.

No caso das universidades estaduais a forma de escolha dos dirigentes, por determinação da própria LDB⁴⁵, seguiu as prescrições do artigo 76, sendo que o ato de nomeação dos diretores caberia ao governador do estado.

Quanto à estrutura de poder e forma de administração das universidades a Lei 4.024/61 foi menos detalhista que a legislação anterior⁴⁶. A Lei garantiu a representação estudantil nas instâncias colegiadas dos estabelecimentos de ensino superior. Essa representação deveria ser regulamentada nos estatutos das universidades e dos estabelecimentos de ensino superior, conforme determinou o artigo 78:

O corpo discente terá representação, com direito a voto, nos conselhos universitários, nas congregações, e nos conselhos departamentais das universidades e escolas superiores isoladas, na forma dos estatutos das referidas entidades.

Entretanto, a determinação legal não agradou ao movimento estudantil que defendia a regulamentação da participação dos estudantes, nos órgãos colegiados, no texto da própria LDB. Os estudantes, defensores dessa proposta,

⁴⁵A LDB estabeleceu que "A União, os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, com observância da presente lei" (art. 11).

⁴⁶O Estatuto das Universidades Brasileiras (1931) prescrevia que as universidades seriam administradas pelo reitor e pelo Conselho Universitário. O Estatuto determinou a forma de escolha e o número dos integrantes do Conselho Universitário.

entendiam que seria mais difícil garantir no âmbito interno de cada estabelecimento de ensino superior que os órgãos colegiados contassem, na sua composição, com uma significativa representação estudantil. Os estudantes receavam que os estabelecimentos de ensino superior estabelecessem em seus estatutos uma participação mínima dos estudantes e limitada a certas questões. Os estudantes, organizados na União Nacional dos Estudantes (UNE), reivindicavam uma alteração do artigo 78 da LDB. Os estudantes queriam, com isso, garantir “por cima”, a representação estudantil na proporção de um terço dos integrantes dos órgãos colegiados das instituições de ensino superior, conforme proposição da Carta do Paraná⁴⁷ (CUNHA, 1982, p. 138, 234).

O governo Jango não se dispôs a enfrentar o Congresso e alterar a LDB, imediatamente após a sua aprovação, temeroso dos conflitos que seriam desencadeados entre o Poder Executivo e o Legislativo. Isso levou os estudantes a deflagrar uma greve nacional como forma de pressão sobre o governo, para que o mesmo alterasse a LDB, garantindo a participação estudantil, na proporção de um terço, nos órgãos colegiados dos estabelecimentos de ensino superior. Esse movimento, que perdurou por cerca de três meses, se constituiu na mais longa greve de estudantes no Brasil que se tem registro. Entretanto, não conseguiu lograr êxito em sua reivindicação.

O registro desse movimento implementado pelos estudantes, em 1962, nos parece importante para demonstrar que nem sempre as posições heteronômicas têm origem nas instâncias governamentais. Apesar da legitimidade da reivindicação estudantil, a forma encontrada para conquistá-la se constituiu, de certa forma, num movimento de restrição da autonomia das universidades. Pois, é mais coerente com o exercício efetivo da autonomia a definição pela própria universidade sobre a forma de composição de suas instâncias colegiadas.

Sob o aspecto didático a Lei 4.024/61 determinou como atribuição do Conselho Federal de Educação, dentre outras, “estabelecer a duração e o currículo mínimo dos cursos de ensino superior” (art. 9, “e”) para a obtenção do diploma capaz de assegurar o privilégio do exercício profissional. Essa determinação mantinha consonância com o artigo 70 onde se estabelecia que “O currículo mínimo e a duração dos cursos que habilitem à obtenção de diploma

⁴⁷Essa Carta serviu para expressar as resoluções do II Seminário Nacional de Reforma Universitária, realizado pela UNE na cidade de Curitiba, Paraná, de 17 a 24 de março de 1962.

capaz de assegurar privilégios para o exercício da profissão liberal serão fixados pelo Conselho Federal de Educação.”

Para o ingresso nos cursos de graduação foi mantida a exigência que os candidatos tivessem “concluído o ciclo colegial ou equivalente, e obtido classificação em concurso de habilitação” (art. 69, “a”). Essa determinação da Lei foi uma mudança em relação às legislações do período anterior⁴⁸, ao estabelecer que “A conclusão de qualquer curso de nível médio daria direito à inscrição nos concursos vestibulares de quaisquer cursos superiores.” (CUNHA, 1982, p. 133).

A autonomia didática nos estabelecimentos de ensino superior poderia ser exercitada, de forma mais efetiva, por meio da elaboração do programa das disciplinas, conforme previsão do artigo 71 “O programa de cada disciplina sob a forma de plano de ensino, será organizado pelo respectivo professor, e aprovado pela congregação do estabelecimento.”

Com o golpe militar de 1964, o novo governo que se instalou, não produziu imediatamente uma nova legislação educacional para o ensino superior. De acordo com Cunha (1988, p. 20) “Foi só em 1968 que algo desse porte surgiu, no campo educacional, com a promulgação da Lei nº 5.540, a chamada lei da reforma universitária.” A Lei 4.024/61, inicialmente, serviu aos militares pois o projeto de “modernização das universidades”, já vinha sendo parcialmente implantado⁴⁹. Os militares entendiam que cabia às forças armadas neutralizar e/ou eliminar os opositores e aumentar a velocidade de implantação do projeto (CUNHA, 1988, p. 20).

Do ponto de vista da autonomia universitária o período da “ditadura militar”

⁴⁸As legislações anteriores à Lei 4.024/61 só permitiam o acesso ao ensino superior de acordo com o curso, secundário ou profissionalizante, realizado no período anterior. Para os alunos, geralmente vinculados às elites, que realizassem o curso secundário seria facultado o ingresso em qualquer curso de nível superior. Entretanto para os alunos, geralmente pertencentes à classe trabalhadora, que frequentassem o ensino profissionalizante seria permitido o acesso ao ensino superior no respectivo ramo profissional. Por exemplo, o candidato que tivesse concluído o ensino normal lhe seria permitido concorrer somente a uma vaga num dos cursos da Faculdade de Filosofia. Noutro caso, se o candidato tivesse concluído o ensino industrial poderia se inscrever somente num curso superior da área técnica (engenharias). (GHIRALDELLI JÚNIOR, 1990; ROMANELLI, 1978).

⁴⁹CUNHA (1988) advoga a tese que “a concepção de universidade calcada nos modelos norte-americanos **não foi imposta pela USAID**, com a conivência da burocracia 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 da modernização e, até mesmo, da democratização do ensino superior em nosso país. Quando os assessores norte-americanos aqui desembarcaram, encontraram um terreno arado e adubado para semear suas idéias.” (CUNHA, 1988, p.88, grifo no original).

vai se caracterizar por uma restrição cada vez mais ampliada do exercício dessa autonomia por parte da comunidade acadêmica.

A restrição da autonomia das universidades era parte integrante de uma repressão generalizada, desencadeada pelo “governo revolucionário”, com vistas a garantir, de acordo com os golpistas, a segurança nacional contra aqueles que desejavam subverter a ordem.

O clima repressivo desencadeado a partir do “Golpe Militar” de março de 1964, é relatado por Cunha (1988, p. 23-24):

A repressão às atividades e às pessoas suspeitas de subversão começou junto com os primeiros movimentos das tropas golpistas. Em Minas Gerais, dirigentes sindicais e estudantis foram presos já no dia 31 de março. A sede da UNE no Rio de Janeiro foi incendiada no dia seguinte e, em São Paulo, os estudantes da Universidade de Mackenzie, com armas de fogo, “caçavam” os comunistas nas faculdades vizinhas. [...] As repartições públicas, as universidades e as empresas estatais passavam a ser vasculhadas por comissões de investigação em busca de subversivos e/ou corruptos ligados à política janguista. No primeiro ano do novo governo, 409 sindicatos, 43 federações e quatro confederações sindicais sofreram intervenções, tendo suas diretorias destituídas e ocupadas por pessoas nomeadas pelo Ministério do Trabalho. Até o fim de março de 1964, [sic] a primeira onda repressiva baseada no Ato Institucional nº 1 implicou na suspensão dos direitos políticos de 378 pessoas (inclusive três ex-presidentes da República e 55 membros do Congresso); na demissão de 10 mil funcionários públicos (inclusive militares); na colocação de 50 mil pessoas sob investigação da polícia política e na apreensão de milhares de exemplares de livros e revistas [...]

As universidades caracterizadas pelo novo governo como “focos de subversão”, passaram a ser “depuradas” e, com isso, professores e administradores universitários acusados de serem “comunistas”, ou simplesmente suspeitos de adotarem “idéias exóticas” ou “alienígenas” foram afastados de seus cargos (CUNHA, 1988, p. 39-40).

As universidades, a exemplo do que ocorreu com os sindicatos, sofreram intervenção do governo. A primeira onda de repressão atingiu a Universidade Nacional de Brasília, a Universidade Federal de Pernambuco, a Universidade

Federal de Goiás e a Universidade Federal Fluminense⁵⁰.

A intervenção na Universidade de Brasília (UnB) foi o caso mais dramático, segundo o relato de Cunha (1988, p. 40-41):

O câmpus da Universidade de Brasília foi tomado como se fosse um reduto armado de tropas inimigas. Só isto explica porque 400 homens da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais ocuparam a Universidade no dia 09 de abril de 1964, secundados por tropas do Exército oriundas de Mato Grosso. Os soldados procederam a ampla revista das pessoas e das instalações universitárias, interditando departamentos e bibliotecas, apreendendo livros considerados subversivos. O então reitor da UnB, Anísio Teixeira, e o vice-reitor, Almir de Castro foram destituídos de seus cargos, assim como todo o Conselho diretor da Fundação da Universidade de Brasília por decreto presidencial. As tropas tinham em suas mãos uma lista dos professores que deveriam ser presos [...] Estudantes também foram presos, principalmente os que tinham participação mais ativa nos diretórios acadêmicos.

O presidente da República, general Castello Branco, por meio de decretos nomeou Zeferino Vaz reitor *pro tempore* e, em seguida, reitor efetivo, *ad referendum*, do Conselho Federal de Educação. O artigo 84 da LDB⁵¹ foi invocado pelo Ministério da Educação para tentar legitimar a intervenção na UnB. Esse artigo determinava que, no caso de infringência da LDB ou do estatuto da universidade, o Conselho Federal de Educação, após a realização de inquérito administrativo, poderia suspender a autonomia de qualquer universidade, avocar para si as atribuições do Conselho Universitário e nomear um reitor *pro tempore*.

Entretanto, de acordo com Cunha (1988), no caso da UnB, não houve inquérito administrativo antes das demissões e da nomeação do novo reitor. Não foi o Conselho Federal quem tomou essas iniciativas e nem houve qualquer referência a qualquer infringência da LDB ou dos estatutos da universidade pelos dirigentes destituídos. Apesar disso, o Conselho Federal de Educação reconheceu a legitimidade da intervenção. Dessa forma, o Conselho Federal passou a constituir-se no instrumento legitimador das intervenções nos

⁵⁰No período da intervenção a atual Universidade Federal Fluminense era denominada Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (CUNHA, 1988, p. 41).

⁵¹Esse artigo da LDB possibilitava a intervenção nos estabelecimentos de ensino superior ao determinar que "O Conselho Federal de Educação, após inquérito administrativo, poderá suspender, por tempo determinado, a autonomia de qualquer universidade, oficial ou particular, por motivo de infringência desta lei ou dos próprios estatutos, chamando a si as atribuições do Conselho Universitário e nomeando um reitor *pro tempore*".

estabelecimentos de ensino superior. A própria LDB respaldava essa atitude intervencionista do Conselho que, somada à ânsia do novo governo em depurar as universidades da influência de “idéias subversivas”, veio a se constituir num instrumento de controle das universidades. Com isso, a já restrita autonomia das universidades, prevista na LDB, converteu-se em letra morta.

O “Golpe Militar”, na verdade, aprofunda um processo de restrição da autonomia das universidades já iniciado no período imediatamente posterior à promulgação da LDB, em 1961. A respeito desse processo Ranieri (1994, p.93) afirma:

Na prática, a despeito da previsão formal, a autonomia universitária foi sendo gradualmente limitada desde os primeiros anos de vigência da Lei de Diretrizes e Bases, principalmente com relação às universidades federais. Após 1964, a limitação se acentua. A legislação ordinária, submetida “teoricamente” à Lei de Diretrizes e Bases, volta a ser detalhista e de caráter padronizante visando o controle sociopolítico das universidades [...]

O “governo revolucionário” utilizou-se, além da LDB, de outros mecanismos legais, “detalhistas e padronizantes”, para controlar e restringir qualquer possibilidade do exercício efetivo da autonomia universitária. O controle da organização estudantil, foco mais visível da oposição ao novo governo, passou a constituir-se em objeto de preocupação dos civis e militares que davam sustentação ao Golpe.

Numa afronta à autonomia política e organizativa dos estudantes, o governo por meio da Lei nº 4.464, de 9 de novembro de 1964, que dispunha “sobre os Órgãos de Representação dos Estudantes e dá outras providências”, determinou como os estudantes deveriam se organizar. Essa Lei, também conhecida como Lei Suplicy, tinha a intenção de “despolitizar” as entidades estudantis, afastando-as da órbita de influência das chamadas organizações subversivas.

Essa tentativa de “despolitização” do movimento estudantil é evidenciada no texto da Lei quando o mesmo trata das finalidades dos órgãos de representação estudantil. De acordo com a Lei:

Art 1º. Os órgãos de representação dos estudantes de ensino superior, que se regerão por esta Lei, têm por finalidade:

- a) defender os interesses dos estudantes;
- b) promover a aproximação e a solidariedade entre os corpos discente, docente e administrativo dos estabelecimentos de ensino superior;
- c) preservar as tradições estudantis, a probidade da vida escolar, o patrimônio moral e material das instituições de ensino superior e a harmonia entre os diversos organismos da estrutura escolar;
- d) organizar reuniões e certames de carácter cívico, social, cultural, científico, técnico, artístico, e desportivo, visando à complementação e ao aprimoramento da formação universitária;
- e) manter serviços de assistência aos estudantes carentes de recursos;
- f) realizar intercâmbio e colaboração com entidades carentes de recursos;
- g) lutar pelo aprimoramento das instituições democráticas. (grifo nosso).

Para que não restasse nenhuma dúvida quanto às finalidades dos órgãos de representação estudantil, o artigo 14 da Lei determinou: “É vedada aos órgãos de representação estudantil qualquer ação, manifestação ou propaganda de carácter político-partidário, bem como incitar, promover ou apoiar ausências coletivas aos trabalhos escolares”.

A Lei nº 4.464/64 determinou minuciosamente, em seu artigo 2º, quais seriam os órgãos de representação estudantil permitidos:

- a) o Diretório Acadêmico (D.A.), em cada estabelecimento de ensino superior; b) o Diretório Central de Estudantes (D.C.E.), em cada Universidade; c) o Diretório Estadual de Estudantes (D.E.E.), em cada capital de Estado, Território ou Distrito Federal, onde houver mais de um estabelecimento de ensino superior; d) o Diretório Nacional de Estudantes (D.N.E.), com sede na Capital Federal.

A referida Lei detalha, também, como deveriam ser realizadas as eleições das diretorias dos órgãos de representação estudantil. Num total desrespeito à autonomia do movimento estudantil a Lei estabeleceu, em seu artigo 5º, dentre outros, os seguintes detalhes:

[...]

§ 2º. A eleição do Diretório Acadêmico será feita pela votação dos estudantes regularmente matriculados.

§ 3º. **O exercício do voto é obrigatório.** Ficará privado de prestar exame parcial ou final, imediatamente subsequente à eleição, o aluno que não comprovar haver votado no referido pleito, salvo por motivo de doença ou de força maior, devidamente comprovado.

§ 4º. **O mandato dos membros do Diretório Acadêmico será de um ano, vedada a reeleição** para o mesmo cargo. (grifo nosso).

A preocupação de controle era tão grande, que a Lei chegou a determinar em minúcias, para todo o território nacional, a forma de eleição dos órgãos de representação estudantil:

Art 6º. A eleição do Diretório Acadêmico será regulada em seu regimento, atendidas as seguintes normas:

- a) registro prévio de candidatos ou chapas, **sendo elegível apenas o estudante regularmente matriculado, não-repetente, ou dependente, nem em regime parcelado;**
- b) **realizado dentro do recinto da Faculdade, em um só dia, durante a totalidade do horário de atividades escolares;**
- c) identificação do votante mediante lista nominal fornecida pela Faculdade;
- d) garantia de sigilo do voto e da inviolabilidade da urna;
- e) apuração imediata, após o término da votação, asseguradas a exatidão dos resultados a possibilidade de apresentação de recurso;
- f) **acompanhamento por representante da Congregação ou do Conselho Departamental, na forma do regimento de cada Faculdade;**

Parágrafo único. A mudança para regime parcelado, trancamento da matrícula ou conclusão de curso importa em cassação de mandato. (grifo nosso).

A Lei criou, em substituição à “extinta⁵²” União Nacional dos Estudantes, o Diretório Nacional dos Estudantes como “órgão coordenador das atividades dos Diretórios Estudantis, que cuidará da aproximação entre os estudantes e o Ministério da Educação e Cultura” (art. 10). Para evitar as “condutas reprováveis” da “extinta” UNE, a Lei tratou de determinar a forma de funcionamento do

⁵²Apesar do Regime Militar tratar a UNE como uma entidade extinta, a UNE continuou existindo. Na verdade a UNE não chegou a ser juridicamente extinta. Formalmente o governo militar suspendeu em 1966, por seis meses, as atividades da UNE e da União Estadual dos Estudantes de Minas Gerais, por meio dos decretos nº 57.634, de 14 de janeiro de 1966 e o nº 58.921, de 27 de julho de 1966, respectivamente. A UNE tinha sido reconhecida legalmente, por Getúlio Vargas, pelo Decreto-lei nº 4.080, de 11 de fevereiro de 1942. A UNE não foi juridicamente extinta, mas acabou sendo dissolvida politicamente pela força da repressão (CUNHA, 1988, p. 57).

Diretório Nacional a quem caberia “promover, durante os períodos de férias escolares, reuniões de estudantes, para debates de carácter técnico” (art. 10, parágrafo 1º). A Lei determinou ainda, que:

O Diretório Nacional de Estudantes se reunirá na Capital Federal durante os períodos de férias escolares, dentro dos prazos e condições estabelecidos no regimento, podendo reunir-se extraordinariamente, em qualquer época, por iniciativa justificada da maioria absoluta dos seus membros, do Ministério da Educação e Cultura, ou do Conselho Federal de Educação, em local previamente designado. (art. 10, parágrafo 3º.)

A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, forneceram à ditadura, a fundamentação legal para o aprofundamento da política de controle do Estado sobre as universidades e sobre a comunidade universitária (RANIERI, 1994, p. 93).

A nova Constituição, cujo objetivo era “institucionalizar a revolução”, foi elaborada por juristas vinculados ao governo militar e aprovada pelo Congresso Nacional em 24 de janeiro de 1967. A Constituição, que passou a vigorar a partir do dia 15 de março de 1967, manteve a competência privativa da União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. A Constituição em seu Capítulo II, que definia a competência da União, em matéria de legislação educacional determinou:

Art 8º - Compete à União:

[...]

XVII - legislar sobre:

(...)

q) diretrizes e bases da educação nacional; normas gerais sobre desportos;

[...]

§ 2º - **A competência da União não exclui a dos Estados para legislar supletivamente sobre as matérias das letras c, d, e, n, q e v do item XVII, respeitada a lei federal. (grifo nosso).**

[...]

Art 169 - Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e, a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, o qual terá carácter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais. (grifo nosso).

A Constituição de 1967 garantiu, formalmente, a liberdade de expressão. O capítulo IV que tratou “Dos Direitos e Garantias Individuais” estabeleceu:

Art 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 1º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção, de sexo, raça, trabalho, credo religioso e convicções políticas...

(...)

§ 8º - **É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica** e a prestação de informação sem sujeição à censura... Não será, porém, tolerada a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de raça ou de classe.

(...)

§ 14 - Impõe-se a todas as autoridades o respeito à integridade física e moral do detento e do presidiário.

(...)

§ 27 - **Todos podem reunir-se sem armas**, não intervindo a autoridade senão para manter a ordem. A lei poderá determinar os casos em que será necessária a comunicação prévia à autoridade, bem como a designação, por esta, do local da reunião.

(...)

§ 28 - **É garantida a liberdade de associação**. Nenhuma associação poderá ser dissolvida, senão em virtude de decisão judicial. (grifo nosso).

Apesar de formalmente previstas, como direitos individuais, as liberdades de expressão, de reunião e de associação, na prática, não eram respeitadas. Em nome da “segurança nacional” e do “combate à subversão” os órgãos de informação e de repressão do regime desencadearam milhares de processos de investigação. Tais processos culminaram na demissão de servidores públicos, na suspensão dos direitos políticos de muitas pessoas, na intervenção em entidades associativas, na apreensão de milhares de livros e revistas, na censura de espetáculos artísticos, na prisão arbitrária de centenas de pessoas, na prática de tortura e no assassinato de presos políticos.

A preocupação do governo em controlar a comunidade universitária não se restringiu somente aos estudantes. Os professores e servidores técnicos das universidades também foram atingidos pela onda de controle e repressão. Muitos processos administrativos foram abertos com o objetivo de silenciar opositores ao regime. A Lei nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967, regulou “a liberdade de

manifestação do pensamento e de informação”, prevista no artigo 150 da Constituição de 1967, e serviu de instrumento para processar, demitir e aposentar precocemente muitos professores e servidores técnicos das universidades brasileiras. Estudantes, também, foram enquadrados nessa Lei, sendo suspensos, expulsos e até mesmo proibidos de matricularem-se em outra instituição de ensino.

A Lei nº 5.250/67, determinou que era “livre a manifestação do pensamento e a procura, o recebimento e a difusão de informações ou idéias, por qualquer meio, e sem dependência de censura, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer” (art. 1º). Essa “liberdade” era tolerada dentro de estreitos limites estabelecidos pelo regime. O texto legal afirmava: “Não será tolerada a propaganda de guerra, de processos de subversão da ordem política e social ou de preconceitos de raça ou classe” (art. 1º, parágrafo 1º). Parece-nos difícil qualquer possibilidade de exercício efetivo de autonomia por parte da comunidade universitária diante do clima de suspeição reinante contra as universidades e de uma legislação que vai sendo utilizada ou mesmo construída com o nítido objetivo de controlar as universidades e reduzir, praticamente à zero, o grau de autonomia das mesmas diante do Estado.

A restrição da autonomia das universidades também se deu no plano administrativo. O Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, dispunha “sobre a organização da Administração Federal” e estabelecia “diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências”. Esse Decreto-lei significou uma restrição, ainda maior, da autonomia administrativa e financeira das universidades, pois possibilitava uma ingerência do primeiro e segundo escalões do MEC sobre as suas atividades e despesas (RANIERI, 1994, p. 93).

O Decreto-lei nº 200/67, em seu artigo 19, determinou: “Todo e qualquer órgão da Administração Federal, direta ou indireta, está sujeito à supervisão do Ministro de Estado competente, excetuados unicamente os órgãos mencionados no art. 32⁵³, que estão submetidos à supervisão direta do Presidente da

⁵³De acordo com o artigo 32, do Decreto-lei nº 200/67, os órgãos submetidos diretamente à supervisão da Presidência da República eram: o Gabinete Civil e o Gabinete Militar além dos órgãos de assessoramento imediato do Presidente da República: o Conselho de Segurança Nacional; o Serviço Nacional de Informações; o Estado-Maior das Forças Armadas; o Departamento Administrativo do Pessoal Civil; a Consultoria Geral da República e o Alto Comando das Forças Armadas.

República.” Essa determinação legal, evidentemente, alcançou as universidades e estabeleceu a obrigação do ministro da educação em supervisionar as universidades. De acordo com o artigo 20 do referido Decreto-lei o Ministro de Estado seria o responsável, perante o Presidente da República, pela supervisão dos órgãos da Administração Federal enquadrados em sua área de competência. Essa supervisão ministerial seria exercida “através da orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados ao Ministério, nos termos desta lei” (art. 20, parágrafo único). No caso dos órgãos vinculados à administração indireta, dentre os quais incluíam-se as universidades, o artigo 26 estabeleceu que a supervisão ministerial visaria assegurar, essencialmente:

I - A realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade.

II - A harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade.

III - A eficiência administrativa.

IV - A autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.

Parágrafo único. A supervisão exercer-se-á mediante adoção das seguintes medidas, além de outras estabelecidas em regulamento:

a) indicação ou nomeação pelo Ministro ou, se fôr o caso, eleição dos dirigentes da entidade, conforme sua natureza jurídica;

b) designação, pelo Ministro dos representantes do Governo Federal nas Assembléias Gerais e órgãos de administração ou controle da entidade;

c) recebimento sistemático de relatórios, boletins, balancetes, balanços e informações que permitam ao Ministro acompanhar as atividades da entidade e a execução do orçamento-programa e da programação financeira aprovados pelo Governo;

d) aprovação anual da proposta de orçamento-programa e da programação financeira da entidade, no caso de autarquia;

e) aprovação de contas, relatórios e balanços, diretamente ou através dos representantes ministeriais nas Assembléias e órgãos de administração ou controle;

f) fixação, em níveis compatíveis com os critérios de operação econômica, das despesas de pessoal e de administração;

g) fixação de critérios para gastos de publicidade, divulgação e relações públicas;

h) realização de auditoria e avaliação periódica de rendimento e produtividade;

i) intervenção, por motivo de interesse público (grifo nosso).

A supervisão ministerial, da forma como foi estabelecida no Decreto-lei,

significou para as universidades um impeditivo, a mais, para que as mesmas pudessem exercer a sua autonomia diante do governo. O texto legal determinou que as universidades deveriam desenvolver as suas atividades de forma harmônica com a política e a programação do governo. Essa determinação impediu, de fato, qualquer possibilidade de autonomia das universidades diante das políticas oficiais. A previsão de intervenção nas universidades por parte do Ministério da Educação, pretensão representante do interesse público, explicitou de forma evidente os estreitos limites da autonomia das universidades nesse período.

A autonomia que deveria ser tratada como prerrogativa das universidades era compreendida como uma concessão do Estado, a quem caberia determinar o grau de conveniência dessa autonomia. O Decreto-lei nº 200/67, nesse aspecto, é cristalino quando trata da autonomia administrativa e financeira dos órgãos vinculados ao governo federal. O decreto-lei determinou:

Art. 172. O Poder Executivo assegurará autonomia administrativa e financeira, no grau conveniente, aos serviços, institutos e estabelecimento incumbidos da supervisão ou execução de atividades de pesquisa ou ensino, de caráter industrial, e de outras que, por sua natureza especial, exijam tratamento diverso do aplicável aos demais órgãos de Administração Direta, observada, em qualquer caso, a supervisão ministerial.

Parágrafo único. Os órgãos a que se refere este artigo terão a denominação genérica de Órgãos Autônomos. (grifo nosso).

As diversas medidas restritivas da autonomia das universidades, desencadeadas pelo governo militar, apesar do clima de repressão, encontraram resistência no interior da comunidade universitária. O movimento estudantil foi a face mais evidente dessa resistência. Não foi por acaso que a ditadura se preocupou em produzir uma legislação com o objetivo de desarticular a organização dos estudantes. Além das medidas que visavam o controle do movimento estudantil o regime demitiu reitores e professores que esboçaram algum gesto de contestação às medidas que vinham sendo adotadas pelos militares em relação ao ensino superior.

Apesar das medidas de repressão e controle desencadeadas contra os integrantes da comunidade universitária que se opunham à ditadura, o ano de

1968 se caracterizou por uma insatisfação generalizada quanto à situação vivenciada no ensino superior. Essa insatisfação foi evidenciada pelas mobilizações, especialmente do movimento estudantil, que ocorreram nas principais cidades do País. Essa contestação que, nesse período, adquiriu um caráter de movimento de massas fez com que o governo ouvisse as sugestões daqueles que, no âmbito do próprio governo, defendiam uma reformulação urgente e profunda do ensino superior no país (CUNHA, 1988, p. 240).

Para encaminhar essa reformulação do ensino superior o governo federal instituiu, em julho de 1968, um Grupo de Trabalho com o objetivo de apresentar um anteprojeto de reformulação do ensino superior brasileiro. Como resultado do trabalho desse grupo foi produzida a Lei 5.540/68, que ficou conhecida como a Lei da Reforma Universitária.

2.7 A REFORMA UNIVERSITÁRIA DA DITADURA MILITAR (LEI Nº 5.540/68)

O Decreto nº 62.937/68 instituiu no Ministério da Educação “[...] um grupo de trabalho, com 11 (onze) membros designados pelo Presidente da República, para acelerar a reforma da Universidade brasileira, visando a sua eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do país” (art. 1º). O Decreto definiu também que: “Os estudos e projetos deverão estar concluídos dentro de 30 (trinta) dias após a instalação do grupo de trabalho, cujos encargos constituirão matéria de alta prioridade e relevante interesse nacional” (art. 3º).

O Grupo de Trabalho chegou a utilizar a contestação estudantil como um dos argumentos para justificar a urgência em implementar a reforma universitária. Nesse período o movimento estudantil se apoiava em movimentos de massa que marcavam presença no cenário nacional. Cunha (1988, p. 247) destaca a seguinte passagem do Relatório apresentado pelo Grupo de Trabalho: “A crise que hoje atravessa a Universidade, a contestação de que ela é objeto, fora e dentro dela mesma, e o sentimento generalizado de frustração no meio universitário, revelam o amadurecimento da consciência nacional para a implantação das reformas desde há muito reclamadas.”

O prazo curto estabelecido pelo Decreto nº 62.937/68 para que se

apresentasse uma proposta de reforma universitária foi cumprido à risca pelo Grupo de Trabalho. No dia 16 de agosto de 1968 o Presidente da República recebeu as propostas do Grupo de Trabalho. Em 02 de outubro, o presidente Costa e Silva enviou ao Congresso Nacional os anteprojetos de lei oriundos do Grupo de Trabalho. Em 02 de novembro, o Congresso decretou a Lei da Reforma Universitária e, finalmente, em 28 de novembro o Presidente da República sancionou a Lei que recebeu o nº 5.540 (CUNHA, 1988, p. 266/267).

A Lei 5.540/68 fixou “normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média”. Essa Lei trouxe uma novidade em relação a todas as legislações anteriores, que regulamentaram o ensino superior em nosso país, ao determinar a indissociabilidade entre o ensino e a pesquisa. A referida Lei restabeleceu que o ensino superior deveria ser ministrado preferencialmente em universidades, conforme previa o Estatuto das Universidades Brasileiras (Decreto nº 19.851/31).

A Lei 5.540/68 determinou em seu artigo 2º que: “O ensino superior, indissociável da pesquisa, será ministrado em universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados, organizados como instituições de direito público ou privado”. Entretanto essa determinação legal não foi além da declaração de intenção dos legisladores. Na verdade, os estabelecimentos de ensino superior se constituíam na regra e, de acordo com Cunha (1988, p. 276):

[...] as universidades é que eram excepcionais, antes da lei e, principalmente depois. Não por causa dela, mas pelo intenso crescimento do setor privado, na forma de estabelecimentos isolados, processo esse propiciado pela própria política educacional do Estado, que, simultaneamente freava o crescimento das universidades públicas.

Quanto à autonomia das universidades a Lei 5.540/68 determinou, em seu artigo 3º, que: “As universidades gozarão de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da lei e dos seus estatutos.” Nesse aspecto, a Lei introduziu a novidade, formal, de remeter a regulamentação da autonomia universitária a uma legislação complementar, a ser definida por órgãos externos à comunidade universitária. A legislação anterior (Lei 4.024/61) não previa a necessidade de uma legislação complementar e determinava que a autonomia das universidades seria exercida de acordo com os

seus estatutos. Entretanto, como visto anteriormente, esses estatutos deveriam ser aprovados pelo Conselho Federal da Educação, o que na prática restringia a autonomia das universidades.

A autonomia das universidades foi uma das questões mais polêmicas de todo o processo de discussão da Lei 5.540/68 no Congresso Nacional. A Comissão Mista do Congresso, formada para estudar a proposta de lei remetida pelo governo defendeu que a autonomia das universidades deveria ser definida na própria Lei, sem a necessidade de regulamentação complementar. O Congresso chegou a aprovar emendas à proposta do governo regulamentando, no próprio texto legal, a autonomia das universidades. Os deputados e senadores defensores dessas emendas argumentavam que a universidade não poderia se subordinar rigidamente ao poder hierarquicamente superior, pois carecia de liberdade de ação para desenvolver eficientemente as suas atividades (CUNHA, 1988, p. 280). Entretanto, o presidente Costa e Silva, ao sancionar a Lei, vetou todas as emendas que regulamentavam, no texto legal, a autonomia das universidades. Com isso, permaneceu a proposta inicial do governo que previa a regulamentação do exercício da autonomia por meio de legislação complementar.

Essa determinação legal, além de restringir, quase plenamente, a autonomia das universidades converteu-as em reféns de uma “selva de leis”⁵⁴ que veio posteriormente a regulamentar de forma “detalhista e padronizante” o exercício da autonomia universitária. O “cipoal” de leis complementares, normas, pareceres e portarias praticamente impediu a autonomia das universidades diante do Estado.

Quanto aos estatutos e regimentos das universidades a Lei determinou que os mesmos devessem ser aprovados pelo respectivo Conselho de Educação a que estivessem subordinadas. A Lei determinou, em seu artigo 5º, que: “A organização e o funcionamento das universidades serão disciplinados em estatutos e em regimentos das unidades que as constituem, os quais serão submetidos à aprovação do Conselho de Educação competente.”

Em relação à composição dos conselhos superiores de administração das

⁵⁴De acordo com Ghiraldelli Jr. A ditadura militar se caracterizou por produzir uma legislação educacional bastante volumosa. Essa legislação era descumprida pelo próprio governo. Para o autor “No decorrer da história da humanidade os homens substituíram a ‘lei das selvas’ pela ‘selva de leis’; no caso do período pós-64 a ‘selva de leis’ apenas veio confirmar que o que deveria valer mesmo era a ‘lei das selvas’.” (1990, p. 171)

universidades a Lei previu:

Art. 14. Na forma do respectivo estatuto ou regimento, o colegiado a que esteja afeta a administração superior da universidade ou estabelecimento isolado incluirá entre seus membros, com direito a voz e voto, representantes originários de atividades, categorias ou órgãos distintos de modo que não subsista, necessariamente, a preponderância de professores classificados em determinado nível.

Parágrafo único. Nos órgãos a que se refere este artigo, **haverá, obrigatoriamente, representantes da comunidade, incluindo as classes produtoras.** (grifo nosso)

A preocupação em detalhar, no texto da lei, a presença obrigatória das “classes produtoras” além de atropelar a autonomia das universidades que deveriam elas mesmas definir a forma de composição de seus conselhos, revela a preocupação governamental em garantir a presença do setor empresarial na gestão dos estabelecimentos de ensino. É bem provável que essa preocupação estivesse motivada pelas orientações do “Relatório Atcon⁵⁵” que defendia a adoção pelas universidades públicas do modelo de gestão baseado nos princípios da administração da empresa privada. Na concepção de Atcon, “Se a universidade deveria ser uma empresa, nada melhor do que colocar na sua direção pessoas que obtiveram sucesso no mundo empresarial.” (apud CUNHA, 1988, p. 208)

A preocupação em garantir a participação da comunidade empresarial na administração dos estabelecimentos de ensino foi novamente evidenciada, no texto da Lei, pela determinação em criar um Conselho de Curadores, composto por representantes do empresariado. Caberia a esse Conselho fiscalizar, do ponto de vista financeiro, os estabelecimentos de ensino superior mantidos pela União. De acordo com a Lei:

Art. 15. Em cada universidade sob forma de autarquia especial ou estabelecimento isolado de ensino superior, mantido pela União, haverá um Conselho de Curadores, ao qual caberá a fiscalização econômico-financeira.

Parágrafo único. **Farão parte do Conselho de Curadores, na**

⁵⁵Para BRITO (1999, p. 31) a Reforma Universitária, implementada pelo governo militar, apresentou muitas coincidências como as propostas dos Acordos MEC/USAID. O Relatório Atcon, um dos resultados desses acordos, propunha flexibilidade estrutural e diversificação dentro de um critério de máxima integração à economia.

proporção de um terço dêste, elementos estranhos ao corpo docente e ao discente da universidade ou estabelecimento isolado, entre os quais representantes da indústria, devendo o respectivo estatuto ou regimento dispor sôbre sua escolha, mandato e atribuições na esfera de sua competência. (grifo nosso)

A Lei 5.540/68 manteve a escolha dos dirigentes das instituições de ensino superior pela via indireta. Essa forma de escolha dos dirigentes teve origem em 1931, com a edição do Estatuto das Universidades Brasileiras. A Lei 5.540/68 disciplinou o processo de escolha e nomeação dos dirigentes, conforme segue:

Art. 16. A nomeação de Reitores e Vice-Reitores de universidades e Diretores e Vice-Diretores de unidades universitárias ou estabelecimentos isolados far-se-á com observância dos seguintes princípios:

I - o Reitor e o Vice-Reitor de universidade oficial serão nomeados pelo respectivo Govêrno e escolhidos de listas de nomes indicados pelo Conselho Universitário ou colegiado equivalente;

II - quando, na administração superior universitária, houver órgão deliberativo para as atividades de ensino e pesquisa, principalmente se constituído de elementos escolhidos pelos Departamentos, a lista a que se refere o item anterior será organizada em reunião conjunta dêsse órgão e do Conselho Universitário ou colegiado equivalente;

III - o Reitor e o Diretor de universidade, unidade universitária ou estabelecimento isolado, de caráter particular, serão escolhidos na forma dos respectivos estatutos e regimentos;

IV - o Diretor de unidade universitária ou estabelecimento isolado, quando oficial, será escolhido conforme estabelecido pelo respectivo sistema de ensino, salvo nos casos previstos no § 1º dêste artigo.

1º Os Reitores, Vice-Reitores, Diretores e Vice-Diretores das instituições de ensino superior, mantidas pela União, salvo o disposto no § 3º dêste artigo, serão indicados em lista de seis nomes pelos respectivos colegiados e nomeados pelo Presidente da República.

2º Será de quatro anos o mandato dos Reitores, Vice-Reitores, Diretores e Vice-Diretores, vedado o exercício de dois mandatos consecutivos. (grifo nosso).

A Lei introduziu uma mudança no processo de escolha dos dirigentes das universidades e dos estabelecimentos isolados ao adotar a lista sêxtupla no lugar da lista tríplice. Dentre os nomes da lista sêxtupla, enviada pelo colegiado superior da instituição, caberia ao presidente da República ou governador de Estado nomear o reitor, no caso de universidade, ou diretor, no caso de

estabelecimento isolado.

A ampliação do número de nomes que comporiam a lista para a escolha do reitor e vice pelo poder executivo foi uma maneira de restringir, ainda mais, a limitada autonomia das universidades. De acordo com Fávero (apud, RANIERI, 1994, p. 95):

[...] a reforma contribuiu para fortalecer o processo de concentração do poder autoritário dentro das universidades, através da instalação de novos mecanismos de poder, monopolizados em boa parte, por facções de antigas cúpulas que temiam o processo de radicalização e de contestação contra o regime. Essa situação tendeu a recrudescer e assumir sua máxima coerência quando o mecanismo de eleição dos dirigentes das universidades públicas é alterado. Refiro-me à mudança da lista tríplice para lista sêxtupla, pela qual o controle por parte dos eleitores e da comunidade acadêmica se torna mais difícil e aumenta a possibilidade da inclusão de pessoas de confiança ou favorece o poder estabelecido.

A Lei 5.540/68 coerente com o clima de suspeição contra a universidade, reinante no período, determinou como atribuição do reitor colaborar com o governo na vigilância da ordem e disciplina no interior da universidade. A Lei determinou que: “Ao Reitor e ao Diretor caberá zelar pela manutenção da ordem e disciplina no âmbito de suas atribuições, respondendo por abuso ou omissão.” (art. 16, parágrafo 4º).

Essa determinação legal mantinha coerência com a concepção, prevalecente no texto final da Lei, que determinou a escolha dos dirigentes, por meio de lista sêxtupla, como mecanismo para garantir aos governadores e ao presidente da República a autonomia do Poder Executivo diante da universidade para nomear os seus dirigentes. Esses dirigentes nomeados ao invés de representar a comunidade universitária diante do Estado, na verdade tornaram-se representantes do Estado diante da comunidade universitária. Desta forma, contrapondo-se à autonomia das universidades, os reitores converteram-se em prepostos do Estado e a eles caberia, em nome do Estado, garantir a ordem e disciplina no interior das universidades.

Revelando a intenção de detalhar e padronizar procedimentos, o que restringia as possibilidades de autonomia das universidades, a Lei 5.540/68, em

relação aos vestibulares, determinou:

Art. 21. O concurso vestibular, referido na letra a do artigo 17, abrangerá os conhecimentos comuns às diversas formas de educação do segundo grau sem ultrapassar este nível de complexidade para avaliar a formação recebida pelos candidatos e sua aptidão intelectual para estudos superiores.

Parágrafo único. **Dentro do prazo de três anos a contar da vigência desta Lei o concurso vestibular será idêntico em seu conteúdo para todos os cursos ou áreas de conhecimentos afins e unificado em sua execução, na mesma universidade ou federação de escolas ou no mesmo estabelecimento isolado de organização pluricurricular de acordo com os estatutos e regimentos.** (grifo nosso).

A questão do vestibular é bem ilustrativa, para se ter uma idéia do detalhismo normativo que orientava as práticas governamentais. O Ministério da Educação estabeleceu por meio de portaria a sistemática a ser adotada na realização dos concursos vestibulares. A portaria nº 723-A/BSB, de 29 de dezembro de 1973, num detalhismo que inviabilizava qualquer possibilidade de autonomia para as universidades, determinou que a primeira prova do concurso vestibular de 1975, seria realizada em todo o país, nas instituições federais, estaduais e municipais, no dia 5 de janeiro de 1975, a partir das oito horas da manhã (RANIERI, 1994, p. 100).

Quanto à organização dos cursos de graduação a Lei manteve a orientação da legislação anterior e atribuiu ao Conselho Federal de Educação a fixação “do currículo mínimo e a duração mínima dos cursos superiores correspondentes a profissões reguladas em lei e de outros necessários ao desenvolvimento nacional” (art. 26). A Lei inovou ampliando a possibilidade de exercício de autonomia didática das universidades, ao estabelecer que as mesmas poderiam exercer essa autonomia na organização de outras modalidades de cursos, que não correspondessem a profissões reguladas em lei. Essa possibilidade foi prevista no texto da Lei, em seu artigo 23, que estabelecia “Os cursos profissionais poderão, segundo a área abrangida, apresentar modalidades diferentes quanto ao número e à duração, a fim de corresponder às condições do mercado de trabalho” e, ainda, permitia a organização de cursos profissionais de curta duração, destinados a proporcionar habilitações

intermediárias de grau superior (art. 23, parágrafo 1º).

A autonomia, prevista na Lei, que permitia às instituições de ensino superior organizar modalidades diferentes de cursos de formação profissional não sobreviveu por muito tempo. A legislação complementar à Lei 5.540/68, por meio do Decreto-lei 464/69, determinou que os cursos criados autonomamente pelas instituições de ensino superior estariam sujeitos a registro e teriam validade nacional (art. 18, parágrafo único). Entretanto, o registro do diploma e a sua validade nacional dependiam do reconhecimento do curso pelo Conselho Federal de Educação. Nesse caso, para reconhecer determinado curso, cabia ao Conselho fixar o currículo mínimo e a duração do mesmo. Na prática, isso sepultava a autonomia didática da universidade para criar qualquer que fosse o curso de formação profissional.

A Lei 5.540/68 determinou que nos órgãos colegiados dos estabelecimentos de ensino superior houvesse a representação estudantil, conforme já vinha sendo feito. A Lei inovou acrescentando que, também, nas comissões internas, instituídas pelos estabelecimentos de ensino, seria garantida a participação dos estudantes nas mesmas. A Lei determinou que a representação estudantil não poderia exceder a um quinto do total de membros desses colegiados e comissões. De acordo com a Lei a representação estudantil seria implementada da seguinte forma:

Art. 38. O corpo discente terá representação, com direito a voz e voto, nos órgãos colegiados das universidades e dos estabelecimentos isolados de ensino superior, bem como em comissões instituídas na forma dos estatutos e regimentos.

§ 1º **A representação estudantil terá por objetivo a cooperação entre administradores, professores e alunos, no trabalho universitário.**

§ 2º **A escolha dos representantes estudantis será feita por meio de eleições do corpo discente e segundo critérios que incluam o aproveitamento escolar dos candidatos**, de acordo com os estatutos e regimentos.

§ 3º A representação estudantil não poderá exceder de um quinto do total dos membros dos colegiados e comissões. (grifo nosso).

Novamente, ao detalhar e padronizar procedimentos, a Lei restringe a autonomia das universidades ao estabelecer a forma de composição de seus colegiados e, ainda, afronta a autonomia política e organizativa do movimento

estudantil ao estabelecer o aproveitamento escolar como critério para a escolha dos representantes estudantis. Se houvesse respeito à autonomia do movimento estudantil, a Lei não poderia estabelecer, externamente ao movimento, critérios para determinar a escolha dos representantes dos estudantes. Tais critérios deveriam ser discutidos e definidos autonomamente pelos estudantes em suas instâncias deliberativas.

A respeito das determinações da Lei em relação à representação estudantil nos órgãos colegiados, Cunha (1998, p. 299) conclui:

O objetivo da representação [estudantil] era deslocado do campo político, como na legislação anterior, para o da cooperação dos estudantes com professores e administradores. A escolha dos representantes seria feita por meio de eleições do corpo discente, segundo critérios que incluíssem o aproveitamento escolar dos candidatos, de acordo com os estatutos e regimentos. Mais uma vez, encontra-se a suposição de que os bons alunos não seriam subversivos, sendo eles, então, os representantes preferidos.

A organização estudantil prevista pela Lei 5.540/68, procurou manter os órgãos de representação dos estudantes sob controle, reiterando a mesma orientação da Lei Suplicy. A organização estudantil “permitida” foi delineada na Lei 5.540/68, da seguinte forma:

Art. 39. Em cada universidade ou estabelecimento isolado do ensino superior poderá ser organizado diretório para congregar os membros do respectivo corpo discente.

§ 1º Além do diretório de âmbito universitário, poderão formar-se diretórios setoriais, de acordo com a estrutura interna de cada universidade.

§ 2º **Os regimentos elaborados pelos diretórios serão submetidos à aprovação da instância universitária ou escolar competente.**

§ 3º **O diretório cuja ação não estiver em consonância com os objetivos para os quais foi instituído, será passível das sanções previstas nos estatutos ou regimentos.**

§ 4º **Os diretórios são obrigados a prestar contas de sua gestão financeira aos órgãos da administração universitária ou escolar, na forma dos estatutos e regimentos. (grifo nosso).**

A organização estudantil permitida por lei era restrita e não respeitava a autonomia do movimento estudantil. Procurava-se manter os órgãos estudantis

sob estrito controle dos reitores e diretores, a quem cabia manter a ordem e a disciplina nas instituições de ensino superior. A determinação legal que os regimentos dos diretórios estudantis fossem aprovados pelos conselhos superiores das instituições de ensino, a previsão de punição aos diretórios que não desenvolvessem uma ação que estivesse em consonância com os “seus” objetivos e a obrigação dos órgãos estudantis prestarem contas à administração superior dos estabelecimentos de ensino constituíam-se no mecanismo por meio do qual os reitores e diretores procuravam manter o controle sobre os diretórios estudantis. Dessa forma, os diretórios estudantis eram impossibilitados de exercer a sua autonomia frente ao Estado e às administrações superiores das instituições de ensino.

A Lei 5.540/68 manteve o poder de intervenção do Conselho Federal de Educação em relação aos estabelecimentos de ensino superior. O Conselho poderia suspender o funcionamento de estabelecimento isolado de ensino superior e, ainda, suspender a frágil e restrita autonomia das universidades. A Lei 5.540/68 foi além da legislação anterior, ao determinar como atribuição dos Conselhos de Educação a verificação periódica das universidades e estabelecimentos isolados de ensino. O poder de intervenção dos Conselhos foi garantido, no texto legal, nos seguintes termos:

Art. 48. O Conselho Federal de Educação, após inquérito administrativo, poderá suspender o funcionamento de qualquer estabelecimento isolado de ensino superior ou a autonomia de qualquer universidade, por motivo de infringência da legislação do ensino ou de preceito estatutário ou regimental, designando-se Diretor ou Reitor *pro tempore*.

Art. 49. **As universidades e os estabelecimentos isolados reconhecidos ficam sujeitos à verificação periódica pelo Conselho de Educação competente**, observado o disposto no artigo anterior. (grifo nosso).

A Lei 5.540/68 ao prever a autonomia das universidades como uma atribuição a ser exercida na forma da lei, remeteu à legislação complementar a sua regulamentação. Essa determinação legal, abriu o caminho para o detalhismo normativo e a padronização das atividades desenvolvidas nas universidades, por meio de uma série de decretos, pareceres e regulamentos, que acabou por sepultar as restritas possibilidades de exercício da autonomia universitária.

Ao analisar a Lei 5.540/68, Ranieri (1994, p. 94-95) afirma: “No que concerne à possibilidade de autodeterminação, a autonomia da lei nº 5.540 é, desde o princípio, bastante limitada. Essa limitação é acentuada pelo atos de exceção baixados pelo governo militar, sobretudo pelo Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, e pelo decreto-lei nº 477, de fevereiro de 1969”.

O Ato Institucional nº 5 (AI-5), instituído pelo presidente Costa e Silva em 13 de dezembro de 1968, constituiu-se na resposta da chamada linha dura do exército à onda de protestos de massa contra o regime que se desenvolvia naquele período. No epicentro da crise, encabeçando os protestos contra a política educacional e contra o próprio governo destacava-se o movimento estudantil.

Os estudantes realizaram seus protestos em diversas capitais do Brasil. Na cidade do Rio de Janeiro o movimento estudantil organizou a maior manifestação de massas contra a ditadura militar. Essa manifestação ficou conhecida como a “Passeata dos cem mil”. O movimento sindical também, nesse ano, conseguiu expressar o seu descontentamento em relação ao regime através de greves operárias. As greves de Osasco, em São Paulo, e de Contagem, em Minas Gerais, ganharam notoriedade. Também os parlamentares de oposição ocuparam as tribunas no Congresso Nacional para somar-se à onda de protestos contra o regime (ALENCAR, RAMALHO; RIBEIRO, 1985, p. 314).

A reação dos militares veio rápida, por meio do AI-5, o Congresso Nacional foi “fechado”, as garantias individuais foram suspensas e o presidente da República passou a ter plenos poderes para atuar como executivo e legislativo.

O regime procurou justificar o AI-5 como medida necessária ao combate dos grupos subversivos e à preservação da ordem, da segurança e do desenvolvimento nacional. No preâmbulo do AI-5 procurou-se justificar a edição daquele ato draconiano, da seguinte forma:

CONSIDERANDO que o Governo da República, responsável pela execução daqueles objetivos e pela ordem e segurança internas, não só não pode permitir que pessoas ou grupos anti-revolucionários contra ela trabalhem, tramem ou ajam, sob pena de estar faltando a compromissos que assumiu com o povo brasileiro [...]

[...]

CONSIDERANDO, no entanto, que atos nitidamente

subversivos, oriundos dos mais distintos setores políticos e culturais, comprovam que os instrumentos jurídicos, que a Revolução vitoriosa outorgou à Nação para sua defesa, desenvolvimento e bem-estar de seu povo, estão servindo de meios para combatê-la e destruí-la;

(...)

CONSIDERANDO que, assim, **se torna imperiosa a adoção de medidas que impeçam sejam frustrados os ideais superiores da Revolução, preservando a ordem, a segurança, a tranqüilidade, o desenvolvimento econômico e cultural e a harmonia política e social do País comprometidos por processos subversivos e de guerra revolucionária;**

CONSIDERANDO que todos esses fatos perturbadores, da ordem são contrários aos ideais e à consolidação do Movimento de março de 1964, obrigando os que por ele se responsabilizaram e juraram defendê-lo, a adotarem as providências necessárias, que evitem sua destruição. (grifo nosso).

O “endurecimento do regime”, concretizado pela edição do AI-5, trouxe sérias repercussões para a comunidade universitária e para a própria universidade como instituição, que foi ainda mais coagida e vitimada por uma série de disposições legais anti-autonômicas. Pois, para os militares da chamada “linha dura” a universidade se constituía no principal foco de subversão contra a qual deveria ser travada a “guerra revolucionária.”

O AI-5 instituiu um instrumento de exceção, bastante utilizado contra os opositores do regime, que permitia ao presidente da República suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos que “colocassem em risco” a revolução. De acordo com o Ato Institucional, em seu artigo 4º:

No interesse de preservar a Revolução, **o Presidente da República**, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, e **sem as limitações previstas na Constituição, poderá suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais.** (grifo nosso).

A suspensão de direitos políticos implicou, no caso de muitos estudantes, professores e funcionários de diferentes universidades, na impossibilidade de ocupar cargos de representação nos órgãos colegiados e até mesmos nas entidades, reconhecidas, de representação desses segmentos da comunidade universitária.

Um outro dispositivo do AI-5, bastante utilizado para controlar o movimento

dos servidores das universidades, foi a determinação legal que suspendeu o direito de estabilidade e inamovibilidade dos servidores públicos. De acordo com o Ato Institucional:

Art 6º - Ficam suspensas as garantias constitucionais ou legais de: vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, bem como a de exercício em funções por prazo certo.

§ 1º - **O Presidente da República poderá mediante decreto, demitir, remover, aposentar ou pôr em disponibilidade quaisquer titulares das garantias referidas neste artigo, assim como empregado de autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista**, e demitir, transferir para a reserva ou reformar militares ou membros das polícias militares, assegurados, quando for o caso, os vencimentos e vantagens proporcionais ao tempo de serviço. (grifo nosso).

Na esteira do AI-5 o presidente da República, Costa e Silva instituiu por meio do Decreto-lei nº 464, de 11 de fevereiro de 1969, as “normas complementares à Lei 5.540 de 28 de novembro de 1968.”

Quanto ao exercício da autonomia das universidades, esse Decreto-lei, anunciando a direção de toda a legislação complementar posterior, expressava o interesse do governo em controlar as universidades com a restrição do exercício de sua autonomia.

O Decreto-lei 464/69 estabeleceu como atribuição do reitor ou diretor de estabelecimento de ensino superior a responsabilidade em investigar, julgar e punir os casos de infração disciplinar dos integrantes da comunidade universitária. Essa atribuição cabia, anteriormente, aos colegiados superiores das instituições de ensino. O Decreto-lei estabeleceu:

Nas universidades e nos estabelecimentos isolados de ensino superior, o regime disciplinar de professôres e alunos, regulado pelas normas constantes dos estatutos e regimentos, será da competência dos reitores e diretores, na jurisdição das respectivas instituições (art.12).

Desse modo, o Decreto-lei cassou as atribuições dos conselhos superiores dos estabelecimentos de ensino para apreciar e deliberar sobre infrações disciplinares cometidas pela comunidade universitária. Tal atribuição foi centralizada nas mãos de uma única pessoa, o reitor ou diretor de

estabelecimento de ensino superior.

A determinação de centralizar na figura do dirigente do estabelecimento de ensino a responsabilidade pessoal pelo regime disciplinar recuperava uma proposta defendida, durante processo de discussão da Lei 5.540/68 no Congresso, por setores vinculados à “linha dura” do regime. Para esses setores era necessário responsabilizar pessoalmente os dirigentes para que os mesmos mantivessem a ordem e a disciplina nas instituições de ensino. Com isso, os reitores e diretores, cargos de confiança do governo, poderiam ser afastados de suas funções se ocorressem perturbações da ordem e os mesmos se revelassem ineficientes na sua ação e autoridade para manter a instituição sob controle. Essa proposta, naquele momento, não prosperou. A Lei 5.540/68 atenuou a responsabilidade dos reitores e diretores mantendo a responsabilidade dos colegiados superiores investigar e punir infrações disciplinares.

Os pareceres do Conselho Federal de Educação, por determinação do Decreto-lei 464/69, passaram a depender de homologação do Ministro da Educação. Essa inovação converteu o Conselho num órgão de assessoramento ao ministro. Com essa mudança o Conselho perdeu a prerrogativa de deliberar de forma autônoma sobre as questões submetidas à sua apreciação. Qualquer decisão do Conselho em última instância dependia da anuência do Ministro da Educação.

Ao que parece, o regime preferia antes o excesso à falta de mecanismos de controle. Apesar de o Conselho Federal ser constituído por pessoas de confiança do poder executivo, todas nomeadas pelo presidente da República, o regime preferia não deixar qualquer margem de autonomia aos conselheiros. O Decreto-lei estabeleceu, como outra novidade, o poder de veto do ministro em relação às decisões do Conselho Federal. Entretanto, esse veto ministerial, diferentemente do veto presidencial, não poderia ser derrubado. No caso de veto presidencial o Congresso Nacional tinha a prerrogativa de derrubá-lo.

O Conselho Federal que costumava intervir na autonomia das universidades foi atingido pelas determinações restritivas da legislação educacional. Dessa forma o Conselho convertia-se em vítima de um processo que ajudou a consolidar. Por meio do Decreto-lei 464/69 o ministro da Educação avocou para si a atribuição de nomear o reitor ou diretor de estabelecimento de

ensino superior submetido à intervenção do Conselho Federal. Essa atribuição cabia, anteriormente, ao próprio Conselho. Essas restrições à autonomia do Conselho Federal foram determinadas pelo Decreto-lei nos seguintes termos:

Art 14. Dependem de homologação do Ministro da Educação e Cultura os pronunciamentos do Conselho Federal de Educação previstos na Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, e neste Decreto-lei.

§ 1º **O Ministro da Educação e Cultura poderá devolver, para reexame, qualquer parecer ou decisão de Conselho Federal de Educação**, que deva ser por êle homologado.

§ 2º Na hipótese do artigo 48 da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, a homologação do parecer do Conselho, em que propuser a suspensão da autonomia de universidade ou do funcionamento de estabelecimento isolado de ensino superior, será seguida da **designação de Reitor ou Diretor *pro tempore***, pelo **Ministro da Educação e Cultura** (grifo nosso).

O Decreto-lei “aperfeiçoou” a Lei 5.540/68 determinando que nos Conselhos Curadores, instituídos pela Lei, deveriam ser incluídos “além dos membros pertencentes à própria instituição, representantes da comunidade e do Ministério da Educação e Cultura, em número correspondente a um têrço do total” (art. 15, parágrafo único). Dessa forma o Poder Executivo, legislando em causa própria, garantia assento cativo nos Conselhos Curadores das universidades. O Poder Executivo, dessa forma e ao mesmo tempo, restringia a autonomia das universidades e facilitava o processo de controle sobre as mesmas, garantindo a presença física de representantes do governo nos Conselhos Curadores.

O regime militar na sua ânsia de manter sob controle as universidades procurava detalhar e normatizar, ainda mais, os mecanismos de controle e de restrição da autonomia universitária. O presidente Costa e Silva, em 26 de fevereiro de 1969, editou o Decreto Lei nº 477.

O Decreto-lei 477/69, instituído na mesma trilha do AI-5, definiu as “infrações disciplinares praticadas por professôres, alunos, funcionários ou empregados de estabelecimentos de ensino público ou particulares”. Esse Decreto-lei determinou:

Art 1º Comete infração disciplinar o professor, aluno, funcionário ou empregado de estabelecimento de ensino público ou particular que:

I - Alicie ou incite à deflagração de movimento que tenha por finalidade a paralisação de atividade escolar ou participe nesse movimento;

[...]

III - Pratique atos destinados à organização de movimentos subversivos, passeatas, desfiles ou comícios não autorizados, ou dêle participe;

IV - Conduza ou realize, confeccione, imprima, tenha em depósito, distribua material subversivo de qualquer natureza;

[...]

VI - Use dependência ou recinto escolar para fins de subversão ou para praticar ato contrário à moral ou à ordem pública.

O texto do Decreto-lei foi bastante elástico e impreciso ao caracterizar as infrações, dando margens à uma variada gama de interpretações. Nada mais impreciso do que “participar de movimentos subversivos” ou “praticar atos contrários à moral ou à ordem pública”. Essa “imprecisão” foi utilizada pelas administrações de algumas universidades que, respaldadas no regime de exceção, promoveram verdadeiros expurgos. Cunha (1988) cita o caso da Universidade de São Paulo (USP) onde estudantes, funcionários e professores eram convocados e inquiridos sobre suas “atividades subversivas”, com base freqüentemente em cartas anônimas. Outras universidades também foram vítimas desses processos de expurgos, emergindo os ódios e antipatias pessoais entre integrantes da comunidade universitária que, com base em denúncias anônimas e na calúnia, contribuíram para restringir a autonomia da comunidade universitária.

O regime tinha pressa em investigar e punir os integrantes da comunidade universitária “envolvidos” em atividades de subversão moral e da ordem pública. O Decreto-lei 477/69, determinou que a investigação e punição das infrações disciplinares deveriam ser implementadas por processo sumário, bem ao gosto dos ditadores de plantão. Tal processo era centralizado na figura do reitor ou diretor de estabelecimento de ensino superior, não permitindo qualquer possibilidade de envolvimento dos órgãos colegiados nesse processo. De acordo com o Decreto-lei o processo de apuração de infração disciplinar de integrantes da comunidade universitária dar-se-ia da seguinte forma:

Art 2º A apuração das infrações a que se refere êste Decreto-lei far-se-á mediante processo sumário a ser concluído no prazo improrrogável, de vinte dias.

Parágrafo único. Havendo suspeita de prática de crime, o

dirigente do estabelecimento de ensino providenciará, desde logo a instauração de inquérito Policial.

Art 3º O processo sumário será realizado por um funcionário ou empregado do estabelecimento de ensino, designado por seu dirigente, que procederá às diligências convenientes e citará o infrator para, no prazo de quarenta e oito horas, apresentar defesa. Se houver mais de um infrator o prazo será comum e de noventa e seis horas.

§ 1º O indiciado será suspenso até o julgamento, de seu cargo, função ou emprêgo, ou, se fôr estudante proibido de freqüentar as aulas, se o requerer o encarregado do processo.

§ 2º Se o infrator residir em local ignorado, ocultar-se para não receber a citação, ou citado, não se defender, ser-lhe-á designado defensor para apresentar a defesa.

§ 3º **Apresentada a defesa, o encarregado do processo elaborará relatório dentro de quarenta e oito horas, especificado a infração cometida, o autor e as razões de seu convencimento.**

§ 4º **Recebido o processo, o dirigente do estabelecimento proferirá decisão fundamentada, dentro de quarenta e oito horas, sob pena do crime** definido no Art. 319 do Código Penal, além da sanção cominada no Item I do § 1º do Art. 1º dêste Decreto-lei. (grifo nosso).

Apesar de todo o arcabouço jurídico já instituído no sentido de conter e controlar os movimentos de oposição ao regime, o governo continuava a produzir uma farta legislação restritiva aos direitos e liberdades individuais. A Junta Militar que governava o país avocou para si o poder de legislar⁵⁶ e promulgou a Emenda Constitucional nº 1, em 17 de outubro de 1969.

A edição dessa Emenda Constitucional “reduziu os âmbitos e limites da autonomia universitária que sobrevivera na Lei 5.540.” (RANIERI, 1994, p. 99)

A Emenda Constitucional nº 1, introduziu pela primeira vez num texto constitucional a determinação que a educação constituía-se num direito de todos e dever do Estado. Tal determinação, prevista no artigo 176 da Emenda, foi assim enunciada: “A educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola”.

O caráter público da educação, no caso do ensino superior, justificou a manutenção das prerrogativas das instituições universitárias oficiais, ainda que não valorizados os traços característicos dos entes autônomos: personalidade

⁵⁶O Ato Institucional nº 5 estabeleceu, em seu artigo 2º, a possibilidade do Poder Executivo decretar o recesso do Congresso Nacional. Nesse caso, ficava o Poder Executivo autorizado a legislar em todas as matérias e exercer as atribuições previstas na Constituição.

jurídica, autonomia e patrimônio próprio. Em nome desse mesmo interesse público, a Emenda Constitucional e a legislação ordinária editada posteriormente, por meio de mecanismos de controle e contenção, restringiram as possibilidades de exercício da autonomia para as universidades (RANIERI, 1994, p. 100).

Essa situação de restrição da autonomia universitária, no texto da Emenda Constitucional, pode ser evidenciada quando a mesma prevê a liberdade de expressão para os professores e ao mesmo tempo estabelece os limites para o exercício dessa liberdade. Nesse aspecto a Emenda estabeleceu:

Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 8º É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica, bem como a prestação de informação independentemente de censura, salvo quanto a diversões e espetáculos públicos, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer. [...] Não serão, porém, toleradas a propaganda de guerra, de subversão a ordem ou preconceitos de religião, de raça ou de classe, e as publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes.

[...]

Art. 176. A educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola.

[...]

§ 3º A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas:

[...]

VII - a liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do magistério, ressalvado o disposto no artigo 154. (grifo nosso).

A Emenda, mantendo coerência com o conjunto da legislação do período, ao mesmo tempo, prevê direitos e estabelece limites para o exercício desses direitos atribuindo ao Estado, ou aos seus prepostos, o poder para vigiar a observância desses limites. A liberdade para o exercício da atividade docente não fugiu à regra. Na verdade, a liberdade docente, fundamental para o exercício da autonomia universitária, era tolerada pela Emenda Constitucional, dentro de estreitos limites, estabelecidos no artigo 154. Esse artigo determinava que o abuso de direito individual ou político, com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção, importaria na suspensão daqueles direitos de dois

a dez anos. Essa previsão legal combinada com o clima de suspeição reinante contra as universidades e o revanchismo interno entre integrantes da comunidade acadêmica motivaram a abertura de centenas de processos administrativos. Esses processos culminaram na suspensão dos direitos políticos, na aposentaria precoce e na demissão de muitos professores que, no exercício de sua autonomia didática e científica, foram acusados de subversão.

Em nome da ordem e da disciplina, em nome do zelo contra o abuso da liberdade docente restringiu-se a autonomia universitária. A natureza do trabalho docente, caracterizado pelo desenvolvimento do ensino e da pesquisa, pressupõe a autonomia do docente para opinar e questionar (pre) conceitos cristalizados como verdades. O exercício da autonomia didático-científica do professor é incompatível com qualquer determinação legal que conduza o docente ao constrangimento de preocupar-se, no desenvolvimento de suas atividades, em não desagradar os governantes de plantão e os seus prepostos.

O Poder Executivo continuou a editar uma vasta legislação complementar à Lei 5.540/68. Toda essa legislação complementar, detalhista e padronizante, obstaculizava, cada vez mais, o exercício efetivo da autonomia universitária.

O Decreto-lei nº 869, de 12 de setembro de 1969, é mais um dos exemplos de legislação restritiva da autonomia. Esse Decreto-lei dispunha “sobre a inclusão da Educação Moral e Cívica como disciplina obrigatória, nas escolas de todos os graus e modalidades, dos sistemas de ensino no País”. O Decreto-lei estabeleceu, no caso do ensino superior, a Educação Moral e Cívica, como disciplina obrigatória sob a forma de Estudos dos Problemas Brasileiros (art. 3º, parágrafo 2º). Numa afronta à autonomia da universidade e à autonomia do professor, o Decreto-lei, em seu artigo 4º, estabeleceu que “Os currículos e programas básicos, para os diferentes cursos e áreas de ensino, com as respectivas metodologias, serão elaborados pelo Conselho Federal de Educação (...) e aprovados pelo Ministro da Educação e Cultura”. Com isso, o Poder Executivo procurava uniformizar, em todo o território nacional, os conteúdos e as metodologias da disciplina “Estudos dos Problemas Brasileiros” que, obrigatoriamente, deveria constar na grade curricular de todos os cursos de graduação e de pós-graduação.

Toda a legislação emanada do Ministério da Educação e Conselho Federal

de Educação, que a rigor seriam regras dirigidas ao sistema federal de ensino, à vista da competência dos Estados para organizar os seus próprios sistemas de ensino, acabou se impondo aos três sistemas de ensino (RANIERI, 1994, p.101).

Com o processo de redemocratização da sociedade brasileira, a partir da década de 80, o centralismo do governo federal e do Conselho Federal de Educação começou a ser questionado. Com a eleição de uma série de governadores de oposição, em 1982, os sistemas estaduais de ensino procuravam desvincular-se das determinações do governo federal e passaram a reivindicar maior autonomia para os sistemas estaduais de ensino.

As universidades, também engajadas no processo de redemocratização do país, passaram a reivindicar a democratização das estruturas universitárias. A autonomia universitária foi erigida como bandeira dos movimentos internos da comunidade universitária e até mesmo por algumas reitorias que se opunham à legislação restritiva imposta às universidades durante o regime militar.

Em 1985, o governo Sarney criou a Comissão de Alto Nível para estudar a Reformulação da Educação Superior. Nessa Comissão os defensores da universidade pública e os privatistas se antagonizaram quanto à proposição do modelo de universidade e as formas de gestão administrativa da mesma⁵⁷. O Relatório da Comissão discute, pela primeira vez em documentos oficiais, a concessão do status universitário, atribuído em função da capacidade de autogestão. Os recursos públicos, de acordo com o Relatório deveriam ser priorizados para os centros de excelência. Esse documento marca o início da discussão sobre uma nova concepção de universidade (BRITO, 1999, p. 32-33).

Em fevereiro de 1986, foi criado pelo MEC o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES) para estudar o Relatório da Comissão de Alto Nível e propor as reformulações no ensino superior brasileiro. As reformulações propostas pelo GERES desencadearam muitas polêmicas,

⁵⁷O Relatório da Comissão de Alto Nível propunha a liberdade para a formulação de projetos didáticos, planos científicos, programação financeira e administrativa, tendo como contrapartida o desempenho eficiente e excelência. Propunha, ainda, a dotação global de recursos, liberdade para criação e inovação de cursos, currículos que fossem mínimos. A participação dos docentes era enfatizada na gestão, escolha de dirigentes e avaliação. Tal documento, de acordo com a autora, demarca mudanças na perspectiva sobre o sentido e finalidade do ensino superior. A graduação passa a ser concebida como o lugar de formação de recursos humanos e de mão-de-obra destinada ao mercado de trabalho. Enquanto que a pós-graduação passa a ser considerada o lugar da pesquisa, recebendo para isto financiamento e bolsas de estudo de programas nacionais de pesquisa (BRITO, 1999, p. 33).

principalmente o conceito de universidade veiculado no Relatório. O GERES privilegiava os centros de excelência, “universidades de pesquisa”, em detrimento das “universidades de ensino”. O Relatório do GERES apesar de se colocar favorável à reconquista da autonomia pelas universidades, contraditoriamente previa a aprovação reformulação de seus estatutos por decreto do poder executivo. Estabelecia, ainda, que a representação dos docentes nos órgãos colegiados da universidade deveria ser majoritária, não podendo a representação estudantil e dos servidores técnicos exceder a um quarto o número dos docentes. Assim, a autonomia apesar de proclamada, era de fato cerceada (BRITO, 1999, p. 33-34).

O governo Sarney decidiu não enviar ao Congresso o anteprojeto de reformulação da educação superior apresentado pelo GERES. A proximidade da realização da Assembléia Nacional Constituinte e a forte oposição da comunidade universitária ao projeto GERES provavelmente motivou a decisão do governo Sarney.

Quando foi deflagrado, em 1986, o processo com vistas a elaborar a nova constituição brasileira, os defensores da autonomia das universidades procuraram se organizar para fazer prevalecer, no texto constitucional, a autonomia universitária como um dos princípios basilares do sistema de ensino superior brasileiro.

2.8 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA COMO NORMA AUTO-APLICÁVEL.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um divisor de águas no tratamento da autonomia das universidades brasileiras. Diferentemente de toda a legislação anterior, a nova Constituição estabeleceu os fundamentos legais para o exercício efetivo da autonomia universitária, dispensando qualquer regulamentação posterior, infraconstitucional.

O novo tratamento consagrado à autonomia universitária, pelo constituinte pátrio, resultou da compreensão que o reconhecimento da autonomia das universidades pela via legislativa comum, tal como previsto nas legislações anteriores, não foi suficiente para que as universidades realmente pudessem

cumprir de modo autônomo e independente a sua finalidade (FERRAZ, 1998, sp).

A dispensa de qualquer legislação complementar que regule a autonomia das universidades prevista na Constituição Federal se converteu numa característica distinta em relação à toda a legislação anterior. Sobre essa distinção, Ranieri (1994, p. 105) afirma:

[...] a sistematização da autonomia universitária levada a efeito pela legislação editada até 1988 não valorizou os traços característicos dos entes autônomos. Ao contrário, salvo raras exceções, de curta duração (a lei Rivadávia, por exemplo), leis detalhistas controlaram e restringiram a ação das universidades, sobretudo durante o Estado Novo e no período compreendido entre 1964 e 1985 [...]

O artigo 207 da Constituição Federal de 1988 determinou 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”. Essa determinação constitucional dispensa qualquer legislação complementar no sentido de regulamentar o exercício da autonomia universitária. Para Ranieri (1994, p.107)

É fundamental que se acentue o aspecto de completude do art. 207, pois é dele que decorre a virtualidade de sua auto-incidência. Sob o ponto de vista prático, essa característica torna inconstitucional qualquer lei inferior que disponha sobre a extensão, o sentido ou o conteúdo da autonomia das universidades.

A constitucionalização da autonomia universitária, a sua consagração como norma auto-aplicável, se constituiu numa grande vitória para os movimentos organizados da comunidade universitária que, historicamente, sempre lutaram para conquistar e fazer prevalecer a autonomia das universidades. A respeito da consagração da autonomia na Constituição Federal de 1988, COELHO; OLIVEIRA (2000, p.2) afirmam:

A constitucionalização da autonomia da Universidade, relevante conquista do movimento democrático no *processo constituinte*, tem sua fonte material na resistência histórica da *comunidade universitária* frente à vocação autoritária do Estado brasileiro. Resistência que atravessou os momentos mais duros do regime

militar – quando as universidades sofreram intervenções veladas ou abertas, com baixas significativas – e assumiu um papel de vanguarda na luta pela redemocratização do país.

Entretanto, o fato da constituição garantir formalmente a autonomia das universidades não foi o suficiente para assegurar o seu exercício efetivo pela comunidade universitária. Para Ferraz (1998):

[...] muito pouco se evoluiu no tocante ao reconhecimento do real significado da autonomia constitucional universitária, sua efetiva aplicação e os limites que se lhe podem impor. Há, ainda, um largo espaço, tanto na doutrina como na legislação e na jurisprudência para o exame dessa questão, fundamental para os destinos da educação superior no País.

A autonomia é um tema controverso e por isso o seu alcance e significado estão em permanente disputa entre aqueles que se colocam na defesa da autonomia universitária e aqueles que defendem um maior controle das universidades pelo Estado e/ou pelo mercado.

A Constituição de 1988, apesar de consagrar a autonomia universitária como um princípio constitucional, não chegou a definir o significado do termo. Para Ferraz (1998, sp) a autonomia é um conceito deve ser extraído da doutrina. Segundo a autora “Consiste a autonomia na capacidade de autodeterminação e de autonormação dentro dos limites fixados pelo poder que a instituiu”.

Dissertando sobre a formulação histórica do conceito de autonomia Ranieri (1994, p. 14) afirma que a palavra autonomia, de origem grega, deriva dos radicais *auto*, que significa próprio, peculiar e, *nomia*, que significa lei, regra. Assim, autonomia é um conceito que exprime a idéia composta de “direção própria”. Quanto ao entendimento atual, no âmbito do direito público, “a autonomia pode ser conceituada como poder funcional derivado, circunscrito ao peculiar interesse da entidade que o detém e limitado pelo ordenamento que lhe deu causa, sem o qual ou fora do qual não existiria.” (RANIERI, 1994, p. 33).

A autora, supracitada, esclarece que a autonomia não pode ser compreendida como soberania da universidade diante do Estado e não implica em liberdade absoluta, dado que a autonomia é restrita ao peculiar interesse da universidade. As universidades, como instituições públicas, são criadas para

desempenhar funções sociais específicas (ensino, pesquisa e extensão) relativas ao interesse geral da nação. Por isso, o exercício da autonomia estará sempre vinculado à consecução dessas funções sociais. Para Ranieri (1994, p. 34,61):

Fica claro, pois, que é em razão do serviço específico que deve prestar - ensino, pesquisa e extensão - que a universidade tem autonomia; [...] a autonomia universitária não é um fim em si mesma, mas sim instrumento assecuratório dos fins da universidade.

O artigo 207 da Constituição Federal de 1988 que instituiu, pioneiramente na história da universidade brasileira, a autonomia universitária como princípio constitucional definiu também o conteúdo dessa autonomia. Ao determinar que as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial preocupou-se “em definir o conteúdo da autonomia das universidades, que abrange a ‘autonomia didático-científica’ ou seja, suas **atividades-fim** e a ‘autonomia administrativa e financeira’, suas **atividades-meio**” (FERRAZ, 1998, grifo no original).

Quanto à natureza e aplicabilidade da autonomia universitária, instituída pelo artigo 207, vários juristas brasileiros têm reiterado o entendimento que a autonomia define-se como “norma de eficácia plena e de aplicabilidade imediata” (SILVA, apud FERRAZ, 1998,), “em norma completa, imediatamente exeqüível” (FERREIRA FILHO apud FERRAZ, 1998). Portanto, a autonomia universitária, albergada no artigo 207 da Constituição Federal, dispensa legislação complementar para que a mesma possa ser exercitada. Nessa direção, COUTO e SILVA (apud FERRAZ, 1998) afirma:

Na verdade ao princípio acolhido no seu art. 207 o nosso Estatuto Político Fundamental não apôs qualquer cláusula restritiva, do tipo “na forma da lei” (...) Cogita-se por conseqüência, de uma norma de eficácia plena, insuscetível de ter o seu significado e sua extensão diminuídos, ainda que em mínima parte, pela legislação ordinária. Não é que a regra constitucional vede legislação ordinária que lhe explicita, de forma mais minuciosa ou pormenorizada seu sentido, facilitando-lhe a aplicação a situações concretas. O que a norma constitucional sobre autonomia universitária impede terminantemente é que a legislação ordinária, sob o pretexto de dar tratamento mais minudente ao preceito superior, acabe por desvirtuá-lo, conferindo-lhe um contorno e uma dimensão que ela não possui.

Entre os diversos estudiosos que têm se dedicado à reflexão sobre autonomia universitária⁵⁸ consagrada pela Constituição Federal de 1988, tem se firmado a convicção que a autonomia deve ser exercida pelas universidades nos termos da Constituição, independente de qualquer legislação hierárquica inferior. Os únicos limites estabelecidos ao exercício da autonomia universitária emanariam da própria Constituição Federal. Decorre desse entendimento que onde a Constituição não estabelece limites deve imperar o princípio autonômico. Assim, diferentemente do que ocorre com a Administração Pública Direta, que somente pode atuar a partir da determinação de lei, o ente autônomo, como é o caso das universidades, atua livremente. Assim, onde não houver limite constitucional prepondera o exercício da autonomia, sem haver a necessidade de qualquer permissão legal para tanto (FERRAZ, 1998). Corroborando com esse raciocínio, Sampaio (1998, p. 273) afirma que:

A constitucionalização da autonomia universitária, implica que somente serão legítimas as limitações à autonomia universitária autorizadas pelo texto constitucional, afastando-se qualquer discricionariedade legislativa para eleger e introduzir restrições sem fundamento constitucional.

Os limites à autonomia universitária, como vimos, são aqueles impostos pela própria Constituição. Assim, as universidades deverão observar toda e qualquer limitação geral ou específica decorrente de norma ou princípio constitucional. Contudo, de acordo com Ferraz (1998): “o princípio da autonomia universitária, como princípio constitucional deve ser interpretado em harmonia – mas no mesmo nível – com os demais princípios constitucionais.”.

A autora, acima citada, oferece alguns exemplos das limitações constitucionais impostas às universidades. As universidades deverão respeitar os princípios que regem a administração pública direta e indireta, contidos no artigo 37, e os direitos fundamentais, consagrados no Título II da Constituição. No tocante à autonomia didática e científica (autonomia-fim), as universidades devem observar, dentre outros, os princípios do próprio artigo 207, que determina a indissociabilidade entre as atividades de ensino, pesquisa e extensão e o contidos

⁵⁸Consultar Ranieri (1994; 2000), Ferraz (1998), Sampaio (1998).

no artigo 206, especialmente, no que diz respeito ao pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas; a gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais; a gestão democrática do ensino público, na forma da lei; a garantia do padrão de qualidade.

Em citação anterior Couto e Silva (apud FERRAZ, 1998) advertiu que a regra constitucional não veda legislação ordinária que explicita, de forma mais minuciosa ou pormenorizada, o sentido da autonomia, com vistas a facilitar a sua aplicação a situações concretas. Sendo assim a universidade poderá ser - em alguns casos - alcançada pela legislação infraconstitucional. Por exemplo, a universidade, integrante do sistema de ensino superior, está submetida às determinações da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Tal determinação emana do próprio texto constitucional que determinou como competência privativa da União "legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional" (art. 22, XXIV). Evidentemente, tal Lei não poderá "em nenhum passo, restringir, reduzir, diminuir ou afetar, ainda que de modo indireto, a autonomia universitária, cujos limites, repita-se, estão na Constituição e só dela podem ser extraídos" (FERRAZ, 1998, sp). Deduz-se daí, que poderá ser argüida a inconstitucionalidade de qualquer lei que afrontar o princípio constitucional da autonomia universitária.

A inclusão da autonomia universitária como princípio constitucional, em 1988, acarretou importantes conseqüências. Ferraz (1998) destaca as seguintes:

- a) a autonomia constitui uma garantia institucional das universidades e constituindo um "mínimo intangível" representa proteção reforçada contra o arbítrio e a invasão dos entes legislativos inferiores;
- b) a interpretação do princípio da autonomia universitária deve ser feita à luz da Constituição Federal; tem este princípio constitucional a mesma força dos demais princípios constitucionais, de tal sorte que todos deverão ser interpretados de modo harmônico, a fim de que o princípio tenha a aplicação mais eficiente e conforme à finalidade para a qual foi instituído;
- c) o princípio da autonomia universitária se irradia por todo o sistema e tem uma dimensão fundamentadora, interpretativa, integrativa e diretiva para a aplicação do instituto, seja nos planos legislativo e executivo, de qualquer nível do sistema constitucional brasileiro, seja no tocante à sua aplicação em geral;
- d) **o exercício e a aplicação da autonomia universitária não estão condicionados à lei; o exercício da autonomia universitária não se faz "na forma da lei".** A norma

constitucional que abriga o princípio é de eficácia plena, independentemente, portanto, de lei para ser aplicada;

e) leis que, de qualquer modo, alcancem as universidades, não podem ter como objetivo ou finalidade conceder ou restringir sua autonomia. **Toda e qualquer lei que abrigue normas relativas à universidade, ou a ela se dirijam, deve se conter nos limites da Constituição e dispor sobre a matéria própria da via legislativa de modo "adequado", "razoável" e "proporcional", a fim de não frustrar a garantia institucional da autonomia;**

f) o conteúdo e os limites à autonomia constitucional são postos pelo constituinte originário na Constituição Federal e somente estes são admissíveis na vida do instituto.

g) a autonomia universitária é exercida dentro dos limites da Constituição; onde a Constituição não estabelece limites, a lei não pode estabelecê-los, também. Assim, onde a Constituição não limita, e a lei também não o faz, porque não pode fazê-lo, a autonomia é plenamente exercitável pela universidade;

h) finalmente, a inclusão, no texto constitucional, do princípio da autonomia universitária como garantia institucional implica a derrogação de toda a legislação ordinária que com ela seja inconciliável. (grifo no original).

A autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial consagrada às universidades se concretiza por meio de seus estatutos e regimentos. Tais diplomas legais se constituem em expressão e manifestação da autonomia universitária, em normas fundamentadoras da vida autônoma das universidades (FERRAZ, 1998).

A autonomia didático-científica refere-se às atividades-fim da universidade. Ranieri (1994, p. 117) ensina que a autonomia didática implica no reconhecimento da competência da universidade para definir a relevância do conhecimento a ser transmitido, bem como sua forma de transmissão. A autonomia científica, diretamente associada às liberdades de aprender, pesquisar, ensinar e divulgar o pensamento, a arte e o saber – princípios consagrados no artigo 206 da Constituição – consiste na:

[...] garantia do progresso do conhecimento e da transmissão do saber essencial às gerações futuras, e que compreendem além da própria autonomia coletiva, a liberdade pessoal. Aquela, referida à autogestão da universidade em matéria de seu peculiar interesse; esta garantindo o direito de o professor universitário pesquisar e ensinar o que ele crê que seja verdade. (RANIERI, 1994, p. 121).

A autonomia administrativa constitui-se em meio para que a autonomia

essencial da universidade - a didático-científica - se realize. Para Ranieri (1994, p. 124) a autonomia administrativa “consiste basicamente no direito de elaborar normas próprias de administração interna, em matéria didático-científica e de administração de recursos humanos e materiais; e no direito de escolher dirigentes”. Deste modo, a autonomia administrativa dota a universidade da capacidade de auto-organização e autonormação de suas próprias atividades-fim. Assim, a universidade seria uma “entidade normativa. Produz direito; suas normas integram a ordem jurídica porque assim determinou a norma fundamental do sistema.” (RANIERI, 1994, p.125). As normas universitárias integram a ordem jurídica como preceitos de valor idêntico ao da lei formal que disponha sobre matéria de cunho didático-científico, administrativo e de gestão financeira e patrimonial, e cujo sujeito passivo seja as universidades. As normas universitárias que dizem respeito ao peculiar interesse da universidade deveriam prevalecer sobre normas externas de igual valor. Para Ranieri (1994, p. 125):

A legislação universitária, no âmbito de sua competência, afasta a incidência de normas gerais que não tenham natureza diretivo-basilar, quando invadam sua esfera de incidência (**não seria tolerável, v.g., aceitar que as Assembléias Legislativas Estaduais promulgassem leis que dispusessem sobre a forma de realização de concursos docentes, ou sobre a forma e a constituição de órgãos internos, nas universidades estaduais públicas**). (grifo nosso).

A autonomia de gestão financeira e patrimonial, essencial para que a universidade possa cumprir as suas atividades-fim, consiste:

[...] na competência de a universidade gerir, administrar e dispor, de modo autônomo, seus recursos financeiros. Revela-se a autonomia financeira assegurada constitucionalmente em duplo aspecto: de um lado, significa dizer que **a universidade tem o direito de receber, do ente político que a institui, recursos financeiros necessários e ao menos suficientes para exercer seu fim último**; de outro, assinala no sentido de que a universidade disporá desses recursos financeiros – que lhe são próprios de direito – e dos demais recursos que vier a dispor por meios legalmente admissíveis, gerindo-os e administrando-os de modo autônomo. [...] a autonomia de gestão financeira e patrimonial, assegurada pela Constituição, implica o poder-dever de os entes políticos, mantenedores de universidades, de colocarem à disposição destas, todos os recursos necessários para concretizá-la. **Constitui omissão inconstitucional a não concessão, a estes entes autônomos, dos recursos de que**

necessitam para cumprir seus objetivos fundamentais.
(FERRAZ, 1998, grifo nosso)

Para Ranieri (1994, p. 130) os recursos públicos são repassados às universidades para que as mesmas possam, por delegação do Estado, cumprir sua finalidade social. Tais recursos, uma vez repassados pelo Estado, tornam-se bens institucionais e a universidade pode deles dispor livremente, sem perder a natureza pública específica desses recursos. A autora previne que:

[...] a autonomia de gestão exige responsabilidade institucional, o que supõe o processamento interno das demandas, o estabelecimento de prioridades, de planos de desenvolvimento a médio e longo prazos, bem como a conseqüente promoção da democratização interna da universidade. (RANIERI, 1994, p. 131).

A forma de controle dos recursos colocados à disposição das universidades foi disciplinada pela própria Constituição Federal. Coerente com o princípio da autonomia universitária, a Constituição Federal, no artigo 70 e seguintes, determinou que o controle do Estado sobre os recursos financeiros utilizados pela universidade será exercido *a posteriori*, com o auxílio dos Tribunais de Contas. Cabe a cada universidade estabelecer mecanismos internos de controle com vistas a garantir que os recursos colocados à sua disposição sejam utilizados de forma criteriosa na consecução de suas finalidades sociais. De acordo com a Constituição:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

Por último, cabe ressaltar que a autonomia de gestão financeira pressupõe que o Estado cumpra o seu dever constitucional e repasse regularmente um

montante de recursos suficiente para o financiamento integral das atividades de ensino, pesquisa e extensão desenvolvidas pela universidade. Adverte Ferraz (1998) que a autonomia de gestão financeira e patrimonial das universidades implica no dever do Estado de colocar à disposição destas todos os recursos necessários ao desenvolvimento de suas atividades-fim.

A Constituição de 1988 expressou o resultado precário e provisório da correlação de forças e dos embates políticos dos diferentes agrupamentos portadores de concepções e interesses divergentes e/ou inconciliáveis. Contudo, a intensa participação popular e a consagração de uma série de propostas defendidas pelos chamados progressistas no texto constitucional contribuíram para forjar entre os diversos movimentos sociais, com raras exceções, um sentimento de vitória contra os conservadores. A “Constituição Cidadã”, de acordo com o raciocínio daqueles que se julgavam vitoriosos, “enquadraria” os conservadores numa ordem constitucional democrática, voltada para a resolução dos principais problemas brasileiros. Esse sentimento, equivocado, que acabou entusiasmando muitos setores vinculados aos movimentos sociais, inclusive dos diferentes segmentos da comunidade universitária, é explicitado por Coelho e Oliveira (2000, p. 2-3) nos seguintes termos:

A intensidade da mobilização popular e a participação ativa dos agentes sociais no processo constituinte haviam contribuído para internalizar no imaginário coletivo a crença na força material da Constituição, gerando a expectativa de que os poderes constituídos implementariam as diretrizes voltadas para a redução das desigualdades sociais e regionais, tratariam de promover a realização dos direitos fundamentais e observariam os princípios democráticos consagrados pelo poder constituinte, entre estes o da autonomia universitária. Ademais, a força política acumulada pelo movimento democrático no exitoso processo de luta contra o arbítrio seria a força ativa capaz de garantir a eficácia jurídica da constituição.

Entretanto, logo após o encerramento do processo constituinte o sentimento de vitória, dos chamados setores progressistas, começou a se revelar equivocado. As expectativas quanto à força normativa da nova constituição começaram a ser frustradas. Hesse faz uma advertência muito valiosa:

[...] a constituição não pode, por si só, realizar nada; o que ela pode é impor (e impõe) tarefas [...] transforma-se em força ativa se estas tarefas forem efetivamente realizadas, se existir a disposição para orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida. (apud COELHO e OLIVEIRA, 2000, p. 4, grifo no original).

Os governos federais, pós-processo constituinte, ao invés de “realizar as tarefas impostas pela constituição” optaram em se impor a tarefa de reformar a constituição para colocá-la a serviço de outras tarefas, consideradas mais adequadas ao país.

O discurso desses governos, centrado no imperativo da superação da crise econômica, adiaram as promessas de mudanças democráticas e de justiça social veiculadas na Carta Magna e passaram a investir contra a normatividade constitucional e estabeleceram como tarefa a reforma do Estado promovendo o desmonte da Constituição através de uma série de emendas (COELHO e OLIVEIRA, 2000, p. 4). Essas emendas que “reformavam” a Constituição buscavam restringir os tímidos avanços obtidos em 1988.

A reforma da Constituição se impôs como tarefa aos governos que, após 1988, vem implementando as chamadas políticas de ajuste fiscal. Tais políticas, como veremos no terceiro capítulo deste trabalho, são recomendadas pelos organismos internacionais para fazer frente ao déficit público, considerado a fonte única da crise enfrentada pelos “países em desenvolvimento”. A implementação de tais políticas de ajuste tem significado substancial redução dos recursos públicos às diferentes áreas sociais, tais como a saúde e educação.

As disposições da Constituição, expressas no artigo 207, que consagraram a autonomia universitária, como veremos no quarto capítulo deste trabalho, não foram poupadas nesse processo de dissolução constitucional implementado por meio de Propostas de Emendas Constitucionais (PECs) que visavam desconstitucionalizar e regulamentar a autonomia concedida às universidades.

No próximo capítulo, procuramos demonstrar que a histórica bandeira da autonomia universitária tem sido utilizada pelo Banco Mundial, para tentar justificar a implementação da reforma privatizante do ensino superior nos “países em desenvolvimento”. Para o Banco Mundial a “concessão” da autonomia às universidades públicas é o instrumento por meio do qual essas universidades

terão maior liberdade para desenvolver ações com vistas a ampliar os seus recursos financeiros via financiamento privado.

As políticas que vêm sendo impostas ao ensino superior no Brasil tentam coagir as universidades públicas a desenvolverem mecanismos para buscar recursos junto a fontes alternativas ao Tesouro do Estado. Para servir aos propósitos da reforma privatista do ensino superior a autonomia universitária precisa ser ressignificada e desconstitucionalizada. O artigo 207, que consagrou a autonomia das universidades como norma auto-aplicável, tem se constituído num entrave aos propósitos “reformistas” do Banco Mundial.

O governo Federal, como veremos no quarto capítulo, e o governo do Paraná, objeto de análise no quinto capítulo deste trabalho, na tentativa de colocarem em prática as orientações do Banco Mundial, vêm procurando “conceder maior autonomia” das universidades através de diversas iniciativas.

4. AS ORIENTAÇÕES DO BANCO MUNDIAL: A “CONCESSÃO DA AUTONOMIA” COMO INSTRUMENTO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA PRIVATISTA DO ENSINO SUPERIOR NOS “PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO”.

Neste capítulo, abordamos as orientações do Banco Mundial quanto à reforma dos sistemas de educação superior nos “países em desenvolvimento”. Ao destacar as orientações do Banco pretendemos evidenciar que tais orientações preconizam a reforma administrativa e financeira da educação superior por meio da diferenciação institucional, com a criação de novos tipos de instituições, e por meio da diversificação das fontes de financiamento das instituições públicas de educação superior. A concessão da autonomia às instituições de educação superior se constitui, na ótica do Banco, no mecanismo por meio do qual se deve implementar a reforma cujo objetivo é a privatização completa da educação superior pública. Tal privatização se daria com a introdução da cobrança de mensalidades e a venda de serviços ao setor privado e o estímulo ao desenvolvimento de instituições privadas de educação superior.

A análise das propostas de reforma dos sistemas educacionais que vem sendo recomendadas aos “países em desenvolvimento” pelo Banco Mundial, por meio de documentos oficiais, faz-se necessária para compreender os nexos entre essas orientações e as políticas para educação superior que vêm sendo implementadas no Brasil e, particularmente, no estado do Paraná. Tais políticas são analisadas nos capítulos subseqüentes deste trabalho.

Para explicitar as orientações do Banco Mundial para a reforma da educação superior nos “países em desenvolvimento” analisamos três documentos, produzidos pelo Banco, que se centram na análise e proposição de políticas para o setor da educação. Esses documentos são os seguintes: “La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia”, “Prioridades y estrategias para la educación: estudio setorial del Banco Mundial” e “La educación superior em los países em desarrollo: peligros y promesas” .

O documento “La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia”, publicado em maio de 1994, fazia parte de um programa de trabalho

do Banco sobre política educacional. Esse programa de trabalho se constituía numa investigação mais geral das diferentes modalidades da educação com o objetivo de melhorar a eficácia da assistência que o Banco oferece ao setor de educação. Desse programa de trabalho se originaram quatro estudos. “Educación Primária” (1992) foi o primeiro estudo e “Educación técnica y formación profesional” (1992) foi o segundo. Quando o documento “La enseñanza superior”, terceiro estudo da série, foi publicado, estava sendo elaborado pelos consultores do Banco um quarto estudo, que foi publicado em 1995 com o título “Prioridades y estrategias para la educacion: estudio setorial del Banco Mundial”. Esse último estudo concluiu o programa de trabalho do Banco sobre política educacional e resumiu os problemas e recomendações de política para todo o setor de educação. (BANCO MUNDIAL, 1995a, p. viii).

No documento “La enseñanza superior” se examinam “as principais dimensões da crise que experimenta a educação superior nos países em desenvolvimento, e se avaliam as perspectivas de êxito das reformas”. (BANCO MUNDIAL, 1995, p. viii). O objetivo do documento era divulgar as lições extraídas das experiências de reformas da educação superior implementadas em âmbito internacional e proporcionar aos “países em desenvolvimento” uma lista de estratégias e opções para colocar em prática a reforma da educação superior e melhorar a contribuição desta ao desenvolvimento econômico e social.

O documento “Prioridades y estrategias para la educacion: estudio setorial del Banco Mundial” oferece uma visão do conjunto das orientações do Banco Mundial para o setor educacional⁵⁹. Esse documento examina, do ponto de vista do Banco, as opções de políticas que têm os “países de renda baixa e média” para fazer frente aos problemas educacionais no limiar do século XXI. O objetivo é ajudar os dirigentes políticos desses países, especialmente aqueles que se ocupam do sistema de educação em seu conjunto e os encarregados de destinar

⁵⁹ De acordo com os consultores do Banco o documento “Prioridades y estrategias para la educacion” constitui-se na primeira análise global e sistêmica do setor da educação realizada pelo Banco, desde que publicou o último Relatório Setorial sobre Educação em 1980. Tal documento sintetiza uma série de estudos sobre política educacional nos “países em desenvolvimento” tais como: “Education in Sub-Saharan África” (1988), “Educación primaria” (1992), “Educación técnica y formación profesional” (1992), e “Educación Superior” (1994). Os informes do Banco Mundial de 1990, 1991 e 1993 que destacam a importância da educação para o desenvolvimento e o “Informe sobre a Educação Mundial”, da UNESCO (1993), também serviram de base para a elaboração do documento “Prioridades y estrategias para la educacion”.

os recursos públicos à educação. O documento se ocupa principalmente do sistema de educação formal e do papel que deve cumprir o governo para promover o acesso à educação, a equidade e a qualidade. Para melhorar o acesso, a equidade e qualidade é preciso introduzir reformas no financiamento e administração dos sistemas educacionais dos “países em desenvolvimento” por meio da aplicação de políticas racionais que estimulem a expansão e a melhoria das instituições públicas e privadas e redefinam a função do governo (BANCO MUNDIAL, 1995b, p. xii).

O documento “La educación superior em los países em desarrollo: peligros y promesas”, publicado pelo Banco Mundial no ano de 2000, foi produzido pelo “Grupo Especial sobre Educação superior e Sociedade” convocado conjuntamente pelo Banco Mundial e pela UNESCO. De acordo com o Banco Mundial (2000) tal grupo foi constituído por 16 “experts” de 13 países, dentre os quais o brasileiro José Goldemberg, ex-ministro da educação do governo Fernando Collor. O documento é resultado de dois anos de trabalho do Grupo Especial e procurou demonstrar os argumentos em prol da educação superior para os responsáveis em elaborar as políticas públicas e os integrantes da comunidade internacional diante, daquilo que o Grupo denominou, de novas realidades para a educação superior: expansão, diferenciação e revolução do conhecimento. Estas realidades, de acordo com o Grupo Especial, estariam modificando a educação superior e o meio pelo qual esta se desenvolve. Elas exerceriam uma poderosa influência nos “países em desenvolvimento”, o que obrigaria as autoridades a reexaminar seus sistemas de educação superior e a pensar criativamente acerca das possibilidades de tais sistemas. O documento se propõe a oferecer um ponto de partida para auxiliar os diversos atores sociais envolvidos com a problemática da educação superior a refletirem sobre a função da educação superior na tarefa de respaldar e intensificar o desenvolvimento econômico e social, sobre os principais obstáculos que encontra a educação superior nos “países em desenvolvimento” e qual a melhor maneira de superar essas dificuldades.

A análise dos documentos do Banco Mundial é fundamental para entendermos as políticas educacionais que vêm sendo implementadas atualmente nos chamados países em desenvolvimento. Pois, uma das características

marcantes da chamada “sociedade global” é a concentração de poderes em escala planetária através de uma rede de organismos multilaterais que elaboram políticas para as diversas áreas de atuação social. Atualmente, dentre esses organismos, o Banco Mundial tem grande poder de influência junto aos “países em desenvolvimento” na definição de políticas que vêm sendo implementadas em diversas áreas sociais, dentre as quais a educação.

4.1 A EMERGÊNCIA DO BANCO MUNDIAL COMO FORMULADOR DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA OS “PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO”.

Os organismos internacionais, que atualmente vêm buscando uma presença crescente na definição dos rumos da economia mundial, ganharam relevância a partir da Segunda Guerra Mundial com a criação do FMI - Fundo Monetário Internacional e do BIRD, conhecido genericamente como Banco Mundial.

De acordo com Soares (1996, p. 15):

O Banco Mundial exerce profunda influência nos rumos do desenvolvimento mundial. Sua importância hoje deve-se não apenas ao volume de seus empréstimos e à abrangência de suas áreas de atuação, mas também ao caráter estratégico que vem desempenhando no processo de reestruturação neoliberal dos países em desenvolvimento, por meio de políticas de ajuste estrutural.

Como o Banco Mundial adquiriu esse poder de influência sobre os chamados países em desenvolvimento? A explicação se encontra na chamada crise da dívida externa⁶⁰ que atingiu, na década de 80, esses países. O FMI e o Banco Mundial, a partir de então, passaram a figurar como agentes centrais do gerenciamento das precárias relações de crédito internacional. O Banco Mundial inicialmente, quando da sua criação, tinha o papel de ajudar, por meio de empréstimos, a reconstrução das economias européias destruídas pela segunda guerra mundial e conceder empréstimos de longo prazo para o setor privado. A partir da década de 80 passou a desempenhar papel estratégico na

⁶⁰ Sobre a chamada crise da dívida externa, seus desdobramentos e conseqüências políticas, econômicas e sociais consultar Leher (1998), Chossudovsky (1999).

reestruturação econômica dos “países em desenvolvimento” com vistas a assegurar que esses países honrassem seu compromisso quanto ao pagamento da dívida externa e adequassem suas economias aos novos requisitos do capital globalizado (SOARES, 1996, p. 20-21).

A crise da dívida externa que atingiu os chamados países em desenvolvimento levou alguns desses países a declarar a moratória de suas dívidas. Com isso, os bancos privados internacionais deixaram de conceder empréstimos aos países endividados que passaram a depender quase que exclusivamente dos bancos multilaterais para receber recursos externos. Essa situação permitiu ao FMI e ao Banco Mundial impor uma série de condicionalidades para a concessão de novos empréstimos. Essas condicionalidades converteram-se no instrumento por meio do qual o FMI e o Banco Mundial puderam influenciar na formulação das políticas internas desses países endividados. Esse poder de influência do FMI e Banco Mundial foi reforçado quando os grandes credores privados internacionais transformaram essas duas instituições em avalistas do processo de gestão da dívida externa. As fontes privadas de crédito internacional passaram a renegociar e a conceder novos empréstimos somente para aqueles países que, de acordo com o FMI e Banco Mundial, estivessem aplicando um adequado programa de reformas estruturais.

Essas reformas, julgadas convenientes pelo FMI e Banco Mundial, passaram a integrar as chamadas políticas de ajuste estrutural cujos eixos principais são os seguintes⁶¹:

1. **equilíbrio orçamentário, sobretudo mediante a redução de gastos públicos;**
2. abertura comercial, pela redução das tarifas de importação e eliminação de barreiras não tarifárias;
3. liberalização financeira, por meio da reformulação das normas que restringem o ingresso de capital estrangeiro;

⁶¹ Essas políticas de ajuste também são conhecidas como políticas neoliberais. Tais políticas derivam do chamado “Consenso de Washington” que passou a ser sinônimo de medidas econômicas voltadas para a reforma e a estabilização de economias “emergentes” - notadamente as latino-americanas. Privatização, controle da inflação, Estado mínimo e liberalização do comércio são algumas de suas receitas, que passaram a ser adotadas por governos do continente - e também de outras regiões para promover o desenvolvimento de seus mercados. “Consenso de Washington” resultou de um seminário que reuniu em Washington, em 1990, economistas do governo estadunidense e de instituições internacionais, como o Fundo Monetário e o Banco Mundial (O VICE-PRESIDENTE ... 2002).

4. desregulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços, incentivos, etc.;
5. **privatização de empresas e dos serviços públicos.** (SOARES, 1996, p.23, grifo nosso)

De acordo com Chossudovsky (1999) existe uma divisão de tarefas entre o FMI e Banco Mundial no acompanhamento do processo de ajuste estrutural dos “países em desenvolvimento”. O FMI se encarrega das negociações relacionadas com a taxa de cambio e o déficit orçamentário e o Banco Mundial se envolve com o processo de reforma efetiva.

O FMI monitora anualmente o desempenho econômico do país nos termos das “Assessorias do Artigo IV” (inspeção regular da economia de um país-membro). Essa inspeção fornece – juntamente com a trimestral, mais rigorosa, das metas de desempenho constantes dos acordos de empréstimo – a base das chamadas “atividades de supervisão do FMI” das políticas econômicas dos membros. O Banco Mundial está presente em muitos ministérios: as reformas na saúde, educação, indústria, agricultura, transporte, meio ambiente, etc. estão sob a sua jurisdição. Além disso, desde o final dos anos 80, ele supervisiona a privatização das empresas estatais, a estrutura do investimento público e a composição dos gastos públicos através da chamada “Revisão dos Gastos Públicos” (RGP). (CHOSSUDOVSKY, 1999, p. 46)

Os credores internacionais só aceitam negociar a dívida se a nação devedora aceitar as condicionalidades, determinadas pelo FMI e Banco Mundial, que fazem parte dos acordos de empréstimo. Os recursos são disponibilizados se o governo da nação devedora concordar com as reformas de ajuste estrutural e respeitar os prazos determinados para a sua implementação.

A adoção das orientações do Banco Mundial e do FMI se constitui em condição para a obtenção de novos empréstimos junto às instituições multilaterais e também desobstrui os canais de liberação de recursos junto ao Clube de Paris e de Londres, investidores estrangeiros, instituições bancárias comerciais e doadores bilaterais. Qualquer recusa por parte dos países devedores em aceitar as reformas estruturais pode trazer sérias dificuldades para esses países reescalonar as suas dívidas ou obter novos empréstimos (CHOSSUDOVSKY, 1996, p. 43).

O FMI e o Banco Mundial, como vimos anteriormente, acompanham de perto a implementação das políticas de ajuste e qualquer desvio de rota ou atraso na sua implementação pode trazer aos países devedores, como consequência, a interrupção na liberação do desembolso dos empréstimos e o país pode, ainda, ser incluído na lista negra dos credores internacionais, correndo o risco de sofrer represálias na área de comércio e de fluxo de capital. A política de ajuste estrutural patrocinada pelo FMI e Banco Mundial traz sérias restrições aos chamados programas sociais. A redução de gastos nas áreas sociais, tais como saúde e educação, integram o cardápio de recomendações desses organismos, que advogam o princípio da recuperação de custo e a retirada gradual do Estado dessas áreas. (CHOSSUDOVSKY, 1996, p. 51).

Há uma estreita relação entre a política de ajuste estrutural e as políticas educacionais implementadas nos “países em desenvolvimento”. De acordo com SILVA (2002, P. 5):

[...] no decorrer das décadas de 1980 e 1990, a educação pública esteve sujeita à macropolítica de intervenção das instituições financeiras. Inicialmente, em decorrência da incapacidade de os Estados da América Latina pagarem os credores externos, coube ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional a tarefa política de intervenção por meio de planos de estabilização, ajustes estruturais e reformas institucionais, a fim de redirecionar as economias desses Estados. Essa macropolítica voltada ao ajustamento do modelo de desenvolvimento econômico, estendeu-se às políticas sociais e educacionais, de modo que o ajuste econômico foi acompanhado pelo ajuste social.

As políticas educacionais propostas pelo Banco Mundial se integram ao conjunto das políticas de ajuste e devem contribuir para a reestruturação do modelo de desenvolvimento econômico nos “países em desenvolvimento” criando as condições políticas necessárias a uma estabilização prolongada.

4.2 AS ORIENTAÇÕES DO BANCO MUNDIAL PARA A REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS “PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO”.

O Banco Mundial vem recomendando aos “países em desenvolvimento” que reformem seus sistemas educacionais. Tal reforma é apresentada como

condição para que esses países tenham êxito no “novo Mundo” resultante das mudanças ocorridas nos sistemas produtivos. A “educação reformada” resultado da implementação de uma “adequada política educacional” é apresentada como um dos elementos determinantes das diferenças do nível de vida entre as nações. (BANCO MUNDIAL, 1995b, p. xxxi-xxxii)

Segundo os consultores e assessores do Banco, os sistemas atuais de financiamento e administração da educação são inapropriados para resolver os problemas de acesso, equidade e qualidade que se apresentam na maioria dos “países em desenvolvimento” e, por isso, a aceleração da reforma dos sistemas educacionais seria inevitável. Essa reforma não é pensada apenas na dimensão pedagógica, mas de forma articulada ao processo de ajuste estrutural da economia desses países. O Banco sugere que a reforma da educação se realize nos marcos econômico-financeiros da relação custo-benefício com vistas à redução dos custos do sistema educacional para o Tesouro do Estado. Essa redução de custos, reiterada nos diversos documentos do Banco, acarretará, como conseqüência, a desobrigação do Estado quanto ao financiamento integral da educação superior e, em última instância, a introdução do ensino pago nas universidades públicas.

Reformar a educação, de acordo com o Banco, significa redefinir a função do governo quanto ao financiamento e à administração da educação por meio de seis reformas consideradas essenciais:

Dar mais prioridade à educação; prestar mais atenção ao rendimento; **centrar o investimento público na educação básica, assim como recorrer ao financiamento familiar da educação superior**; prestar mais atenção à equidade; intensificar a participação do grupo familiar na escola; **conceder maior autonomia às escolas permitindo uma combinação flexível dos insumos educacionais**; (BANCO MUNDIAL, 1995b, p.65, tradução nossa).

A proposta de centrar o investimento público na educação básica⁶²,

⁶² De acordo com Nogueira (1999, p. 17) “A expressão Educação Básica vem sendo utilizada de forma genérica e ambígua pelo BIRD nos acordos/empréstimos concedidos ao Brasil. Ora a expressão Educação Básica representa ensino de 1ª a 4ª série, ou de acordo com a legislação atual, primeiro ciclo do Ensino Fundamental, ora a Educação Básica representa o ensino fundamental completo. Mas, em nenhum relatório ou acordo/empréstimo assinado com o Brasil a expressão Educação Básica representou para o BIRD o conjunto do Ensino Fundamental com o Ensino Médio”.

estabelece uma contraposição polarizada ao financiamento público integral e à gratuidade da educação profissional, ofertada pelas escolas de ensino médio e superior. A defesa da centralidade do financiamento público na educação básica é complementada pela proposta de introdução do ensino pago nos demais níveis de ensino de modo que possibilite a cobertura de parte dos custos, especialmente, na educação superior.

A prioridade do financiamento público para a educação básica, de acordo com o Banco, se justifica porque esta proporcionaria maior rentabilidade social, ou seja, os alunos incorporariam atitudes e conhecimentos necessários à ordem cívica, para a plena participação na sociedade, assim como para o trabalho. Além disso, a universalização da Educação básica contribuiria para a redução da taxa de natalidade e de mortalidade materno-infantil e, ainda, melhoraria o estado de saúde das crianças. (BANCO MUNDIAL, 1995a, p. 10-11 e 69).

A tese da maior rentabilidade social dos investimentos em educação básica utilizada pelo Banco Mundial para recomendar aos “países em desenvolvimento” que priorizassem os investimentos públicos nesse nível de ensino foi objeto de aparente autocrítica por parte do Banco no seu documento mais recente que trata da educação superior.

No documento “La educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas” (2000) o Banco esboça uma autocrítica em relação à tese da centralidade da educação básica, veementemente defendida no documento “Prioridades y estrategias para la educación” (1995). Essa aparente autocrítica é apresentada pelo Banco nos seguintes termos:

A partir de los años ochenta, muchos gobiernos nacionales y donantes internacionales han otorgado a la educación superior una prioridad relativamente baja. Un análisis económico superficial, y a nuestro juicio equivocado, ha contribuido a la noción que la inversión pública en universidades y otras instituciones de nivel superior brindan bajas tasas de retorno en comparación con las inversiones en establecimientos de educación primaria y secundaria. ... Como consecuencia de lo anterior, los sistemas de educación superior en los países en desarrollo se encuentran sometidos a grandes tensiones. Por lo general, permanecen subfinanciados de manera crónica, pero al mismo tiempo, enfrentan una demanda cada vez mayor. (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 11-12).

O Banco reconhece que suas orientações quanto à centralidade da educação básica influenciaram a concessão de empréstimos pelos credores internacionais e a implementação de políticas que relegaram a educação superior a uma posição secundária. A respeito das análises sobre a maior rentabilidade da educação básica o Banco afirma:

Los cálculos parecieron demostrar que la educación superior generaba ingresos privados más bajos que los correspondientes a la enseñanza primaria, como asimismo que su rentabilidad social era menor. Sobre esa base, y tomando en cuenta que la educación superior absorbe fondos considerablemente más altos, **se concluyó que el Estado debía centrar el grueso de sus esfuerzos en la enseñanza primaria o básica.** [...] A partir de entonces, el Banco Mundial llegó a la conclusión de que su política de crédito, como parte de su programa general de ayuda al desarrollo, debía privilegiar la enseñanza primaria y relegarla educación superior a un lugar relativamente secundario, postura que ha ejercido notoria influencia en otros sectores, pues muchos donantes han seguido sus pasos [...] (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 11-12).

Numa aparente autocrítica o Banco parece agora querer orientar que os “países em desenvolvimento” priorizem a educação superior.

[...] El Grupo Especial, en cuanto equipo de trabajo, opina que como primerísima prioridad, deberían realizarse esfuerzos urgentes para ampliar la cantidad y mejorar la calidad de la educación superior en los países en desarrollo. (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 11-12)

Entretanto uma leitura mais atenta do documento de orientação do Banco, publicado em 2000, demonstra os limites da autocrítica do Banco em relação à tese da centralidade do financiamento público da educação básica. Apesar de opinar que os “países em desenvolvimento” devem priorizar a educação superior ampliando a quantidade e melhorando a sua qualidade, o Banco, entretanto, não orienta esses países a ampliar os investimentos públicos nesse nível de ensino. Pelo contrário, o Banco afirma que a demanda por maiores recursos públicos para a educação superior se coloca como um problema. De acordo com assessores do Banco: “El Grupo Especial reconoce que existen muchas dificultades para alcanzar estos objetivos, [ampliar a quantidade e melhorar a qualidade] incluída la

gran demanda de financiamiento público.” (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 12).

Para resolver o problema do financiamento da educação superior o Banco recomenda uma solução prática que reafirma a orientação para que as instituições públicas busquem fontes alternativas de recursos, incluindo a cobrança de mensalidades, como instrumento para a ampliação e melhoria da qualidade da educação superior.

Financiamiento. **El Grupo Especial sugiere un modelo de financiamiento mixto para maximizar los ingresos provenientes del sector privado, de instituciones e individuos que llevan a cabo misiones filantrópicas, y de los estudiantes;** ello requiere a su vez mecanismos de financiamiento público más sistemáticos y productivos. (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 13; 16, grifo nosso).

Nesse sentido, o Banco reafirma a lógica que tem orientado as suas prescrições quanto ao financiamento da educação superior. As orientações contidas no documento do Banco, publicado em 2000, não diferem daquilo que o Banco recomendava no documento “Prioridades y estrategias”, publicado em 1995.

Una política óptima sería que las instituciones públicas de enseñanza superior recuperaran plenamente los costos y que los estudiantes pagaran derechos con cargo a los ingresos de sus padres o con cargo a sus propios ingresos futuros, a través de un sistema de prestamos o de un impuesto a los graduados. [...] Una buena medida para empezar sería cobrar derechos para cubrir el 100% del costo ordinario de los servicios sociales para los estudiantes, tales como comida y alojamiento, y el 30% de los costos de instrucción. (BANCO MUNDIAL, 1995b, p. 80)

Citando Colclough (1990) o documento afirma:

Educación superior. En general, el cobro de derechos se justifica en las instituciones públicas de educación superior. También es aceptable la eliminación de los subsidios para cubrir costos no educacionales como alojamiento y comida de los estudiantes, excepto en los casos en que los sistemas de impuestos sobre la renta son muy progresivos o incluyen un impuesto a los graduados; uno y otro pueden permitir recuperar los costos de la enseñanza superior a partir de ingresos permanentes. (BANCO MUNDIAL, 1995b, p. 80, grifo nosso).

De acordo com a insuspeita opinião de um dos autores do documento “Prioridades y estratégias”, Lauglo (1997, p. 12):

[...] para a educação superior, a privatização é mais do que um mero complemento. Financiamento privado e provedores particulares são aqui a principal ferramenta para assegurar, ‘em todas as regiões’, a sustentação fiscal da educação superior.

Com esse conjunto de orientações que visam a implementação de uma política de recuperação dos custos da educação superior, o Banco propõe a definitiva desobrigação do Estado, quanto ao financiamento integral das instituições públicas de educação superior. Para tanto defende que o Estado deve fomentar a diversificação das fontes de recursos das instituições públicas através da cobrança de mensalidades, da obtenção de doações e da captação de recursos de ex-alunos e da indústria privada. Propõe ainda, que o Estado deve estimular a ampliação da oferta da educação superior através de instituições privadas com vistas a reduzir a pressão da demanda sobre o Estado (BANCO MUNDIAL, 1995a, p. 101).

O documento “La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia” apresenta de forma mais detalhada a proposta de reforma da educação superior defendida pelo Banco Mundial. Nesse documento o Banco se propôs a examinar as principais dimensões da crise da Educação superior e avaliar as perspectivas de êxito da reforma com o objetivo de extrair as lições derivadas de experiências recentes que se apresentavam e que servissem para inspirar e intensificar o debate sobre as políticas para a educação superior.

O processo de construção do documento se baseou numa série de reuniões internacionais e regionais nas quais participaram dirigentes da educação superior de “países industrializados” e “países em desenvolvimento”, representantes de organismos credores e de assistência e membros de associações de educação superior. Segundo o Banco esse processo se revelou um método valioso para compartilhar e receber informações construtivas com vistas à construção do documento.

O Banco, nesse documento, parte da constatação que a educação superior atravessa uma grave crise de proporções mundiais. Essa crise que atinge nações

industrializadas e em desenvolvimento tem sua origem, de acordo com o Banco, no fato da educação superior depender consideravelmente do financiamento estatal. Dada a restrição fiscal que atinge a todos os países, os sistemas de educação superior teriam que resolver o problema de como conservar ou melhorar a qualidade da educação numa situação em que se restringem os investimentos em educação, especialmente os gastos por aluno.

De acordo com o documento nos “países em desenvolvimento” a crise da educação superior é mais aguda devido aos ajustes fiscais que são mais graves e ao grande crescimento do número de matrículas que tem se verificado nos últimos anos nesse nível de ensino. Esse crescimento, de acordo com o Banco, aprofunda ainda mais a crise e é insustentável do ponto de vista fiscal. Essa situação colocaria para os “países em desenvolvimento” o seguinte problema: como melhorar a qualidade e atender a demanda por educação superior no contexto de uma restrição fiscal generalizada?

O Banco afirma que é possível resolver esse problema com um pequeno ou até sem nenhum aumento do gasto público com educação superior.

[...] la realidad fiscal en la mayoría de los países en desarrollo indica que **los mejoramientos de la calidad y el aumento de las matrículas en la enseñanza postsecundaria pueden lograrse con poco o ningún aumento del gasto público.** (BANCO MUNDIAL, 1995a, p. 4, grifo nosso)

Para atingir o objetivo de melhorar a qualidade e aumentar o número de matrículas, com pouco ou nenhum aumento do gasto público em educação superior, o Banco propõe a implementação de uma reforma embasada em quatro orientações chave:

1. Fomentar la mayor diferenciación de las instituciones, incluido el desarrollo de las instituciones privadas. 2. Proporcionar incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen las fuentes de financiamiento, por ejemplo, la participación de los estudiantes en los gastos y la estrecha vinculación entre el financiamiento fiscal y los resultados. 3. Redefinir la función del gobierno en la enseñanza superior. 4. Adoptar políticas que estén destinadas a otorgar prioridad a los objetivos de calidad e equidad. (BANCO MUNDIAL, 1995a, p. 4)

Das quatro orientações do Banco para reformar a educação superior, as duas fundamentais são a diferenciação institucional e a diversificação das fontes de financiamento das instituições de educação superior.

4.3 DIFERENCIAÇÃO INSTITUCIONAL: FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO DE INSTITUIÇÕES NÃO-UNIVERSITÁRIAS

A proposta de fomentar a maior diferenciação das instituições de educação superior se vincula ao objetivo de reduzir os seus custos para o Tesouro do Estado. O Banco orienta que sejam criadas novas instituições não-universitárias, pois as universidades seriam inapropriadas e onerosas.

El modelo tradicional de universidad europea de investigación, con sus programas en un solo nivel, ha demostrado ser costoso y poco apropiado para satisfacer las múltiples demandas del desarrollo económico y social, al igual que las necesidades de aprendizaje de un estudiantado más diverso. La introducción de una mayor diferenciación en la enseñanza superior, es decir, la creación de instituciones no universitarias y el aumento de instituciones privadas, puede contribuir para satisfacer la demanda cada vez mayor de educación postsecundaria y hacer que los sistemas de enseñanza se adecuen mejor a las necesidades del mercado de trabajo. (BANCO MUNDIAL, 1995a, p. 31, grifo nosso).

A criação de instituições de educação superior não-universitárias é fundamentada em argumentos vinculados meramente à racionalidade financeira.

Las ventajas principales de las instituciones no universitarias son el menor costo de los programas, lo que se debe a que los cursos son más cortos, las tasas de deserción inferiores y los costos anuales por estudiante también inferiores. [...] Los proyectos a que presta asistencia el Banco Mundial respaldan la diferenciación de la educación superior. [...] Una mayor separación entre las actividades de enseñanza y las de investigación fomentará además las diferencias entre las universidades públicas y reducirá los costos de éstas. Gran parte de las actividades de investigación científica requieren equipo costoso, y la concentración de esas actividades en unas pocas instituciones tiene beneficios indudables. En consecuencia, es necesario apartarse de la tesis predominante de que toda universidad pública debería llevar a cabo actividades de investigación. Estas tareas se podrían cumplir en algunas universidades públicas, pero no en todas. (BANCO MUNDIAL,

1995, p. 93, grifo nosso).

O processo de diferenciação das instituições de educação superior, conforme as recomendações do Banco, deve se desenvolver de forma horizontal, com o ingresso de novos provedores – privados - no sistema, e de forma vertical com a criação de novos tipos de instituições.

De acordo com o Banco a diferenciação horizontal se caracteriza pela criação de instituições privadas. Essas instituições se dividem em estabelecimentos com fins lucrativos, organizações filantrópicas e religiosas ou outras entidades sem fins lucrativos. O crescimento das instituições privadas com fins lucrativos tem se caracterizado como a manifestação mais notável desse processo de diferenciação horizontal (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 32-53). “En América Latina, la diferenciación se ha basado en aumento de las instituciones privadas. Esto es especialmente cierto en Chile y en el Brasil”. (BANCO MUNDIAL, 1995a, p. 33).

O processo de diferenciação vertical se caracteriza pela divisão das instituições de educação em dois grupos distintos. O primeiro grupo seria constituído por instituições cujo objetivo primordial seria o desenvolvimento de atividades de pesquisa. Desse grupo fariam parte apenas as universidades de pesquisa, que seriam as instituições geralmente públicas, sem fins lucrativos cujo objetivo seria atingir a excelência no desenvolvimento de pesquisas em múltiplas áreas do conhecimento e oferecer ensino de alta qualidade. O segundo grupo seria constituído por instituições cujo objetivo primordial seria o desenvolvimento de atividades de ensino. Desse grupo fariam parte:

Las universidades de provincia o regiones. Otro componente esencial del sistema de educación superior son las instituciones cuya meta primordial es la producción de un gran número de graduados del ciclo postsecundario. [...] A semejanza de los community colleges de muchos países desarrollados, algunas ofrecen programas de dos años de nivel terciario, con lo cual constituyen otro cauce potencial para la entrega masiva de educación superior. **Los institutos profesionales independientes** – así como los pertenecientes a las universidades- dan formación en campos tales como el derecho, la medicina, la administración de empresas y la pedagogía, como asimismo en áreas que están fuera dela jurisdicción delas facultades tradicionales de ciencias y artes. Por lo general,

reciben estudiantes directamente de la educación secundaria y **ofrecen programas centrados casi exclusivamente en la formación técnica del área correspondiente.** [...] estos institutos desempeñan un rol crucial en el desarrollo de un país y **suelen ocupar un lugar clave en los sistemas de educación terciaria de esos países.** Estos institutos casi no prestan atención al suministro de una educación general dirigida a la gran masa estudiantil y a la sociedad en su conjunto. [...] **Las instituciones técnico-profesionales.** Este tipo de establecimientos, aunque funcionan en forma parecida a los institutos profesionales, lo hacen en otro nivel. **Tienen por finalidad impartir ciertas destrezas prácticas necesarias para acceder a trabajos específicos en áreas tales como enfermería, mecánica automotriz, contabilidad, computación, electrónica y tornería.** Pueden operar en forma paralela al sistema de educación secundaria (o formar parte de él), o bien, integrar el sistema postsecundario, pero **en general no se los considera parte integrante del sistema de educación superior propiamente tal.** Estos establecimientos, muchos de los cuales son privados con fines de lucro, cumplen un importante papel en la satisfacción de las demandas reales del mercado laboral. [...] **Las universidades virtuales y la educación a distancia.** La docencia a distancia es una parte cada vez más importante de los sistemas de educación superior, dada su capacidad de llegar a estudiantes situados en zonas remotas, satisfaciendo así las necesidades de educación postsecundaria de los adultos. (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 53-54, grifo nosso).

Essa proposta de diferenciação das instituições que integram o sistema de educação superior estabelece uma dualidade entre as instituições de ensino superior. Nas instituições universitárias se desenvolveriam de forma indissociável as atividades de ensino e pesquisa em nível de excelência e nas outras instituições, não-universitárias a tarefa seria a oferta massiva de ensino por meio de cursos de graduação, geralmente de dois anos, centrados mais na formação técnica. Com essa diversificação e a organização de um sistema híbrido pretende-se conciliar

[...] las metas de excelencia y de educación masiva, y que permite el logro de ambas dentro de un sistema único **sin necesidad de incurrir en grandes gastos.** Suele estar compuesto de dos niveles: uno orientado hacia la investigación y la selectividad, y otro a impartir conocimiento a grandes masas de alumnos. (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 55, grifo nosso).

O Banco não poderia ser mais transparente no esclarecimento dos objetivos da diferenciação institucional.

Para ampliar a oferta de educação superior nos “países em desenvolvimento” além da diferenciação institucional, que reduziria os custos desse nível de ensino, o Banco propõe, ainda, que as diferentes instituições de educação superior procurem diversificar as suas fontes de financiamento. Assim, tais instituições não ficariam dependentes exclusivamente do tesouro do Estado que, de acordo com o Banco, estaria exaurido em função da crise fiscal que tem atingido os “países em desenvolvimento”.

4.4 DIVERSIFICAÇÃO DAS FONTES DE RECURSOS: A PRIVATIZAÇÃO COMO RESPOSTA À RESTRIÇÃO FISCAL

O Banco afirma que o crescimento, em torno de 7% ao ano, do número de alunos que se tem verificado nos “países em desenvolvimento”, associado à restrição fiscal vivenciada por esses países, tem resultado na redução do gasto por aluno. Ainda, de acordo com o Banco, essa redução do gasto por aluno agregada ao uso ineficiente dos recursos - cada vez mais reduzidos - produz uma deterioração acelerada da qualidade de ensino e da pesquisa nas instituições de educação superior. Essas instituições funcionam em condições, cada vez mais, precárias nelas se verificam a deterioração das instalações físicas e falta de recursos para os serviços de manutenção e a aquisição de livros, material didático e equipamentos para laboratórios.

A educação superior em muitos “países em desenvolvimento” apresenta baixa relação entre alunos/docentes, serviços subutilizados, elevadas taxas de evasão e repetência, alta proporção dos recursos utilizados em gastos não educacionais tais como moradia, alimentação e outros serviços subvencionados para os estudantes (BANCO MUNDIAL, 1995a, p. 3). O Banco conclui o diagnóstico da situação da educação superior afirmando que o gasto nesse nível de ensino é ineficiente e socialmente regressivo. Pois, os estudantes beneficiados por esses gastos são, em sua maioria, provenientes de famílias abastadas. De acordo com o Banco Mundial (1995a, p.26):

Como los sistemas de educación superior son financiados por el total de población, pero se facilitan sólo a una minoría, tienen efectos fiscales regresivos. En el Brasil, el 23 % del presupuesto

de la educación pública se destina a la enseñanza postsecundaria, aunque ésta representa sólo el 2% de la población estudiantil, que proviene en forma desproporcionada de familias de ingresos más altos.

A recorrência do Banco em caracterizar constantemente os estudantes das instituições públicas de educação superior como privilegiados⁶³ é uma forma de buscar legitimidade e apoio social para a implementação da reforma/privatização das instituições públicas de educação superior.

Na avaliação do Banco, apesar da grave situação da educação superior e das severas restrições financeiras vivenciadas pelos “países em desenvolvimento”, estes resistem em avançar na reforma de seus sistemas de educação superior. As orientações chave do Banco para a implementação da reforma da educação superior, como aludido anteriormente, têm como objetivo a redução dos investimentos públicos e a privatização desse nível de educação. Situação esta já experimentada por diversos países da Comunidade Econômica Européia e por alguns “países em desenvolvimento”.

O Banco apresenta o caso do Chile como exemplo a ser seguido pelos “países em desenvolvimento”. O mérito desse país estaria no fato de ter conseguido ampliar o número de estudantes matriculados ao mesmo tempo em que se reduziu, via financiamento privado, o gasto público com a educação superior.

En el último decenio varios países de la OCDE han reaccionado la crisis de financiamiento adoptando políticas innovadoras destinadas a aumentar la eficiencia de la enseñanza superior [...] y estimulando el mayor financiamiento privado [...] Sin embargo, la experiencia de unos pocos países en desarrollo, como Chile, indica que es posible lograr un sistema de enseñanza postsecundaria que funcione bien, sea diversificado y experimente crecimiento, incluso cuando se reduce el gasto público por estudiante. (BANCO MUNDIAL, 1995a, p. 3).

É importante destacar que no caso do Chile a implementação das reformas

⁶³ De acordo com informações veiculadas pela seção República, da revista **Caros Amigos**, não é verdade que as universidades públicas brasileiras sejam mais elitistas que as universidades particulares. Ambas são elitistas. Estudo do sociólogo Paulo Roberto Corbucci, do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), mostra que 72 por cento dos estudantes das universidades públicas fazem parte dos 20 por cento mais ricos da população. Nas universidades particulares, o índice é ainda maior, 78 por cento. Conferir Revista Caros Amigos, nº 48, abril de 2001.

trouxe como conseqüências a ampliação do número de instituições privadas, a drástica redução do financiamento público à educação superior e a cobrança de mensalidades nas instituições públicas. Sobre os resultados da reforma implementada no Chile, recomendada como exemplo a ser seguido, o Banco Mundial (1998, p. 15) afirma:

Antes de las reformas de 1981, Chile contaba con menos de diez instituciones públicas para atender la demanda de enseñanza superior. En 1981 el gobierno emprendió una serie de amplias reformas estructurales y financieras. La enseñanza superior se estratificó en universidades, institutos profesionales y centros de capacitación. No sólo aumentó el número de universidades privadas de pago sino que varias instituciones públicas también empezaron a cobrar matrícula. **En 1990, el 52,4% de los alumnos matriculados se concentraba en instituciones privadas que no recibían fondos públicos; en ese mismo año, el Estado financiaba el 27% de los costos, frente al 100% durante el período anterior a las reformas de 1980].** La multiplicación de las universidades privadas, si bien contribuyó a atender la creciente demanda de enseñanza superior, facilitó el acceso a un número de alumnos mucho más elevado e introdujo una mayor diversidad, todo ello sin costo para el Estado; supuso también un aumento de los costos de matrícula, un descenso de la calidad y un crecimiento incontrolado. (grifo nosso).

O reitor da Universidad de Santiago de Chile, Ubaldo Zuñiga Quintanilla, em documento apresentado à Câmara dos Deputados⁶⁴, em 1999, fez uma análise de diversos aspectos do sistema de educação superior chileno. Sobre os mecanismos atuais de financiamento das universidades chilenas afirmou:

Las universidades estatales, prácticamente no son hoy día financiadas por el Estado. La Universidad de Santiago de Chile, que atiende a más de 18.000 estudiantes, recibe un AFD⁶⁵ de 15% (1998), en tanto que un 35% lo obtiene de lo que cobra a sus estudiantes. Otros aportes los obtiene sobre la base de proyectos concursables abiertos al sistema, incluidos los proyectos de investigación, venta de servicios, algunas donaciones y un permanente endeudamiento con la banca privada. Universidades privadas que atienden un menor número de estudiantes, y de mejor perfil socio-económico, se les

⁶⁴ O documento “Educación Superior, Ley Marco, Programa Mece, Financiamiento y Acreditación” foi apresentado pelo reitor Quintanilla, em 1999, para a Comissão de Educação, Cultura, Desportes e Recreação da Câmara dos Deputados.

⁶⁵ Aporte Fiscal Directo (AFD) é o financiamento repassado diretamente às universidades pelo Tesouro do Estado. O AFI (Aporte Fiscal Indirecto) é o financiamento que a universidade consegue captar por meio de projetos de pesquisa, venda de serviços e doações, dentre outros.

asigna históricamente mayores AFD. (QUINTANILLA, 1999, p. 5, grifo nosso).

O Banco reconhece que a implementação da reforma da educação superior se constitui numa tarefa difícil. Recomenda que os governos não subestimem a dificuldade política para fazê-la e rompam com as resistências dos alunos e professores, considerados pelo Banco como inimigos da reforma, dado que se constituem numa elite privilegiada pelo financiamento público.

De acordo com o Banco os professores constituem o maior grupo de servidores públicos civis dos países em desenvolvimento. Seus poderosos sindicatos se convertem em importantes protagonistas na cena política nacional e conduzem ações coletivas que podem perturbar a educação e às vezes culminar numa paralisia política, como ocorreu em alguns países da América Latina. Quanto aos estudantes, o Banco os caracteriza como grupo eloqüente e que se faz ouvir pelos governos. Tanto professores e estudantes são caracterizados como grupos que desfrutam de uma situação cômoda e resistem naturalmente a renunciar a seus privilégios (BANCO MUNDIAL, 1995a, p. 111).

Depois de identificar os “inimigos” da reforma, o Banco prescreve as estratégias para que os governos tenham êxito na “guerra” a ser travada e coloquem em prática as “reformas adequadas” à educação superior. A concretização da reforma do financiamento e da administração da educação superior requer, conforme as prescrições contidas no documento do Banco, a ampliação significativa das oportunidades educacionais e a criação de mecanismos que permitam aumentar a participação dos estudantes, pais e comunidade na divisão dos custos.

A ampliação das oportunidades educacionais na educação superior, ou seja, a ampliação do número de vagas, é proposta como estratégia para viabilizar a introdução das reformas. Esta ampliação de vagas seria implementada através do aumento do número de instituições privadas e pela introdução da cobrança de mensalidades nas instituições públicas. A cobrança de mensalidades nas instituições públicas, em tese, permitiria a ampliação de vagas e a melhoria da qualidade. De acordo com o Banco, a crise fiscal do Estado imporá um limite à capacidade de financiamento público estatal às instituições públicas de educação

superior. Tal limitação só poderia ser superada através da criação de mecanismos que permitissem às instituições públicas a diversificação de suas fontes de financiamento.

O novo padrão de financiamento para a educação superior, preconizado pelo Banco, se articula em duas direções: ampliação das receitas, através de fontes alternativas ao financiamento estatal, e pela redução dos custos operacionais.

Em seu último documento sobre educação superior, “La educacion superior em los países em desarrollo” (2000), o Banco afirma que a nova realidade enfrentada pelos “países em desenvolvimento” em relação ao ensino superior se caracteriza pelo problema da qualidade, da falta de recursos e a expansão, o aumento permanente do número de alunos matriculados, fenômeno que vem sendo observado nos últimos anos.

Para superar esses problemas é reiterada a orientação para que os governos dos “países em desenvolvimento” ampliem seus sistemas de educação superior e a elevação da qualidade do sistema dentro dos estreitos limites impostos pelas restrições fiscais. A forma, prescrita pelo Banco, para superar as restrições fiscais é a reforma do financiamento da educação superior com a introdução de um sistema misto de financiamento que combine o investimento público e o privado⁶⁶.

La educación terciaria no tiene por qué ser financiada únicamente con cargo al erario nacional. En realidad, puede ser suministrada y financiada enteramente por el Estado, o bien, enteramente por el sector privado (incluidas aquí las organizaciones no gubernamentales), o por una combinación de ambos tipos de entidades. Dado que un sistema puramente estatal no está en las mejores condiciones para satisfacer las demandas de excelencia y acceso, y habida cuenta de que un sistema puramente privado no protege adecuadamente el interés de la ciudadanía, **debe prestarse seria atención a los sistemas híbridos.** [...] Las metas de los sistemas de educación superior que comprenden calidad, posibilidad de acceso y eficiencia, con seguridad son logradas mediante diversos sistemas financieros, y la probabilidad de alcanzarlos seguramente aumentará si el financiamiento institucional y la prestación de servicios se combinan de manera diversa. Las naciones necesitan sistemas

⁶⁶ O Banco alega que não há justificativa para que a educação superior seja financiada única e integralmente pelo erário público. Observamos que essa alegação tem sido generalizada no Brasil e não são poucos os defensores dessa tese.

diversificados, motivo por el cual **algunas instituciones tendrán que obtener financiamiento de una fuente única, mientras que otras habrán de buscar una combinación de financiamiento público y privado.** (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 62; 64, grifo nosso).

O Banco afirma que no documento “La educación superior en los países em desarrollo” não analisará de forma exaustiva a questão do financiamento tendo em vista que o tema já fora analisado de forma mais pormenorizada em outros documentos do Banco e remete os leitores à leitura dos documentos “Financiamiento y gestión de la enseñanza superior”⁶⁷ (1998) e “La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia” (1995). Dessa forma o Banco indica que esses dois documentos representam a posição do Banco a respeito do tema financiamento da educação superior. Nos parece adequado, a análise desses dois documentos para explicitar a proposta do Banco em relação ao financiamento da educação superior nos “países em desenvolvimento”.

No documento “Financiamiento y gestión de la enseñanza superior” (1998), o Banco afirma que em diferentes países têm sido implementadas reformas do financiamento da educação superior.

[...] han surgido en el curso de los últimos diez o 20 años tres categorías principales de reformas en países con políticas, culturas, economías e ideologías muy dispares: 3.1) complementación de los ingresos públicos o estatales con ingresos no estatales; 3.2) reforma del financiamiento del sector público, y 3.3) cambio radical (reestructuración) de las universidades y otras instituciones de enseñanza superior. (BANCO MUNDIAL, 1998, p. 6)

O Banco indica que as instituições públicas mobilizem maior volume de financiamento privado por meio das seguintes medidas: participação dos estudantes na divisão dos custos (cobrança de mensalidades); eliminação de subsídios de custos não relacionados à educação, como por exemplo, a alimentação e moradia estudantil; auxílio financeiro de ex-alunos, de instituições externas e de organismos de crédito; incentivo à filantropia e desenvolvimento de atividades que gerem recursos tais como a oferta de cursos pagos de curta

⁶⁷ Documento enviado pelo Banco Mundial à “Conferência Mundial sobre Educação da UNESCO”, realizada em Paris de 05 a 09 de outubro de 1998. Esse documento foi elaborado por D. Bruce Johnstone e contou com a colaboração de Alka Arora e William Experton. O documento está à disposição dos interessados no site do Banco Mundial. A versão, em inglês, é encontrada com o título “The financing and management of higher education: a status report on worldwid reforms”.

duração, pesquisas e consultoria à serviço de empresas privadas (Banco Mundial, 1995a).

Quanto à complementação do financiamento público das instituições estatais com recursos privados, o documento “Financiamiento y gestión de la enseñanza superior” (1998), sintetiza as diversas estratégias de diversificação das fontes de receitas no seguinte esquema:

Matriz de diversificación de los recursos					
	Gobierno (contribuyentes)	Alumnos y padres	Industrias servicios	Antiguos alumnos y otros filántropos	Cooperación internacional
1. Contribuciones presupuestarias directas	X				
2. Contribuciones indirectas a través de asistencia financiera y préstamos subvencionados	X				
3. Derechos de matrícula					
3.1 Programas de carrera		X			
3.2 Cursos libres		X	X		
4. Préstamos a alumnos e impuestos a graduados					
4.1 Subvencionados	X	X	X		
4.2 No Subvencionados		X			
5. Actividades rentables					
5.1 Servicios					
5.1.1 Asesoría	X		X		X
5.1.2 investigación	X		X		X
5.1.3 Análisis clínicos	X		X		
5.2 Producción de bienes					
5.2.1 Productos agrícolas			X		
5.2.2 Productos industriales			X		
5.3 Alquiler de terrenos y edificios			X	X	
6. Donaciones					
6.1 Directas			X	X	X
6.2 Indirectas (lotería)				X	

A defesa para que as instituições públicas de educação superior diversifiquem suas fontes de financiamento é sustentada com base nos seguintes argumentos: o conhecimento e a formação propiciados pela educação superior são um bem/patrimônio/mercadoria individual, produtor de benefícios comparativos pessoais aos beneficiários da educação superior no mercado de trabalho; as potencialidades do Estado-providência teriam se esgotado e, ainda, a educação superior seria um serviço público não-exclusivo do Estado e competitivo (SGUISSARDI, 2000, p. 52). A diversificação das fontes de financiamento resultará na desobrigação do Estado quanto ao financiamento público integral da educação superior e na subordinação das instituições públicas às forças do mercado.

A respeito da caracterização da educação superior como um bem privado e da orientação das reformas em direção ao mercado, o Banco afirma:

La enseñanza superior responde a muchas de las condiciones identificadas por Barr como características de un bien privado, que se puede supeditar a las fuerzas del mercado. En primer lugar, la enseñanza superior no se puede tratar como un bien estrictamente público. Esto se debe a sus condiciones de competitividad (oferta limitada), excluibilidad (a menudo se puede obtener a cambio de un precio) y rechazo (no es requerida por todos), características todas ellas que no responden a las de un bien estrictamente público, sino más a las de un bien privado. [...] Esta orientación al mercado ha conducido a la aparición de elementos del programa de reforma como los derechos de matrícula, que desvían parte del peso del costo de la enseñanza superior de los contribuyentes a los padres y a los alumnos - beneficiarios últimos de la enseñanza superior – unos precios que cubren casi el total de los costos de alojamiento facilitado por las instituciones, y tasas de interés sobre los préstamos para alumnos más cercanas a las del mercado, elementos todos ellos que reciben del mercado las señales que indican dónde está el valor y cuáles son las ventajas comparativas. (BANCO MUNDIAL, 1998, p.3-4)

O Banco (1995a, p. 44) indica como meta a ser atingida pelas instituições públicas a cobertura de 30% dos seus gastos ordinários por meio de fontes não-governamentais e, para tanto, orienta como os governos devem agir para diversificarem as fontes do financiamento das instituições públicas:

- Movilizar más fondos privados para la enseñanza superior en instituciones estatales.
- Proporcionar apoyo a los estudiantes calificados que no pueden seguir estudios superiores a causa del ingreso familiar insuficiente.
- Fomentar la eficiencia en la asignación y la utilización de los recursos fiscales entre y dentro de las instituciones estatales.

Para mobilizar fundos privados para as instituições públicas, o Banco recomenda que os governos implementem medidas com vistas a dividir os custos da educação superior com os alunos (por meio de cobrança de mensalidades) arrecadar fundos de ex-alunos e de fontes externas e, ainda, desenvolver atividades que gerem recursos às instituições.

A participação dos alunos na divisão dos custos da educação superior, oferecida pelo Estado em instituições públicas, seria uma forma de obter “uma

mayor parte del financiamiento necesario de los propios estudiantes” (BANCO MUNDIAL, 1995a, p. 45). O Banco deixa claro que a principal fonte para diversificar o financiamento da educação superior deve ser a cobrança de mensalidades. Justifica essa orientação reprisando os argumentos que a educação superior é um bem privado e que os estudantes desse nível de ensino fazem parte de um grupo privilegiado que

lograrán probablemente ingresos muchos mayores en su vida como resultado de su asistencia a una institución de enseñanza superior, y que provienen muchas veces de familias que tienen suficiente capacidad de sufragar los gastos de esa enseñanza. (BANCO MUNDIAL, 1995a, p. 45)

De acordo com o Banco a participação dos alunos na divisão dos custos da educação superior traria como vantagens às instituições públicas de educação superior a redução de sua dependência do orçamento estatal, da vulnerabilidade das mesmas diante das flutuações orçamentárias e as tornariam mais sensíveis às demandas do mercado. Além disso, os estudantes selecionariam seus programas de ensino de forma mais cuidadosa e terminariam os seus estudos mais rapidamente.

Na América Latina, o Chile foi o único país que adotou uma profunda reforma do financiamento da educação superior, conforme as premissas do Banco Mundial, e hoje recupera uma parcela considerável dos custos das instituições públicas. Naquele país cerca de 36% dos custos ordinários das instituições públicas são cobertos com a cobrança de mensalidades dos alunos. O fato dos demais países da América Latina não cobrarem mensalidades dos alunos das instituições públicas é apresentado como um problema a ser resolvido pelos governos desses países (BANCO MUNDIAL, 1995a, p. 45; 1998, p. 8). É importante destacar que o governo do Chile, antes da introdução das reformas, destinava para as instituições públicas de educação superior 1,65% do PIB. Atualmente o Estado chileno destina apenas 0,45% do PIB para financiar esse nível de ensino (BANCO MUNDIAL, 1995a, p. 33).

O principal mecanismo de diversificação de fontes de recursos indicado pelo Banco é a divisão dos custos da educação superior com os alunos e/ou seus familiares, através da cobrança de mensalidades. Entretanto, o Banco se

“preocupa” com aqueles que não podem pagar e propõe que os governos deverão proporcionar apoio aos estudantes necessitados para que os mesmos possam ter acesso aos estudos de nível superior. Essa indicação do Banco será detalhada logo adiante.

Uma outra forma recomendada pelo Banco para que os governos mobilizem fundos privados para as instituições públicas seria a adoção de mecanismos para estimular doações de ex-alunos e de empresas privadas. Essas contribuições poderiam adotar várias formas dentre as quais: doação de recursos financeiros para a construção de novas instalações, compra de equipamentos e insumos. Os ex-alunos e empresários poderiam também doar equipamentos, livros, obras de arte e, ainda, oferecer bolsas de estudo para estudantes necessitados. De acordo com o Banco Mundial o Estado deverá oferecer incentivos fiscais para estimular as pessoas e empresas a doarem recursos às instituições de educação superior. Pois “Este tipo de filantropía suele darse en sistemas tributarios que fomentan esas donaciones. Por ejemplo, los incentivos fiscales en Chile dan a las empresas privadas exoneraciones impositivas del 50% de sus donaciones a universidades (BANCO MUNDIAL, 1995a, p. 47).

Apesar de orientar os governos que estimulem doações de empresas e de pessoas às instituições públicas de educação superior, o Banco reconhece os limites dessa medida.

Filantropía. Las donaciones filantrópicas a la enseñanza terciaria son otro complemento de los fondos públicos o estatales. Muchos países en desarrollo, como India, Argentina y China, tienen una larga tradición filantrópica, pero sus principales beneficiarios suelen ser las instituciones religiosas o de beneficencia más bien que las de enseñanza superior o los propios alumnos. [...] Una cultura que apoya las donaciones a la religión o a los verdaderamente necesitados puede no apoyar necesariamente las contribuciones benéficas a instituciones como las universidades públicas, que en la mayoría de los países todavía se consideran competencia del "Estado". Por ejemplo, el apoyo filantrópico a las universidades de distintos nivel en Estados Unidos estaba en un tiempo prácticamente restringido al sector privado hasta aproximadamente los años setenta, **cuando los fondos públicos estatales empezaron a retirarse y los presidentes de las universidades públicas descubrieron la filantropía.** En resumen, **la filantropía debe figurar en la lista de reformas como fuente adicional de ingresos no gubernamentales** [...]. es poco probable que en un futuro

próximo la filantropía pueda adquirir en la mayoría de los países un papel relevante como complemento de los fondos estatales en la enseñanza superior pública. Esto es aún más cierto en el caso de los países en desarrollo con riqueza limitada. Sin embargo, en la medida en que esta fuente se puede explotar, con la ayuda de incentivos fiscales, es una buena opción para obtener ingresos adicionales. (BANCO MUNDIAL, 1998, p. 19-20)

Uma terceira medida recomendada pelo Banco para que os governos mobilizem fundos privados para as instituições públicas seria o desenvolvimento de atividades que gerem recursos através da oferta/venda de cursos curtos de formação profissional que deverão ser pagos pelos interessados e de prestação de serviços por meio de consultoria e pesquisa junto às empresas privadas. O Banco recomenda que o Estado adote algumas medidas para estimular o desenvolvimento dessas atividades pelas instituições públicas.

Los gobiernos pueden alentar esto y, en especial, evitar la **práctica negativa** de reducir las asignaciones presupuestarias fiscales a las instituciones públicas para compensar el aumento de los recursos obtenidos por estas instituciones de fuentes externas. Entre los incentivos cabría incluir el otorgamiento de fondos de contrapartida del gobierno vinculados a los obtenidos de fuentes externas, o la inclusión de los ingresos generados de fuentes externas como elemento positivo en las fórmulas de financiación. (BANCO MUNDIAL, 1995a, p. 48, grifo no original).

Quanto ao objetivo de proporcionar apoio aos estudantes necessitados o Banco esclarece que aqueles estudantes pobres ou aquelas famílias que possuem mais de um membro matriculado numa instituição de educação superior e que não estejam em condições de arcar com os custos deverão contar com um programa de apoio financeiro. Entretanto, o Banco não deixa margem à dúvida de que esse programa de apoio financeiro deve estar articulado com a reforma do financiamento das instituições públicas de educação superior, cuja estratégia central é a mobilização do financiamento privado a essas instituições.

En un estudio reciente sobre los países de América Latina realizado por el Banco Mundial se ha calculado que, dadas las modalidades imperantes de niveles y distribución de ingresos en esos países, sería razonable esperar que los estudiantes (y sus padres) aportaran en promedio entre el 25% y el 30% del costo por estudiante de la enseñanza superior estatal. Al mismo tiempo,

ese estudio y un estudio reciente sobre Indonesia han demostrado que es posible que los hogares más pobres, o aquellos con más de un miembro de la familia matriculado en una institución terciaria, no estén en condiciones de pagar las matrículas universitarias. **Es evidente que no se puede establecer una participación equitativa en los gastos sin un programa eficiente de préstamos estudiantiles** destinados a facilitar fondos a todos los estudiantes que deseen obtener préstamos para su educación, **y sin un programa de becas que garantice el apoyo financiero necesario a los estudiantes pobres académicamente calificados** que no pueden absorber los gastos directos e indirectos (ingresos no percibidos) de la enseñanza superior. (BANCO MUNDIAL, 1995a, p. 50, grifo nosso).

Apesar da proposta de instituição de um programa de assistência financeira que inclua a subvenção aos estudantes por meio de bolsas de estudo, o Banco não deixa dúvidas ao afirmar que o apoio prioritário que o Estado deve oferecer aos estudantes pobres são os empréstimos. Tais empréstimos deverão ser reembolsados pelos estudantes após a conclusão dos estudos.

Sin embargo, en razón de que en todos los países en desarrollo los estudiantes que cursan estudios superiores constituyen una minoría selecta con posibilidades de obtener ingresos considerablemente mayores que las de sus compañeros, **es conveniente que la principal forma de asistencia financiera para los estudiantes sean los préstamos garantizados por el gobierno, y no las subvenciones.** (BANCO MUNDIAL, 1995a, p. 55)

Em outro documento, o Banco reitera a sua orientação para que o Estado ofereça apoio financeiro aos estudantes necessitados.

Subvenciones y préstamos Para mantener la accesibilidad frente a los crecientes costos a los que deben hacer frente los alumnos y sus familias en forma de derechos de matrícula y otros cargos, se está recurriendo a la asistencia financiera y a los préstamos condicionados a los medios de vida del beneficiario. Dado que ningún país parecer estar dispuesto o ser políticamente capaz de desviar el costo a los alumnos y a las familias sin adoptar al mismo tiempo algunas medidas para mantener la accesibilidad y la equidad, se está adoptando la asistencia financiera en forma de subvenciones o préstamos como parte del programa de reforma de complementación de los ingresos. (BANCO MUNDIAL, 1998, p. 10-11, grifo no original)

O Banco orienta, ainda, que o setor público subsidie o gasto com educação

superior de alguns estudantes pobres, através da concessão de bolsas de estudo. É preciso destacar que o Banco, ao propor que o Estado ofereça bolsas de estudo para os estudantes em estabelecimentos de educação superior não entra em contradição com o princípio que orienta sua política de financiamento para a educação superior que é a cobrança pelo acesso a esse nível de ensino. O Banco não deixa nenhuma dúvida afirmando que “[...] **de manera que el grueso de la asistencia financiera se debería proporcionar mediante prestamos em lugar de becas**” (BANCO MUNDIAL, 1995b p. 82, grifo nosso)

Ao acenar com a possibilidade da oferta de crédito educativo e de bolsas de estudo para os estudantes pobres, o Banco não se compromete com o conjunto desses estudantes. O Banco assume uma postura ideológica clara ao afirmar que somente os pobres academicamente aptos devem contar com o apoio financeiro estatal para estudarem.

En las instituciones de educación superior los derechos deben combinar con programas de crédito educacional y de becas con el fin de que todos aquellos que deseen obtener préstamos para educarse lo puedan hacer, y **que los estudiantes pobres académicamente aptos cuenten con el apoyo financiero necesario.** (BANCO MUNDIAL, 1995a, p. 87, grifo nosso).

A citação anterior é coerente com a orientação do Banco sobre o papel que os governos deveriam desempenhar para garantirem a equidade. De acordo com as orientações do Banco, a equidade tem dois aspectos principais. Em primeiro lugar os governos deveriam velar para que todos tenham acesso à educação básica. Em segundo lugar, os governos teriam obrigação de garantir o acesso à escola aos candidatos qualificados independentemente de serem pobres, de serem mulheres, de pertencerem a minorias étnicas, de viverem em regiões geograficamente isoladas ou de terem necessidades especiais de educação.

Além de mobilizar fundos privados para as instituições públicas de educação superior e proporcionar apoio financeiro aos estudantes pobres qualificados os governos deverão fomentar a eficiência na distribuição e utilização dos recursos fiscais entre e dentro das instituições públicas. Assim, “Los criterios utilizados por los gobiernos para asignar fondos a las universidades y a otras instituciones deben crear incentivos para que esas instituciones utilicen de

manera eficiente los escasos fondos.” (BANCO MUNDIAL, 1995a, p. 56)

Para garantir uma distribuição mais eficiente dos recursos seria necessário superar a prática de alocar recursos com base na negociação onde se prevalece mais a força política de cada instituição e sua participação tradicional no montante total de recursos alocados para o sistema de educação superior. Essa falta de definição de critérios ou de informações relacionadas com o desempenho de cada instituição, no ponto de vista do Banco, não proporciona incentivos para um funcionamento eficiente e traz dificuldades para ajustar a distribuição dos recursos de acordo com a realidade e especificidade de cada instituição.

Para alterar essa forma de distribuição de recursos entre as instituições de educação superior o Banco recomenda outras formas de alocação de recursos, baseadas em critérios previamente definidos.

Los países de la OCDE están utilizando cada vez más otros mecanismos que vinculan el financiamiento a criterios de desempeño. Los países en desarrollo podrían también adoptar mecanismos similares, que pueden crear incentivos poderosos para aumentar la eficiencia en el uso de los recursos. Los modelos más comúnmente utilizados para vincular el financiamiento son los “insumos” (el número de estudiantes matriculados, ajustado teniendo en cuenta los programas) o los “productos” (el número de graduados). Hasta el momento, sólo un país (Chile) ha intentado vincular explícitamente el financiamiento a indicadores cualitativos y no cuantitativos, del desempeño institucional. (BANCO MUNDIAL, 1995a, p. 56-57)

A respeito da reforma do financiamento das instituições públicas de educação superior, o Banco afirma que:

Una parte importante del programa de reforma de la enseñanza superior se dirige a conseguir un uso más eficaz de esos fondos públicos. Entre los medios principales para ello están **la delegación de la autoridad de gasto** de los recursos transfiriéndola del ministerio pertinente del gobierno central a unidades regionales de gobierno y a las instituciones de enseñanza superior, y las **reformas presupuestarias**, especialmente introduciendo mecanismos que tengan en cuenta el desempeño y otros incentivos. (BANCO MUNDIAL, 1998, p. 20, grifo no original)

O Banco relata algumas experiências de financiamento de sistemas de

educação superior, baseado em critérios vinculados às características e ao desempenho das instituições e não mais na negociação política. Esses novos modelos de financiamento que vêm sendo praticados em alguns países são os seguintes: o financiamento baseado nos insumos, o financiamento baseado no produto e o financiamento baseado na qualidade (BANCO MUNDIAL, 1995a, p. 56-60).

No financiamento baseado nos insumos, os recursos das instituições de educação superior são calculados sobre a base de uma fórmula de financiamento que combina o número de alunos matriculados e os custos unitários e utiliza coeficientes ou ponderações a fim de proporcionar incentivos para a distribuição interna dos recursos. Esse tipo de financiamento tem sido adotado em alguns países de diferentes regiões no Mundo. Dentre os países que adotam essa forma de financiamento encontram-se o Canadá, a China, a França, a Indonésia, o Japão, o Reino Unido e a África do Sul. Nas fórmulas mais comuns se estabelecem diferenças entre as instituições com base no número de estudantes matriculados em distintas disciplinas, os níveis de educação (graduação, pós-graduação, doutorado, etc.) alguns fatores relacionados com o tipo da instituição (incluída a sua posição, tamanho e finalidade dentro do sistema) e o nível sócio-econômico e acadêmico dos estudantes. No entanto o Banco afirma que esse tipo de financiamento baseado nos insumos apresenta o problema de não proporcionar suficientes incentivos à eficiência.

No financiamento baseado no produto, geralmente aloca-se os recursos orçamentários às instituições com base na sua eficácia na formação de graduados. Nos países que introduziram esse mecanismo de financiamento – Austrália, Dinamarca, Finlândia, Israel e Países Baixos - se observou uma diminuição no número de estudantes que se evadem antes de concluir o curso e uma melhoria na eficiência global do sistema de educação superior. Entretanto, o Banco reconhece que uma das dificuldades desse modelo de financiamento é conceder incentivos para que se melhore o desempenho sem criar perturbações nas atividades de ensino ou de pesquisa. Outro problema apontado é o fato do critério centrar-se no número de alunos formados e não na qualidade do ensino oferecido pela instituição.

O modelo de financiamento baseado na qualidade é adotado no Chile e é

resultado da reforma da educação superior adotada naquele país a partir dos anos 80. Parte considerável do financiamento estatal às instituições, públicas ou privadas, de educação superior é alocada de acordo com a sua qualidade. Uma parte do financiamento que as instituições recebem do governo é alocada de acordo com o número de alunos que tenham se classificado entre os 27.500 melhores no “Exame de Aptidão Acadêmica”, do qual participam anualmente todos os egressos da educação secundária. O valor do subsídio para cada estudante varia de acordo com o número de pontos obtidos no Exame. Esses estudantes decidem em qual instituição pretendem estudar e a instituição escolhida, pública ou privada, recebe esse subsídio. O objetivo do programa seria estimular a competição entre as instituições para melhorar a sua qualidade e atrair para si os melhores estudantes.

Para implementar a reforma da educação superior, especialmente a diversificação das fontes de financiamento das instituições públicas e para estimulá-las a usar os recursos de forma mais eficiente o Banco Mundial afirma que **“una mayor autonomía institucional es la clave del éxito de la reforma de la enseñanza estatal de nivel superior.”** (1995a, p. 69, grifo nosso). A autonomia universitária, ressignificada pelo Banco Mundial, é o instrumento por meio do qual as universidades deverão colocar em prática as propostas de reforma da educação superior advogadas pelo Banco.

4.5 A CONCESSÃO DA AUTONOMIA COMO INSTRUMENTO PARA OPERACIONALIZAR A REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.

A autonomia preconizada pelo Banco constitui-se em instrumento por meio do qual o Estado poderá se desobrigar de seu dever de financiar integralmente as universidades públicas, forçando essas instituições a diversificarem o seu financiamento com a adoção de diferentes modalidades de financiamento privado. Essa concepção de autonomia se opõe frontalmente à autonomia de gestão financeira, consagrada em nossa Constituição Federal. A autonomia de gestão financeira das universidades, de acordo com Ranieri (1994, p. 129), “consiste, basicamente, no ato de gerir os recursos públicos (financeiros e materiais) que são postos a sua disposição.” A autonomia financeira, recomendada pelo Banco,

é um mecanismo para “estimular” as instituições públicas a arrecadarem recursos, permitindo que as mesmas, individualmente, possam conservar e administrar livremente os recursos arrecadados.

O próprio Banco confirma essa hipótese quando, em seus documentos, menciona uma série de países que ao conceder a autonomia financeira às suas instituições de educação superior diminuíram o aporte de recursos públicos, levando as mesmas a buscar no financiamento privado a sustentação financeira de suas atividades. A situação das universidades no Chile, citado pelo Banco como exemplo a ser seguido pelos demais “países em desenvolvimento” em matéria de reforma da educação superior, como vimos anteriormente, demonstra claramente qual é o objetivo do Banco ao defender que os governos concedam autonomia às instituições públicas de educação superior.

Não nos parece obra do acaso o fato que nos documentos do Banco a defesa da autonomia das instituições de educação superior aparece sempre associada às propostas de superar a crise do financiamento público dessas instituições.

No documento “La educación superior en los países en desarrollo” em seu primeiro capítulo, intitulado “Viejos problemas y nuevas realidades” na seção intitulada “La insuficiencia de recursos y de autonomía” o Banco Mundial (2000, p. 27) afirma que muitos dos problemas que afetam a educação superior se originam na falta de recursos e que os países em desenvolvimento gastam muito menos por cada estudante que os países desenvolvidos. Entretanto, de acordo com o Banco, os “países em desenvolvimento” já estão destinando à educação superior uma proporção maior de seus (minguados) recursos que os países desenvolvidos. O documento prossegue, e mais adiante afirma que além de enfrentar restrição orçamentária, muitos estabelecimentos de educação superior carecem da autonomia necessária para tomar aquelas decisões acadêmicas, financeiras e de pessoal que são fundamentais para o seu desenvolvimento (p. 28). O Banco Mundial (2000, p 65) conclui, no capítulo 3 que trata sobre “Los sistemas de educación superior”, que devido às novas realidades que enfrenta a educação superior, muitas formas tradicionais de administração progressivamente vêm perdendo a importância. A resposta aos problemas não reside no controle centralizado do Estado. De acordo com o Banco a diversidade é imprescindível,

como também são a autonomia e a competição entre as instituições similares. O Banco recomenda que os modelos de financiamento terão que se adaptar, com a adoção de uma modalidade flexível que recorra a fundos públicos e privados.

O Banco demonstra claramente qual é o objetivo da concessão de autonomia às instituições de educação superior públicas:

[...] una política que puede resultar provechosa en este plano, a saber, la de **conceder autonomía a las instituciones individuales para desarrollar nuevos métodos de recaudación de fondos**. La oferta de programas de formación de ejecutivos, la comercialización de los servicios especializados del personal docente o la prestación de diversos otros servicios - como son, por ejemplo, la realización de exámenes de laboratorio y el arrendamiento de instalaciones - pueden ser valiosas fuentes de ingreso. Es necesario autorizar legalmente la recepción de esos fondos y su uso discrecional [...] (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 64-65, grifo nosso)

O Banco Mundial (1995a, p. 14) esclarece que os objetivos de seus empréstimos para a educação superior têm como uma das justificativas “**apoyar los esfuerzos de los países para adoptar reformas de política que permitan al subsector funcionar en forma más eficiente y a un costo menor**” (grifo nosso). Dentre as medidas para implementar a reforma administrativa e financeira, o Banco Mundial (1995a, p. 15) recomenda, ainda, que os governos devem “permitir a las instituciones publicas de nivel superior que, en forma autónoma, obtengan y utilicen los recursos y determinen el número de estudiantes admitidos.”

Ao comentar as orientações do Banco Mundial quanto a “concessão” de maior autonomia às instituições de ensino superior Leher (2001, p. 162-163) afirma que, de acordo com o Banco, as instituições de ensino superior no exercício de sua autonomia deveriam ter a liberdade de contratar e despedir pessoal como forma de reduzir os seus custos. Pois a despesa com pessoal se constituiria numa considerável parcela dos gastos na maioria das instituições de ensino superior. Quando a proporção entre professores e alunos atingir níveis considerados abaixo da eficiência, “a instituição pode reduzir o pessoal docente.” O orçamento alocado pelo governo à instituição deve ser global, “de modo que os recursos de uma rubrica possam ser transferidos para outra” (Banco Mundial,

1995a, p. 72, tradução nossa).

A autonomia financeira, de acordo com o Banco, seria fundamental para a diversificação das fontes de recursos das instituições públicas de educação superior e uma forma de estimular a inovação – diferenciação – das atividades de ensino e pesquisa. Essa autonomia seria um incentivo para as instituições gerarem e livremente disporem de tais recursos.

O Banco Mundial afirma que a legislação de alguns países, dentre os quais o Brasil, que proíbe a cobrança de mensalidades dos alunos das instituições públicas impede essas instituições de ampliar a base do seu financiamento.

O Banco Mundial, (1995a, p. 71, tradução nossa), afirma que “uma base diversificada de recursos é a melhor garantia de autonomia institucional.” Podemos inferir, inversamente, que a proibição de cobrança de mensalidades nas universidades públicas brasileiras estaria restringindo a autonomia dessas instituições, pois para o banco mundial (1995, p. 71, tradução nossa) “a autonomia resulta num conceito vazio quando as instituições dependem de uma única fonte de financiamento”. Esse raciocínio apresentado pelo Banco de que “quanto mais diversificada for a base do financiamento, mais autônoma é a instituição” nos leva a deduzir que a autonomia das instituições públicas de educação superior, preconizada pelo Banco, é indissociável do financiamento privado que é a condição fundamental para que essas instituições não dependam de uma fonte única de recurso que é o tesouro do Estado. Nesse sentido podemos concluir que para o Banco Mundial a autonomia das universidades públicas é indissociável de sua privatização.

Diversos países da América Latina têm implementado as orientações do Banco Mundial para a reforma dos sistemas de ensino superior. Os próprios documentos do Banco reiteram essa conclusão. No próximo capítulo deste trabalho pretendemos realizar uma análise breve das políticas que vêm sendo implementadas no Brasil, em relação educação superior, nos últimos anos. A análise buscará evidenciar em que medida a reforma da educação superior, na direção das orientações do Banco Mundial, vem sendo implementada pelo governo federal.

5. A REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: UM PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO EM ANDAMENTO

Uma análise cuidadosa das diversas ações pulverizadas, aparentemente desarticuladas, do governo federal que vêm sendo desenvolvidas pelo Ministério da Educação, pelo Conselho Nacional de Educação e pelo próprio Congresso Nacional evidencia que o ensino superior público no Brasil vem sendo reformado gradativamente⁶⁸.

Neste capítulo analisamos as diversas ações e projetos que vem sendo implementadas pelo governo federal na direção da reforma da educação superior, especialmente aquelas relacionadas à autonomia universitária, procurando avaliar em que medida essas ações e projetos se relacionam com as orientações do Banco Mundial.

Dentre as diversas ações desencadeadas pelo governo federal a “concessão” da “plena” autonomia de gestão financeira e administrativa às universidades; o poder para cada universidade decidir autonomamente sobre a sua política de pessoal, incluindo a contratação e a remuneração; o estímulo para que as universidades busquem fontes adicionais de recursos constituem pontos essenciais da política do governo federal para as universidades públicas (BRASIL, 1995a, p. 3).

⁶⁸ A Revista Caros Amigos (nº 9, nov. 2001), edição especial, destaca algumas dessas iniciativas: a **Medida Provisória nº 938/95** que criou o Exame Nacional de Curso – o Provão; a **Lei nº 9.131**, de 24/11/95, que criou o Conselho Nacional de Educação (CNE) como órgão de colaboração e assessoramento ao MEC; a **Lei nº 9.192**, de 21/12/95 que regulamentou o processo de escolha dos dirigentes das IFES, mantendo a prerrogativa do presidente da república nomear o reitor e vice, dentre os indicados numa lista tríplice organizada pelo colegiado máximo da instituição; o **Decreto 2.026/96**, de 10/10/96, que estabeleceu os procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior, posteriormente revogado pelo decreto 3.860/01; a **Portaria nº 604**, de 13/05/97, que dispõe sobre o credenciamento de Faculdades Integradas, Faculdades, Institutos Superiores ou Escolas Superiores; a **Portaria Ministerial nº 637**, de 13/05/97, que dispôs sobre o credenciamento de universidades; a **Portaria Ministerial nº 639**, de 15/05/97, que dispôs sobre o credenciamento de cursos universitários para o Sistema Federal de Ensino Superior; a **Portaria nº 641**, de 13/05/97, que dispôs sobre a autorização de novos cursos em faculdades integradas, institutos superiores ou escolas superiores em funcionamento; o **Decreto 2.306** de 19/08/97, que regulamentou a LDB para todo o sistema federal de ensino, criando os centros universitários, Faculdades Integradas, Faculdades, Institutos Superiores ou Escolas Superiores; o **decreto nº 2.494**, de 10/02/98, que regulamentou a Educação à Distância, abrindo a possibilidade de se instituírem cursos de graduação nessa modalidade; a **Lei 9.678**, de 03/07/98 que instituiu a Gratificação de Estímulo à Docência (GED); a **portaria nº 612**, de 12/04/99, que dispôs sobre a autorização e reconhecimento de cursos seqüenciais de ensino superior; o **decreto 3.860**, de 09/07/01, que alterou as regras de organização e avaliação de cursos e instituições de ensino superior. Esse decreto também reordenou as competências do Ministério da Educação, do Conselho Nacional de Educação e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP/MEC).

5.1 AS TENTATIVAS DO GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE PARA “REGULAMENTAR” A AUTONOMIA DAS UNIVERSIDADES: PEC Nº 233-A/95 E PEC 370/96.

A consagração da autonomia universitária no texto constitucional de 1988 não se constituiu num tema de discórdias incontornáveis entre os principais grupos que se antagonizavam, no campo educacional, no processo de gestação nova Constituição. Outros temas ocuparam lugar de destaque na pauta dos debates que demarcavam o conflito entre os defensores da escola pública e os representantes das escolas privadas e suas variantes (comunitárias, confessionais e filantrópicas).

A autonomia das universidades acabou convertendo-se num objetivo que, por diferentes motivos, interessava tanto aos educadores vinculados à defesa das escolas públicas quanto aos grupos defensores das escolas privadas. Para Brito (1999, p. 35):

A inclusão da autonomia universitária no texto constitucional não se tornou eixo de discórdias explícitas. Isto porque a autonomia era objeto de aspiração dos grupos de educadores publicistas e dos grupos privatistas. Ao setor privado, em todos os seus segmentos, interessava manter a liberdade perante o Estado; o que estava em questão era a eliminação do “intervencionismo burocrático”. A autonomia garantiria para o setor liberdade para criar cursos, dispor de vagas e da seleção dos alunos e liberdade para as instituições gerirem seus destinos como lhes aprouvesse. Para as instituições públicas, autonomia assumia significado diverso. O que estava em pauta era o papel do Estado na manutenção financeira das universidades, as formas jurídicas que a autonomia poderia assumir, o padrão único ou diferenciado de instituições universitárias, a isonomia de cargos e salários, entre outros pontos relevantes.

Entretanto, imediatamente após a aprovação da Constituição Federal, com a eleição de Fernando Collor e sua proposta de “reconstrução nacional”, de um “Brasil Novo”, iniciou-se o debate em torno do papel do Estado com os conseqüentes desdobramentos para as políticas sociais e as instituições responsáveis pela implementação das mesmas, dentre as quais, as universidades públicas.

O governo Collor demarcou uma diferença em relação aos governos

anteriores no que diz respeito às políticas econômicas e sociais, com profundas conseqüências para as universidades públicas. De acordo com Brito (1999, p. 35) “[...] é neste período que se estrutura um novo modelo conceitual sobre a inserção do Brasil na economia mundial, sobre a política comercial e industrial e sobre o papel do Estado com relação à economia e às instituições sociais.” Assim, o Brasil se incluiu, de maneira mais efetiva, na discussão da agenda de reformas definida pelos organismos internacionais. O governo Collor sinalizou, mais explicitamente, a adesão do governo brasileiro às chamadas políticas neoliberais. Tais políticas advogam a reforma do Estado e a constituição do chamado “Estado Mínimo”.

O governo Collor passou a propor a revisão da Constituição Federal, considerada inadequada para a inserção competitiva do Brasil no cenário mundial. Para dar corpo às suas propostas de construção de um “Brasil Novo”, em 1991, enviou ao Poder Legislativo a PEC 51/91, que ficou conhecida como “Emenda”, do Governo Collor. Tal PEC determinava a alteração de dispositivos da Constituição⁶⁹, dentre os quais do artigo 207 que havia consagrado a autonomia universitária.

Por proposição do deputado João Natal, presidente da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, a PEC 51/91 foi subdividida em cinco novas propostas. Dessas 05 novas propostas (PECs) duas diziam respeito diretamente às universidades. A PEC 56/91⁷⁰ que tratava, dentre outras disposições, da “modernização do Estado” e a PEC 59/91⁷¹ que propunha um ajuste fiscal e a

⁶⁹ A PEC 51/91 propunha “um ajuste fiscal voltado para a correção do desequilíbrio financeiro do setor público, com cortes de despesas, aumento de receitas e reescalonamento das dívidas estaduais; reduzindo a discriminação ao capital estrangeiro e ampliando o campo de atuação do capital privado nacional, com redução do monopólio estatal, privatização e concessão de serviços públicos, alterando o artigo 21, artigo 23, artigo 37, artigo 40, artigo 41, artigo 42, artigo 52, artigo 102, artigo 154, artigo 155, artigo 159, artigo 167, artigo 170, artigo 171, artigo 173, artigo 176, artigo 177, artigo 192, artigo 199 e **artigo 207** da nova Constituição Federal.” (grifo nosso).

⁷⁰ De acordo com a ementa, a PEC 56/91 determinava a alteração de “dispositivos da constituição federal (desregulamentação). Dispondo sobre a concessão e permissão dos serviços públicos de telecomunicação, telefonia, telegrafia, transmissão de dados, a pesquisa e lavra de minério, as normas para celebração de convênio entre a união, os estados, o distrito federal e os municípios, a restrição à empresa nacional, o incentivo ao capital estrangeiro, o monopólio na exploração do petróleo, gás natural, hidrocarboneto, minério nuclear, alterando o artigo 21, artigo 23, artigo 170, artigo 171, artigo 173, artigo 176 e artigo 177 da nova constituição federal, desmembrando o denominado projeto do Emenda do governo Collor, **visando a modernização e a reforma do Estado** (por desmembramento da PEC 51/91).” (grifo nosso).

⁷¹ De acordo com a ementa, a PEC 59/91 determinava a alteração de “dispositivos da Constituição Federal (servidores públicos). Proibindo a acumulação de cargos aos aposentados, dispondo sobre o plano de benefícios e custeio da seguridade social, aumentando o prazo de exercício

alteração de uma série de dispositivos constitucionais, dentre os quais o artigo 207.

Essas PECs, apresentadas pelo governo Collor, representavam a tentativa de acabar com a autonomia universitária, assegurada no artigo 207, e o enquadramento das IFES num outro ente jurídico, com gestão independente de recursos humanos. Tais propostas, se aprovadas, retirariam os docentes do Regime Jurídico Único e desobrigariam o Estado com o financiamento das IFES (APUFSC, 1999, p. 39).

Contudo, as iniciativas do governo Collor para reformar as universidades e regulamentar a autonomia das mesmas não progrediram. A PEC 59/91, que propunha, dentre outros itens, a regulamentação da autonomia universitária, acabou sendo retirada de pauta, a pedido do próprio governo Collor. A PEC 56/91, que dispunha sobre a modernização e reforma do Estado, acabou não sendo votada em função do encerramento dos trabalhos de revisão constitucional.

Com o impedimento (impeachment) do presidente Collor,⁷² o vice-presidente, Itamar Franco, assumiu a presidência da República. No período do Governo Itamar o Ministério da Educação convocou uma gama variada de entidades representativas da sociedade para a elaboração do “Plano Decenal de Educação para Todos”. A elaboração do Plano Decenal era orientada por uma “agenda de compromissos⁷³” que dentre outros itens, firmava a disposição dos participantes da Semana Nacional de Educação para Todos de “engajar os mais amplos segmentos sociais na promoção, avaliação e divulgação dos esforços de universalização e melhoria da qualidade do ensino fundamental [...]” (Brasil, 1993,

efetivo para concessão de estabilidade do funcionário público e **concedendo autonomia as universidades federais** [grifo nosso], alterando o artigo 37, artigo 40, artigo 41, artigo 42 e artigo 207 da nova constituição federal, desmembrando o denominado projeto do Emendão, do governo Collor (por desmembramento da PEC 51/91).”

⁷² Em junho de 1992, foi instalada a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). Essa CPI, que ficou conhecida como a “CPI do PC”, foi instalada depois que o irmão do presidente, Pedro Collor, em entrevista à revista *Veja* deu detalhes de um esquema de irregularidades, comandado por Paulo César (PC) Farias, amigo pessoal e tesoureiro da campanha de Fernando Collor. Como resultado da “CPI do PC”, em 29 de setembro a Câmara dos Deputados autorizou o afastamento do presidente Collor e autorizou a abertura de processo de impeachment contra ele em função das denúncias de prevaricação, corrupção passiva, estelionato e formação de quadrilha. Três dias depois, o presidente Collor deixou o cargo para responder ao processo e o vice Itamar Franco assumiu provisoriamente o cargo de presidente. Em dezembro de 1992, Fernando Collor renunciou, minutos antes de começar o julgamento do impeachment no Senado. Mesmo assim, o Congresso o condenou e suspendeu seus direitos políticos por oito anos.

⁷³ Essa agenda de compromissos foi pactuada em 14 de maio de 1993, durante a Semana Nacional de Educação para Todos, realizada em Brasília, de 10 a 14 de maio de 1993. Essa agenda de compromissos foi firmada no “Compromisso Nacional de Educação para Todos”.

p.88).

A elaboração do Plano Decenal de Educação respondia os compromissos assumidos pelo governo brasileiro na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990. Nessa conferência os nove países mais populosos do mundo, incluindo o Brasil, firmaram um compromisso de atender as necessidades básicas de aprendizagem de todos tornando universal a educação básica.

O ministro da educação do governo Itamar, Murílio Hingel, diferentemente dos ministros do período Collor, manifestou o seu apoio ao projeto de LDB, em tramitação na Câmara dos Deputados, que representava em grande medida as aspirações das diversas entidades representativas da comunidade educacional, vinculadas à defesa da escola pública. O ministro Murílio Hingel teve um papel importante para barrar, em 1993, as tentativas do senador Darcy Ribeiro de apresentar no Senado Federal um projeto alternativo de LDB, em contraposição ao projeto que vinha sendo discutido na Câmara dos Deputados.

No governo Itamar não foram desencadeadas ações ou apresentados projetos mais relevantes em relação ao sistema de educação superior e às universidades.

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso a regulamentação da autonomia universitária e a reforma do sistema de ensino superior voltaram a integrar a agenda política do governo federal. As diversas ações governamentais desencadeadas, em relação às universidades públicas, têm buscado a implementação de políticas que visam a restrição dos investimentos do Estado no ensino superior. Tais políticas se integram dentro da estratégia do chamado ajuste estrutural⁷⁴, recomendado pelos organismos internacionais. Segundo Coelho (2000, p.2)

O primeiro movimento do governo informado pelo projeto global do **Estado mínimo** em curso acelerado no país, visava destacar as universidades públicas do interior do “corpo do estado” para submergi-las no mercado. Este projeto seria implementado através da proposta de transformá-la em organizações sociais [...] (grifo no original).

⁷⁴ A respeito da relação entre a reforma do ensino superior e o ajuste estrutural dos “países em desenvolvimento” recomendado pelos organismos internacionais, consultar o terceiro capítulo deste trabalho.

A apresentação de duas PECs foi o instrumento utilizado pelo governo Fernando Henrique na sua tentativa de regulamentar a autonomia das universidades.

A APUFSC (Associação dos Professores da Universidade Federal de Santa Catarina - seção sindical do ANDES/SN) organizou, em 1999, a publicação “Autonomia universitária: a universidade pública gratuita em tempos de transição social”, cujo objetivo era levantar problemas centrais que envolvem o ensino superior brasileiro gratuito. Essa publicação oferece um consistente subsídio para a reflexão sobre a temática e esclarece as iniciativas do governo FHC para impor à comunidade universitária o seu projeto de reforma da educação superior que tem na concessão da autonomia financeira a sua “questão nuclear”.

A primeira iniciativa do governo Fernando Henrique para “regulamentar”, ou seja, desconstitucionalizar a autonomia universitária se deu com a apresentação da PEC nº 233-A/95, que foi posteriormente modificada e substituída pela PEC 370/96.

Para a APUFSC (1999, p.18) a PEC nº 233-A/95:

[...] embora alterada e substituída pela PEC 370/96, possui enorme significado do ponto de vista histórico, porque explicita inequivocamente a política do governo sobre a reforma do ensino superior gratuito, um ano antes da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/96).

A PEC 233-A/95, de acordo com a APUFSC, tinha como objetivo a alteração de alguns artigos da Constituição Federal para que o governo pudesse, sem obstáculos, implantar a reforma da educação superior. Dentre as propostas de alteração previstas nessa PEC, a APUFSC (1999) destacou as seguintes:

- a modificação do artigo 206 que, se aprovada, poderia canalizar recursos públicos para alunos carentes matriculados em escolas particulares, onde não houvesse escola pública;
- a revogação do Regime Jurídico Único dos servidores para todas as instituições mantidas pela União;
- a extensão às demais instituições de ensino superior e aos institutos de pesquisa diferentes graus de autonomia;

- a descentralização e a criação de formas variadas de instituições de educação superior;

- a transferência aos estados e municípios da responsabilidade da gestão e organização dos seus sistemas de ensino, recolocando a fragmentação e a reorganização da educação nacional em sistemas diferenciados, tendo por base princípios como autogestão, liberdade, descentralização, maior controle da comunidade sobre a escola;

- a possibilidade da União financiar atividades de pesquisa e extensão de instituições privadas, permitindo dessa forma que essas instituições pudessem ser beneficiárias do financiamento público;

De acordo com a APUFSC (1999, p. 20), “as propostas de emenda à Constituição, desde esse tempo, têm por objetivo canalizar recursos públicos, principalmente da União, para o ensino particular. As PECs, medidas provisórias, projetos de lei, de distintos modos reiteram a reorganização do sistema nacional público e gratuito, tendo como eixo principal a sua privatização.”

A PEC 370/96 foi apresentada pelo governo federal para substituir a PEC 350-A/95. Essa PEC propunha a modificação do artigo 207 da Constituição Federal, estabelecendo que a autonomia universitária seria definida na forma da lei. Dessa forma, seria desconstitucionalizada a autonomia, consagrada no artigo 207, como norma auto-aplicável, de eficácia plena⁷⁵. A PEC 370/96 está arquivada devido às pressões da comunidade universitária e do Ministério da Fazenda, contrário à subvinculação, por um período de dez anos, às instituições de educação superior, de 75% dos 18% da receita de impostos destinados constitucionalmente à educação (LEHER, 2001, p. 174).

A LDB aprovada em dezembro de 1996 (Lei 9394/96) acolheu uma série de propostas apresentadas pela PEC 350-A/95. Previu a existência de instituições com variados graus de autonomia. Previu também, a possibilidade de cada instituição propor o seu próprio plano de cargos e salários. Esse dispositivo da

⁷⁵ Como vimos no segundo capítulo deste trabalho, para Ferraz (1998) o exercício e a aplicação da autonomia universitária, consagrada no artigo 207 da Constituição federal, não estão condicionados à lei; o exercício da autonomia universitária não se faz “**na forma da lei**”, independe de lei para ser aplicada. Desconstitucionalizar significa alterar a Constituição estabelecendo a necessidade de uma lei complementar que discipline o exercício da autonomia universitária. Isso seria um retrocesso para as universidades pois, como já foi visto, ao longo das diferentes legislações educacionais brasileiras, quanto mais regulamentada a autonomia universitária menor foi a possibilidade do seu efetivo exercício por parte das universidades brasileiras.

LDB somado à Emenda Constitucional nº 19, que instituiu a Reforma Administrativa, permite a revogação do Regime Jurídico Único que rege os servidores das universidades públicas.

5.2 AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NA LEI DE DIRETRIZES E BASES DE EDUCAÇÃO NACIONAL (LEI 9394/96)

O processo de elaboração da LDB foi desencadeado em dezembro de 1988, na Câmara Federal, com a apresentação, pelo deputado Octávio Elísio (PSDB/MG), do projeto de lei 1.158 A/88. Na verdade tal projeto, subscrito pelo deputado, representava a proposta de LDB⁷⁶ das diversas entidades representativas da comunidade educacional. Essa proposta de LDB foi construída a partir de diversos encontros organizados pela comunidade educacional⁷⁷.

A nova LDB (Lei 9394/96) foi aprovada em dezembro de 1996, depois de um longo processo de debates marcado pelo embate entre os defensores da escola pública e o governo federal, especialmente a partir de 1994. O projeto apresentado pela comunidade educacional contrapunha-se a um outro projeto, gestado no senado federal pelo senador Darcy Ribeiro. A proposta do governo federal, veiculada pelo projeto Darcy Ribeiro, incorporou muitas orientações dos organismos internacionais em relação à reforma educacional⁷⁸.

A LDB aprovada demarca, formalmente, o início do processo de reforma da educação superior no país. A esse respeito Catani e Oliveira (2002, p. 77) afirmam:

⁷⁶ A construção dessa proposta de LDB contou com a participação direta do prof. Dermeval Saviani (UNICAMP) que apresentou o texto "Contribuição à Elaboração da Nova LDB: um início de conversa". Tal texto apresentado, na forma de anteprojeto de lei serviu de subsídio aos debates organizados pela comunidade educacional. Concluída em fevereiro de 1988 a proposta do prof Saviani circulou na XI Reunião Anual da ANPEd (Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação) em abril de 1988. No início de agosto do mesmo ano foi debatida na V Conferência Brasileira de Educação, realizada em Brasília. O texto formulado pelo prof. Saviani foi incorporado integralmente na proposta apresentada pelo deputado Octávio Elísio.

⁷⁷ A respeito de todo o processo de tramitação e aprovação da nova LDB, consultar: SAVIANI, D. **A nova lei da educação**: trajetória, limites e perspectivas. 6. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

⁷⁸ Para Minto e Murunaka (sd, p. 10) "A 'Lei Darcy Ribeiro' não é o desaguadouro dos esforços de parcelas organizadas das sociedade civil e política que, a partir da C.F./88 fizeram o possível para construir uma LDB democrática e adequada aos interesses da maioria da população, através do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. O descaso governamental para com tal esforço foi notório, sobretudo pela criação do CNE, do 'Fundão' e do 'Provão', antecipados à LDB, mas em consonância com o projeto Darcy Ribeiro/MEC/organismos internacionais.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), aprovada em 20 de dezembro de 1996 (Lei nº 9.394/96), constitui-se em marco de referência para o início do processo de reestruturação da educação superior no Brasil. Na verdade, o governo Fernando Henrique Cardoso, a partir do seu primeiro mandato (1995-1998), deu início a uma ampla reforma que objetivou modificar o panorama da educação no país, particularmente da educação superior. Nesse sentido, **promoveu a elaboração e aprovação de um arcabouço legal capaz de alterar as diretrizes e bases que davam sustentação ao modelo que vinha sendo implementado desde a reforma universitária de 1968**. Além disso, vem introduzindo mudanças concretas no padrão de avaliação, financiamento, de gestão, de currículo e de produção do trabalho acadêmico, o que produz mudanças significativas no campo universitário e na identidade das Instituições de Ensino Superior (IES). (grifo nosso).

A LDB, dessa forma, é perfeitamente adequada à concretização das atuais políticas que visam impor uma reforma profunda na educação superior brasileira. A nova Lei consagra a distinção, recomendada pelo Banco Mundial, entre “universidades de pesquisa” e “universidades de ensino”. Essa distinção constitui-se numa alteração fundamental para o sistema de ensino superior brasileiro, trazida pela LDB, com especial repercussão para as universidades públicas. A respeito dessa distinção e suas vinculações com as políticas educacionais em curso, Saviani (1998, p. 1) afirma:

A atual política educacional, respaldada pela nova LDB, aprovada sob medida para servi-la, busca operar um **deslocamento no padrão do ensino superior no Brasil**. Se a reforma universitária empreendida através da Lei 5.540/68 consagrou o padrão universitário como regra do ensino superior admitindo a forma não universitária apenas como exceção, **agora se procura inverter essa relação transformando a forma universitária em exceção**. (grifos nosso).

A LDB dedica 15 artigos para tratar da educação superior, sendo que os artigos 43 ao 50 tratam da educação superior de forma geral e os artigos 51 a 57 tratam, de maneira específica, das instituições universitárias. Destacarei a seguir, os artigos da nova LDB que, no meu entendimento, expressam o deslocamento do padrão do ensino superior denunciado por SAVIANI. Tais artigos dão forma às propostas de diferenciação institucional, estimulando o desenvolvimento de

instituições não-universitárias e de cursos de formação superior mais breves e menos onerosos, conforme o que consta nas orientações do Banco Mundial⁷⁹.

O artigo 44 da LDB, ao determinar os cursos e programas abrangidos pela educação superior, trouxe uma novidade em relação à toda a legislação anterior. Além dos tradicionais cursos de graduação, pós-graduação e de extensão, a LDB inovou ao prever os “cursos seqüenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino.”

A regulamentação posterior dos cursos seqüenciais⁸⁰ explicitou claramente os objetivos que levaram a proposição de tais cursos na LDB: a flexibilização, a diversificação e a diferenciação institucional.

O Parecer da Câmara de Educação Superior, do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE) nº 968/98, de 17 de dezembro de 1998, ao tratar sobre os Cursos Seqüenciais do Ensino Superior, não deixa dúvida quanto aos objetivos do governo federal ao instituir, por meio da LDB, essa nova modalidade de curso nas instituições de educação superior:

A nova figura dos cursos seqüenciais é elemento típico desse espírito [de flexibilidade]. A ausência de delineamento específico para a nova figura convida a inovações que atendam às demandas por ensino pós-médio e superior oriundas dos mais diferenciados setores sociais, **abrindo avenidas para a indispensável diversificação de nosso ensino superior**, permitindo que a expansão das vagas alcance, em médio prazo, índices de matrícula comparáveis aos de outros países da América Latina com desenvolvimento sócio-econômico similar ao brasileiro. A nova figura caracteriza-se inicialmente por ser uma modalidade à parte dos demais cursos de ensino superior [...] Enquanto modalidade específica, distingue-se dos cursos de graduação e com estes não se confundem. [...] **os de graduação requerem formação mais longa, acadêmica ou**

⁷⁹Tais orientações foram descritas, no terceiro capítulo deste trabalho, na seção que tratou sobre a “Diferenciação institucional: fomento ao desenvolvimento de instituições não universitárias.”

⁸⁰Os cursos seqüenciais, até a presente data, foram regulamentados pelas seguintes normas: Parecer CES/CNE nº 968/98, de 17 de dezembro de 1998, Trata sobre os Cursos Seqüenciais do Ensino Superior; Resolução do CES/CNE nº 01, de 27 de janeiro de 1999 Dispõe sobre os cursos seqüenciais de educação superior, nos termos do art. 44 da Lei 9.394/96; Portaria nº 612, de 12 de abril de 1999, dispõe sobre a autorização e o reconhecimento de cursos seqüenciais de ensino superior; Portaria nº 514, de 22 de março de 2001, dispõe sobre a oferta e acesso a cursos seqüenciais de ensino superior; Portaria nº 2905, de 17 de outubro de 2002, dispõe sobre a necessidade de regularizar a expedição e registro dos diplomas dos alunos concluintes dos cursos superiores de formação específica, cursos seqüenciais, para os quais foram protocolados pedidos de reconhecimento, pelas respectivas instituições de ensino superior, no Ministério da Educação, no corrente exercício de 2002;

profissionalmente mais densa do que os seqüenciais. (grifo nosso).

Esse parecer da CES/CNE se constitui em mais uma prova, bastante evidente, que as atuais políticas educacionais brasileiras mantêm estreita sintonia com as prescrições do Banco Mundial, no sentido de abreviar e baratear os custos da educação superior.

Para completar a diversificação do sistema de ensino superior brasileiro a LDB, em seu artigo 45, estabeleceu uma distinção bastante precisa entre “universidade de pesquisa” e “universidade de ensino”, ao determinar que a educação superior pode ser ministrada em instituições, públicas e privadas, com variados graus de abrangência ou especialização, por meio de universidades ou instituições não-universitárias. Assim, a LDB estabeleceu um sistema de educação superior diferenciado e diversificado, bem ao gosto das prescrições do Banco Mundial, já apresentadas no terceiro capítulo deste trabalho.

O artigo 45 da LDB está atualmente regulamentado pelo decreto 3.860, de 09 de julho de 2001, decreto que estabeleceu:

Quanto à sua organização acadêmica, as instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino, classificam-se em: universidades; centros universitários; e faculdades integradas, faculdades, institutos ou escolas superiores.

Com isso, formalmente, se estabeleceu a distinção entre “universidade de pesquisa” e “universidade de ensino”. Para Saviani (1998, p. 1):

Em verdade, os Centros universitários são um eufemismo das universidades de ensino, isto é, uma universidade de segunda classe, que não necessita desenvolver pesquisa, enquanto alternativa buscada pelo atual governo para viabilizar a expansão, e, por consequência, a “democratização” da universidade a baixo custo, em contraposição a um pequeno número de centros de excelência, isto é, as “universidades de pesquisa”...

Desta maneira o artigo 45 mantém estreita sintonia com o “Planejamento Político Estratégico”, publicado pelo MEC em maio de 1995 que afirmava ser necessário “aprovar uma nova lei de Diretrizes e Bases que possibilite a diversificação institucional: novos cursos, novos programas, novas modalidades”

(p. 8); valorizar “alternativas institucionais aos modelos existentes” (p. 26); “promover a consolidação de centros de excelência em pesquisa e pós-graduação” (p. 27) e valorizar “modelos institucionais alternativos de formação para o mercado de trabalho, especialmente a formação de professores para o ensino básico” (p. 27). (BRASIL, 1995b)

O Artigo 46 da LDB estabeleceu credenciamento das instituições superiores por tempo limitado. A renovação do credenciamento dependerá de um processo de avaliação. A avaliação prevista na Lei⁸¹, centralizada no MEC, tem um caráter punitivo. Dependendo do resultado da avaliação, depois de um prazo para saneamento das deficiências eventualmente verificadas, poderá haver desativação dos cursos, intervenção na instituição, **suspensão temporária de prerrogativas da autonomia** ou descredenciamento.

A LDB, em seu artigo 52, definiu as universidades como:

instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por:

I - produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional;

II - um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;

III - um terço do corpo docente em regime de tempo integral.

Parágrafo único. É facultada a criação de universidades especializadas por campo do saber.

A LDB, em seu artigo 88, parágrafo segundo, determinou o prazo de oito anos para que as universidades cumpram os requisitos relativos à produção intelectual institucionalizada e titulação de pelo menos um terço do corpo docente.

Para Saviani (1998, p. 2) “as exigências previstas no art. 52 da LDB para a constituição de universidades são tão módicas e com um prazo tão dilatado (8 anos) que é de se pensar se é o caso de manter alguma instituição de nível superior que não preencha esses requisitos.”

⁸¹O decreto nº 3.860/01, de 09 de julho de 2001, dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. Tal decreto estabelece toda a sistemática de avaliação e os procedimentos operacionais do processo de avaliação da educação superior determinada pelo artigo 46 da LDB. O decreto nº 3.860/01 revogou o decreto nº 2.026/96 que dispunha sobre os procedimentos para o processo de avaliação de cursos e IES.

A autonomia universitária foi tratada pelos artigos 53 e 54 da LDB. Tais artigos, ao detalhar as atribuições das universidades no exercício de sua autonomia, não chegaram a confrontar, abertamente, o artigo 207. Dessa forma, o texto da Lei, nesse aspecto, não restringe o alcance da autonomia consagrada na Constituição Federal. Contudo, em sintonia com outras iniciativas governamentais, abre espaços para que a reforma da educação superior possa avançar.

Merece destaque o artigo 54, da LDB, que dispõe:

As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.

Essa determinação da LDB, associada à flexibilização, em 1998, do Regime Jurídico Único, por meio da Emenda Constitucional nº 19, pode constituir-se no caminho para que o governo federal e os governos estaduais precarizem de vez as condições de trabalho dos servidores das universidades públicas.

A LDB prevê que as universidades, no exercício de sua autonomia, poderão propor um plano de cargos e salários para o seu quadro de pessoal. Esse dispositivo poderá se converter no instrumento para dar fim à isonomia entre os servidores de diferentes universidades vinculados a um mesmo sistema de ensino. Não podemos esquecer que o MEC tem criticado a isonomia salarial como um elemento nocivo às universidades públicas federais.

O artigo 54, da LDB, abre espaço para a imposição de especificidades, da diferenciação institucional. Cada universidade, conforme os recursos disponíveis,

[...] deverá ter características próprias que vão desde o regime jurídico até o salário e o plano de carreira dos professores e servidores. A autonomia, nesse sentido, fundamenta-se na autonomia financeira, isto é, na capacidade de cada universidade gerar seus próprios recursos à medida que elas deverão deixar de ser instituições públicas estatais. (APUFSC 1999, p. 18, 19).

A LDB determinou também, que “Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o

ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público.” (art. 54, § 2º). Essa determinação da LDB traz uma modificação importante em relação ao artigo 207 da Constituição Federal. Tal disposição da LDB estabeleceu que as instituições não-universitárias “são instituições com prerrogativas da universidade; logo universidade, mas sem pesquisa” (SAVIANI, 1998, p. 1) Com isso abriu-se a possibilidade de estender a prerrogativa da autonomia universitária a instituições que desenvolvam só ensino ou só pesquisa. Dessa forma, a LDB, acaba reconhecendo a possibilidade da existência de “universidades de ensino” em colisão com as determinações da Constituição Federal que determinou, em seu artigo 207, que as universidades “obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.”

Quanto ao financiamento das universidades públicas o artigo 55 da LDB estabeleceu que “Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas.” Por analogia, as universidades públicas estaduais poderão reivindicar dos governos estaduais o respeito a essa determinação da LDB.

Para aqueles que acreditam na força normativa da lei, que ela por si só se efetiva, essa disposição da LDB se constitui num dique à crescente desobrigação do Estado. Tal desobrigação vem se concretizando com a redução drástica dos recursos orçamentários disponibilizados às universidades públicas. Entretanto, para aqueles que acreditam que a lei por si só não garante direitos, que ela “apenas impõe tarefas”, a análise do conjunto das políticas de reforma do ensino superior, em curso no Brasil, nos leva a concluir que tal disposição legal, a exemplo de tantas outras, dificilmente ganhará materialidade. Pois, os governos atuais, responsáveis pela execução das tarefas impostas pela legislação, têm dado mostras evidentes da falta de compromisso com o financiamento integral das universidades públicas.

A disposição contida no artigo 55 da LDB deve ser relativizada. Contudo não pode ser desprezada pelos defensores da universidade pública no Brasil e deve ser utilizada como argumento favorável na luta pelo financiamento integral, pelo tesouro do Estado, das instituições públicas de educação superior. Pois, qualquer texto legal é resultado da correlação de forças entre grupos e classes

sociais divergentes e/ou antagônicos. A sua concretização em forma de políticas, projetos e programas de ação, de igual modo, resulta da luta permanente entre as classes e grupos sociais, portadores de diferentes concepções e projetos sobre a universidade pública e a sociedade brasileira.

Quanto à gestão democrática da educação superior, o artigo 56 da LDB determinou que “As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional.” Em seu parágrafo único estabeleceu “Em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratarem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes⁸².”

A concepção de gestão democrática veiculada na LDB constitui-se, na verdade, numa afronta à autonomia das universidades. Pois, a forma de gestão e a composição de órgãos colegiados são prerrogativas de cada universidade, asseguradas pelo princípio da autonomia universitária, consagrado na Constituição Federal. Essa norma legal, estabelecida pela LDB, restringe o exercício da autonomia das universidades, que a rigor poderiam definir, por exemplo, outra forma de composição de seus órgãos colegiados e outra sistemática para a escolha de seus dirigentes.

Por último a LDB, num detalhismo, que a princípio, parece, descabido determinou, em seu artigo 57, que “Nas instituições públicas de educação superior, o professor ficará obrigado ao mínimo de oito horas semanais de aula.” Essa regulamentação detalhista demonstra a convergência da LDB com o conjunto das políticas do MEC, de prioridade às atividades de ensino, sobretudo na graduação, em detrimento das atividades de pesquisa. Esse artigo da LDB é complementado com a implementação da GED (Gratificação de Estimulo à Docência) nas universidades federais, conforme veremos mais adiante.

A LDB em seu conjunto, e particularmente em relação à educação superior, se articula, de forma coerente, com o conjunto das reformas da educação que vêm sendo implementadas pelo governo brasileiro. A respeito dessa articulação,

⁸²Esse artigo da LDB incorpora as disposições da Lei nº 9.192/95, de 21 de dezembro de 1995, que “Altera dispositivos da Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968, que regulamentam o processo de escolha dos dirigentes universitários.”

Catani e Oliveira (2002, p. 84, 85) citando Cury (1997; 1998)⁸³ concluem:

[...] no caso da educação superior, a LDB sugere uma reforma universitária em torno de dois grandes eixos: a avaliação e a autonomia. A avaliação representa uma espécie de controle dos resultados, o que deve implicar mudanças significativas na reestruturação da comunidade acadêmica e no aparato governamental, uma vez que é a partir dela que as instituições deverão receber maiores ou menores quantidades de recursos. Já a autonomia está associada à idéia de flexibilidade, fazendo com que as universidades passem a responder por um conjunto de atribuições cada vez maior e praticamente livres de controles dos sistemas de ensino. Nesse sentido, Cury escreve que tal reforma do ensino superior brasileiro poderia ser caracterizada pela denominação de autonomia universitária avaliada. Resta saber, entretanto, acrescenta, se estes dispositivos vão conduzir a uma qualidade maior das instituições universitárias ou se os recursos destinados às distintas instituições sofrerão restrições nem sempre adequadas às diferenciações deste conjunto de instituições.

Após a promulgação da LDB o governo federal tem lançado mão de uma série de instrumentos legais⁸⁴ (decretos, leis, pareceres, portarias e resoluções) para detalhar de forma mais minuciosa a reforma da educação contemplada pela Lei.

O governo federal, coerente com a tática de pulverizar as suas ações, utiliza-se de diferentes instrumentos para implementar a reforma completa da educação superior. Enquanto tramitava a LDB no Congresso, o governo federal apresentou a PEC 173/95. Tal PEC propunha a Reforma Administrativa, parte integrante do processo de reforma do Estado que vinha sendo buscada pelo governo federal.

Para Lima Neto (1997, P. 256) as profundas alterações previstas pela

⁸³ Conferir em: CURY, C. R. J. Reforma universitária na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, nº 101, p. 3-19, jul. 1997. _____. A educação superior brasileira na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: uma nova reforma? In: CATANI, A. M. (Org.) **Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI**. Campinas, SP: Autores Associados, 1998.

⁸⁴ Do conjunto dos instrumentos legais implementados pelo governo federal, com vistas à implementação da reforma da educação superior, o mais importante desses instrumentos foi o decreto nº 3.860/01. Esse decreto "reordena as competências do MEC, do CNE e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais (Inep/MEC). Muitas das competências do CNE foram repassadas para o MEC e para o Inep, especialmente as que diziam respeito à avaliação e aos procedimentos operacionais para a autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos e de credenciamento e reconhecimentos de instituições. (CATANI e OLIVEIRA, 2002, p. 85, 86).

LDB para as universidades federais, especialmente no tocante a pessoal, dependeriam da aprovação da PEC 173/95, pois haveria uma estreita vinculação entre elas:

[...] ambos os projetos, na verdade, completam-se e provocam a implantação da máxima autonomia universitária possível, pelo que cada instituição possa contar com recursos globais por meio de contrato de gestão com a União e liberdade para criar seus próprios quadros estatutários exclusivos para docente e pessoal técnico-administrativo. Portanto, é exatamente no projeto de reforma do Estado o nó da questão. Discutir autonomia universitária para as universidades públicas sem entender quais os propósitos da reforma administrativa em discussão no Congresso e suas conseqüências para todo o serviço público, não só é uma atitude imprudente como, principalmente, uma incompreensível omissão acadêmica, incompatível com o exercício crítico a que estamos habituados.

5.3 REFORMA ADMINISTRATIVA E AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

O presidente Fernando Henrique antes mesmo de assumir a presidência da república, defendia a necessidade do governo federal impulsionar a reforma administrativa, como parte constitutiva da reforma do Estado brasileiro.

Após a sua posse como presidente da república, Fernando Henrique torna pública a sua proposta de reforma do Estado por meio do “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”. O documento, publicado em novembro de 1995, explicita a proposta do governo federal com vistas a implementar a reforma do Estado brasileiro que “... passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia.” (BRASIL, 1995c, p. 9)

O propósito do Plano Diretor, segundo os seus formuladores, era definir objetivos e estabelecer diretrizes para a reforma da administração pública brasileira. A reforma das universidades públicas integrava o processo mais geral de reforma do Estado, que vinha sendo formulado pelo governo federal por meio do Plano Diretor.

Na proposta de reforma da administração pública, o Plano Diretor concluiu que o aparelho burocrático do Estado seria composto por quatro setores fundamentais: o núcleo estratégico; as atividades exclusivas; os serviços não-

exclusivos; produção de bens e serviços para o mercado⁸⁵.

Para cada um dos setores do aparelho burocrático do Estado caracterizados pelo Plano Diretor, deveria haver uma forma particular de propriedade. Nos dois primeiros setores - núcleo estratégico e atividades exclusivas do Estado – a propriedade deveria ser exclusivamente estatal. No quarto setor – produção de bens e serviços para o mercado – a propriedade deveria ser quase que exclusivamente privada. Assim, coerente com a sua proposta de reforma do Estado, o governo federal privatizou grande parte das empresas públicas desse setor. O terceiro setor, dos serviços não exclusivos do Estado, onde foram incluídas as universidades, o regime de propriedade deveria ser de um novo tipo: propriedade pública não-estatal. Uma forma de propriedade híbrida e inusitada, nem estatal e nem privada.

A respeito do regime de propriedade pública não-estatal, dentro do qual se enquadrariam as universidades, o Plano Diretor esclarece:

Já para o setor não-exclusivo ou competitivo do Estado a propriedade ideal é a pública não-estatal. Não é propriedade estatal por que aí não se exerce o poder de estado. Não é, por outro lado, a propriedade privada, porque **se trata de um tipo de serviço por definição subsidiado**. A propriedade pública não-estatal torna mais fácil e direto o controle social, através da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo que **favorece a parceria entre a sociedade e o Estado** [grifos nosso]. As organizações nesse setor gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade na gestão da instituição. (BRASIL, 1995c, p. 55, grifo nosso).

⁸⁵Para BORGES e ARAÚJO (2000, p. 31,32), de acordo com a proposta do governo, os dois primeiros setores deveriam cuidar das atividades que devem ser desempenhadas exclusivamente pelo Estado. Assim no núcleo estratégico deveriam se concentrar as atividades de defesa nacional, segurança pública, relações exteriores, justiça, legislação, arrecadação de imposto, planejamento e formulação de políticas. No setor das atividades exclusivas deveriam se concentrar os serviços que somente o Estado pode realizar, tais como: a previdência social básica, o serviço desemprego, a fiscalização das normas sanitárias, o controle do meio ambiente, o serviço de trânsito dentre outros. No terceiro setor, o dos serviços não exclusivos, o Estado competiria com a iniciativa privada. Esses serviços corresponderiam às universidades, hospitais, museus e centros de pesquisa. O setor de produção de bens e serviços para o mercado, onde se concentram as empresas públicas do setor de infra-estrutura, por exemplo, deveria ser quase integralmente repassado à iniciativa privada. Esse setor se caracterizaria por atividades que podem ser desempenhadas exclusivamente pela iniciativa privada. Assim deveria permanecer no âmbito do Estado, uma ou outra empresa considerada de extrema relevância estratégica.

Depois de definir os diferentes setores do aparelho do Estado e suas respectivas formas de propriedade, o Plano Diretor estabeleceu os objetivos específicos da reforma do aparelho do Estado para cada um desses setores.

Trataremos dos objetivos definidos pelo Plano Diretor para o setor dos serviços não-exclusivos do Estado, no qual se encontram incluídas as universidades, objeto que nos interessa mais diretamente. São objetivos desse setor:

- Transferir para o setor público não-estatal esses serviços, através de um programa de “publicização”, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do Poder Legislativo para celebrar contrato de gestão com o Poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária;
- Lograr, assim, uma maior autonomia e uma conseqüente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços;
- Lograr adicionalmente um controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecendo práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social;
- Lograr finalmente, uma **maior parceira entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações;**
- Aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços, **atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor.** (BRASIL, 1995c, p. 58, 59, grifo nosso).

A citação acima é bastante reveladora, pois descreve explicitamente a direção que vem sendo perseguida pelo governo federal com vistas à reforma completa do Estado brasileiro. O Estado, por exemplo, assume o compromisso de subsidiar as universidades, desobrigando-se do financiamento público integral, pois a parceria entre Estado e sociedade pressupõe que o cidadão-cliente assumira parte dos custos do serviço utilizado. Os objetivos, acima arrolados, nortearam a reforma administrativa implementada pelo governo federal em 1998. Tal reforma alcançou as universidades e integra de forma articulada o processo

em curso de reforma do Estado, que vem sendo implementado sob os auspícios dos organismos internacionais.

A Reforma Administrativa, concretizada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, mantém estreita sintonia com a reforma do Estado preconizada pelo Plano Diretor e compunha as chamadas estratégias de transição para a reforma do aparelho do Estado.

A Reforma Administrativa, aprovada pelo Poder Legislativo, em junho de 1998, foi proposta pelo governo federal na forma da PEC 173/95⁸⁶. Essa PEC, convertida em norma jurídica na forma da Emenda Constitucional nº 19/98, trouxe importantes mudanças para administração pública. Tais mudanças poderão alcançar inclusive os servidores das universidades federais.

As principais mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional foram as seguintes: o fim da obrigatoriedade do Regime Jurídico Único, permitindo com isso a volta da contratação dos servidores públicos pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho; a flexibilização da estabilidade dos servidores estatutários, permitindo-se a demissão, além de por falta grave, também por insuficiência de desempenho; a determinação de limite máximo de despesa com pessoal ativo e inativo a ser disciplinado em lei complementar⁸⁷; a possibilidade de demissão de servidores públicos, caso o limite máximo de despesas com pessoal seja extrapolado; a possibilidade da celebração de contrato de gestão entre os órgãos da administração direta e indireta e o poder público, fixando metas de desempenho para cada órgão ou entidade e ampliando a autonomia gerencial, administrativa e financeira dos mesmos.

Após a aprovação da Reforma Administrativa, o MEC retomou a iniciativa

⁸⁶A PEC 173/95, de acordo com sua ementa, “modifica o capítulo da administração pública, acrescenta normas as disposições constitucionais gerais e estabelece normas de transição. estabelecendo a reforma administrativa; dispondo sobre a fixação dos tetos de remuneração dos servidores públicos e modificando os critérios de estabilidade, possibilitando uma flexibilização, dividindo-a em dois níveis: de forma rígida, para as categorias que desenvolvem funções exclusivas de estado e de forma flexível para os demais funcionários, alterando a nova constituição federal.” A PEC 173/95 foi substituída pela PEC 41/97, que, de acordo com sua ementa, “modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas, e custeio de atividades a cargo do distrito federal, e da outras providências.”

⁸⁷A determinação de limite máximo de despesa com pessoal ativo e inativo foi disciplinada pela lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Essa Lei, mais conhecida como Lei de responsabilidade Fiscal, determinou que a despesa total com pessoal para cada exercício financeiro não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, assim discriminados: União: 50%; Estados: 60% e municípios: 60%

política com vistas a desconstitucionalizar a autonomia das universidades federais e voltou a ensaiar a “regulamentação” da autonomia universitária. A Reforma Administrativa implementada pela Emenda Constitucional nº 19, como vimos, previu a possibilidade da celebração de contrato de gestão – desenvolvimento institucional – entre o poder público e os órgãos ou entidades da administração direta ou indireta (art. 37 parágrafo 8º). De acordo com a nova determinação constitucional tais contratos seriam os instrumentos por meio dos quais poderia ser ampliada a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos da administração direta e indireta. Como veremos mais adiante, o governo federal passou a utilizar essa disposição constitucional como artifício para tentar justificar a desconstitucionalização e regulamentação da autonomia universitária.

Em abril de 1999, em seminário realizado na sede da Andifes (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior) , o ministro da educação apresentou o documento do MEC “Autonomia Universitária: fundamentos para uma lei que regule a autonomia das universidades federais, nos termos do que estabelece a LDB, assim como disponha sobre a possibilidade de ampliação da autonomia, mediante contrato de desenvolvimento institucional”. Em julho, o MEC divulgou uma proposta de “Projeto de lei que dispõe sobre autonomia das universidades federais e dá outras providências”. Esse projeto não foi, ainda, enviado ao Congresso.

No documento apresentado pelo ministro da educação à Andifes, observa-se que “Para introduzir sua política, de autonomia, o governo teve que operar uma contradição: negar a autonomia universitária estabelecida (art. 207) por meio de sua ressignificação: autonomia diante do Estado para interagir livremente no mercado.” (LEHER, 2000, p. 153).

A leitura do documento do MEC confirma a constatação anterior de Leher. O MEC, já no primeiro parágrafo do documento, relativiza a autonomia consagrada, como princípio, no artigo 207 da Constituição Federal. Para o MEC, **“A efetiva implantação da autonomia** das universidades federais constitui-se em meta prioritária do Ministério da Educação para a Educação superior.” (Brasil, 1999a, p.1, grifo nosso) Num jogo ardiloso de palavras, o MEC inverte a realidade e tenta convencer seus interlocutores que está disposto a conceder a “autonomia

plena”⁸⁸, a “efetiva autonomia” às universidades federais desqualificando o artigo 207, como se a autonomia por ele consagrada tratasse de uma autonomia limitada e de pouca efetividade.

Com discurso semelhante ao Banco Mundial, o MEC associa a implantação da autonomia “efetiva” ao aproveitamento mais racional de recursos e à busca de novas fontes de financiamento. Como já assinalamos, essas novas fontes estão associadas à ampliação do financiamento privado da educação superior.

Pela autonomia busca-se um modelo de gestão que corresponda ao atual estágio de desenvolvimento e expansão da universidade federal, reforçando o seu caráter público, sua capacidade de planejamento institucional e **o aproveitamento mais racional dos investimentos públicos** que nela são feitos. A partir daí será possível, de modo sistemático, associar recursos à eficiência na gestão e no desempenho de cada instituição. [...] Não obstante, as restrições legais existentes nublam sua autonomia administrativa, impedindo a flexibilidade na execução de recursos e a busca de **novas fontes de financiamento**, impossibilitando em suma o estabelecimento de uma gestão acadêmica mais eficiente e de qualidade. **Estes fatores tornam premente uma postura reformista, voltada para o estabelecimento de garantias ao exercício da autonomia universitária.** (BRASIL, 1999a, p. 1, 4, grifo nosso).

Essa posição oficial do MEC, consignada em documento público, confirma que a reforma do ensino superior que vem sendo implementada pelo governo federal segue as prescrições do Banco Mundial. Assim, a “concessão” da autonomia constitui-se no instrumento por meio do qual pretende-se impor às universidades federais a busca do financiamento privado como alternativa à chamada crise fiscal que vem restringindo, cada vez mais, o orçamento destinado à educação superior pública.

O MEC vai buscar nas reformas administrativa e previdenciária, levadas a cabo pelo governo FHC em 1998, o argumento que procura naturalizar a “postura reformista” do governo em relação à autonomia universitária.

Buscou-se assim [até 1998], por um Projeto de Emenda Constitucional, o meio para a implementação da autonomia das universidades federais em seu sentido pleno. **Com a**

⁸⁸O Governo Lerner, também, tem afirmado que pretende conceder a autonomia plena às universidades paranaenses.

promulgação das reformas administrativa e da previdência tornou-se possível dar ao tema um novo encaminhamento, por meio de projeto de lei, de construção mais simples e implementação mais viável. (BRASIL, 1999a, p. 2, grifo nosso).

A regulamentação da autonomia surge como se fosse uma decorrência natural e necessária da reforma administrativa possibilitando, finalmente, que o governo de forma mais simples e viável pudesse “garantir o exercício” da “autonomia plena” às universidades federais. Entretanto, a realidade é diferente dessa leitura distorcida veiculada pelo MEC. O governo esconde, intencionalmente, que sendo a autonomia um princípio constitucional não carece de uma lei que a regule. Sendo a autonomia um princípio constitucional, qualquer alteração a esse princípio só pode ser efetivada mediante uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC). Um projeto de lei não tem o alcance para reformar nenhum princípio Constitucional⁸⁹. Ferraz (1998) nos ensina que “[...] o exercício e a aplicação da autonomia universitária não se faz na **‘forma da lei’** A norma constitucional que abriga o princípio é de eficácia plena, independentemente, portanto, de lei para ser aplicada.” (grifo no original).

O MEC no seu propósito de reformar a educação superior vai mais além, distorce a realidade dos fatos, afirmando sem nenhum pesar que pretende - ao flexibilizar - reforçar a autonomia consagrada na Constituição, removendo alguns impedimentos, para que as universidades federais possam exercitá-la de forma plena.

Se antes a autonomia podia ser suprimida por lei ordinária, hoje se a tem num maior grau de positividade jurídica, revestida de supremacia inabalável pelo legislador ordinário. Assim, **ainda que se tenha o sentido conceitual de autonomia como intocado pela sua constitucionalização, deve-se notar que esse evento**

⁸⁹De acordo com Beloni; Obino Neto (2000, p.201) uma lei ordinária pode ser aprovada ou rejeitada pela Câmara dos Deputados, se for o caso, por maioria simples dos presentes em plenário, não exigindo quorum qualificado, isto é, relativo ao total dos membros da Câmara. Uma lei ordinária pode ser aprovada por maioria simples dos presentes em plenário, ou ainda, o que é pior, pode ser aprovada por maioria simples dos presentes numa Comissão Temática e considerada aprovada pela Câmara dos Deputados, se não houver recurso para votação em plenário. Significa que um projeto de lei ordinária que se proponha a “regulamentar” a autonomia das universidades federais poderia, em tese, ser aprovada em reunião da Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara por sete votos, maioria simples do quorum mínimo de 50% dos 24 membros da comissão. Uma Proposta de Emenda Constitucional para ser aprovada precisa ser votada no plenário da Câmara e exige-se quorum qualificado, ou seja, precisa contar com o apoio de 2/3 do conjunto dos deputados que integram a Câmara.

tratou de fortalecer a liberdade acadêmica. É que o núcleo da noção de autonomia, descrito pela própria Constituição Federal, em seu artigo 206, reside na liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber (inc. II), e no pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas (inc. III). [...] Embora o art. 207 da Constituição Federal tivesse tratado da autonomia universitária, **diversas outras disposições**, tanto constitucionais quanto de nível ordinário, **impedem o pleno exercício dessa prerrogativa. Tais impedimentos dizem respeito principalmente à administração de recursos humanos e à vinculação orçamentária e financeira comuns a toda a administração pública.** As peculiaridades das organizações universitárias acabam encontrando nestes fatores forte impacto restritivo. (BRASIL, 1999a, p.4, grifos nosso)

Para o MEC a forma de conceder a chamada “autonomia plena” às universidades federais será a celebração de um contrato de desenvolvimento institucional entre o ministério e cada universidade individualmente. Esse contrato, de acordo com o MEC, será o instrumento por meio do qual as universidades, se optarem por ele, poderão ampliar a sua autonomia gerencial, orçamentária e financeira, conforme prescreve o parágrafo 8º do artigo 37 da Constituição Federal. É bom lembrar que esse artigo da Constituição Federal resultou da reforma administrativa, implementada pelo governo federal, em 1998, através da Emenda Constitucional nº 19. O artigo 37, § 8º da Constituição Federal determina:

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira de órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

- I – o prazo de duração do contrato;
- II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidades dos dirigentes;
- III – a remuneração do pessoal. (BRASIL, 1998).

Portanto essa autonomia que se pretende conceder às universidades seria decorrência da reforma administrativa e, desta forma, o governo sutilmente reconceitua a autonomia das universidades, dando-lhe o significado que está previsto no artigo 37, apesar de afirmar que o art.207 permanece intocável.

Quais seriam as implicações para as universidades públicas federais dessa

ressignificação? O MEC afirma que:

Ao assim dispor a Constituição [art.37, § 8º] permite que se pense na construção de um modelo de autonomia dotado de maior flexibilidade para a gestão de pessoal e de recursos patrimoniais e financeiros, bem como para a elaboração e execução orçamentárias. (BRASIL, 1999a, p. 5).

Ao que parece, nessa maior flexibilidade reside a postura reformista do MEC cujo objetivo é a crescente desobrigação do Estado em relação ao financiamento integral das universidades públicas federais, coagindo as mesmas a buscarem na racionalização de seus custos e no financiamento privado as alternativas para a sobrevivência.

O documento do MEC explicita que a concessão da autonomia às universidades federais está vinculada à redefinição da relação entre as universidades públicas federais e o Estado. Na verdade, o que se quer é estabelecer a autonomia da universidade frente ao Estado⁹⁰ que, dessa forma, estaria desobrigado de suas responsabilidades como ente mantenedor da instituição. O documento deixa claro esse objetivo:

A garantia de um **orçamento global, fixado a partir de critérios objetivos de desempenho institucional**, representa o componente indispensável a esse processo. [...] O governo entende que **a efetiva implantação da autonomia garante sustentação para um modelo adequado à redefinição do relacionamento entre as universidades públicas federais e o Estado**. Esta redefinição viria assim a significar no atual estágio do desenvolvimento dessas instituições, a segurança de uma articulação institucional destinada a dar conta dos desafios da expansão do sistema público de ensino superior e de pesquisa, mantendo e desenvolvendo indicadores de qualidade e produtividade acadêmica e científica. (BRASIL, 1999a, p. 2, grifo nosso).

A redefinição da relação universidade Estado estaria assentada na flexibilização dessa relação em três aspectos fundamentais: na gestão de pessoal, de recursos patrimoniais e financeiros, bem como na elaboração e

⁹⁰Os movimentos representativos da comunidade universitária têm buscado fazer prevalecer a autonomia da universidade perante os governos e, ao mesmo tempo têm cobrado do Estado o seu compromisso constitucional de financiar integralmente as instituições públicas de educação superior.

execução orçamentárias. O MEC propõe que as universidades optem por um contrato de desenvolvimento institucional. Esse contrato seria o instrumento por meio do qual as universidades poderiam exercer a chamada autonomia “efetiva”. Na verdade, por meio desse contrato se redefiniria a relação entre o Estado e as universidades federais, objetivo fundamental do MEC ao propor a “ampliação” da autonomia.

Na proposta do MEC o novo modelo de relacionamento Estado/universidade se consubstanciaria num vínculo de natureza contratual administrativo por meio da celebração de um contrato de desenvolvimento institucional, com duração mínima de dois anos, “cuja essência conceptiva situa-se na liberdade de assumir direitos e obrigações nos termos definidos em lei.” (BRASIL, 1999a, p. 5).

Entidades representativas da comunidade universitária⁹¹ denunciaram como uma afronta constitucional a proposição do governo em estabelecer por meio de um contrato uma nova relação entre Estado/universidade. Tais contratos, de acordo com as entidades, foram instituídos para conceder autonomia relativa, uma autonomia regulada a órgãos da administração pública aos quais a Constituição Federal não previu autonomia. Situação diferente das universidades cuja autonomia já se encontra definida como um princípio constitucional.

Para o ANDES/SN (Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior):

A proposição do ‘contrato de gestão’ é mais uma afronta ao princípio da autonomia universitária consagrado na Constituição Brasileira. Tais contratos foram instituídos para conceder autonomia relativa a órgãos da administração direta e indireta do Estado, o que não é o caso da universidade porque ela já é autônoma. (MACAMBIRA, apud BELONI; OBINO NETO, 2000, p. 210)

A Andifes também se opõe aos contratos e assim se expressa:

Ao regulamentar o art. 207 da Constituição Federal, que estabelece a autonomia universitária em norma de eficácia plena e de aplicabilidade imediata, o anteprojeto desconhece o princípio constitucional, impede a sua efetivação e cria o instrumento

⁹¹Andes, Andifes, Fasubra e UNE

chamado contrato de desenvolvimento para conceder autonomia parcial e tutelada pelo Ministério da Educação, Fazenda e do Planejamento. (ANDIFES, apud BELONI e OBINO NETO, 2000, p. 210)

A celebração do Contrato entre o governo e a universidade não ampliará a autonomia das universidades. Ao contrário do que o governo afirma tal contrato, como demonstra a Andifes, será um instrumento para restringir e tutelar a autonomia das universidades.

O projeto de lei apresentado pelo governo, em julho de 1999, deixa claro o caráter autoritário da nova relação a ser estabelecida entre a universidade e o governo por meio do contrato de desenvolvimento institucional. Tal contrato poderá se constituir num instrumento para justificar a intervenção aberta do governo na gestão de determinada universidade, convertendo em letra morta a autonomia consagrada no artigo 207. De acordo com o projeto, o Poder Executivo poderá decretar a intervenção na universidade no caso do “não atingimento das metas fixadas no contrato que trata o art. 11, ressalvada a ocorrência de fatos externos que alterem as condições de sua implementação;” (BRASIL, 1999a, artigo 7, I). Sobre a celebração desses contratos Ranieri (2000, p. 227-228) assim se expressa:

A grande dificuldade na celebração desses contratos reside, a meu ver na fixação da contrapartida da instituição e na garantia do cumprimento das cláusulas, de ambos os lados. A atividade educacional, bem como da pesquisa que lhe é inerente em determinadas áreas, esquematiza-se em prazos mais longos que os de atividade de mercado, e a avaliação de seu desempenho funcional depende da própria definição do produto acadêmico, dos critérios da avaliação e da titularidade da avaliação (Santos, 1996: 216-21). Como estabelecer-se o alcance de metas de eficiência nestas circunstâncias? E quais seriam estas? Na hipótese de serem atendidas as metas, quais as conseqüências para as instituições?

Além de restringir e tutelar a autonomia das universidades o projeto de autonomia do governo federal ao estabelecer o Contrato, a ser celebrado entre o MEC e a universidade individualmente, dilui a perspectiva de organização de um sistema nacional de educação superior e cumpre com o objetivo de implementar a diferenciação institucional, pois particularizará modelos e objetivos institucionais.

Além da diferenciação institucional, o projeto do governo oferece os instrumentos para que as universidades, do ponto de vista financeiro, possam racionalizar seus custos e diversificar suas fontes de financiamento. Diferenciação institucional e diversificação das fontes de financiamento das instituições de educação superior são orientações chave do Banco Mundial para que os “países em desenvolvimento” implementem a reforma de seus sistemas educacionais, estabelecendo uma nova forma de relação entre o Estado e as instituições públicas de educação superior.

A redefinição da relação Estado/universidades, proposta pelo MEC, como já visto anteriormente, está assentada na flexibilização da gestão de pessoal, de recursos financeiros e patrimoniais e da elaboração e execução de seu orçamento.

Quanto à flexibilização da gestão de pessoal, a proposta do MEC pretende reduzir o número dos servidores das universidades públicas, flexibilizar e diferenciar a carreira e a respectiva remuneração desses servidores, extinguir o Regime Jurídico Único e implementar a contratação de servidores por meio da CLT. No documento apresentado pelo ministro na Andifes, em abril de 1999, esses objetivos estão claros:

No que se refere aos recursos humanos, além de possibilitar a edição de planos de carreira por instituição, torna-se viável que cada universidade federal redefina seu quadro de pessoal para adequá-lo às suas peculiaridades, aumentando-o ou reduzindo-o em função de suas próprias metas institucionais. Poderá, em tais condições, e preservando as conquistas no âmbito do funcionalismo público, estabelecer carreiras mais ajustadas à relevância do papel social que desempenham os servidores docentes e técnico-administrativos. (BRASIL, 1999a, p. 5)

No projeto de lei, proposto pelo MEC, (BRASIL, 1999b) esses objetivos estão assim anunciados:

Art. 10. As universidades federais poderão propor, de acordo com suas necessidades, peculiaridades e disponibilidades orçamentárias e financeiras, planos próprios de carreira para seus quadros docentes e técnico-administrativos, no regime de contratação do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 – Consolidação das Leis do Trabalho, que disporão sobre:
[...]

VIII – previsão de demissão na hipótese de constatação de insuficiência dos recursos orçamentários e financeiros e critérios de seleção dos demitidos.

Quanto à flexibilização de recursos financeiros e patrimoniais e a elaboração e execução do orçamento das universidades federais, a proposta de autonomia do governo “[...] está centrada na redução da despesa e no aumento da receita conforme a lógica do mercado” (QUEIROZ; BRAGA, 1999, p. 27).

A proposta de autonomia do governo institui um modelo de financiamento centrado num orçamento global a ser liberado à universidade com base no seu desempenho. Tal proposta está de acordo com as recomendações do Banco de se estabelecer o financiamento das universidades com base em critérios de desempenho previamente definidos em substituição ao chamado financiamento baseado em critérios políticos.

O Projeto de autonomia do governo federal estabelece que os recursos a serem repassados às universidades seriam divididos em três grupos:

Art. 8º A União destinará, anualmente, ao conjunto das universidades federais, exclusivamente e sob a forma de subvenção econômica o valor correspondente à soma das seguintes parcelas:

[...]

§ 5º Os recursos referidos no caput deste artigo serão distribuídos anualmente entre as universidades na forma do disposto em regulamento, observado o seguinte:

I – treze por cento do total segundo critérios que atendam as necessidades dos hospitais de ensino mantidos pelas instituições;

II – oitenta por cento, conforme critério estabelecido com base:

a) no quantitativo de alunos matriculados e egressos observadas as peculiaridades de custo por área de conhecimento e nível de ensino;

b) na qualidade do ensino ofertada e

c) no volume e na qualidade das atividades de pesquisa e extensão desenvolvidas;

III – sete por cento aplicado pelo Ministério da Educação em programas de expansão e melhoria das universidades federais de que trata esta Lei; [Contrato de Desenvolvimento Institucional]. (BRASIL, 1999b)

Os valores a serem repassados às universidades, de que trata o Projeto de Lei, deverão ser calculados a partir dos gastos reais realizados em 1997. Se implantado tal modelo de financiamento, com base nessa sistemática de cálculo,

significaria de imediato uma redução dos investimentos. De acordo com Belloni; Obino Neto (2000, p 208):

Quando se comparam os valores calculados a partir dos gastos reais de 1997 observa-se que o MEC aplicou, nos programas de expansão e melhoria apenas 1,2% do total. Portanto, se o MEC absorver (de acordo com o anteprojeto) 7% do total de recursos para os projetos objeto do **contrato de desenvolvimento institucional**, isto significaria, de imediato, uma redução de 5,8% do total de recursos para OCC. O valor derivado da proposta do anteprojeto (isto é a folha de pessoal de 1997, mais a GED anual, etc.) é apenas equivalente aos gastos atuais com pessoal, dificultando a necessária expansão da matrícula com adequados níveis de qualidade. Como o montante global é fixo (80% do total) se a despesa de pessoal vier a aumentar a redução se dará em OCC. O objetivo do anteprojeto, portanto, parece ser o de reduzir a despesa de pessoal para compensar perdas de OCC, como está ocorrendo no sistema paulista. (grifo no original).

Os reitores das universidades federais representados pela Andifes também discordam do modelo de financiamento proposto no Projeto de Autonomia apresentado pelo governo. Para a Andifes (apud BELLONI; OBINO NETO, 2000, p. 209):

O valor considerado como referência permanente para o financiamento, o orçamento de 1997, não é suficiente sequer para a manutenção das instituições em 1999, muito menos para a expansão da oferta de vagas à sociedade e para o desenvolvimento das pesquisas em curso.

Entretanto, apesar da preocupação dos reitores com a falta de recursos para expandir o número de vagas nas universidades federais, o MEC, ao que parece, pretende estimular esse crescimento sem, no entanto, ampliar o orçamento das universidades. No projeto de lei o MEC afirma “O contrato de desenvolvimento institucional terá por objeto a fixação de metas de desempenho e do plano estratégico de reestruturação e contemplará” dentre outros “o crescimento do número de alunos associado ao incremento da relação aluno e professor.” (BRASIL, 1999b).

No documento apresentado pelo ministro à Andifes, em abril de 1999, a orientação para que as universidades federais diversifiquem suas fontes de

financiamento está expressa da seguinte forma:

[...] as universidades federais disporão de meios legais e de estímulo para se tornarem mais eficientes mediante a racionalização de gastos e investimentos, **podendo incorporar a seu patrimônio os recursos próprios que captar** e os saldos positivos de que dispuserem no final de cada exercício. (BRASIL, 1999a, p.5, grifo nosso).

O documento ao discorrer sobre o contrato a ser firmado entre o MEC e a universidade conclui que:

O contrato deverá também especificar as medidas específicas que a instituição pretende adotar para o fim de dar aplicação à **autonomia que passa a exercer de modo ampliado, tanto no plano da gestão administrativa, patrimonial e financeira, quanto no da captação de recursos de fontes alternativas à proveniente do disposto no art. 212 da Constituição Federal** (BRASIL, 1999a, p.6, grifo nosso).

Essas referências demonstram o que pretende o governo ao propor a “ampliação” da autonomia das universidades federais. A desobrigação do governo, em relação ao financiamento integral das universidades, nos parece evidente.

Para comprovar que o governo federal quer se desobrigar com as universidades federais basta uma leitura cuidadosa do Projeto de Lei, divulgado em julho de 1999. Tal projeto ao tratar “Dos Planos de Carreiras do Pessoal”, no caso de demissão de servidores, no artigo 10 parágrafo 5º, afirma:

As indenizações trabalhistas devidas a empregados contratados no âmbito do plano de carreira da universidade, decorrentes de demissão ou sentença judicial, correrão à conta de sua respectiva disponibilidade orçamentária. (BRASIL, 1999b).

Com isso, as universidades, ao estabelecer os seus próprios planos de carreira, ao contratar servidores pelo regime CLT deverão arcar sozinhos com as indenizações decorrentes de ações judiciais, pois o Estado se desobrigará totalmente de tais despesas.

O MEC demonstra claramente que a concessão da “efetiva” autonomia, da

autonomia “plena” e a “ampliação” da autonomia das universidades federais se constitui numa estratégia para fomentar a desobrigação do Estado quanto ao financiamento integral dessas universidades e oferecer os instrumentos para que as universidades, no exercício de sua autonomia financeira, possam ampliar os seus orçamentos por meio do financiamento privado.

[...] é de conhecimento corrente que as universidades federais têm vivenciado grandes dificuldades, em decorrência da pressão econômica que se tem abatido sobre o setor público nos últimos anos. Esse fator tem contribuído significativamente para obstaculizar o desenvolvimento de metas de manutenção e de desenvolvimento acadêmicos, frustrando os próprios objetivos institucionais das universidades federais. [...] Não obstante, **as restrições legais existentes nublam a sua autonomia administrativa, impedindo a flexibilidade na execução de recursos e a busca de novas fontes de financiamento**, impossibilitando em suma o estabelecimento de uma gestão acadêmica mais eficiente e de qualidade”. (BRASIL, 1999a, p. 4, grifo nosso).

Para Queiroz; Braga (1999, p. 28), atualmente estão em disputa dois projetos e concepções distintas de autonomia universitária. Para o ANDES/SN a autonomia universitária depende de financiamento estatal, de um regime jurídico único, enfim, da garantia do caráter público e gratuito do ensino superior. O governo, contudo, enfatiza a eficiência do sistema, a avaliação quantitativa, a racionalização dos recursos humanos e físicos e tantas outras particularidades cujo objetivo é transformar as universidades públicas em organizações sociais, entidades públicas não-estatais, ou seja, privadas.

5.4 MEC: MAIS DO QUE UM BALANÇO, UMA CONFISSÃO.

No documento “Ensino Superior: enfrentar e vencer desafios” (BRASIL, 2000), publicado em março de 2000, o MEC apresenta um balanço da situação da educação superior nos últimos cinco anos (1995 – 1999). Nesse documento é possível comprovar “[...] a similitude entre as linhas mestras das recentes políticas e reformas pontuais da educação superior no país e as principais recomendações de organismos multilaterais para a área, como as do Banco Mundial.” (SGUISSARDI, 2000b, p. 1)

O MEC, numa demonstração que pôs em prática as recomendações do Banco no sentido de priorizar a educação básica, confessa: “Desde o início, [1995] deixamos clara a prioridade ao ensino fundamental onde os avanços são definitivos graças a uma política coerente já consolidada.” (Brasil, 2000, p.2)

De acordo com o MEC, essa política deliberada de prioridade à universalização do ensino fundamental e de expansão do ensino médio é constatada pelo aumento do número de concluintes do ensino médio de 800 mil, em 1994, para 2 milhões, em 2000. Esse aumento do número de concluintes do ensino médio teria ampliado significativamente a demanda por educação superior.

Numa convergência impressionante com as orientações do Banco. o MEC conclui que:

A absorção dessa demanda não poderá ser feita exclusivamente pela Universidade Pública Federal, dentro do seu atual perfil de desempenho e financiamento. Ser contra a expansão do ensino superior privado – sujeito, bem entendido, a padrão de qualidade e avaliação – é uma postura excludente e elitista, que inviabiliza o atendimento dessa demanda. (BRASIL, 2000, p. 2).

Desta forma, o MEC deixa claro que o caminho adotado pelo governo brasileiro para atender essa nova realidade será “fomentar a maior diferenciação institucional, incluindo o desenvolvimento de instituições privadas” conforme as recomendações prescritas pelo Banco Mundial (1995a, p. 4).

No Brasil, a preferência governamental em atender a crescente demanda por educação superior por meio de instituições privadas não é exclusividade do governo de Fernando Henrique Cardoso. Até 1960, o Brasil possuía um acanhado sistema de educação superior, se comparado com outros países do continente. “Em 1960, o Brasil tinha apenas 95.691 estudantes matriculados no ensino superior” (BRASIL, 2000, p. 6). O sistema de ensino superior brasileiro apresentou acentuado crescimento após o golpe militar de 1964. Entretanto, esse crescimento ocorreu principalmente via instituições privadas não-universitárias, apesar da Reforma Universitária de 1968 (Lei Federal 5.540/68) ter adotado o modelo universitário centrado na pesquisa. No período entre 1960-1980 houve um crescimento impressionante das matrículas, na ordem de 1.340%, que resultou em 1.280.000 de alunos matriculados em instituições de educação superior,

sendo a sua maioria na rede privada. (BRASIL, 2000, p.4). No período de 1980 à 1995 o ritmo de crescimento da educação superior estagnou. Na década de 80 a evolução das matrículas ficou abaixo do crescimento populacional. A partir do governo FHC, o ritmo de crescimento das matrículas foi retomado.

De acordo com o MEC:

Nos últimos quatro anos, a matrícula no ensino superior cresceu mais, em termos absolutos, do que nos 14 anos anteriores. Houve um incremento de 424 mil matrículas. Em 1998, o país tinha 2,1 milhões de alunos no ensino superior, um acréscimo de 28%, em relação a 1994. É um avanço impressionante, considerando-se que, de 1980 a 1993, a expansão do ensino superior foi de apenas 20,6%. (BRASIL, 2000, p. 6).

Esse “avanço impressionante”, comemorado pelo MEC, ocorreu de forma mais intensa nas instituições privadas, conforme demonstra Sguissard (2000a, p.14):

Fontes oficiais (MEC/Inep, 1999) informam que os alunos matriculados em Instituições de Ensino Superior (IES) no Brasil somavam 2,125 milhões, assim distribuídos: 1.442.384 em instituições privadas (aqui incluídos os 121.155 das IES municipais), isto é, 67,8% do total, e 683.574 em instituições públicas (408.640 nas IES federais ou 19,3%, e 274.934 nas IES estaduais ou 12,9%), isto é, 32,2%. Em 1997 esses percentuais eram: IES privadas, 64%, IES públicas, 36%. [...] **de 1994 a 1998 os efetivos discentes aumentaram 36% nas IES privadas, apenas 12,4 nas IES federais e 18,5% nas IES estaduais**, isto é, no quadriênio as matrículas na rede privada aumentaram duas vezes as da rede estadual e três vezes as da rede federal. Com 67,8% dos efetivos discentes, o setor privado ultrapassa em 1998 os 2/3 do total de estudantes de nível superior no país. (grifo nosso)

Os números acima demonstram que as políticas adotadas pelo governo FHC têm de fato estimulado o desenvolvimento de instituições privadas⁹². Quanto

⁹²De acordo com a Revista Isto é Dinheiro, em matéria veiculada em 05 de junho de 2002 (p.44), o ritmo de crescimento de novas instituições de ensino superior no Brasil é vertiginoso. Três novas instituições particulares são abertas por semana no Brasil. Em 1995, início do governo FHC, havia 648 instituições de ensino superior particulares. Desde então, foram criadas 1.003 novas faculdades. A cada semana dentro desse universo de faculdades são criados dez novos cursos para as mais diversas profissões. Em 1995 havia 3.500 cursos, atualmente existem 16.386. Nos últimos quatro anos, o número de vagas tem crescido 17% ao ano. Há 2,2 milhões de alunos matriculados nessas faculdades, 1 milhão a mais que em 1985.

à recomendação do Banco para que os governos dos “países em desenvolvimento” implementem uma diferenciação entre as instituições de educação superior, com o estímulo à criação de instituições não-universitárias, o governo de FHC tem se esmerado para colocar em prática tal recomendação. De acordo com o MEC:

A partir de 1995, procuramos imprimir uma visão ampla do ensino superior, entendendo-o como um conjunto complexo de instituições públicas e privadas, do qual **as universidades são uma parte do sistema, mas que, por sua própria natureza, não podem e não devem responder a todas as demandas da sociedade em matéria de ensino pós-secundário.** A primeira providência deste governo foi a aprovação da Lei n. 9.131, de dezembro de 1995, que reformulou o Conselho Nacional de Educação e redefiniu as bases da criação de novas instituições, tendo em vista a expansão com qualidade para fazer frente à crescente demanda por ensino superior. (BRASIL, 2000, p. 2, grifo nosso).

O MEC afirma que o ensino superior brasileiro vem passando por um processo de “profundas transformações”. Esse processo estaria “alicerçado em alterações de caráter quantitativo, qualitativo, institucional e legal” e “orienta-se por cinco princípios gerais: **expansão, diversificação do sistema**, avaliação, supervisão, qualificação e modernização” (BRASIL, 2000, p. 8, grifo nosso). A LDB (Lei Federal 9394/96), de acordo com o MEC, cumpre papel fundamental na implementação dessas transformações e a partir da promulgação dessa Lei promoveu-se a diversificação do sistema com a criação das novas figuras jurídicas dos centros universitários e faculdades integradas “para propiciar a expansão do ensino superior com mais liberdade na criação de novos cursos, nas instituições não-universitárias que se destaquem pela qualidade.” (BRASIL, 2000, p.5)

O maior empresário da educação do país, João Carlos Di Genio⁹³, em entrevista concedida à Revista Istoé Dinheiro⁹⁴, revelou a principal vantagem de um centro universitário. Perguntado se faculdade era um bom negócio, Di Genio respondeu: “Para os centros universitários, é excelente. Eles têm todas as

⁹³Proprietário do Grupo Objetivo e da Universidade Paulista (UNIP) que atendem 400 mil alunos e empregam 15 mil funcionários.

⁹⁴A entrevista concedida pelo empresário foi publicada pela revista (nº 249, p. 45), em 05 de junho de 2002.

regalias de uma universidade, mas **não precisam fazer pesquisa. Conseguem, assim, rodar um folha de pagamentos 40% menor do que as universidades**” (apud STUDART, 2002, p. 45, grifo nosso). Nos parece que esse é o motivo que tem levado o governo federal a estimular a organização de centros universitários. Di Genio, talvez sem intenção, acabou revelando os limites da expansão do ensino superior, via iniciativa privada, como forma de democratizar o acesso ao ensino superior. De acordo com o empresário: “Hoje **há vagas para todos, o que não há é dinheiro para pagar as mensalidades**. A inadimplência está entre 35%.” (apud STUDART, 2002, p. 45, grifo nosso).

Para exemplificar o processo de diferenciação institucional, que vem sendo implementado na educação superior, o MEC faz referência aos cursos seqüenciais, nova modalidade de ensino criada a partir da LDB que “não se confunde com os cursos tradicionais de graduação e representa uma relevante alternativa para o acesso dos estudantes ao ensino pós-médio” (BRASIL, 2000, p.5). Tais cursos poderão oferecer aos alunos um diploma de formação de nível superior ao final de apenas dois anos letivos. Sem dúvida, essa é uma forma de superar, de forma rápida e barata, os inconvenientes indicadores⁹⁵ nas estatísticas oficiais que situam o Brasil como um dos piores países da América Latina quanto ao acesso à formação em nível superior. O documento do MEC indica essa preocupação de forma muito transparente.

Nos Estados Unidos, no Canadá e nos países europeus, os cursos seqüenciais já absorvem grande parte da demanda por vagas no ensino superior. **A expectativa do governo é de que eles se tornem fundamentais para massificar o acesso ao ensino superior no Brasil.** (BRASIL, 2000, p. 9, grifo nosso)

Ao lado dos cursos seqüenciais, a educação à distância é citada como parte desse processo de diferenciação que vem sendo implementado no Brasil e como forma de atender a demanda crescente por educação superior. O MEC planejava implementar, ainda no ano 2000, um projeto de Universidade Virtual, a

⁹⁵De acordo com o MEC, apenas 7,7% da população brasileira de 20 a 24 anos freqüentam o ensino superior, uma das menores taxas do mundo. A taxa de escolarização bruta (relação entre o total de matrículas, independentemente da faixa etária dos alunos, e o total da população de 20 a 24 anos) é de 13%. Esta taxa é inferior à da Argentina (39%), Chile (27%) e Bolívia (23%). A comparação com os países desenvolvidos mostra-se ainda mais cruel. Nos Estados Unidos, a taxa de escolarização bruta no ensino superior é de 80%, na França, 50%, na Inglaterra, 48% e na Espanha, 46%. (BRASIL, 2000, p.6)

UNIREDE, proposta por um grupo de reitores de universidades públicas, que pretendia oferecer em 2001 cem mil vagas em cursos de graduação para professores da educação básica. De acordo com o MEC, essa iniciativa abriria a perspectiva de formação em massa de professores em nível superior, exigência da LDB: “o grande desafio é formar cerca de 600 mil docentes” (BRASIL, 2000, p. 9).

Essas alternativas que vêm sendo buscadas pelo MEC estão em conformidade com as orientações do Banco Mundial e ampliam ainda mais o fosso que divide as instituições de educação superior no Brasil entre universidades - que desenvolvem atividades de ensino, pesquisa e extensão - e as outras diferentes instituições que desenvolvem apenas atividades voltadas ao ensino. Sguissardi (2000a, p. 21) afirma que atualmente as universidades perfazem apenas 15,7% do total das instituições de educação superior do país, se levadas em consideração as determinações do Decreto 2.306/97⁹⁶. Esse Decreto previa a obrigatoriedade da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão para que uma determinada instituição fosse reconhecida como universidade. A pesquisa, segundo esse autor, se desenvolve normalmente nas universidades que possuam programas de pós-graduação *strictu sensu* consolidados e isso ocorre em aproximadamente 1/3 das universidades públicas, ou seja, em torno de apenas 1/5 dos estudantes brasileiros obtém a sua formação de nível superior em universidades de fato, em instituições que desenvolvem a pesquisa.

Quanto ao financiamento da educação superior no Brasil, o Banco Mundial situava o Brasil como um dos países do mundo com o mais alto percentual de matrículas no ensino superior privado. É evidente que essa referência do Banco ao caso Brasileiro é apresentada como um ponto positivo, como um exemplo de ampliação do acesso à educação superior “sem que isso represente um peso insustentável para o orçamento governamental.” (BANCO MUNDIAL, 1995a, p 37)

⁹⁶Esse decreto determinava em seu artigo 8º: “Quanto à sua organização acadêmica, as instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino classificam-se em: universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades e institutos superiores ou escolas superiores”. O artigo 9º determinava que “As universidades, na forma do disposto no art. 207 da Constituição Federal, caracterizam-se pela indissociabilidade das atividades de ensino, de pesquisa e de extensão, atendendo ao disposto no art. 52 da Lei 9.394 de 1996”. O decreto 2.306/97 foi revogado pelo decreto nº 3.860/01 que dispôs “sobre a organização do ensino superior, a avaliação dos cursos e instituições” e manteve o espírito do decreto 2.306/97, ao estabelecer que “Quanto à sua organização acadêmica, as instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino, classificam-se em: I – universidades; II – Centros universitários; e III – faculdades integradas, faculdades, institutos ou escolas superiores.”

No Brasil, de acordo com Sguissard (2000a, p. 22)

O Estado, ou o Fundo Público cobre os custos da IES públicas que atendem menos de 1/3 dos estudantes do ensino superior, isto é, de 32,2% dos 2,125 milhões. O Brasil situa-se, assim, entre os países do mundo com menor percentual de cobertura oficial dos custos de formação de estudantes do ensino superior [...]

No caso das instituições privadas, como já referido, o Banco recomenda que os governos implementem programas de assistência financeira para permitir aos estudantes necessitados o acesso à educação superior. O Brasil implementa esse programa de assistência por meio do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). Esse Fundo foi criado em maio de 1999, em substituição ao antigo Crédito Educativo, e naquele ano concedeu empréstimos para 49.200 estudantes, perfazendo uma cobertura de ínfimos 3,4% do total dos alunos matriculados nas instituições privadas⁹⁷ (SGUISSARDI, 2000a, p. 22). Esses números demonstram os limites da proposta de “apoio financeiro aos necessitados” e deixam antever quem pagará a conta pela expansão privada da educação superior.

Quanto à forma de alocação dos recursos financeiros às universidades federais o MEC faz coro ao discurso do Banco Mundial e condena os chamados critérios políticos e a ausência de indicadores de desempenho que prevaleciam anteriormente na confecção dos orçamentos das universidades federais. Demonstrando a convergência do governo brasileiro com as propostas de adoção de modelos de financiamento baseados em indicadores de desempenho, o MEC defende a adoção de uma nova matriz de financiamento. No “Comunicado às universidades federais” (BRASIL, 2001a) o MEC propõe uma nova sistemática de destinação de recursos às universidades federais, com base em critérios previamente definidos, que privilegiem o desempenho de cada instituição: “mais recursos, maior associação com mérito e menos política na distribuição de

⁹⁷Conforme informações disponibilizadas pelo MEC houve uma ampliação da cobertura do FIES. Entretanto, essa ampliação não desautoriza a conclusão que tal programa, de apoio aos estudantes necessitados, continua sendo bastante limitado. De acordo com o MEC e a Caixa Econômica Federal no ano de 1999 foram beneficiados, com o FIES, 67.202 estudantes; em 2000, 102.501; e em 2001, 151.225. De acordo com o último censo do MEC (junho /02) havia 2.091.529 alunos matriculados em instituições privadas de ensino superior no Brasil. Assim, os 151.225 estudantes beneficiados pelo FIES, em 2001, representavam 7,23% do total dos alunos matriculados nas instituições privadas.

verbas” (Brasil, 2001a, p. 6). De acordo com o MEC:

Em relação à distribuição desse total dos recursos entre as IFES, mudanças profundas vêm ocorrendo nos critérios de alocação. Após uma série de estudos e discussões, o MEC adotou uma nova sistemática de financiamento, que passou a privilegiar exclusivamente o desempenho acadêmico-institucional em substituição ao modelo anterior, pautado basicamente por critérios históricos que pouco tinham a ver com a avaliação. Até 1998, apenas 1% do total dos recursos repassados pelo MEC às universidades dependia de indicadores de qualidade. Percentual de 9% tinha relação com componentes físicos relacionados ao tamanho da instituição e, portanto, embutia um componente histórico de tamanho. E 90% eram divididos diretamente de acordo com um percentual historicamente definido. As mudanças permitiram aplicar melhor e de forma mais conseqüente os recursos disponíveis. (BRASIL, 2001a, p. 6)

Apesar do governo federal propagandear que, com a adoção dessa nova sistemática de destinação de recursos, tem ampliado o orçamento das universidades federais, Sguissardi (2000b) demonstra, conforme a tabela abaixo, a redução progressiva do financiamento estatal, em termos absolutos e proporcionais, das instituições federais de educação superior.

Tabela 1: Despesas com as IFES relativas às despesas correntes da União, sem inativos, pensionistas e precatórios – valores em R\$ milhões, a preço de janeiro de 2000 (IGP-DI, FGV)

ano	Desp. Correntes da União*	Desp. IFES**	%
1995	201.965	5.719	2,83
1996	209.795	5.070	2,42
1997	217.054	4.704	2,17
1998	243.098	4.848	1,99
1999	250.141	4.934	1,97

FONTE: SGUISSARD (2000b).

*Dados da Execução Orçamentária do Governo Federal, 1995, 1996, 1997, 1998 e 1999. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional.

** Fonte: ANDIFES

A tabela acima demonstra que no período entre 1995 e 1999 o governo federal reduziu em 30,39% as despesas com as instituições federais de ensino superior, ao mesmo tempo em que aumentou o número de alunos matriculados nessas instituições. Como vimos anteriormente, no período entre 1994 e 1998, houve um crescimento de matrículas nas universidades federais de 28%.

Ao mesmo tempo em que se reduz o financiamento público às instituições federais, os cofres públicos têm sido generosos com as instituições privadas. Leher; Lucas (2001, p. 4) denunciam essa situação revelando em números o significado dessa “generosidade”: “Assim, em nítido contraste com a redução do financiamento das federais, em apenas dois anos o BNDES liberou R\$ 750 milhões para as instituições privadas.”

O governo brasileiro, dessa forma, cumpre as recomendações do Banco para ampliar o atendimento à demanda por ensino superior, estimulando a iniciativa privada, aumentando o número de matrículas nas universidades federais sem, no entanto, ampliar os seus gastos. O MEC explicita esse objetivo afirmando que:

Os principais indicadores mostram que as universidades públicas federais têm condições de ampliar de forma considerável o número de alunos sem a necessidade de aumentar, na mesma proporção, o número de professores (...) A expansão do ensino superior pressupõe ainda uma melhoria da eficiência do sistema, particularmente das instituições públicas federais, que apresentam uma despesa por aluno muito elevada. **A atual estrutura suporta assim, um substancial incremento de vagas com a simples eliminação da capacidade ociosa dessas instituições.** (BRASIL, 2000, p. 20, 26, grifo nosso).

A defesa da ampliação das matrículas nas instituições federais sem o aumento dos custos, com a melhoria da eficiência, vem acompanhada do discurso que reafirma a contraposição entre a educação básica e a educação superior, esta última caracterizada como uma área de privilégios e de iniquidades. De acordo com o MEC:

O Brasil coloca-se nos dois extremos: se, por um lado apresenta os menores patamares de gasto por aluno na educação básica, por outro possui, junto com os Estados Unidos, o gasto mais elevado no ensino superior. (BRASIL, 2000, p. 21).

Os representantes do MEC, ao que parece, não atualizaram o discurso e continuam a reafirmar a velha tese da centralidade da educação básica. Essa tese já foi abandonada, teoricamente, pelo Banco em seu último documento sobre educação superior⁹⁸.

⁹⁸ “La educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas” (2000).

Para explicar o aumento verificado do número de alunos matriculados nas instituições federais, sem a necessidade de contratação de professores, o MEC destaca que a implantação da Gratificação de Estímulo à Docência (GED), em 1998, foi fundamental para que isso ocorresse.

A implementação da GED integra a política do MEC de prioridade à graduação, ou seja, ao desenvolvimento das atividades de ensino. Essa medida atende dois objetivos na perspectiva da diferenciação institucional. Por um lado estimula a implantação de políticas de pessoal diferenciadas no interior de uma mesma instituição, destruindo na prática a isonomia salarial e a carreira única. A respeito dessa situação, o documento do MEC afirma: “Em um sistema universitário onde a isonomia significava salários e reajustes independentes do mérito e do desempenho do professor, a instituição da Gratificação de Estímulo à Docência foi uma medida revolucionária” (BRASIL, 2000, p. 17). Por outro lado, a GED estimula financeiramente os docentes a abandonarem gradualmente suas atividades de pesquisa, consideradas muito onerosas, priorizando o desenvolvimento de atividades de ensino. Sem nenhum rodeio o MEC esclarece as suas intenções:

A GED está funcionando como um atrativo aos professores que, antes, preferiam se afastar da sala de aula e se dedicar à pesquisa. Graças a esse movimento, o número de vagas das universidades federais pode aumentar 40%, até 2002, sem que sejam contratados novos professores. (BRASIL, 2000, p. 21, grifo nosso).

A implantação da GED, associada aos dispositivos da LDB que prevêem a possibilidade de implantação de Planos de Cargos, Carreiras e Salários diferenciados e individualizados em cada instituição, integra um conjunto de medidas que têm precarizado as condições de trabalho dos servidores das universidades federais. A GED instituiu uma diferenciação entre os docentes. Essa diferenciação particulariza a sua relação de trabalho com a instituição, dificultando a busca de soluções coletivas aos problemas enfrentados pelo conjunto dos trabalhadores das universidades federais.

O MEC tenta ocultar o real significado da implantação da GED para a organização do trabalho docente. Num jogo de palavras afirma que, diante da

impossibilidade da ampliação de despesas, “ a política de remunerações praticada pelo Governo constitui uma resposta justa e inteligente aos desafios do desenvolvimento das instituições e da valorização dos servidores.” (BRASIL, 2001, P.5)

A implantação da GED ocasionou grande impacto no padrão de gestão universitária. De acordo com análise de Catani; Oliveira (1999, p. 66, 67) nas universidades federais:

[...] verifica-se a preocupação institucional em adequar, registrar, controlar e uniformizar o desempenho docente, nas áreas de ensino, pesquisa, extensão e administração. Por outro lado, atualmente cada docente empenha-se em adequar as atividades acadêmicas aos itens mais pontuados pela GED. A *aula* tornou-se o objeto mais significativo dessa adequação, sacrificando-se atividades de pesquisa, de extensão e administrativas. Em geral, vem sendo observado que “o docente prefere dar aulas para atingir maior pontuação”, o que explicita o desestímulo às *atividades fora da sala de aula* ou que não sejam consideradas horas-aula.

Quanto às implicações da GED em relação à carreira dos docentes das universidades federais, Catani; Oliveira (1999, p. 73) afirmam que:

[...] a diferenciação da remuneração, bem como a instalação do processo de competição no trabalho acadêmico, ao qual tudo indica, está criando a **predisposição comportamental** docente para **aceitar** o fim da carreira única, como prevê a proposta de autonomia universitária do MEC. Em outras palavras, a GED significa o pontapé inicial para o surgimento de novas formas de incentivos individuais, coletivos e institucionais, bem como para a instalação de carreiras diferenciadas em universidades federais. (grifo no original)

Ao analisar o processo de deslocamento das relações do trabalho na universidade para a esfera privada, Leher chama a atenção para a proposta do governo federal de contratação de docentes, nas instituições federais de educação superior, por meio do regime de emprego público. A aprovação do projeto de emprego público, para docentes nas universidades federais, seria a culminância do processo de precarização do trabalho docente com o fim da carreira unificada e da isonomia salarial. De acordo com Leher (2001, p. 177-178):

Caso fosse aprovado, o contrato de trabalho do professor com

sua instituição seria regido por um contrato de natureza privada (CLT). Entre as diversas implicações, a estabilidade no emprego seria perdida e a aposentadoria dar-se-ia pelo Regime Geral da Previdência. Em suma, perda da aposentadoria integral. Ademais, nas sucessivas versões, estão previstas novas modalidades de docentes: o professor pomposamente denominado de “conferencista”, como apareceu em alguns textos anteriores, exclusivamente voltado para o ensino, com regime de doze horas, sem carreira; em outras versões temos o professor auxiliar como correspondente ao atual substituto – docente de contrato temporário e desvinculado da pesquisa. Com isso o governo pretende concluir o fundamental da reforma da universidade brasileira.

Demonstrando persistência em seu objetivo de opor à autonomia universitária, consagrada na Constituição Federal, a autonomia financeira preconizada pelo Banco Mundial, o MEC continua insistindo em desconstitucionalizar e regulamentar a autonomia das universidades brasileiras. O MEC insiste em vincular a concessão da autonomia às universidades ao uso mais eficiente dos recursos públicos. Dessa forma, reafirma a autonomia financeira como instrumento a ser concedido às universidades para que as mesmas racionalizem os seus custos e diversifiquem as suas fontes de financiamento.

Garantir autonomia administrativa, financeira e patrimonial às instituições federais de ensino superior é um dos grandes objetivos que o governo espera cumprir, para que as universidades possam desempenhar de forma mais ágil e efetiva o seu papel na sociedade. O Ministério da Educação está convencido de que somente com a plena autonomia universitária será alcançada maior eficiência no uso dos recursos públicos, que passarão a estar vinculados à eficácia na gestão e ao desempenho de cada instituição. (BRASIL, 2000, p.16)

O governo federal, firme no seu propósito de levar a cabo a reforma definitiva da educação superior no Brasil, vem perseguindo um dos seus objetivos, ainda não alcançados, que é introduzir o financiamento privado das instituições públicas de educação superior, por meio da cobrança de mensalidades dos estudantes das universidades públicas. Para isso preciso alterar o artigo 206 da Constituição Federal que garante a gratuidade do ensino nos estabelecimentos oficiais/estatais de ensino ou modificar a personalidade

jurídica das universidades públicas.

A respeito das diversas ações desencadeadas pelo governo para atingir os seus objetivos Leher (2001, p. 175) esclarece que:

Para alcançar esse objetivo o governo federal vem utilizando-se de diversas táticas com vistas a derrotar aqueles que se opõem ao seu projeto de reformas. O ardil do executivo, em poucas palavras, consiste em lançar uma série de instrumentos jurídicos sobre o mesmo tema, modificando aspectos secundários, a pretexto de “escutar a comunidade”; [...] Entretanto as várias versões são, no fundamental, fiéis ao projeto maior que orienta as ações governamentais. Foi assim com as diversas versões da LDB. E o mesmo está ocorrendo com os projetos de autonomia e, mais recentemente, de emprego público.

Outro instrumento utilizado pelo governo federal para implementar a sua política em relação à educação superior foi o Plano Nacional de Educação (PNE). A forma de construção do PNE, remetido pelo governo federal ao Congresso, constituiu-se numa prova a mais da opção centralizadora do governo federal. Tal opção tem reduzido drasticamente o espaço de participação do conjunto da sociedade na discussão e elaboração das políticas educacionais. A LDB, afinada com o espírito centralizador do governo federal, previu que o PNE deveria ser elaborado exclusivamente pelo MEC, em sintonia com a Declaração Mundial sobre a Educação para Todos (art. 87 § 1º).

5.5 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E SUAS REPERCUSSÕES PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR E A AUTONOMIA UNIVESITÁRIA

A determinação da LDB para que o PNE fosse elaborado em sintonia com a “Declaração Mundial de Educação para Todos” foi ao encontro das determinações dos organismos internacionais no sentido de priorizar a educação básica. Essa determinação se refletiu na definição das metas para o ensino superior presentes no PNE aprovado pelo Congresso. Para Horta (apud NEVES, 2000, p. 161)

O Plano Nacional de Educação previsto na LDB não se confunde

com o Plano Nacional de Educação previsto na Constituição de 1988. A Constituição prevê o estabelecimento de um Plano de Educação visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, enquanto o plano de Educação previsto na LDB refere-se, sem dúvida, à educação básica, como se pode deduzir da referência à Declaração Mundial sobre a Educação para Todos.

As metas aprovadas pelo PNE repercutem negativamente sobre as universidades e as determinações do artigo 207 da Constituição Federal, na medida em que essas metas se associam às orientações do Banco Mundial no sentido de priorizar a diferenciação institucional e a diversificação das fontes de financiamento das universidades públicas. O PNE reforça as orientações com objetivo de estimular o desenvolvimento de instituições privadas de educação superior e, também, de “universidades de ensino”. As “universidades de ensino” contrariam as disposições do artigo 207 da Constituição. Esse artigo caracterizou as universidades como instituições que deverão obedecer ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

O antagonismo que tem marcado a relação entre o governo federal e as diversas entidades representativas, dos diferentes segmentos da educação brasileira, espalhou-se no Congresso Nacional, com a apresentação de duas propostas de Plano Nacional de Educação⁹⁹. Essas propostas estavam anexadas aos dois projetos de lei apresentados na Câmara dos Deputados¹⁰⁰.

O PNE começou a tramitar na Câmara dos Deputados, em 10 de fevereiro de 1998, com a apresentação do projeto do deputado Ivan Valente. Em 14 de maio de 1999 foi aprovado, na Câmara, o substitutivo apresentado ao projeto do deputado Ivan Valente. Em seguida o substitutivo foi encaminhado ao Senado Federal. No dia 14 de dezembro de 2000 o Plenário do Senado aprovou o Projeto

⁹⁹Para maiores informações sobre as duas propostas de Plano Nacional de Educação apresentadas na Câmara Federal, consultar: SAVIANI, D. **Da nova LDB ao novo plano nacional de educação**: por uma outra política educacional. 3.ed.rev. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

¹⁰⁰De acordo com Didonet (2000, p. 20) o deputado Ivan Valente (PT/SP) apresentou, em 10 de fevereiro de 1998, o projeto de lei nº 4.115. Tal projeto era o resultado do II Congresso Nacional de Educação (CONED). O CONED contou com a participação de vários segmentos sociais (entidades, movimentos, fóruns, associações, sindicatos da área de educação). O segundo projeto foi apresentado pelo Poder Executivo. Esse projeto, identificado pelo nº 4.173, foi apresentado em 11 de fevereiro de 1998. Foi elaborado pelo MEC, após consulta a várias entidades educacionais e seminários regionais para coleta de sugestões.

de Lei que instituiu o PNE e seu anexo, o próprio Plano Nacional de Educação (DIDONET, 2000). Em 09 de janeiro de 2001, o presidente da república sancionou a Lei nº 10.172 que “aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.”

A respeito das diferenças qualitativas entre a proposta de PNE, construído no II CONED, e o PNE proposto pelo governo federal, Neves (2000) afirma que tais diferenças devem ser buscadas nos enunciados de seus projetos de sociedade e de educação subjacentes a cada uma das propostas. Sobre a proposta de PNE apresentada pelo governo federal, a autora conclui:

Tendo em vista, ainda, a associação passiva do Brasil e do brasileiro aos novos requerimentos do jeito capitalista de pensar, sentir e agir, a proposta do PNE do governo prioriza, na formação do trabalho complexo, as atividades de ensino e de extensão, em detrimento do desenvolvimento das atividades de pesquisa. É por isso que este plano condena o aprisionamento ao modelo único de “universidade de pesquisa”, defendendo inversamente uma formação de nível superior mais flexível, realizada em estabelecimentos que não exijam a indissociabilidade entre ensino e pesquisa. (NEVES, 2000, p. 178).

Pretendemos destacar, a seguir, sucintamente, as principais implicações do PNE (Lei Federal nº 10.172/01) para a educação superior no Brasil.

O PNE aprovado pelo Congresso incorporou, no fundamental, as proposições do governo federal expressas no projeto de lei remetido pelo Poder Executivo. Alguns tímidos avanços que a oposição conseguiu subscrever no PNE foram posteriormente vetados pelo presidente da república. Assim o PNE se constitui num instrumento legal adicional para colocar em prática as diretrizes da política educacional oficial.

O PNE se compõe de duas partes. Na primeira parte há uma introdução onde se faz um histórico breve resgatando, a partir da instalação da república, as discussões com vistas à elaboração e aprovação de um Plano Nacional de Educação. Depois, ainda na introdução, são descritos os objetivos e prioridades do PNE. Na segunda parte do documento aprovado, para cada nível e modalidade de ensino são apresentados um diagnóstico, as diretrizes, os objetivos e metas com vistas a enfrentar os problemas diagnosticados. É

interessante observar que para cada um dos objetivos e metas aprovados é definida a esfera de governo (União, estados e municípios) responsável pela implementação de tais objetivos e metas.

Na introdução do PNE, na explicitação de seus objetivos e prioridades, o discurso que enfatiza a crise fiscal como justificativa para a priorização da educação básica aparece com bastante destaque. Afirma-se que:

[...] os recursos financeiros são limitados e [...] a capacidade para responder ao desafio de oferecer uma educação compatível, na extensão e na qualidade, à dos países desenvolvidos precisa ser construída constante e progressivamente, são estabelecidas prioridades neste plano, segundo o dever constitucional e as necessidades sociais. (BRASIL, 2001b, p. 35).

O PNE estabelece como prioridade nº 1 a “Garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino.” (BRASIL, 2001b). Como 2ª prioridade o PNE determina a

Garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram. A erradicação do analfabetismo faz parte dessa prioridade, considerando-se a alfabetização de jovens e adultos como ponto de partida e parte intrínseca desse nível de ensino. (BRASIL, 2001b).

Quanto ao ensino fundamental, o PNE é bastante taxativo sobre as responsabilidades das diferentes esferas de governo. O PNE determinou que **cabará ao poder público garantir o ensino fundamental** obrigatório para as crianças e para aqueles que a ele não tiveram acesso na idade própria.

Quanto aos demais níveis de ensino (infantil, médio e superior) o PNE estabeleceu uma baixa prioridade. Pois, determinou apenas a sua gradual expansão, “a garantia crescente de vagas”. O compromisso do poder público se revelou bastante limitado. Diferente do que ocorreu com o ensino fundamental, o PNE não estabeleceu a obrigação do poder público em garantir o acesso de todos a esses níveis de ensino. Os objetivos e metas da educação superior no PNE e os vetos do presidente da república revelam, de forma mais explícita, a decisão política do governo federal em priorizar a educação superior pública.

No diagnóstico sobre o sistema de educação superior e nos objetivos e metas definidas para atender esse nível de ensino, é possível perceber uma similitude entre o PNE e as orientações que vêm sendo veiculadas pelo Banco Mundial. Essa similitude, como demonstrado no terceiro capítulo deste trabalho, não é obra do acaso.

No diagnóstico da educação superior, o PNE estabeleceu como grande problema a ser enfrentado a “explosão da demanda por educação superior.” A ampliação da demanda, segundo o PNE, resultaria “de fatores geográficos, do aumento das exigências do mercado de trabalho, além das políticas de melhoria do ensino médio.” O PNE constata um grande crescimento do número de matrículas nas instituições de educação superior¹⁰¹, mais acentuadamente nas instituições privadas. Constata também que o crescimento de matrículas no setor público se deveu ao crescimento de matrículas nas universidades públicas estaduais. Entretanto, apesar de reconhecer essa grande contribuição dos estados para a ampliação de matrículas na educação superior recomenda que tal ampliação “não deve ocorrer em detrimento da expansão com qualidade do ensino médio.”

O PNE recomenda que:

Para um desenvolvimento equilibrado e nos marcos do regime de colaboração, os recursos destinados pelos Estados à educação superior devem ser adicionais aos 25% da receita de impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento da educação básica. [...] À União atribui-se historicamente o papel de atuar na educação superior, função prevista na Carta Magna. As instituições públicas deste nível de ensino não podem prescindir do apoio do Estado. [...] Há que se pensar, evidentemente, em racionalização de gastos e diversificação do sistema, mantendo o papel do setor público. (BRASIL, 2001b).

Esse diagnóstico, evidentemente, vai determinar os objetivos e metas consagradas no PNE. A partir do diagnóstico é possível retirar algumas conclusões preocupantes. O governo federal, apesar de reconhecer a grande contribuição dos estados para a ampliação das matrículas na educação superior

¹⁰¹De acordo com informações contidas no PNE, o índice de crescimento de matrículas, por dependência administrativa, no período entre 1988 e 1998, foi o seguinte: 2,9% nas instituições públicas federais; 44,1% nas instituições públicas estaduais; 57,8% nas instituições municipais e 43,9% nas instituições privadas.

pública, acaba recomendando que os estados priorizem o atendimento ao ensino médio. A União avoca para si a responsabilidade pela oferta de educação superior sem, entretanto, assumir um compromisso efetivo com a ampliação de matrículas nas instituições públicas federais. Reafirma-se o discurso sobre a necessidade de racionalizar os custos e diversificar o sistema de ensino superior.

Quanto à diversificação do sistema de ensino superior, o governo federal para atender o problema da demanda crescente, retoma as disposições da LDB e propõe a oferta de cursos pós-secundários¹⁰², forma rápida e menos onerosa de “resolver” o problema.

Como estratégia de diversificação, há que se pensar na expansão do pós-secundário, isto é na formação de qualificação em áreas técnicas e profissionais. A própria modulação do ensino universitário, com diploma intermediário, como foi estabelecido na França, permitiria uma **expansão substancial do atendimento nas atuais instituições de educação superior, sem custo adicional excessivo.** (BRASIL, 2001b, grifo nosso).

O PNE é bastante explícito ao apresentar a proposta governamental para a expansão da educação superior. Uma expansão calcada na oferta de cursos técnicos e profissionalizantes de curta duração e de baixo custo. Essa fórmula parece sintetizar as respostas do governo federal em relação à grande demanda por educação superior. A “universidade de ensino” é consagrada como a instituição preferencial para a organização de tais cursos. Pois, a “universidade de pesquisa” além de muito onerosa é desnecessária, dispensável para a formação aligeirada que o governo federal quer implementar.

A preferência governamental pela diversificação do sistema, com base no modelo “universidade de ensino” em detrimento da “universidade de pesquisa”, aparece nas diretrizes do PNE para a educação superior da seguinte forma:

O sistema de educação superior deve contar com um conjunto diversificado de instituições que atendam a diferentes demandas e funções. Seu núcleo estratégico há de

¹⁰²Para Neves (2000, p. 173) “Ensino pós-médio no PNE do governo, é a formação de nível superior de menor duração, que pode atender a muitas necessidades de qualificação em áreas técnicas e profissionais. O Plano oferece como modelo de ensino pós-médio, a modulação do ensino universitário, com diploma correspondente ao nível superior de ensino.” Os cursos seqüenciais previstos na LDB e já regulamentos seriam os instrumentos para colocar em prática a diversificação proposta no PNE.

ser composto pelas universidades, que exerçam funções que lhe foram atribuídas pela Constituição: ensino, pesquisa e extensão. [...] Deve-se ressaltar, também que as instituições não vocacionadas para a pesquisa, mas que praticam ensino de qualidade e, eventualmente, de extensão, têm um importante papel a cumprir no sistema de educação superior e sua expansão, devendo exercer inclusive prerrogativas de autonomia. É o caso dos centros universitários. (BRASIL, 2001b)

Assim, pela citação anterior, conclui-se que “universidade de pesquisa”, “núcleo estratégico do sistema” deverá se constituir numa exceção à regra¹⁰³. A prioridade é a diversificação do sistema de ensino superior estimulando a organização de instituições não-universitárias, especialmente por parte da iniciativa privada. O governo federal não assumiu o compromisso em criar novas instituições públicas, na esfera da União, para atender a demanda crescente por educação superior.

Os objetivos e metas estabelecidos para a educação superior, evidenciam esse posicionamento político do governo federal. É importante ressaltar que o PNE determinou 35 objetivos e metas para a educação superior. Desses objetivos e metas apenas 8 dependem da iniciativa exclusiva da União¹⁰⁴. Para a consecução dos outros 27 objetivos caberá à União apenas “colaborar” com as outras esferas de governo para que tais metas e objetivos se concretizem. Os objetivos e metas estabelecidos como responsabilidade da União, no geral, dizem respeito à determinação de políticas e à avaliação dos sistemas educacionais. São metas e objetivos que centralizam na esfera da União o processo de controle sobre os sistemas educacionais, cabendo a execução efetiva das políticas às outras esferas de governo. O PNE, coerente com a política oficial em curso, centraliza o processo de decisão e de avaliação e descentraliza a execução das políticas educacionais.

Para exemplificar a deliberada política de centralização na esfera da União

¹⁰³De acordo com o dicionário Aurélio, Núcleo é a parte central de um objeto, de densidade diferente da densidade da massa. Ao se estabelecer no PNE a idéia de um núcleo do sistema de educação superior, é possível deduzirmos que o governo federal pretende organizar um sistema de educação superior composto por instituições periféricas, não-universitárias contrapostas aos centros de excelência, as universidades (núcleo estratégico).

¹⁰⁴As metas que dependem da iniciativa exclusiva da União são identificadas no Plano Nacional com um asterisco (*) e as metas que dependem da iniciativa das outras esferas de governo (estados e municípios) e apenas da colaboração da União são identificadas com dois asteriscos (**).

sobre a definição de políticas e o processo de avaliação dos sistemas educacionais destacamos as seguintes metas e objetivos:

3. **Estabelecer uma política de expansão** que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do País*
6. **Institucionalizar um amplo e diversificado sistema de avaliação** interna e externa que englobe os setores público e privado, e promova a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica.*
11. **Estabelecer, em nível nacional, diretrizes curriculares que assegurem a necessária flexibilidade e diversidade nos programas de estudos oferecidos pelas diferentes instituições de educação superior**, de forma a melhor atender às necessidades diferenciais de suas clientela e às peculiaridades das regiões nas quais se inserem.*
14. A partir de padrões mínimos fixados pelo Poder Público, **exigir melhoria progressiva da infra-estrutura de laboratórios, equipamentos e bibliotecas, como condição para o recredenciamento das instituições de educação superior e renovação do reconhecimento de cursos.*** (BRASIL, 2001b, grifo nosso).

Destaque-se que a meta que definia de maneira mais concreta uma obrigação da União em expandir a rede federal de educação superior, foi vetada pelo presidente da república. Ficando claro que o governo federal avoca para si o direito de propor diretrizes e fiscalizar as instituições de educação superior desobrigando-se de qualquer meta que estabeleça como compromisso da União a expansão das universidades públicas federais. A meta vetada pelo presidente Fernando Henrique determinava, que caberia à União:

24. **Assegurar, na esfera federal, através de legislação, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior**, constituído, entre outras fontes, **por, pelo menos 75% dos recursos da União** vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, **destinados à manutenção e expansão da rede de instituições federais** (BRASIL, 2001b, grifo nosso).*

O presidente da república vetou essa meta do PNE, argumentando que:

Apesar de à primeira vista, parecer tratar-se de matéria programática, cuida-se na verdade, de tentativa de subvinculação de recursos já vinculados, buscando direcionar parcela destes à

constituição do Fundo voltado à manutenção e expansão da rede de instituições federais. (...) **Essa proposta não se mostra compatível** [...] uma vez que, diversamente do quanto pretendido, **O Plano Plurianual – PPA apresenta hipóteses diferentes de distribuição de recursos entre os diversos níveis de ensino.** (BRASIL, 2001c, grifo nosso)

É interessante recordar que no diagnóstico do PNE afirmou-se que “À União atribui-se historicamente o papel de atuar na educação superior, função prevista na Carta Magna.” Em função disso, o PNE recomendou que os estados deveriam priorizar os seus investimentos no ensino médio. Conclui-se então, que caberá às instituições privadas a responsabilidade principal pela expansão da educação superior brasileira. Pois, o governo federal, a quem caberia a responsabilidade pela expansão da educação superior, desobrigou-se de tal responsabilidade e, ainda, recomendou aos estados que priorizassem o ensino médio.

Para afastar qualquer dúvida sobre a sua política intencional de desobrigação com o ensino superior público, o governo federal também vetou a meta que estabelecia a necessidade de: “2. Ampliar a oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas, prevendo inclusive a parceria da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior.” (BRASIL, 2001b).

Os setores de oposição conseguiram fazer prevalecer essa meta, tímida, no texto final aprovado no Congresso. Tal meta procurava assegurar que pelo menos 40% das vagas da educação superior fossem oferecidas pelas universidades públicas. Ao que parece, essa meta constituía-se numa tentativa de estabelecer um limite, um teto ao crescimento da oferta do ensino superior privado. Tal crescimento se acentuou especialmente no governo Fernando Henrique¹⁰⁵.

¹⁰⁵De acordo com informações fornecidas pelo MEC **no período de 1980 a 1994, a evolução da matrícula**, por dependência administrativa, no Brasil foi a seguinte: 1) nas instituições públicas federais, houve uma evolução na ordem de 14,79%; 2) nas instituições públicas estaduais, 112,29%; 3) nas instituições municipais, 30,23% e 4) **nas instituições privadas, 9,66%**. Entretanto a partir da posse do presidente Fernando Henrique, diferentemente do período anterior, a maior evolução de matrículas se deu nas instituições privadas. De acordo com os dados fornecidos pelo MEC/INEP, no período entre o primeiro e o último ano do governo Fernando Henrique **(1995 a 2001)** verificou-se a seguinte evolução no número de alunos matriculados: 1) nas instituições públicas federais, houve uma evolução na ordem de 36,85%; 2) nas instituições públicas estaduais, 49,24%; 3) **nas instituições privadas, 97,47%**. Nas instituições municipais verificou-se uma regressão de 15,51%, do número de matrículas, em

A tentativa de estabelecer um limite para as instituições privadas foi desautorizada pelo veto presidencial. O presidente alegou que:

Não há no Plano Plurianual – PPA, sequer na Lei orçamentária, previsão de ampliação da oferta de ensino público nos níveis propostos, [...] se mostra incompatível com a Constituição, como também com as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal. (BRASIL, 2001c).

As instituições privadas permanecem livres para continuar crescendo, sem nenhuma limitação, e assim o governo federal deu um estímulo a mais para o desenvolvimento das instituições privadas, bem ao gosto das diretrizes do Banco Mundial.

Quanto ao objetivo de diversificação do sistema de ensino superior, com o estímulo à criação de instituições não-universitárias, o PNE estabeleceu metas com vistas a garantir esse objetivo. As metas aprovadas no PNE são as seguintes:

10. **Diversificar o sistema superior de ensino, favorecendo e valorizando estabelecimentos não-universitários** que ofereçam ensino de qualidade e que atendam clientela com demandas específicas de formação: tecnológica, profissional liberal, em novas profissões, para exercício do magistério ou de formação geral.**
11. **Estabelecer**, em nível nacional, **diretrizes curriculares que assegurem a necessária flexibilidade e diversidade nos programas de estudos oferecidos** pelas diferentes instituições de educação superior, de forma a melhor atender às necessidades diferenciais de suas clientela e às peculiaridades das regiões nas quais se inserem.*
13. **Diversificar a oferta de ensino, incentivando a criação de cursos noturnos com propostas inovadoras, de cursos seqüenciais e de cursos modulares**, [grifos nosso] com a certificação, permitindo maior flexibilidade na formação e ampliação da oferta de ensino.** (BRASIL, 2001b).

Essas metas confirmam o compromisso do governo federal com as recomendações do Banco Mundial no sentido de estimular a criação de instituições não-universitárias. Essas metas reafirmam a contraposição entre “universidade de ensino” de menor custo e “universidade de pesquisa”,

2001 se comparado ao ano de 1995.

consideradas onerosas e pouco apropriadas para satisfazer as múltiplas demandas por educação superior.

Quanto à autonomia universitária, o PNE estabeleceu como metas:

5. Assegurar efetiva autonomia didática, científica, administrativa e de gestão financeira para as universidades públicas.**
8. Estender, com base no sistema de avaliação, diferentes prerrogativas de autonomia às instituições não-universitárias públicas e privadas.* (BRASIL, 2001b).

O PNE reprisou o discurso governamental afirmando que é preciso garantir a efetiva autonomia das universidades, desqualificando com isso a autonomia já consagrada na Constituição federal e estabeleceu, ainda, a possibilidade de estender às instituições não-universitárias diferentes prerrogativas de autonomia. Essa meta recolocou a contraposição entre “universidade de ensino” e “universidade de pesquisa” e se vincula às disposições do parágrafo 2º do artigo 54 da LDB. De acordo com Saviani (1998, p. 1) estender a autonomia para instituições não-universitárias seria “uma fórmula para burlar o artigo 207 da Constituição Federal que afirma que as universidades obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.” Sendo a autonomia uma prerrogativa das universidades estariam sendo, na prática, instituídas “universidades de ensino”, universidades de segunda classe que não precisam desenvolver atividades de pesquisa.

Quanto ao fomento para o desenvolvimento da pesquisa, pelas instituições de ensino superior, o PNE previu como metas:

15. Estimular a consolidação e o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa das universidades, dobrando, em dez anos, o número de pesquisadores qualificados.**
18. Incentivar a generalização da prática da pesquisa como elemento integrante e modernizador dos processos de ensino-aprendizagem em toda a educação superior, inclusive com a participação de alunos no desenvolvimento da pesquisa.**
29. **Ampliar o financiamento público à pesquisa científica e tecnológica, através das agências federais e fundações estaduais de amparo à pesquisa e da colaboração com as empresas públicas e privadas, de forma a triplicar, em dez anos, os recursos atualmente destinados a esta finalidade.**** (BRASIL, 2001b, grifo nosso).

O presidente da república vetou a meta nº 29, numa clara demonstração que o governo federal não pretendia assumir um compromisso efetivo com a ampliação do investimento público para a educação superior. Para justificar o injustificável, o presidente argumentou que triplicar investimentos para o fomento à pesquisa científica e tecnológica seria contrário ao interesse público. De acordo com o presidente:

Estabelecer **o objetivo de triplicar o financiamento público**, como expresso na versão do Plano aprovado pelo Congresso, **contraria o interesse público** [grifos nosso] por não respeitar o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, já que a proposição não indica as fontes de compensação desse aumento permanente de despesas, sendo, pois, recomendável, o veto. (BRASIL, 2001c, grifo nosso)

Mantendo coerência com sua política de restrição de investimentos na educação superior, o presidente da república vetou também a meta nº 26 do PNE que determinava aos governos estaduais em colaboração com a União:

26. Ampliar o programa de crédito educativo, associando-o ao processo de avaliação das instituições privadas e agregando contribuições federais e estaduais, e, tanto quanto possível, das próprias instituições beneficiadas, **de modo a atender a, no mínimo, 30% da população matriculada no setor particular**, com prioridade para os estudantes de menor renda.** (BRASIL, 2001b, grifo nosso).

O presidente da república ao vetar essa meta alegou que

A aprovação do texto conforme proposto ensejaria o atendimento de uma clientela de 396 mil alunos¹⁰⁶, demandando significativo acréscimo de recursos sem a correspondente indicação da fonte de custeio pelo projeto de lei ou no PPA. [...] o que recomenda o veto tanto por inconstitucionalidade quanto por contrariedade ao interesse público. (BRASIL, 2001c).

O presidente da república vetou, ainda, duas outras metas do PNE que repercutiriam positivamente para o desenvolvimento das universidades públicas.

¹⁰⁶Como vimos anteriormente, no ano de 2001 foram beneficiados pelo FIES 151.225 estudantes, que representavam 7,23% do total dos alunos matriculados nas instituições privadas.

Tais metas estabeleciam o seguinte:

1. **Elevação, na década, através de esforço conjunto da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir o mínimo de 7%.** Para tanto, os recursos devem ser ampliados, anualmente, à razão de 0,5% do PIB, nos quatro primeiros anos do Plano e de 0,6% no quinto ano.*
13. Garantir recursos do Tesouro Nacional para o pagamento de aposentados e pensionistas do ensino público na esfera federal, excluindo estes gastos das despesas consideradas como manutenção de desenvolvimento do ensino.* (BRASIL, 2001b, grifo nosso).

Quanto à meta nº 13 do PNE que propunha excluir os gastos com aposentadorias e pensões, das despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino nas instituições públicas federais, o presidente, para vetá-la, alegou que tal procedimento traria:

[...] enorme encargo para os cofres públicos [...] além disso, a medida atribui, injustificadamente, tratamento diferenciado e privilegiado aos aposentados e pensionistas do ensino público, em detrimento dos demais aposentados e pensionistas. (BRASIL, 2001c)

O presidente vetou, também, a meta que propunha que, ao final dos dez anos de implementação do PNE, deveria ser investido na educação um montante de recursos na ordem de 7% do PIB. O presidente alegando que tal proposição contrariava a Lei de Responsabilidade Fiscal (por não indicar a fonte de receita correspondente) vetou uma meta que ampliaria os recursos para a educação, fator indispensável para a melhoria da qualidade da escola pública brasileira.

A análise, mesmo que sucinta do PNE, demonstra a perfeita convergência entre tal Plano e as políticas oficiais em curso no Brasil que, em sintonia com as orientações do Banco Mundial, vêm implementando um conjunto de reformas do sistema educacional. Tais reformas repercutem nos diferentes estados da federação. Por um lado, as reformas em curso na esfera federal influenciam as ações dos governos estaduais, como é o caso do governo do Paraná. Por outro lado, o governo Lerner tem demonstrado uma agilidade muito grande na

implementação das recomendações do Banco Mundial e em alguns casos tem se antecipado ao governo federal na implementação de reformas preconizadas por esse organismo internacional.

No Paraná, as orientações do Banco Mundial têm encontrado eco nos discursos e práticas daqueles, que hoje são responsáveis pela condução política do Estado. Para evidenciar os nexos entre as políticas do governo Lerner para a educação superior e as orientações do Banco Mundial, no próximo capítulo analisaremos a trajetória das políticas implementadas pelo governo Lerner cujo ponto culminante foi a apresentação, em fevereiro de 2002, do projeto 032/02. Tal projeto pretende “conceder” autonomia às universidades paranaenses. De acordo com o próprio governo, a “concessão da autonomia plena” às IEES constituía-se em diretriz governamental, e vinha sendo buscada desde o início da gestão do governo Lerner.

6. POLÍTICAS DO GOVERNO LERNER PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO PARANÁ (1995-2002): A “CONCESSÃO DA AUTONOMIA PLENA” ÀS IEES COMO INSTRUMENTO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA PRIVATISTA RECOMENDADA PELO BANCO MUNDIAL

Neste capítulo são analisadas as políticas para o ensino superior que vêm sendo implementadas pelo Governo Lerner no estado do Paraná, desde o início de sua gestão em 1995. Nossa análise busca estabelecer os nexos entre tais políticas e as orientações do Banco Mundial para a reforma dos sistemas educacionais dos “países em desenvolvimento”.

O governo Lerner vem propondo, desde o início de sua gestão, a “concessão da autonomia plena” às instituições estaduais de ensino superior (IEES) como uma das diretrizes do seu governo para o ensino superior. A proposta de regulamentação da autonomia das universidades paranaenses tem sido apresentada como forma de complementar a autonomia prevista, constitucionalmente, às universidades. De acordo com o governo estadual “A conquista da autonomia plena das universidades e faculdades estaduais – **a autonomia administrativa e de gestão patrimonial deverá complementar a autonomia didático-científica** que as IES já exercem.” (PARANÁ, 1999b, p. 2, grifo nosso).

A concessão da autonomia, da forma que vem sendo apresentada pelo governo Lerner, se integra ao processo que está sendo implementado pelo governo federal com vistas a desconstitucionalizar a autonomia universitária, remetendo à legislação complementar a regulamentação de seu exercício. A autonomia universitária, consagrada pelo artigo 207 da Constituição Federal de 1988, como já mencionado neste trabalho, foi o resultado de um longo processo de embates que, no caso do Brasil, iniciou-se em 1911 quando a legislação educacional tratou do assunto pela primeira vez.

A consagração da autonomia das universidades, em 1988, como princípio constitucional, como norma auto-aplicável e que, portanto, dispensa qualquer norma complementar, se constituiu num marco na legislação educacional brasileira. A legislação anterior remetia o tratamento da autonomia universitária à

legislação complementar. Essa última caracterizada por um detalhismo normativo, mais restringiu do que efetivamente permitiu o exercício da autonomia pelas universidades brasileiras. Essa conclusão, ancorada na análise realizada no segundo capítulo deste trabalho, nos permite questionar em muitos pontos a proposta de regulamentação da autonomia das universidades paranaenses, apresentada pelo Governo Lerner.

De acordo com a perspectiva acima explicitada serão analisadas, sucintamente, as políticas que o Governo Lerner vem implementando para o ensino superior, desde o início de sua administração, em janeiro de 1995. Serão focalizados especialmente, os “Termos de Autonomia” celebrados entre o governo e as administrações superiores, nos anos de 1999 e 2000, Termos que se configuraram, em 2002, como proposta formal do Governo Lerner de concessão de autonomia plena às universidades paranaenses, por meio do Projeto de Lei nº 032/02. Tal projeto, se aprovado, colocaria em risco o financiamento integral e, por conseqüência, a gratuidade do ensino nas IEES paranaenses.

6.1 AS POLÍTICAS PARA O ENSINO SUPERIOR NO PARANÁ DURANTE A PRIMEIRA GESTÃO DO GOVERNO LERNER (1995 – 1998)

A gratuidade de ensino e o financiamento público integral das instituições estaduais de ensino superior paranaenses são conquistas recentes de setores organizados da comunidade acadêmica e da sociedade paranaense.¹⁰⁷ No entanto, a gratuidade do ensino superior e o financiamento integral das IEES, por nunca ter sido uma unanimidade, sempre foram questionados - mesmo que veladamente - por integrantes do poder executivo, do legislativo, por setores da dita “sociedade civil organizada” e até mesmo no interior das próprias IEES.

A Constituição de 1988, a chamada “Constituição Cidadã”, consagrou em seu texto a educação pública, gratuita e de qualidade como direito de todos e dever do Estado quanto à sua organização, oferta e financiamento. Esse princípio constitucional - conquista dos defensores da escola pública, gratuita e universal -

¹⁰⁷ A gratuidade do ensino superior nas IEES mantidas pelo poder público estadual foi instituída pelo governador Álvaro Dias em 21 de dezembro de 1987, por meio da lei 8.675/87, resultado da mobilização da comunidade universitária. Antes disso, as IEES cobravam mensalidades dos estudantes.

colocou momentaneamente os defensores da privatização do ensino superior na defensiva.

Com a eleição de Collor em 1989 e a propagação das chamadas políticas neoliberais, a reforma da Constituição passou a ser defendida como condição necessária para que o país ingressasse na “era da modernidade”, para a construção de um “Brasil Novo”. Os conservadores de variados matizes - travestidos de modernos - passaram a defender, em nome da Reforma do Estado, que uma série de conquistas sociais, dentre as quais a gratuidade do ensino superior, fosse banida da Constituição.

No Paraná, a eleição de Lerner, em 1994, associada a uma conjuntura nacional e internacional desfavoráveis à defesa e implementação dos direitos sociais consagrados na Constituição Federal, reforçou o encaminhamento das políticas do ensino superior numa perspectiva de desobrigação do Estado em relação ao financiamento integral das IEES públicas.

Durante a sua primeira gestão (1995-1998) Lerner tomou algumas medidas com vistas a reformar o ensino superior no Paraná. Essa tentativa de reforma concretizou-se através de três iniciativas: 1º) a lei 11.500/96, que regulamentou a prestação de serviços pelas IEES paranaenses, permitindo que as mesmas cobrassem pelos serviços prestados à comunidade; 2º) a proposta apresentada em dezembro de 1996 pelo deputado Eduardo Trevisan, da bancada governista, que instituía a gratuidade seletiva, ou seja, o ensino pago nas IEES públicas paranaenses; 3º) a proposta, discutida nos bastidores da equipe do governo Lerner, de transformar as IEES em Agências Sociais Autônomas (A.S.A.). Essa última proposta ficou mais conhecida como Projeto A.S.A. e propunha regulamentar o exercício da autonomia de gestão financeira das IEES. Essas três iniciativas se articulavam na direção da desobrigação do Estado quanto ao financiamento integral do ensino superior e buscavam oferecer, como contrapartida às IEES, alternativas de auto-sustentação financeira.

As iniciativas do Governo Lerner, desde o início de sua gestão, demonstram coerência com as diretrizes que orientam sua política em relação ao ensino superior, que de acordo com a SETI baseiam-se em três pontos:

- A conquista da autonomia plena das universidades e faculdades

estaduais – a autonomia administrativa e de gestão patrimonial deverá complementar a autonomia didático-científica que as IES já exercem.

- A expansão da oferta de vagas para o ensino superior.
- Definição de uma política para o setor que atenda aos interesses da sociedade paranaense. (PARANÁ, 1999b, p. 2)

A concessão da “autonomia”, como veremos adiante, se constitui no instrumento por meio do qual o Governo Lerner pretende atingir os outros dois pontos. Pois, a “expansão da oferta de vagas” e a “definição de uma política que atenda os interesses da sociedade paranaense” deverão ser implementados integralmente por meio da “concessão da autonomia plena às universidades paranaenses”.

Entretanto, a proposta de regulamentar a autonomia das universidades estaduais paranaenses não é uma idéia original do Governo Lerner. No final da gestão do então governador Mário Pereira, governo que antecedeu a administração Jaime Lerner, foi instituído, em setembro de 1994, um grupo de trabalho “para apresentar projeto relativo à autonomia das Universidades estaduais”.

Segundo Ferreira (1999, p. 4-5):

Após uma reunião em Ponta Grossa, os reitores das universidades estaduais paranaenses decidiram constituir duas comissões de técnicos. Ao final dos trabalhos, as comissões apresentaram um documento-base, composto de um anteprojeto de Lei Complementar, fixando “normas gerais para o exercício da autonomia conferida constitucionalmente às universidades”, e de uma exposição de motivos, articulando argumentos para embasar a proposta final encaminhada ao Executivo. Essa proposta, entretanto, não foi levada adiante e obscurecida pelo processo eleitoral em curso à época, ficou praticamente esquecida com a posse do novo governador em janeiro de 1995.

Com a posse de Jaime Lerner como governador do Paraná, a discussão sobre a reformulação das universidades estaduais foi recolocada. Compreender a lógica que orienta as políticas do Governo Lerner nos parece fundamental para discernir os objetivos que o mesmo vem tentando alcançar, desde o início de sua gestão. As tres iniciativas desencadeadas pelo governo Lerner, durante a sua primeira gestão, demonstram que a autonomia universitária, ressignificada como

autonomia financeira, é o elemento que dá coerência ao conjunto de suas iniciativas de reformulação do sistema estadual de ensino superior. Com o exercício da “autonomia plena” as universidades poderiam aprimorar os mecanismos de arrecadação de recursos e assim “aliviar” o peso que as mesmas têm representado para o Tesouro do Estado.

Quando foi apresentado o projeto de lei de regulamentação da prestação de serviços pelas IEES, o ex-secretário de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior Alexandre Beltrão, forneceu argumentos a esse raciocínio afirmando que tal projeto se justificava porque proporcionaria às IEES “uma aproximação maior com comunidade e **uma fonte adicional de recursos.**” (UNIVERSIDADE... 1995, p 3, grifo nosso).

A proposta do deputado Eduardo Trevisan de instituir a cobrança de mensalidades nas IEES públicas (Projeto de Lei 564/96), reforçava a direção apontada pelo ex-secretário da SETI. O Projeto 564/96 foi apresentado como um instrumento oferecido às IEES para ampliar os seus recursos orçamentários e, ainda, como uma forma de realizar a “justiça social”. Na justificativa encaminhada pelo deputado, em anexo ao Projeto de Lei, argumentava-se que os alunos das universidades públicas, em sua maioria, são aqueles que freqüentaram os melhores e mais caros cursinhos. Se tais alunos, de acordo com a justificativa, tiveram dinheiro para pagar o cursinho, teriam capacidade para honrar os compromissos financeiros com a universidade. Além disso, argumentava o deputado, o Estado do Paraná já destinava o máximo de verbas possível ao ensino superior. Exigir que o Estado ampliasse essas verbas seria querer tirar dinheiro do ensino fundamental para “presentear” o ensino superior. Essas “justificativas” do deputado mantinham estreita sintonia com as estratégias de reforma do ensino superior propostas pelo Banco Mundial.

Os argumentos utilizados pelo deputado Trevisan fazem parte de uma estratégia deliberada que busca construir um consenso em torno da reforma/privatização do ensino superior, criando uma enganosa oposição entre o ensino fundamental e o ensino superior, argumentando que este último se constitui num “ralo” que absorve os recursos do Estado que deveriam ser destinados prioritariamente à educação básica. Tais “justificativas” se somam aos argumentos constantemente repetidos com o objetivo de convencer a população

que os estudantes universitários constituem uma elite privilegiada e que o Tesouro do Estado, por estar exaurido, não tem condições de financiar integralmente o ensino superior. Tais argumentos mantêm estreita sintonia com as orientações do Banco Mundial, já mencionadas no terceiro capítulo.

Na época da apresentação do projeto que instituía a “gratuidade seletiva” chegou a ser aventada pela imprensa a hipótese que o projeto seria uma iniciativa do governador que pediu ao deputado Trevisan para apresentá-lo e assim amenizar os ataques ao governo (LIDERANÇAS... 1996, p. 3).

Quando se tornou pública a discussão do projeto 564/96, o então Diretor Geral da SETI e Coordenador do Ensino Superior, Marcos Pessoa, apesar de afirmar que a secretaria desconhecia o teor do projeto, defendeu a proposta de reintrodução do ensino pago nas IEES, nos seguintes termos: “Na realidade as universidades precisam cada vez mais de recursos uma vez que estão se expandindo e têm potencial para isso. Em contrapartida o Estado tem dificuldades de caixa para atender essas instituições. **Alternativas de receita adicional são sempre bem vindas** e discutiremos o assunto com seriedade.” (PROJETO... 1996b, grifo nosso).

O presidente da APIESP e reitor da UEPG, na época, Roberto Frederico Merhy, em reportagem veiculada pelo jornal Folha do Paraná, posicionou-se contra a cobrança de mensalidades nas IEES afirmando: “**Seria muito cômodo e também mais fácil cobrar a anuidade dos estudantes, do que cobrar a participação da comunidade nos problemas das universidades.**” (PROJETO... 1996b, grifo nosso). Ainda, de acordo com informações publicadas no referido jornal, o presidente da APIESP, defendeu que no processo de reestruturação financeira do ensino superior público e gratuito deveria haver uma participação das prefeituras da região na manutenção das IEES ali inseridas: “Uma vez que o potencial dessas regiões acaba se destacando por influência direta das universidades, seria justo a colaboração das prefeituras na manutenção dessas instituições.” (PROJETO... 1996b). O presidente da APIESP defendeu, ainda, a efetiva participação e colaboração da comunidade no processo de desenvolvimento e valorização das universidades. Essa colaboração poderia ser efetivada por meio de parcerias com a comunidade organizada para reavaliar os problemas financeiros das IEES.

Apesar do presidente da APIESP ter discordado da cobrança de mensalidades dos alunos, o seu posicionamento convergiu com o posicionamento do Diretor Geral da SETI, uma vez que ambos defendiam a busca de fontes alternativas para o financiamento das IEES. Ao que parece, o presidente da APIESP, já estava convencido que o Estado não teria condições de arcar sozinho com o custo de manutenção das instituições públicas de ensino superior. O que é mais grave manifestou uma “predisposição comportamental” em buscar alternativas para compensar a restrição orçamentária das IEES imposta pelo governo estadual.

O Governo Lerner tem utilizado a mesma tática do governo federal ao lançar mão de uma série ações, aparentemente desarticuladas. Entretanto, ao pulverizar as suas ações o governo estadual mantém a coerência com a política que vêm tentando implementar com vistas à reformulação do sistema estadual de ensino superior. Prova dessa coerência, que tem caracterizado as ações do Governo Lerner, foi a proposta, lançada como “balão de ensaio”, que previa a transformação das IEES em agências sociais autônomas. Essa proposta tinha como objetivo alterar “o regime jurídico das Instituições de Ensino Superior – IES mantida pelo governo do Paraná para o de Agência Social Autônoma”. Essa proposta tornou-se pública, de forma apócrifa, em novembro de 1996.

A proposta de transformação das IEES em agências sociais autônomas, cuja autoria o Governo não assumiu, demonstra uma convergência entre as diversas ações do Governo Lerner. O projeto apresentado pelo deputado Trevisan (564/96) estabelecia, em seu artigo 6º, que para a implantação da “Gratuidade Seletiva” o Poder Executivo ficava autorizado a tomar as providências necessárias à implantação da Lei “inclusive com a mudança, se necessário da natureza jurídica das instituições de ensino superior.” Esse mesmo projeto, em seu artigo 5º, determinava que:

Num prazo de 60 dias, o Poder Executivo regulamentará a autonomia universitária prevista no art. 180 da Constituição Estadual, estabelecendo percentual orçamentário, nunca inferior à média dos últimos 5 (cinco) anos a ser repassado a cada uma das entidades de Ensino Superior. (PROJETO... 1996a).

Essa relação que o projeto do deputado Trevisan estabeleceu entre

cobrança de mensalidades, mudança do regime jurídico das universidades, “concessão de autonomia” vinculada à destinação de um percentual da arrecadação do ICMs às IEES, não nos parece obra do acaso.

O projeto de lei “apócrifo” que propunha a transformação das IEES em agências sociais autônomas estabelecia, dentre outros itens, que:

Art. 1º - Fica alterado o regime jurídico das Instituições Públicas de Ensino Superior –IES mantidas pelo Governo do Estado, de Autarquias para Agências Sociais Autônomas.

Parágrafo único: As Autarquias tratadas nesta Lei ficam extintas, bem como todos os cargos efetivos, comissionados, temporários e suas funções gratificadas.

Art. 2º - **Cada Agência Social Autônoma firmará com a Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI) um Contrato de Gestão.** (PROJETO... 1996a, p. 02,)

O projeto também previa que seria assegurada às Agências Sociais Autônomas, “a autonomia de gestão financeira, que será exercitada de acordo com as disposições definidas nesta Lei” (art. 4º). O Projeto também definia em que consistiria a “autonomia de gestão financeira” das IEES:

Art. 5º - **A autonomia de gestão financeira consiste na alocação e administração interna de recursos financeiros, na busca de fontes alternativas de financiamento** [grifo nosso], na liberdade de se efetivar associações ou parcerias com outras instituições públicas ou privadas, desde que seus Estatutos assim o permitam, de forma que as Agências Sociais Autônomas possam mais adequadamente alcançar seus objetivos institucionais de ensino, pesquisa e extensão. (PROJETO... 1996ª, grifo nosso).

O projeto ao definir em que consistiria a autonomia de gestão financeira, evidenciou que o objetivo era conceder a autonomia financeira às IEES para que as mesmas pudessem buscar fontes alternativas de recursos, ou seja, desenvolver atividades para gerar recursos e, com isso, complementar o orçamento repassado pelo Tesouro do Estado. Isso permitiria que o Governo colocasse em prática a proposta de “financiamento compartilhado”, que veio à tona posteriormente, em março de 1999, com a assinatura do Termo de Autonomia.

O projeto que pretendia transformar as IEES em Agências Sociais Autônomas estabelecia o mecanismo para efetivar a proposta de “financiamento compartilhado” do sistema estadual de ensino superior. De acordo com a lógica do financiamento compartilhado, o Estado deveria destinar parte dos recursos necessários ao financiamento das IEES e a necessária complementação do orçamento seria efetivada pelas próprias IEES que, no uso das atribuições da “autonomia de gestão financeira” buscariam fontes alternativas de recursos para complementar o orçamento repassado pelo Tesouro do Estado.

O Projeto de lei definia que o orçamento das IEES, a ser repassado pelo Estado, seria vinculado a um determinado percentual da arrecadação do ICMS, nos seguintes termos:

Art. 6º - Para a adequada autonomia de gestão financeira, será assegurada por meio desta Lei, a alocação no orçamento do Estado do Paraná, dos percentuais estabelecidos na Tabela abaixo, incidentes sobre a receita tributária arrecadada com o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, cota parte do Estado do Paraná, cujos valores correspondentes serão automaticamente transferidos às Agências Sociais Autônomas, em contas bancárias específicas junto ao Banco do Estado do Paraná – BANESTADO, em duodécimos, até o dia 20 de cada mês.

INSTITUIÇÃO	% da Receita
Universidade Estadual de Londrina, UEL	5,096
Universidade Estadual de Maringá, UEM	3,255
Universidade Estadual de Ponta Grossa, UEPG	1,517
Universidade Estadual do Oeste do Paraná, UNIOESTE	0,870
Universidade Estadual do Centro Oeste do Paraná, UNICENTRO	0,493
Faculdade de Artes do Paraná, FAP	0,070
Escola de Música e Belas Artes do Paraná, EMBAP	0,100
Faculdade Estadual de Ciências Econômicas de Apucarana, FECEA	0,077
Faculdade de Ciências e Letras de Campo Mourão, FECILCAM	0,078
Faculdade Est. de Filosofia, Ciências e Letras de Cornélio Procópio, FAPI-CP	0,127
Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras de Jacarezinho, FAFIJA	0,092
Faculdade Estadual de Educação Física de Jacarezinho, FAEFIJA	0,025
Faculdade Est. De Direito do Norte Pioneiro de Jacarezinho, FUNDINOPI	0,030
Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras de Paranaguá, FAFIPAR	0,117
Faculdade Estadual de Educação e Ciências de Paranaíba, FAFIPA	0,090
Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras de União da Vitória, FAFI-UV	0,052
Valor Percentual Total	12,089

§ 1º - Esses montantes a serem repassados pelo Estado a cada Agência Social Autônoma, não poderão, sob qualquer hipótese, ser ultrapassados [grifo nosso] e serão alocados a cada Agência Social Autônoma para as suas despesas com investimentos, outros custeios e pessoal e encargos indiscriminadamente. (PROJETO... 1996a).

A comparação entre o projeto que propunha a transformação das IEES em

Agências Sociais Autônomas e o projeto 032/02, que pretendia “conceder a autonomia plena” às universidades paranaenses é inevitável, dada à semelhança dos mesmos em aspectos fundamentais. A comparação revela pontos convergentes entre duas iniciativas aparentemente desarticuladas. A concessão da autonomia financeira às universidades, com a vinculação de um percentual do ICMS, cota parte do Estado, a ser repassado às universidades; o Contrato de Gestão a ser estabelecido entre cada universidade e o Governo do Estado indicam a convergência entre as duas propostas em pontos fundamentais.

A similitude entre as duas propostas, explicitada acima, demonstra que essas iniciativas mantêm coerência com uma concepção e com uma determinada orientação em termos de política para o ensino superior. Essa constatação nos leva a deduzir que o Governo Lerner seria o responsável pela paternidade do projeto que pretendia transformar as universidades em Agências Sociais Autônomas, apesar de tê-lo renegado como a um filho bastardo.

O projeto que pretendia transformar as IEES em Agências Sociais Autônomas e “regulamentar” a autonomia de gestão financeira, constituía-se numa antecipação, por parte do governo Lerner, em relação à Reforma Administrativa¹⁰⁸ que estava sendo discutida no Congresso Nacional. A Reforma administrativa proposta pelo governo federal, dentre outros itens, propunha a criação das Organizações Sociais Autônomas, entidades públicas não-estatais. Era necessário que a proposta de Reforma Administrativa, em discussão no Congresso, fosse transformada em lei. Assim, a Assembléia Legislativa do Paraná poderia deliberar sobre o projeto que pretendia transformar as IEES paranaenses em Agências Sociais Autônomas, “concedendo-lhes” autonomia de gestão financeira. Entretanto, a reforma administrativa, proposta pelo governo Fernando Henrique, somente foi transformada em lei em junho de 1998.

Essas tentativas de reforma do ensino superior do Paraná ocorreram durante o primeiro mandato do governo Lerner. As propostas de instituir o ensino pago nas IEES e de transformá-las em Agências Sociais Autônomas foram barradas pela mobilização da comunidade universitária. O Comitê em Defesa do Ensino Superior Público do Paraná e a União Paranaense dos Estudantes (UPE)

¹⁰⁸ Como aludido no quarto capítulo deste trabalho, a Reforma Administrativa foi desencadeada pelo governo federal com a apresentação da PEC 173/95 que foi convertida em ordenamento jurídico pela Emenda Constitucional nº 19, em junho de 1998.

coordenaram esse processo de mobilização que desaguou, em janeiro de 1997, na Assembléia Legislativa do Paraná¹⁰⁹, impedindo naquele momento, a implementação da reforma/privatização do ensino superior no Paraná.

Logo após a sua reeleição, em outubro de 1998, o governo Lerner reiniciou, por “novos caminhos”, a tentativa de reformar as IEES do Paraná. A “concessão” da autonomia às IEES passou a ser, formalmente, o instrumento utilizado por Lerner para a implementação da reforma pretendida desde o início de seu governo. Com a apresentação da proposta de “concessão” de autonomia às IEES, o governo Lerner retomou, oficialmente, parte daquilo que estava previsto no Projeto de Lei que pretendia transformar as IEES em Agências Sociais Autônomas.

Durante o mês de novembro de 1998, a SETI iniciou um processo de negociações com a APIESP com o objetivo de “conceder” a autonomia às universidades e faculdades estaduais paranaenses. Desse processo de negociações resultou a assinatura, em março de 1999, do “Termo de Autonomia” que concedeu provisoriamente a autonomia financeira às IEES. A SETI divulgou que a assinatura do Termo de Autonomia:

Foi um momento histórico que veio concretizar uma das mais antigas reivindicações da comunidade universitária estadual. [...] A adesão à autonomia não foi imposta pelo governo. A proposta partiu da APIESP. Nenhuma instituição foi obrigada a aderir ao termo e para participar da assinatura foi necessária a aprovação anterior de seus conselhos e colegiados superiores¹¹⁰[...]” (PARANÁ, 1999a, p. 1, 3).

Entretanto, a análise das ações do Governo Lerner em relação às

¹⁰⁹ A mobilização contra os projetos que pretendiam instituir a “Gratuidade Seletiva” e alterar o regime jurídico das IEES, transformando-as em Agências Sociais Autônomas ocorreu no dia 07 de janeiro de 1997, em Curitiba. Naquele momento as universidades estavam em férias e as lideranças do movimento temiam que, face a desmobilização das universidades, o projeto do deputado Trevisan pudesse ser aprovado. A mobilização iniciou-se com ato público na Boca Maldita, seguido de passeata até a Assembléia Legislativa. Na Assembléia, representantes do Comitê e da UPE, reuniram-se com o presidente do Poder Legislativo, Deputado Aníbal Khury, que assumiu o compromisso que qualquer projeto de reformulação das IEES seriam apreciados somente após o mês de março, quando as universidades já teriam retomado às suas atividades normais. Depois da negociação na Assembléia um grupo de estudantes, professores e funcionários realizaram protesto contra o governador Jaime Lerner, durante a posse dos novos secretários de Estado.

¹¹⁰ Essas afirmações estão contidas no documento “Autonomia universitária não é privatização”. produzido pela SETI. Esse documento foi encaminhado às IEES no dia 31 de março de 1999, através do Ofício nº 227/99 – GS/SETI. (PARANÁ, 1999m).

universidades nos permite afirmar que as administrações superiores foram “coagidas” para que aceitassem o “Termo de Autonomia” como “um mal menor”. O instrumento utilizado pelo governo Lerner para “coagir” as administrações superiores foi o enquadramento das universidades no Conselho de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado (CRAFE).

6.2 CRAFE: INSTRUMENTO DE INTERVENÇÃO NA AUTONOMIA DE GESTÃO FINANCEIRA DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS PARANAENSES.

Discutir a assinatura do “Termo de Autonomia” sem trazer à tona a criação do Conselho de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado (CRAFE), como instrumento de intervenção direta do governo na gestão financeira das universidades, é ficar no plano das aparências. Através do CRAFE o Governo Lerner pavimentou estrategicamente o caminho para a assinatura do “Termo de Autonomia”.

O CRAFE foi instituído pelo governador Jaime Lerner, em 16 de novembro de 1998, através do Decreto 4.959/98, com o objetivo de “proceder estudos e deliberar sobre assuntos que visem a promoção do equilíbrio Fiscal do Estado do Paraná.” (PARANÁ, 1998a).

Ninguém pode ser contrário que o Estado se preocupe em equilibrar suas receitas e suas despesas. No entanto, é preciso saber se a busca do propalado equilíbrio fiscal tem como objetivo reorientar os investimentos estatais para as áreas sociais, ou honrar compromissos junto aos credores internacionais?¹¹¹

O artigo 4º do Decreto 4.959/98, quando estabeleceu as competências do CRAFE explicitou o flagrante desrespeito à autonomia das universidades. De acordo com o decreto, competia ao Conselho, por exemplo:

- a) formular diretrizes, propor e praticar quaisquer atos necessários à adequação das despesas com pessoal da administração direta e indireta, **inclusive das Instituições de Ensino Superior**, aos limites legais.

[...]

¹¹¹ Conferir: PARANÁ/SEED/PROEM. Relatório de Atividades de 1999. Curitiba, PR: abril de 2000, onde consta que o incremento das dívidas do Paraná em 1999 foi de 22,13 e 45,24% referentes às dívidas internas e externas.

- i) definir a programação das despesas de capital, investimentos e custeio no Estado, visando o equilíbrio de metas a serem atingidas. (PARANÁ, 1998a, grifo nosso).

Ao que parece, o governador “esqueceu” que, diferentemente de outros órgãos da administração direta e indireta, as universidades não poderiam ser atingidas pelas medidas do CRAFE, pois as mesmas gozam de autonomia, inclusive de gestão financeira, garantida constitucionalmente.

Para exemplificar essa situação de intervenção e de desrespeito à autonomia de gestão financeira das universidades, citamos um dos problemas enfrentados pela Unioeste naquele período. No campus de Marechal Rondon, com a implantação do curso de agronomia era necessário adquirir uma área rural (“fazenda experimental”) para desenvolver atividades de ensino e pesquisa. Mesmo com recursos próprios disponibilizados em caixa o diretor do campus precisou enviar ao CRAFE um processo requerendo autorização para realizar a compra do referido imóvel.

O Decreto 4960/98, de 16 de novembro de 1998, que tratava das normas para a contenção de despesas dos órgãos da administração direta e indireta do Estado, submetia esses órgãos às regras determinadas pelo CRAFE. Esse decreto explicitou de forma incontestável a intervenção inconstitucional do CRAFE em relação às universidades ao proibir, em seu artigo 7º, a todos os órgãos estaduais, **inclusive às universidades**, por exemplo, os seguintes atos:

- I - a abertura de concurso público ou realização de teste seletivo para admissão de pessoal, ainda que temporário;
- II - autorização de afastamento de servidores ao exterior, que importe despesas ao Estado, em especial com: passagens, diárias, estadias, ajudas de custo, inscrições, reembolsos e outros gastos com deslocamentos;
- VIII - autorização de afastamento de servidores dentro do território nacional, que importe despesas ao estado, para participação em cursos, seminários, congressos, programas, palestras, elaboração de teses e dissertação, estágio técnico supervisionado, ou outras atividades de estudo. (PARANÁ, 1998b).

A universidade deixava de ter autonomia para, por exemplo, autorizar e custear a viagem do servidor que precisasse deslocar-se à outra instituição para a defesa de tese de doutorado ou que precisasse viajar para desenvolver atividades

de curso de mestrado, ou ainda, de um outro pesquisador que tivesse que apresentar os resultados de uma pesquisa num congresso internacional. É importante destacar que mesmo tendo recursos próprios, as universidades estavam impedidas de autorizar e custear qualquer despesa. Tudo precisava ser autorizado pelo “todo poderoso” CRAFE.

Em curto espaço de tempo, muitos processos se acumularam em Curitiba à espera de autorização do Conselho. No primeiro mês de funcionamento, já havia se acumulado no CRAFE uma “pilha de processos” a serem analisados. Todos os órgãos da administração direta e indireta do Estado passaram a depender de autorização do Conselho para realizar qualquer procedimento administrativo que envolvesse recursos financeiros. Isso acabou inviabilizando o funcionamento das universidades estaduais que, cassada a sua autonomia de gestão financeira, tornaram-se reféns da “boa vontade do governo” para tudo. A resposta do CRAFE em relação a determinada solicitação poderia requerer meses de espera.

É preciso lembrar que a Constituição Federal, a Constituição Estadual, a LDB e os Estatutos das universidades lhes garantem a autonomia de gestão financeira e patrimonial. Em relação à autonomia de gestão financeira e patrimonial das universidades, Ranieri (1994, p. 129-130) afirma:

A ação autônoma das universidades públicas no plano financeiro e patrimonial consiste, basicamente, no ato de gerir os recursos públicos (financeiros e patrimoniais) que são postos à sua disposição. [...] o que implica capacidade genérica de elaborar, executar e reestruturar orçamentos; constituir patrimônio e dele dispor.

De acordo com a autora, acima citada, o Estado tem obrigações constitucionais de manter as universidades.

[...] diante de tais obrigações é que se justifica o repasse de verbas públicas para as universidades estatais, repasse este que por seu fundamento não presume, nem admite, a idéia de ‘favor’ governamental, e nem a de contraprestação em nível ideológico. Uma vez repassados os recursos públicos às universidades, são estes por elas apropriados (sem perda da natureza pública específica) de modo a assegurar o acometimento das finalidades que visam suportar. Tais recursos, por intermédio dessa operação tornam-se bens institucionais. É dentro desse contexto que a autonomia de gestão financeira e patrimonial mostra-se

inquestionável. (RANIERI, 1994, p. 130)

Para Ferraz (1998) a autonomia de gestão financeira e patrimonial é fundamental:

[...] para que a universidade pública possa cumprir suas atividades fins. Consiste ela, essencialmente, na competência de a universidade gerir, administrar e dispor, de modo autônomo, seus recursos financeiros. Revela-se a autonomia financeira assegurada constitucionalmente em duplo aspecto: de um lado, significa dizer que a universidade tem o direito de receber, do ente político que a instituiu, recursos financeiros necessários e ao menos suficientes para exercer seu fim último; de outro, assinala o sentido de que **a universidade disporá desses recursos financeiros – que lhe são próprios de direito – e dos demais recursos financeiros de que vier a dispor por outros meios legalmente admissíveis, gerindo-os e administrando-os de modo autônomo.** (grifo nosso).

A compreensão de autonomia financeira e patrimonial, acima explicitada, evidencia que o enquadramento das universidades pelo CRAFE constituiu-se numa flagrante intervenção na autonomia das universidades.

6.3 SETI E APIESP: UMA RELAÇÃO DE “CONFIANÇA” OU DE CUMPLICIDADE?

Enquanto a comunidade universitária paranaense, através do Comitê em Defesa do Ensino Superior Público, denunciava a intervenção nas universidades implementada pelo governo estadual por meio do CRAFE, a Associação Paranaense das Instituições de Ensino Superior Público (APIESP) manteve um silêncio conivente.

As administrações superiores, a quem compete em última instância representar as universidades, deveriam ter denunciado a intervenção e, inclusive, recorrer à justiça, como foi feito no passado,¹¹² para garantir às universidades o

¹¹² No início da década de 90, as universidades estaduais de Londrina (UEL) e de Maringá (UEM) durante o governo Requião, impetraram mandado de segurança contra as secretarias de Estado da Administração, da Fazenda e do Planejamento requerendo o exercício da autonomia. O mandado de segurança foi impetrado com base no artigo 207 da Constituição Federal e artigo 180 da Constituição Estadual, e ainda na lei estadual 9.663, de 1991, que transformou estas instituições de fundações em autarquias especiais. Em 1992, o mandado foi julgado procedente pelo Tribunal de Justiça. Em 1993, a Procuradoria Geral do Estado entrou com recurso extraordinário junto ao Supremo Tribunal Federal contestando o parecer do Tribunal de Justiça.

exercício da autonomia previsto em lei e claramente afrontado pelo CRAFE.

Ao invés de reagir e enfrentar o Governo Estadual, a APIESP optou por submeter-se à ação governamental e por meio do ofício nº 009/98, de 30 de novembro de 1998, encaminhou à SETI, “proposta de imediata implantação de autonomia do Ensino Superior no Paraná” nos seguintes termos:

O Estado do Paraná terá como investimento único para a manutenção do Ensino Superior no Estado, o repasse do valor mensal a cada IES do montante da folha de pagamento do mês de novembro de 1998 acrescida de 13º salário e férias [grifo nosso]. Em contrapartida a UEL, UEM e UEPG se comprometem a fazer a manutenção integral de todos os cursos já implantados e dar continuidade aos projetos de implantação dos cursos de graduação já autorizados (UEL – 05; UEM – 06; UEPG – 04). SEM QUALQUER ÔNUS PARA O ESTADO DO PARANÁ [grifo no original]. O Estado do Paraná garantirá a UNICENTRO, UNIOESTE e FACULDADES o repasse de valores de custeio iguais ao do exercício de 1998 e os recursos necessários a implantação dos seguintes cursos de graduação: Geografia, Zootecnia, Engenharia Elétrica, Matemática, Hotelaria, Engenharia de Pesca, Engenharia Civil, Farmácia e Bioquímica, Fisioterapia, Agronomia, Medicina, Odontologia, Ciências Sociais. – Francisco Beltrão Administração, Engenharia de Alimentos, Economia, Economia Doméstica, Geografia, Pedagogia; para as faculdades Engenharia de Produção Agroindustrial, Matemática, Serviço Social, Educação Física, Direito, Biotecnologia, Enfermagem, Nutrição, Fisioterapia e Secretariado Executivo, isto sem prejuízo da homologação, nomeação de docentes cujos processos administrativos para tais fins se encontram SETI/SEAD. Em contrapartida a UNIOESTE e a UNICENTRO promoverão uma redução de 25 % (vinte e cinco por cento) no valor total dos cargos em comissão (APIESP, 1998, p. 1 e 2).

Com isso a APIESP isentou o governo estadual do seu dever constitucional de financiar integralmente as IEES paranaenses. Ao adotar esse posicionamento as administrações superiores deveriam responder às comunidades, das quais se reivindicavam representantes, de onde seriam retirados os recursos para complementar o financiamento das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

A postura adotada pelos reitores das universidades paranaenses não se

Esse recurso encontra-se, ainda, com o Procurador Geral da República, para parecer, desde 27 de março de 1995. Em 1997, a Procuradoria Geral do Estado, em resposta à solicitação da secretaria de Administração, concluiu que a decisão do Tribunal de Justiça dizia respeito única e exclusivamente às universidades de Maringá e Londrina e recomendou que fossem adotadas providências no sentido de apressar o julgamento do recurso extraordinário, impetrado em 1993, que se encontrava no Supremo Tribunal Federal. (PARANÁ, 1999b, p. 07)

diferenciou muito da postura adotada por reitores das universidades públicas federais diante do ataque à autonomia universitária perpetrado pelo governo Fernando Henrique. A respeito dessa situação, Coelho; Oliveira (2000, p. 75, 77) afirmam:

As comunidades universitárias manifestam crescente frustração e desapontamento ao constatar a impotência dos dirigentes, que são eleitos na expectativa de que defendam a autonomia da Instituição, face aos procedimentos adotados pelo governo com o objetivo de suprimi-la [...] A aceitação de atos que ferem a autonomia, sem qualquer iniciativa em busca de tutela jurisdicional para impedir a sua consumação ou suspender a sua execução, produz o efeito ineludível de legalizar e legitimar na opinião pública a escalada governamental, que é respaldada monoliticamente pela mídia [...]

Ao que parece, a APIESP, para “livrar” as universidades das “amarras” impostas pelo CRAFE, preferiu, como “mal menor” negociar com a secretaria enviando-lhe uma proposta de “autonomia” para as IEES paranaenses. A proposta de “autonomia” da APIESP se constituiu num gesto claro de renúncia ao financiamento integral das IEES pelo Tesouro do Estado. Os reitores, inexplicavelmente, conformaram-se em receber do Tesouro do Estado apenas os recursos necessários para cobrir as despesas com a folha de pagamento. Renunciaram ao financiamento público das despesas com custeio e investimento. Mais inexplicável ainda, foi o posicionamento dos reitores das Universidades Estaduais de Londrina, Maringá e Ponta Grossa (UEL, UEM e UEPG) que se comprometeram a implantar 15 (quinze) novos cursos de graduação “sem qualquer ônus para o Estado do Paraná”. (APIESP, 1998, p. 1).

O secretário Ramiro Wahrhfitg em maio de 1999, durante o Workshop “Autonomia universitária: referenciais paulistas”, afirmou que a assinatura do “Termo de Autonomia” só foi possível graças à “relação de confiança” existente entre a SETI e a APIESP. Diríamos que, na verdade, houve uma relação de cumplicidade entre a APIESP e a SETI, na medida em que as duas entidades concordavam que o financiamento do ensino superior seria uma responsabilidade a ser compartilhada entre o Estado e as IEES que deveriam buscar fontes alternativas de financiamento. O “Termo de Autonomia” firmado entre a SETI e as administrações superiores das IEES confirma, de maneira indiscutível, essa

cumplicidade entre a SETI e a APIESP.

O Termo de Autonomia constituiu-se no principal instrumento utilizado pelo governo Lerner para “experimentar” a reforma do ensino superior no Paraná, consolidando uma “predisposição comportamental” no interior das IEES no sentido de aceitar, como inevitável, que o Estado deve arcar apenas com parte do financiamento da educação superior pública a partir de um percentual definido da receita dos impostos. As administrações superiores das IEES, representadas pela APIESP, preferiram se submeter às ações da SETI, negociando uma proposta de autonomia provisória, que se concretizou em março de 1999.

6.4 TERMO DE AUTONOMIA DAS IEES: UM ENSAIO DA REFORMA RECOMENDADA PELO BANCO MUNDIAL

Em março de 1999, o governo do Estado e as administrações superiores das IEES¹¹³ assinaram um Termo de Autonomia provisório para aquele ano. É importante frisar que através desse Termo o governo estadual “concedeu autonomia” inclusive para as faculdades estaduais, instituições isoladas de ensino superior, que a rigor não são abrangidas pelas disposições do artigo 207, da Constituição Federal. Em abril de 2000, o Termo foi renovado, provisoriamente, até o final daquele ano. O Termo de Autonomia foi celebrado entre o Governo e cada IEES individualmente, mas o conteúdo do Termo era o mesmo para todas as IEES. A única diferença era o montante de recursos destinado a cada instituição, conforme demonstrado na tabela abaixo.

Tabela 2: Recursos repassados pelo Poder Executivo às IEES do Paraná por meio dos Termos de Autonomia – 1999-2000

INSTITUIÇÕES	1999	2000
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA	105.214.000,00	110.000.000,00

¹¹³ Os reitores e diretores foram autorizados pelos Conselhos Superiores de suas instituições a assinarem o “Termo”. Tais conselhos são constituídos por estudantes, professores e servidores técnicos. A aprovação da assinatura do Termo foi relativamente tranqüila em todas as universidades, com exceção da Unioeste que foi a última universidade a aderir ao Termo. Nessa universidade houve uma resistência organizada contra a assinatura do Termo, com mobilizações de estudantes, professores e funcionários que pressionavam os membros do Conselho Universitário para que votassem contra a adesão da Unioeste ao Termo de Autonomia. Pouco antes do início da reunião, em ato público realizado em frente à reitoria, estudantes, professores e funcionários, como forma de protesto, queimaram o Termo de Autonomia. Entretanto, apesar dos protestos da comunidade universitária, o Conselho Universitário da Unioeste por maioria autorizou o reitor a celebrar o “Termo de Autonomia” com o governo do Estado.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA	35.943.000,00	38.080.000,00
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ	77.809.000,00	81.539.000,00
UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO OESTE DO PARANÁ	9.200.000,00	11.711.000,00
UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ	23.000.000,00	28.050.000,00
FAC. FILOSOFIA, CIÊNC. E LETRAS DE C. PROCÓPIO	1.938.000,00	1.960.000,00
FAC. FILOSOFIA, CIÊNC. E LETRAS DE JACAREZINHO	1.439.000,00	1.490.000,00
FAC. DE EDUCAÇÃO FÍSICA DE JACAREZINHO	649.000,00	659.000,00
FAC. DIREITO DO NORTE PIONEIRO – JACAREZINHO	536.000,00	544.000,00
FAC. CIÊNCIAS ECONÔMICAS DE APUCARANA	1.594.000,00	1.650.000,00
FAC. FILOSOFIA, CIÊNC. E LETRAS DE PARANAGUÁ	1.280.000,00	1.300.000,00
FAC. DE CIÊNCIAS E LETRAS DE CAMPO MOURÃO	1.826.000,00	1.947.000,00
ESCOLA DE MÚSICA E BELAS ARTES	2.864.000,00	3.020.000,00
FACULDADE DE ARTES DO PARANÁ	1.653.000,00	1.730.000,00
FACULDADE DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS DE PARANAÍ	1.770.000,00	1.820.000,00
FAC. FILOSOFIA, CIÊNC. E LETRAS DE UNIÃO DA VITÓRIA	980.000,00	1.000.000,00
TOTAL	267.695.000,00	286.500.000,00

FONTES: SETI

No início do ano 1999, o Governo Estadual lançou documento onde tornou pública a sua intenção de “conceder”, por meio de Lei estadual, a “autonomia plena” às universidades. De acordo com o documento:

O governo do Paraná está discutindo com a comunidade a autonomia plena das instituições de ensino superior para a elaboração conjunta de um anteprojeto de lei a ser encaminhado à Assembléia Legislativa até meados deste ano. [...] O primeiro ato secretário Ramiro Wahrhaftig, da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – SETI, no início de janeiro deste ano, durante reunião realizada na secretaria com os reitores das universidades e dirigentes das faculdades estaduais, foi o de constituir um grupo de trabalho com a finalidade de elaborar anteprojeto de lei sobre a questão da Autonomia Universitária. (SETI, 1999b, p. 2)

A “autonomia” concedida através desse Termo às IEES foi chamada de provisória, tendo em vista que teria vigência apenas para um ano. A implementação da autonomia definitiva, conforme informação veiculada pela SETI, deveria ocorrer a partir de 2001, após a aprovação de uma lei na Assembléia Legislativa. A SETI anunciou que enviaria à Assembléia Legislativa o projeto de lei, para regulamentar a autonomia plena das IEES paranaenses, até o dia 31 de outubro de 2000.

A assinatura desse Termo de Autonomia abriu caminho para o aprofundamento da privatização do ensino superior em nosso Estado e o desfecho desse processo poderá ser a introdução do financiamento privado, como complemento ao financiamento estatal. Esse Termo estabeleceu que:

Os recursos a serem repassados representam parcela de responsabilidade do Estado na cobertura de todas as despesas com pessoal, encargos sociais, custeio e investimentos, ficando a cargo da instituição a complementação necessária para o desenvolvimento de suas atividades. (PARANÁ, 1999n, Cláusula primeira, parágrafo 1º).

Com a assinatura do Termo de Autonomia, o Estado desobrigou-se, tacitamente, de sua responsabilidade de financiar integralmente as IEES. As administrações das universidades e das faculdades foram coniventes com o governo Lerner nesse processo e, ainda, equivocadamente, assumiram parcela de responsabilidade quanto ao financiamento das atividades a serem desenvolvidas nas universidades e faculdades públicas estaduais. Como já nos referimos, as administrações superiores, representadas pela APIESP, no processo de discussão e implementação do Termo de Autonomia, acabaram assumindo a tarefa de gerir as IEES e buscar a complementação de seus orçamentos por meio de recursos adicionais ao Tesouro do Estado.

O secretário de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Ramiro Wahrhfitg, no dia 18/03/99, comentando a assinatura do “Termo de Autonomia” indicou aos reitores e diretores de IEES o caminho para conseguir esses recursos adicionais para complementar o orçamento das IEES: **“A partir de agora [com a ‘autonomia’] as universidades e faculdades terão mais flexibilidade para buscar na própria comunidade recursos para novos investimentos.”** (LERNER... 1999, p. 3)

Esse discurso, insistentemente propalado – que as universidades deverão buscar novas fontes de recursos em função da crise fiscal do Estado – tem sua origem nas orientações do Banco Mundial. Esse organismo internacional, como mencionado no terceiro capítulo, propõe que as universidades devem obter novos recursos através da cobrança de mensalidades dos estudantes e junto à iniciativa privada com a prestação de serviços. Não nos parece coincidência que o Secretário Ramiro Wahrhfitg defenda o modelo de autonomia implantado nas universidades britânicas: “É essencial para o Paraná a troca de experiências com países onde a autonomia está dando certo.” (PARANÁ, 1999e). Parte do financiamento das universidades britânicas advém da cobrança de mensalidades dos estudantes e da venda de serviços à iniciativa privada.

O Termo de Autonomia contemplou, também, a preocupação governamental em expandir o ensino superior a baixo custo, conforme recomendado pelo Banco Mundial e colocado em prática no caso da reforma britânica, cujos resultados serão referidos adiante. Dentro da perspectiva do crescimento do ensino superior com a redução de seus custos merecem destaque, a cláusula do Termo que normatizou a criação de novos cursos de graduação e a cláusula que determinou a ampliação de vagas nos cursos de graduação em até 20% (vinte por cento).

No primeiro caso, a criação de novos cursos de graduação, de acordo com o Termo de Autonomia, deveria ser “analisada e aprovada pela SETI e pelo CRAFE, sob o aspecto da conveniência, oportunidade e capacidade de desembolso.” (PARANÁ, 1999n, Cláusula quarta). O Termo, entretanto, não esclarecia se a conveniência da criação de novos cursos dizia respeito à sociedade, que os demandava, ou ao Estado que deveria financiá-los. Permanecia sem resposta a seguinte questão: na análise para a criação de novos cursos, seria respeitada a conveniência da sociedade, que demandava novos cursos de educação superior, ou a conveniência do Estado que, repetidas vezes, manifestara-se contra a ampliação dos investimentos públicos nesse nível de ensino? O Termo, também, não esclareceu se a capacidade de desembolso necessária à criação de novos cursos dizia respeito à capacidade do Estado ou à capacidade da própria instituição proponente da criação de novos cursos.

Quanto à ampliação de vagas nos cursos de graduação, foi estabelecido pelo Termo que as universidades e faculdades se comprometeriam “a aumentar a oferta de vagas em até 20% para o próximo ano letivo [ano 2000] sem o aumento de custos para o Tesouro do Estado” (Cláusula Sexta). Ao estabelecer que o aumento da oferta de vagas deveria ser efetivado sem custos adicionais ao Tesouro do Estado o Termo estabelecia, como decorrência, que tal aumento deveria ser implementado com a racionalização no uso dos recursos repassados pelo Estado ou por meio de recursos da própria instituição, arrecadados provavelmente por meio de fontes alternativas, como a venda de serviços, dentre outras.

Logo após a assinatura do Termo de Autonomia, em abril de 1999, a SETI reuniu os representantes das IEES para discutir a nova Lei de Diretrizes e Bases

da Educação Nacional.¹¹⁴ O objetivo do encontro, de acordo com a SETI era estudar as potencialidades dos caminhos abertos pela nova LDB (PARANÁ, 1999c). Nesse encontro discutiu-se a implantação dos cursos seqüenciais de formação específica, que poderiam diplomar alunos com dois anos de graduação. De acordo com o coordenador do evento e assessor da SETI, Ataíde Ferrazza, "Este programa [os cursos seqüenciais] possibilita a formação mais curta de profissionais que acompanhem a demanda do mercado e atenda às necessidades regionais." (PARANÁ, 1999c). Demonstrando acordo com a política de aligeiramento da formação profissional, que vêm sendo implementada pelo governo federal, a SETI propôs que:

A adoção de cursos de formação específica é uma das formas das instituições cumprirem o compromisso assumido com o termo de autonomia de aumentar em 20% o número de vagas oferecidas nos cursos de graduação. (PARANÁ, 1999c).

Para estimular as IEES a diversificarem a oferta de cursos, "mais curtos e menos onerosos", como diriam os consultores do Banco Mundial, a SETI planejava realizar outros encontros com os diretores de faculdades e reitores das universidades para "discutir novos modelos de implantação de cursos superiores". Entretanto, ao que parece a "estratégia de convencimento" desencadeada pela SETI não teve sucesso. Pois as IEES continuaram a oferecer os "tradicionais" cursos de graduação. Não houve adesão das IEES à proposta de implantação de "novos modelos de cursos superiores", defendidos pela SETI.

Diante da "resistência das IEES" às inovações, da "indisposição" das mesmas em oferecer novas modalidades de cursos superiores, a SETI para "superar as barreiras convencionais de educação superior" instituiu a Universidade Eletrônica.¹¹⁵

A Universidade Eletrônica foi criada pela SETI em julho de 2000. A Universidade Eletrônica é uma fundação de direito privado sem fins lucrativos que

¹¹⁴ O evento ocorreu no Auditório do Instituto de Tecnologia do Paraná (TECPAR) e teve como coordenador o assessor da SETI, Ataíde Ferrazza, e como painelistas o vice-diretor do CEFET-PR, Cesar Augusto Romano e o representante do Conselho Estadual de Educação, Teófilo Bacha Filho.

¹¹⁵ A idéia da Universidade Eletrônica surgiu no Instituto de Tecnologia do Paraná (TECPAR) onde, em 1998, foi iniciado com mídias interativas, um curso de mestrado e doutorado em Engenharia da Produção, através de uma parceria com a Universidade federal de Santa Catarina. Em agosto de 2001, esses cursos contavam com 750 alunos (PARANÁ, 2000b, p. 2).

oferece aulas através de mídias interativas como videoconferências, internet e teleconferência. A “nova universidade” foi viabilizada por meio de uma parceria entre instituições públicas e privadas. A estrutura da “universidade”, quando foi criada, contava com uma rede de 36 salas de videoconferência que, na sua maioria, funcionavam em faculdades, em secretarias municipais de educação, em escolas públicas, no interior do estado, e na secretaria estadual de educação e no Centro de Treinamento de Professores do Paraná (CETEPAR) na capital do Estado (PARANÁ, 2000b, p. 2).

A Universidade Eletrônica foi organizada pela SETI para atender a crescente demanda por educação superior. Em sintonia com as orientações do Banco Mundial e com as diretrizes do governo federal, o governo Lerner passou a oferecer uma alternativa **“para proporcionar um acesso democrático à educação superior, a custos mais acessíveis**. Isso será feito pela utilização de recursos tecnológicos e por uma cuidadosa seleção dos projetos educacionais que sejam sólidos e relevantes” (WAHRHAFTIG; FERRAZZA; RAUPP, 2001, p. 14, grifo nosso). Assim, o governo Lerner, sem muito alarde, sutilmente instituiu o ensino pago como uma forma de “democratizar” o acesso à educação superior, pois “o sistema de educação superior convencional não consegue mais cumprir o seu papel.” (WAHRHAFTIG; FERRAZZA; RAUPP, 2001, p.17)

A Universidade Eletrônica se propôs, inicialmente a atender a demanda por cursos de pós-graduação. Mas, dada a exigência estabelecida pela nova LDB que determinou que, até 2007, os professores que atuam no ensino fundamental deverão ser habilitados em curso de formação de nível superior, os dirigentes da Universidade Eletrônica resolveram rever suas prioridades. No caso do Paraná, são aproximadamente 35 mil professores que deverão obter um diploma de formação de nível superior. Para responder essa demanda os dirigentes da Universidade Eletrônica resolveram rever os planos iniciais e propuseram a oferta de um curso de graduação para professores. A proposta inicial da Universidade Eletrônica era a de se concentrar em cursos de pós-graduação, área em que foram identificadas as necessidades mais prementes (WAHRHAFTIG; FERRAZZA; RAUPP, 2001, p. 55).

Os dirigentes da Universidade Eletrônica, além dos cursos de pós-

graduação,¹¹⁶ resolveram oferecer o curso Normal Superior com Mídias Interativas para diplomar os 35 mil professores que já atuavam na pré-escola ou no ensino fundamental do Paraná.¹¹⁷ “O curso tem a **duração de 26 meses** (3.200 horas de aula), **tempo bem menor que os cursos regulares**, de quatro anos. (...) **A mensalidade do curso é de R\$ 100,00**. Alguns municípios parceiros do programa vão arcar com parte do valor.” (PARANÁ, 2000c, p. 1-2, grifo nosso). O primeiro curso Normal Superior “iniciou-se em setembro de 2000 com 700 participantes, em cinco localidades. Em março de 2001, o curso apresentava 2.500 matrículas em 15 localidades. **Entre 2002 e 2007, o curso deverá formar 5.400 professores de ensino fundamental por ano.**” (WAHRHAFTIG; FERRAZZA; RAUPP, 2001, p. 56-57, grifo nosso).

A operacionalização do curso Normal Superior ficou sob a responsabilidade da Universidade Estadual de Ponta Grossa, que foi a única universidade estadual que atendeu o convite da SETI para estabelecer uma parceria na realização do projeto. De acordo com informações disponibilizadas no site da Universidade Eletrônica, a estrutura do curso compreende um módulo introdutório e quatro módulos interativos, com cargas horárias diferenciadas e subdivididas em temas/unidades que somam 1.608 horas. Prevê, ainda, estudos independentes, síntese elaborada do curso, além da parte prática, que contempla as vivências em sala de aula, 400 horas e vivências educadoras, 500 horas. O curso possibilita o aproveitamento de estudos, com um total de 500 horas a serem computadas no currículo

De acordo com a SETI, além do curso Normal Superior, a Universidade Eletrônica iria contar com outros cursos de graduação a partir de 2002. O coordenador da “Universidade”, Athaide Ferrazza, afirmou que a prioridade para a organização de tais cursos seria dada conforme a procura do mercado. “Um dos

¹¹⁶Atualmente, a Universidade Eletrônica oferece 6 cursos de pós-graduação: 1) Especialização em Habilidades Gerenciais, em parceria com a Pontifícia Universidade Católica do Paraná; 2) Especialização em Mídias e Aprendizagem, em parceria com a Pontifícia Universidade Católica do Paraná; 3) Especialização em Agronegócio, em parceria com a Universidade Federal do Paraná; 4) Especialização em Saúde Coletiva, em parceria com a Universidade Estadual de Ponta Grossa; 5) Mestrado em Engenharia da Produção, em parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina; 6) Doutorado em Engenharia da Produção, em parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina.

¹¹⁷Além de atuar na pré-escola ou em escola de ensino fundamental os professores interessados no curso devem ter diploma do antigo curso Normal de Ensino Médio ou certificado de segundo grau em Magistério.

novos cursos já definidos é Engenharia Eletroeletrônica, com ênfase em Telecomunicações.” (PARANÁ, 2000c, p. 2) Entretanto, até a presente data não há informações da oferta, pela Universidade Eletrônica, de novos cursos de graduação por meio de mídias interativas.

A Universidade Eletrônica se contrapõe às chamadas instituições de educação superior convencionais e poderá, de acordo com a SETI, responder mais positivamente às demandas por educação superior. De acordo com WAHRHAFTIG, FERRAZZA e RAUPP (2001, p. 15):

[...] a Universidade Eletrônica e seus parceiros vão trabalhar juntos, de maneira integrada, com o objetivo de organizar **cursos e programas inovadores que produzam respostas rápidas às demandas estaduais de educação superior**. As instituições convencionais não poderiam cumprir esse objetivo. Foi preciso criar uma organização de ensino diferente. (...) Num país de dimensões continentais como o Brasil, com um aumento de 86% na população estudantil que conclui o ensino médio, o sistema de educação superior convencional não consegue mais cumprir seu papel. (grifo nosso).

Cursos de graduação menos densos, mais curtos e de baixo custo para o Estado parece ser a fórmula “encontrada pela SETI” para atender a demanda por educação superior no Paraná. Qualquer semelhança com as orientações do Banco Mundial não nos parece mera coincidência.

A análise do montante de recursos que vêm sendo repassado pelo Governo Estadual às universidades paranaenses, nos permite afirmar que o Governo Lerner vem alcançando sucesso na “sua” proposta de ampliar o ensino superior e ao mesmo tempo reduzir, em termos reais, o financiamento a esse nível de ensino.

TABELA 3: Relação entre a receita do ICMS – cota parte do Estado - e o valor anual repassado pelo governo do Paraná às IEES no período de 1994 a 2002

ANO	RECEITA ICMS	VALOR REPASSADO	% DO ICMS
	COTA PARTE DO ESTADO	ÀS IEES	REPASSADO ÀS IEES
1994	1.040.909.000,00	71.908.000,00	6,91 %
1995	1.829.451.000,00	162.000.000,00	8,86 %
1996	2.082.779.000,00	178.425.000,00	8,57 %
1997	2.069.973.000,00	266.663.000,00	12,88 %
1998	2.118.420.000,00	268.655.000,00	12,68 %
1999	2.508.332.000,00	267.695.000,00	10,67 %

2000	3.150.997.000,00	286.500.000,00	9,09 %
2001	4.854.435.000,00	304.000.000,00	6,26 %
2002 ⁽¹⁾	3.926.964.607,00	380.973.680,00	9,70 %

FONTES: SEFA e SETI

NOTA: execução orçamentária em andamento

A tabela acima, desmente o discurso oficial que insiste em propalar que durante a gestão do Governo Lerner, foi quintuplicado¹¹⁸ o orçamento destinado às IEES paranaenses. O discurso oficial é ardiloso, pois faz referência somente ao valor nominal do orçamento repassado às universidades e não utiliza nenhum indexador para atualizar esses valores.

Utilizando como parâmetro a própria proposta do governo de vincular o orçamento das universidades ao ICMS, cota parte do Estado, conclui-se que não houve uma ampliação do orçamento das universidades. Na verdade, observa-se uma redução bastante significativa, se utilizarmos como referência o orçamento repassado em 1997 e 1998. No ano de 2000, se comparado ao percentual do ICMS destinado às IEES em 1997, houve uma redução real do orçamento na ordem 29,42 %. No ano de 2001, essa redução foi de 51,40%. Nos anos de 2000 e 2001, “coincidentemente”, os servidores das três maiores universidades do Paraná (UEL, UEM e Unioeste), voltaram novamente a deflagrar greves, depois de quase dez anos sem mobilizações. Ao mesmo tempo em que se verifica uma redução no valor real que vem sendo repassado às universidades verifica-se um crescimento do sistema público estadual do ensino superior do Paraná.

Tabela 4: Evolução do número de alunos de graduação, servidores docentes e técnico-administrativos, cursos de graduação e de pós-graduação strictu sensu nas IEES do Paraná - 1994-2001

	1994	2001	CRESCIMENTO
Nº DE ALUNOS	46.392	61.046	31,59 %
Nº DE SERVIDORES DOCENTES	4.846	5.064	4,50 %
Nº DE SERVIDORES TÉCNICOS	5.401	7.996	48,04 %
Nº CURSOS DE GRADUAÇÃO	173	251	45,09 %
Nº CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO	24	54	125 %
- MESTRADO	22	43	95,45 %

¹¹⁸O governador Jaime Lerner, em discurso pronunciado na Assembléia Legislativa, na abertura do ano legislativo, em 18 de fevereiro de 2002, afirmou: “Com seis universidades públicas, o Paraná é o Estado que proporcionalmente mais investe no ensino superior. Mais de R\$ 352 milhões estão sendo investidos em 2002, contra apenas R\$ 77 milhões em 1994. É cinco vezes mais, portanto. É importante que a sociedade paranaense saiba o quanto está investindo no setor, para que assim possa alcançar a dimensão da injustiça de uma greve injustificável que se arrasta pelo radicalismo de uma minoria.” (PARANÁ, 2002c).

A comparação entre as duas tabelas (3 e 4) demonstra que ao mesmo tempo em que se verificou, por exemplo, um crescimento de 31,59% do número de alunos matriculados, de 45,09% do número de cursos de graduação e de 125% no número de cursos de pós-graduação *strictu sensu* verificou-se uma redução real do montante de recursos repassados às IEES paranaenses. Para o exercício financeiro de 2002 o Governo pretendia destinar para as universidades um montante de recursos no valor de R\$ 351.823.480,00. Esse montante era equivalente a 8,95% da cota parte estadual do ICMS, valor este praticamente idêntico aquele destinado às IEES no ano de 1995. Esse valor inicial foi ampliado para 380.973.680,00, o equivalente a 9,70% da receita do ICMS prevista para o ano de 2002. Essa pequena ampliação do orçamento das universidades, como veremos mais adiante, foi resultado das negociações estabelecidas durante a greve entre os representantes dos servidores em greve e os deputados que integravam a Comissão de Orçamento da Assembléia Legislativa.

Apesar dos discursos governamentais que procuram reiterar o compromisso do governo estadual com a universidade pública, uma análise dos indicadores sobre o ensino superior em nosso Estado, nos permite questionar a veracidade do discurso oficial.

O Estado do Paraná, em 1995, início da gestão do Governo Lerner, se destacava por ser o estado da federação onde o número de matrículas em instituições públicas de ensino superior superava o número de matrículas em instituições privadas, conforme demonstrado na tabela abaixo.

Tabela 5: Evolução das matrículas em cursos de graduação por dependência administrativa no Paraná - 1995-2001

ANO	Nº DE ALUNOS NAS IEES PÚBLICAS				Nº MATRÍCULAS IEES PARTICULARES	TOTAL GERAL
	FEDERAIS	ESTADUAIS	MUNICIPAIS	TOTAL		
1995	17.511	45.403	4.297	67.211	43.503	110.714
2001	22.952	59.614	3.300	85.866	122.516	208.382
95/01 (%)	31,07 %	31,30 %	- 23,20 %	27,76 %	181,63 %	88,22 %

A análise da tabela acima, nos permite concluir que no estado do Paraná tem se observado, durante o governo Lerner, um grande crescimento do número de alunos matriculados em instituições privadas de educação superior, uma das recomendações prescritas pelo Banco Mundial. Em 1995, as 67.211 matrículas em cursos de graduação em instituições públicas de ensino superior (federais, estaduais e municipais) representavam 60,71% do número total de matrículas em instituições de educação superior no Paraná. As 45.403 matrículas registradas em instituições estaduais representavam 41% do número total de matrículas, incluindo-se as instituições privadas. **Em 1995 as 43.503 matrículas em instituições privadas representavam apenas 39,29% do conjunto total e alunos matriculados nas instituições de educação superior do Paraná.**

Em 2001, após sete de Governo Lerner, a situação verificada em 1995, se alterou completamente: **o número de matrículas em instituições privadas passou a representar 58,79% do total das matrículas**, enquanto que as matrículas nas instituições públicas passaram a representar apenas 41,21% do número total. O número de matrículas nas instituições públicas estaduais que representavam, em 1995, 41% do número total de matrículas, em 2001 passaram a representar apenas 28,61% do conjunto das matrículas em instituições de ensino superior do Paraná, incluindo-se as instituições privadas.

Na tabela abaixo (6) apresentamos a evolução das matrículas verificadas no Brasil. A comparação entre as duas tabelas indica algumas singularidades no caso do Paraná.

Tabela 6: Evolução das matrículas em cursos de graduação por dependência administrativa no Brasil - 1995-2001

ANO	Nº DE ALUNOS NAS IES PÚBLICAS				Nº MATRÍCULAS IES PARTICULARES	TOTAL GERAL
	FEDERAIS	ESTADUAIS	MUNICIPAIS	TOTAL		
1995	367.531	239.215	93.794	700.540	1.059.163	1.759.703
2000	502.960	357.015	79.250	939.225	2.091.529	3.030.754
95/01(%)	36,85 %	49,24 %	- 15,51 %	34,07 %	97,47	72,23 %

FORNTE: MEC/INEP

Comparando-se as tabelas 5 e 6 conclui-se que a ampliação das matrículas nas instituições de ensino superior no Estado do Paraná contrariou

uma tendência nacional, observada na tabela 6, que indica um crescimento maior do número de matrículas nas instituições públicas estaduais, se comparado às instituições federais. No Paraná, contrariando essa lógica, observa-se na tabela 5, que o crescimento do número de matrículas nas instituições públicas estaduais de ensino foi praticamente idêntico ao crescimento verificado nas instituições federais. Assim, o ritmo de crescimento de matrículas verificado nas instituições públicas estaduais do Paraná ficou abaixo da média de crescimento verificada no Brasil.

No Paraná, seguindo a tendência nacional, verificou-se um crescimento bem superior do número de matrículas nas instituições privadas de ensino. Entretanto, o crescimento do número de matrículas nas instituições privadas, verificado no Paraná (**181,63 %**) foi praticamente duas vezes superior à média de crescimento (**97,47%**) verificada no Brasil.

Além das medidas específicas voltadas para o sistema de educação superior do Paraná o governo Lerner, em consonância com as diretrizes do governo federal, também tem buscado impor uma reforma administrativa, reconfigurando assim o papel do Estado. Ainda, no ano 2000, o Poder Executivo Estadual enviou à Assembléia Legislativa o Projeto de Lei 411/00 solicitando autorização do Poder Legislativo para “transformar mediante decreto e sem aumento de despesa cargos públicos estatutários em empregos públicos celetistas”. Tal projeto, se aprovado, poderia colocar fim ao Regime Jurídico Único no Estado e à estabilidade no emprego dos servidores públicos estaduais. Com isso, o governo estadual na sua obsessão em privatizar o Estado poderia demitir ou ameaçar de demissão os servidores públicos. Além dessa medida legislativa, o governo estadual vem impondo um processo de terceirização de serviços e a contratação de força de trabalho temporária, deixando de realizar concurso público para a contratação de servidores para os diversos órgãos do Estado, incluindo as universidades. Essas medidas são os instrumentos que o governo estadual vem utilizando para “enxugar o Estado”, bem ao gosto dos organismos internacionais que monitoram as ações da administração pública brasileira.

Somando-se às medidas de caráter legal e administrativo o governo Lerner se caracteriza por estabelecer uma relação autoritária com os movimentos organizados dos servidores públicos estaduais, não admitindo nenhum

questionamento às políticas que vêm sendo implementadas no Estado. Com isso vem conseguindo impor um arrocho salarial a diversas categorias de servidores públicos, inibindo em muitos casos as reivindicações que buscam a ampliação do orçamento público para as diversas áreas sociais. A relação que o Governo Estadual estabeleceu com os movimentos de greve desencadeados pelos servidores das universidades estaduais nos anos de 2000 e 2001, como veremos adiante, pôs em evidência essa estratégia autoritária desmobilizadora que procura destruir a organização autônoma dos servidores públicos.

No âmbito mais específico da reforma do ensino superior, foi apresentado, em 2001, o Projeto de Lei nº 173/01 do deputado Divanir Braz Palma (PFL) que autorizava “o Poder Executivo a restringir a gratuidade nos cursos de graduação oferecidos pelas universidades públicas paranaenses”. Tal projeto pretendia na prática implantar o ensino pago nas IEES e foi apresentado formalmente na Assembléia Legislativa do dia 09 de maio de 2001. Na justificativa, anexada ao projeto, o deputado alegava que:

A cobrança de mensalidades despertará o sentimento de valorização do ensino público e de respeito para com a universidade, tendo em vista o fato de que o ser humano muitas vezes tende a valorizar somente o que é conseguido as custas de dificuldades e sacrifícios. Ademais, **a forma como serão empregados os valores contribuirá para um melhor aparelhamento destas universidades, proporcionando melhor qualidade de ensino.** (PARANÁ, 2001a, grifo nosso).

O projeto 173/01 foi considerado inconstitucional pela Comissão de Constituição e Justiça da Assembléia. Com isso, o deputado reformulou o projeto 173/01 e o reapresentou, em 27 de maio de 2002, na forma do projeto 392/02 que “autoriza o Poder Executivo a restringir a gratuidade nos cursos de graduação oferecidos pelas universidades públicas estaduais”. (PARANÁ, 2002e) Tal projeto também foi considerado inconstitucional. A reapresentação do projeto demonstra a “disposição” do deputado em abrir o debate sobre a reintrodução do ensino pago nas universidades paranaenses.

Parece-nos muito sintomático o fato que o Projeto de Lei nº 173/01 e 392/02 foram apresentados como instrumentos para ampliar/complementar o orçamento das universidades estaduais. Tais projetos não podem ser creditados

apenas à personalidade privatista do referido deputado. Essa iniciativa se articula, de forma coerente, à política que o Governo Lerner vem tentando implementar em relação ao ensino superior no estado do Paraná.

Há uma “coincidência” entre a apresentação dos projetos do deputado Braz Palma e algumas conclusões do “Grupo de Estudos para a Autonomia Universitária”, em reunião¹¹⁹ realizada na SETI nos dias 09 e 10 de outubro de 2000. De acordo com a memória da referida reunião, mereceram consideração do grupo, como troca de impressões para reuniões futuras, com destaque dentre outros pontos o seguinte:

a) as possibilidades e conveniências de discutir a não gratuidade do ensino de graduação para os alunos repetentes; “trancadores” de matrículas; portadores de cursos superiores, etc., sem interferir com a diretriz constitucional do ensino público gratuito; (PARANÁ, 2000d, p. 05).

É muito emblemático o fato de um “Grupo de Estudos para a Autonomia Universitária” pautar entre os assuntos em discussão “as possibilidades e conveniências” de romper a gratuidade do ensino nas universidades públicas estaduais. Ao que parece, para os representantes das administrações superiores, integrantes do referido “Grupo de estudos”, autonomia universitária e busca de financiamento privado ao ensino superior público se harmonizam perfeitamente. Isso demonstra que já há uma predisposição comportamental entre alguns integrantes das administrações superiores das IEES paranaenses a buscar no financiamento privado a solução para crise financeira das universidades públicas estaduais. Esses representantes das administrações superiores, ao que parece, não se recordam que a atual crise de financiamento é resultado de uma política deliberada do Estado em restringir o orçamento público das universidades. Não foram as universidades que produziram a atual crise. Assumir como tarefa da própria universidade a busca de alternativas para solucionar essa crise, revela

¹¹⁹Participaram da mencionada reunião as seguintes pessoas: Onivaldo Izidoro Pereira (representante da FAFIPA), Benedito Cândido da Silva (representante da FECET), Neio Lúcio Peres Gualda (representante da UEM), Paulo Roberto Godoy (representante da UEPG), Marines da Cruz Monteiro, Cleonice La Maison e Plínio Ribeiro Fajardo Campos (representantes da Unioeste), Luiz Carlos Bruschi (representante da UEL), José Silva Carvalho (SETI), Marai Aparecida Saramento (representante do SINTESU/UNICENTRO), Aldo Nelson Bona (representante da UNICENTRO), Sérgio Daunis Vieira, José Marcelo Silva de Carvalho e Mauricio Buch Tourinho (representante da SETI)

uma incapacidade de compreensão política ou, o que seria mais grave, um total adesismo às teses privatistas que vêm sendo propagandeadas pelo Banco Mundial e incorporadas como políticas para a educação superior pelo governo federal e pelo governo do estado do Paraná.

Com base no conjunto de informações sobre as diversas iniciativas do governo Lerner em relação às IEES, podemos afirmar que a reforma do ensino superior, na direção recomendada pelo Banco Mundial, é um processo em curso no Paraná. Esta reforma, que afronta direitos consagrados na Constituição Federal e na Constituição do Estado do Paraná, está se dando de forma silenciosa e conta com a conivência, ou no mínimo com a não oposição, da APIESP e de representantes das administrações superiores das universidades. A reforma privatista apesar de estar avançando no Estado do Paraná, não se consolidou plenamente. Contudo essa reforma já ganhou o coração e a mente de muitos integrantes das administrações superiores, de integrantes da comunidade universitária e de setores da “sociedade civil organizada”. Esses setores não se opõem abertamente a tal processo e estão predispostos a aceitar a reforma em curso como um processo inevitável, capaz de resolver os problemas enfrentados atualmente pelas universidades.

Entretanto, a reforma da educação superior no Paraná que converge com as ações do governo federal e é inspirada nas orientações do Banco Mundial, se constitui num processo em andamento e como tal, poderá se consolidar de forma definitiva ou poderá ser revertida pela mobilização organizada daqueles que se colocam contra a reforma/privatização do ensino superior.

6.5 A RESISTÊNCIA ORGANIZADA COMO POSSIBILIDADE DE CONTRAPOSIÇÃO À REFORMA PRIVATISTA QUE VEM SENDO IMPLEMENTADA NO PARANÁ

A comunidade universitária paranaense começou a dar uma resposta organizada à política de desmonte do ensino superior implementada pelo governo Lerner. No ano de 2000, depois de nove anos de quase total imobilismo a comunidade despertou de sua inércia e recorreu à greve¹²⁰ para enfrentar a

¹²⁰A greve realizada na UEM, UEL e UNIOESTE, iniciou-se em 1º de junho/00 e foi suspensa dia 26 de junho na UNIOESTE, 27 de junho na UEL e dia 11 de julho na UEM que foi a primeira a decretar a greve e a última a suspender o movimento.

política privatista do governo estadual e denunciar à sociedade paranaense a grave crise que ameaçava a existência das IEES, enquanto instituições públicas e gratuitas.

O Governo Lerner coerente com a sua tradição autoritária, desde os tempos em que servia à ditadura militar como prefeito/interventor da capital do Estado, se negou a negociar efetivamente com os representantes do movimento de greve. A estratégia autoritária adotada pelo Governo Lerner se caracteriza pela constituição de “Comissões de Negociações” que se reúnem diversas vezes sem produzir qualquer efeito prático. Essa estratégia de desarticulação do movimento “pelo cansaço”, pela improdutividade das reuniões realizadas pelas “Comissões de Negociações”, no ano de 2000, produziu um efeito favorável ao governo, que conseguiu desarticular a greve sem atender a pauta de reivindicações do movimento. Do ponto de vista econômico a greve deflagrada em 2000, pelos servidores das universidades estaduais, não trouxe nenhum resultado efetivo. Mas, do ponto de vista organizativo, a greve contribuiu para a rearticulação do movimento em defesa do ensino superior público e gratuito, colocando o Comitê em Defesa do Ensino Superior Público do Paraná num patamar qualitativamente superior àquele em que se encontrava antes.

Com o encerramento da greve, em junho de 2000, o Comitê em Defesa do Ensino Superior Público do Paraná realizou o II Encontro Estadual do Ensino Superior Público do Paraná (ENEP). Tal encontro foi organizado pelo Comitê para discutir, deliberar e encaminhar uma estratégia unificada de resistência ao desmonte do ensino superior público do Paraná e para definir o posicionamento do movimento em defesa do ensino superior público em relação ao projeto de “autonomia definitiva” que o Governo Lerner, em documento público, anunciara que apresentaria até o dia 31 de outubro daquele ano.

O acúmulo organizativo, decorrente da greve, motivou o Comitê a organizar o II ENEP com a participação paritária de representantes dos três segmentos das universidades e faculdades públicas estaduais para construir uma posição unificada do movimento em relação à proposta de autonomia da SETI e, também, para planejar ações unificadas em defesa do ensino superior público no Paraná, na perspectiva de manutenção do enfrentamento político com o governo estadual, iniciado com a greve.

O II ENEP foi realizado na Uniãoeste, em Cascavel, nos dias 06 e 07 de outubro de 2000. Este encontro contou com a presença de delegados eleitos¹²¹ em encontros preparatórios, realizados em diversas IEES. Além dos delegados eleitos nos encontros preparatórios, cada entidade representativa da comunidade universitária das diferentes IEES indicou um delegado nato para participar do encontro. Além dos delegados, eleitos e natos, puderam participar com direito à voz todos os estudantes, professores e servidores técnico-administrativos interessados na construção do movimento em defesa do ensino superior público.

O II ENEP foi realizado num patamar organizativo mais qualificado, se comparado ao I ENEP.¹²² É preciso destacar a importância fundamental desse encontro. O II ENEP foi construído tendo como perspectiva a organização autônoma e independente da comunidade universitária em relação à SETI e às administrações superiores das IEES. Esse encontro foi marcado pela tentativa de construir um campo unificado dos setores que encaminham a luta pela manutenção do ensino superior público e gratuito no Paraná. A construção desse campo autônomo e independente para aglutinar os estudantes e servidores (docentes e técnicos) das universidades foi e continua sendo fundamental, tendo em vista que, conforme já explicitado anteriormente, a APIESP e a SETI convergem no encaminhamento de uma reforma privatista do ensino superior no Paraná.

O II ENEP contou com a participação de mais de cem delegados, representando as cinco universidades e duas faculdades. Os delegados presentes denunciaram o Termo de Autonomia como mecanismo de imposição de

¹²¹Cada universidade poderia eleger 30 (trinta) delegados, sendo 10 (dez) estudantes, 10 (dez) professores e 10 (dez) servidores técnico-administrativos. Cada faculdade poderia eleger 06 (seis) delegados, sendo 02 (dois) estudantes, 02 (dois) professores e 02 (dois) servidores técnico-administrativos. Esses critérios foram construídos coletivamente nas reuniões de organização do II ENEP que foram realizadas pelo Comitê, nas cidades de Londrina e Cascavel, com a presença de representantes de estudantes e servidores docentes e técnico-administrativos das universidades e faculdades.

¹²²O I ENEP foi realizado nos dias 18 e 19 de novembro de 1999, na UEM (Universidade Estadual de Maringá) e contou com a participação espontânea de estudantes, professores e funcionários das universidades e faculdades paranaenses. Nesse encontro não houve a preocupação de realizar encontros preparatórios para eleger delegados representantes dos três segmentos das IEES. Também não houve a preocupação em garantir a paridade entre as IEES e entre os segmentos que compõe a comunidade universitária. Esse encontro aprovou uma proposta de autonomia que serviu de subsídio às discussões promovidas pelo Comitê em todo o Paraná. Foi definido que não caberia ao movimento apresentar tal proposta à Assembléia Legislativa para regulamentar o exercício da autonomia das universidades em contraposição à proposta do Governo Lerner.

uma crescente desobrigação do governo estadual com o financiamento integral do ensino superior:

A situação das universidades submetidas a um contrato de gestão – “Termo de Autonomia” - desde 1999 e sua prorrogação até a presente data, na prática se constitui em mecanismo de desobrigação paulatina do Governo Estadual para com o financiamento integral das IEES e uma clara sinalização de suas intenções privatizantes. (...) As conseqüências do Contrato de Gestão se fazem sentir com reflexos na gestão financeira e com profundas implicações para a gestão administrativa e pedagógica das IEES, levando as Administrações, parte da comunidade e do movimento a adotar uma postura pragmática na direção da regulamentação como forma de assegurar os recursos através de projeto de lei. (ENEP, 2000, p. 2)

Os delegados também se posicionaram contrariamente à proposta da SETI de regulamentação da autonomia das IEES, defendendo a auto-aplicabilidade do art. 207 da Constituição Federal e denunciando que qualquer proposta de regulamentação da autonomia, através de dispositivos infraconstitucionais, significaria restringir o exercício da autonomia das universidades. De acordo com as resoluções do II ENEP, os delegados aprovaram “A defesa da auto-aplicabilidade do artigo 207, da Constituição Federal e denúncia pública da inconstitucionalidade dos Termos de Gestão assinados pelas administrações superiores.” (ENEP, 2000, p. 1).

A defesa da auto-aplicabilidade do artigo 207 foi respaldada no entendimento de que a autonomia universitária é:

[...] norma auto-aplicável, bastante em si, norma coercitiva, completa e de eficácia plena, cujo enunciado contém todos os elementos e requisitos à sua incidência direta e que, portanto, somente pode ser regulada pelas demais normas constitucionais [...] (LEHER, 2000, p. 09).

Além da defesa da auto-aplicabilidade do artigo 207 da Constituição Federal, os delegados presentes no II ENEP rejeitaram a proposta da SETI de vincular o financiamento da IEES a um percentual do ICMS ou das receitas tributárias do Estado. Essa rejeição se fundamentou na defesa do financiamento integral das IEES, com recursos do Tesouro do Estado. Os defensores desta

proposta argumentaram que se o financiamento das IEES estivesse vinculado a um determinado percentual da receita tributária, na prática estaria se implementando a proposta do financiamento compartilhado, defendida pela SETI.

Dentro da lógica do Financiamento compartilhado o governo repassaria, como ocorreu em 1999 e 2000 de maneira provisória, uma parcela dos recursos para o financiamento das IEES. A suplementação do restante dos recursos necessários ao financiamento integral seria obtida pelas próprias IEES através de outras fontes, tais como a venda de serviços à iniciativa privada, a cobrança de cursos de especialização, a organização de vestibulares caça-níqueis e, talvez como última etapa daquele processo, a cobrança de mensalidades dos alunos da graduação.

A defesa da auto-aplicabilidade aprovada no II ENEP foi complementada pela aprovação de um Plano de Lutas que deveria ser implementado imediatamente na busca do financiamento integral das IEES e na retomada da luta pela reposição das perdas salariais acumuladas desde agosto de 1995. Para implementar esse Plano de Lutas os delegados presentes, também discutiram e aprovaram propostas com o objetivo de reestruturar e qualificar a ação do Comitê em Defesa do Ensino Superior Público do Paraná, para que o mesmo pudesse desenvolver o importante papel de articular, coordenar e colocar em prática o Plano de Lutas aprovado no II ENEP.

Algumas das entidades integrantes do Comitê argumentavam que aprovação do Plano de Lutas não bastava. Era preciso que o conjunto das entidades que compunham o Comitê (sindicatos, associações docentes, associações de servidores técnico-administrativos e diretórios centrais de estudantes) se comprometessem a implementar tal Plano de Lutas, pois a vontade política dos dirigentes das entidades poderia ajudar na implementação de tal plano. Entretanto, é bom lembrar que o resultado de uma luta não depende apenas das ações desenvolvidas por um dos pólos em conflito. O desfecho do conflito depende da correlação que se estabelece entre as forças antagônicas em disputa e da capacidade destas forças construírem alianças com outros setores da sociedade.

O financiamento compartilhado, apesar da rejeição do II ENEP, é hoje uma prática que vem sendo implementada por direções e reitorias das IEES. Parte do

financiamento do ensino superior no Paraná já vem sendo viabilizada através de um processo de “privatização por dentro”: cursos de especialização pagos; vestibulares que se organizam com a nítida preocupação de arrecadar recursos; venda de serviços à iniciativa privada; arrocho salarial dos servidores; terceirização de serviços; contratação de estagiários para substituir servidores que não têm sido contratados pelo Estado; organização de fundações privadas no interior das IEES e outras práticas “criativas” que têm sido utilizadas pelas administrações superiores para complementar o minguado orçamento repassado pelo Tesouro do Estado às IEES.

Após a implementação do Termo de Autonomia houve uma redução drástica dos recursos repassados às universidades. O Quadro abaixo demonstra essa redução, comparando o percentual do ICMS repassado às IEES em 1997 com os valores repassados após a assinatura do Termo de Autonomia, em 1999.

Tabela 7: Percentuais da receita do ICMS – cota parte do Estado - repassado pelo governo do Paraná às IEES nos anos de 1999-2002 comparados ao ano de 1997.

ANO	% DO ICMS REPASSADO ÀS IEES	REDUÇÃO DO ORÇAMENTO EM RELAÇÃO AO ANO DE 1997
1997	12,88	-
1998	12,68	1,55 %
1999	10,67	17,16 %
2000	9,09	29,42 %
2001	6,26	51,40 %
2002	9,70	24,69 %

FONTE: SETI e SEFA

A tabela acima demonstra que após dois anos da “concessão da autonomia provisória” as IEES, do ponto de vista orçamentário, chegaram numa situação insustentável. O orçamento para o exercício financeiro de 2001, se comparado ao orçamento de 1997, foi reduzido em 51,40%. Assim, o Estado, ao mesmo tempo, que pressionou para que as IEES ampliassem em até 20% o número de matrículas reduziu o orçamento das IEES a menos da metade, comparando-se ao ano de 1997. Parece-nos evidente que a SETI de fato vem implantando uma reforma da educação superior nos moldes do modelo britânico, no qual afirma se inspirar para “conceder” a autonomia às IEES. Como veremos adiante, as reformas implantadas na Era Thatcher, na década de 80, produziram uma redução drástica do investimento público nas universidades ao mesmo

tempo em que se ampliou o número de alunos matriculados.¹²³

A política intencional de redução dos gastos públicos com as áreas sociais adotada pelo governo Lerner, tem sido também constatada pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná. O parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, exarado pelo procurador Fernando Augusto Mello Guimarães, referente ao Orçamento Geral do Estado, executado no exercício financeiro do ano 2000, concluiu que os investimentos públicos na área de Ciência e Tecnologia não vem atendendo ao disposto no artigo 205 da Constituição do Estado do Paraná. Esse artigo 205 determina que o Estado do Paraná “destinará, anualmente, uma parcela não inferior a dois por cento, para o fomento da pesquisa científica e tecnológica”. De acordo com o parecer do procurador:

Nesta área o Governo Estadual vem, sistematicamente, descumprindo o mandamento legal, como se infere do comparativo que segue:

1996	1997	1998	1999	2000
1,78	1,79	1,07	0,96	1,72

Quanto aos investimentos executados no exercício financeiro do ano 2000, na área de educação, incluindo as IEES, o parecer do procurador Fernando Augusto Mello Guimarães constatou uma redução acentuada de investimento no setor. De acordo com o procurador:

Gastos com educação - cumprimento do limite previsto no artigo 212 da Constituição Federal (percentual mínimo de 25% com despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino), vez que, **computados gastos com ensino superior, o percentual final foi de 28,34%. Ressalta, porém, a questão relativa à sensível redução, ao longo dos últimos exercícios financeiros, do montante destinado à educação**, por ser uma questão de extrema relevância que não pode ser olvidada por um Estado que pretende sua inserção no rol das unidades que atingiram índices de qualidade de vida semelhantes a países do primeiro mundo. (PARANÁ, 2001b, grifo nosso).

A conclusão do procurador é embasada no acompanhamento da evolução

¹²³Conferir: SGUISSARDI, V. Dearing Report: novas mudanças na educação superior inglesa? In: TRINDADE, H. (org.) Universidade em ruínas: república dos professores. Petrópolis, RJ, Vozes; Porto Alegre, RS: CIPEDS, 2001

dos investimentos na área de educação executados pelo governo Lerner, nos quatro anos anteriores ao exercício financeiro de 2001, conforme demonstra a tabela a seguir.

Tabela 8: Evolução em valores nominais dos gastos executados com educação no estado do Paraná

ANO	ORÇAMENTO EXECUTADO	REDUÇÃO NOMINAL EM RELAÇÃO AO ANO DE 1997
1997	1.330.067.576,00	-
1998	1.186.177.331,00	10,82 %
1999	1.102.511.340,00	17,11 %
2000	1.280.318.284,00	3,74 %

FONTE: Tribunal de Contas do Paraná (Paraná, 2001b)

No ano de 2001 os servidores das universidades estaduais de Londrina (UEL), Maringá (UEM), de Ponta Grossa (UEPG) e do Oeste do Paraná (Unioeste), dada a gravíssima situação orçamentária enfrentada pelas universidades que os submetiam a péssimas condições de trabalho e ao arrocho salarial, a exemplo do ano de 2000, novamente deflagraram greve. A greve que teve início no dia 17 de setembro de 2001, foi uma resposta dos servidores (docentes e técnicos) das universidades à política privatista do governo Lerner, em defesa de melhores condições salariais e de trabalho e pela ampliação do orçamento das universidades.

Os servidores da UEPG conseguiram sustentar a greve por apenas 12 (doze) dias. Os servidores das outras três universidades, que representavam 80% do número de servidores das universidades paranaenses mantiveram a greve por 169 dias e a suspenderam, em 04 de março de 2002, somente depois de o Governo Estadual atender parte das reivindicações do movimento. Essa greve foi a mais longa greve de trabalhadores na história brasileira.

Durante a greve realizada em 2001/2002 o Governo Lerner adotou a mesma estratégia autoritária que vinha caracterizando a sua relação com o movimento organizado dos servidores públicos, até então. O governo se negava a negociar e fazia uso de toda uma série de medidas repressivas para tentar derrotar o movimento, desde o corte ilegal de salários até uma série de medidas

judiciais contra as entidades representativas dos servidores das três universidades em greve. Apesar dessa ação autoritária, o movimento de greve, diferentemente do ano anterior, conseguiu fazer o governo negociar, colhendo um resultado vitorioso. Esse resultado pode ser creditado ao acúmulo de forças, ao salto de qualidade político-organizativo do movimento e ao aprendizado político decorrente da greve implementada no ano de 2000.

Do ponto de vista econômico o movimento de greve do ano de 2001/02 alcançou resultados expressivos. O governo se obrigou a negociar uma alteração dos pisos salariais constantes no Plano de Carreiras dos servidores das universidades. Essa alteração, na prática, significou um índice de reajuste dos pisos salariais de 13,55% para os servidores docentes e técnicos de nível superior. Para os demais servidores técnicos foram negociados índices maiores de reposição (50,03% para a classe I; 44,18% para a classe II; 38,15% para a classe III; 33,15% para as classes IV e V; 22,96% para a classe VI e 18,16% para a classe VII). O reajuste diferenciado foi uma forma encontrada pelo Comando de Greve para corrigir discrepâncias e melhorar o salário dos servidores técnicos mais penalizados com o arrocho salarial.

Além do reajuste do piso salarial o movimento de greve conseguiu, através de negociações junto à Comissão de Orçamento da Assembléia Legislativa, ampliar os recursos orçamentários das universidades. No caso da Unioeste, por exemplo, o orçamento foi ampliado para R\$ 55.461.400,00. A proposta inicial do governo era destinar R\$ 47.711.400,00 para tal universidade. Nesse caso os recursos previstos para despesas com pessoal seriam insuficientes para cobrir os custos de toda a folha de pagamento.

No Quadro a seguir demonstramos o resultado das negociações realizadas na Assembléia para ampliar o orçamento das universidades.

Tabela 9: Comparativo entre a proposta orçamentária do governo e o orçamento aprovado na Assembléia Legislativa para as universidades – Exercício Financeiro de 2002

UNIVERSIDADES	PROPOSTA DO GOVERNO	ORÇAMENTO APROVADO	ACRESCIMO EM	
			RELAÇÃO À PROPOSTA DO GOVERNO	% DE ACRESCIMO
UEL	122.742.850,00	125.742.850,00	3.000.000,00	2,44 %
UEPG	47.051.590,00	51751.590,00	4.700.000,00	10,00 %
UEM	93.740.150,00	104.440.150,00	10.700.000,00	11,00 %

UNICENTRO	17.814.600,00	20.814.600,00	3.000.000,00	16,84 %
UNIOESTE	47.711.400,00	55.461.400,00	7.750.000,00	16,24 %
UNESPAR	22.762.890,00	22.763.090,00	200,00	0,0008 %
TOTAL	351.823.480,00	380.973.680,00	29.150.000,00	8,28 %

FONTE: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO PARANÁ

Outra vitória importante obtida pelo movimento dos servidores foi a retirada pelo governo do Projeto de Lei nº 411/00 da Assembléia Legislativa.¹²⁴ Esse Projeto autorizava o Poder Executivo a transformar, por meio de decreto, os cargos estatutários dos servidores públicos em cargos celetistas, o que significaria uma precarização maior das condições de trabalho dos servidores públicos estaduais e um grave retrocesso do ponto de vista de uma série de direitos garantidos aos servidores em seus Planos de Carreiras.

Durante a greve o Governo Lerner formalizou a sua proposta de “autonomia plena das universidades paranaenses”. Em 18 de fevereiro de 2002, o Poder Executivo enviou à Assembléia Legislativa “[...] anteprojeto de lei dispendo sobre a Autonomia das Universidades Públicas mantidas pelo Estado do Paraná” (PARANÁ, 2002b). Esse anteprojeto tramita na Assembléia Legislativa na forma do projeto de lei 032/02.

De acordo com a mensagem do governador do Estado, tal projeto de lei “visa adequar à legislação vigente, o exercício da Autonomia das Universidades Públicas Estaduais, **em complemento** ao disposto nas Constituições Federal, Estadual e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em prol da sociedade paranaense” (PARANÁ, 2002a, grifo nosso).

Os servidores das universidades, ainda em greve, reagiram contra a apresentação de tal projeto e passaram a reivindicar que o Projeto fosse retirado da pauta de discussões da Assembléia permitindo, com isso que houvesse a possibilidade de realizar uma ampla discussão a respeito de tal Projeto.

O movimento dos servidores em greve (UEL, UEM e Unioeste) fez incluir no Acordo que pôs fim à greve nas três universidades estaduais, a retirada do caráter de urgência para discussão, na assembléia Legislativa, do Projeto de

¹²⁴A retirada do projeto 411/00 da pauta de votações da Assembléia foi negociada diretamente pela APP/sindicato com o governo do Estado. Um grupo de trabalhadores das escolas públicas do Paraná, coordenados pela APP/sindicato ocuparam o Plenário da Assembléia Legislativa por quatro dias, no início do mês de outubro de 2001. A Assembléia foi desocupada somente depois que o governo estadual atendeu algumas reivindicações da APP, dentre as quais a retirada do Projeto 411/00.

Autonomia apresentado pelo governo. Essa medida se constituiu numa vitória importante para o movimento evitando com isso que, em função do caráter de urgência, o projeto pudesse ser discutido e aprovado em menos de uma semana. Tal Projeto, se aprovado, poderia trazer graves conseqüências para o exercício da autonomia das universidades paranaenses representando, também, sérias perdas do ponto de vista das condições salariais, de trabalho e para a carreira dos servidores das universidades públicas do Paraná.

Antes de tecer considerações sobre o projeto 032/00 descreveremos a seguir, de forma concisa, o processo implementado pela SETI para desencadear **“uma ampla discussão com a sociedade para a construção de um projeto de consenso da autonomia plena das Instituições de Ensino Superior.** bom para a comunidade acadêmica, viável para o governo e que atenda as necessidades da sociedade.” (PARANÁ, 1999b, p. 1, grifo nosso).

6.6 AS AÇÕES DA SETI E O DEBATE SOBRE A CONCESSÃO DA AUTONOMIA PLENA ÀS UNIVERSIDADES: “ATÉ SE CHEGAR A UM CONSENSO”!?

Imediatamente após a celebração do Termo de Autonomia, em março de 1999, entre as administrações superiores das IEES e o governo do Estado, a SETI passou a implementar o processo de discussão para a elaboração de um “projeto de autonomia plena das IEES”. A SETI argumentava que:

Um ensino superior público de qualidade é um compromisso do governo Jaime Lerner, que deseja que o debate em torno deste assunto continue ocorrendo de forma respeitosa e democrática. **O debate sobre a autonomia, com propostas e contra-propostas, até se chegar a um consenso, vem sendo a tônica do processo** (PARANÁ, 1999b, p.4, grifo nosso).

Dessa forma, teoricamente, a SETI procurava demonstrar que o processo de discussões seria caracterizado pela democracia e pela pluralidade de opiniões. A culminância desse processo seria “a elaboração conjunta de anteprojeto de lei [de autonomia] a ser encaminhado à Assembléia Legislativa até meados do

ano.”¹²⁵ (PARANÁ, 1999b, p. 2).

É preciso analisar o conjunto das ações desencadeadas pela SETI, a partir de então, para averiguar se o governo estadual manteve-se fiel ao objetivo teoricamente anunciado.

Para lograr esse objetivo a SETI organizou alguns Workshops para estabelecer alguns referenciais para a proposta de autonomia das IEES paranaenses.

O primeiro Workshop realizado pela SETI aconteceu nos dias 13 e 14 de abril de 1999. Nesse evento “Referenciais Britânicos para a proposta de autonomia das Instituições Estaduais de Ensino Superior do Paraná”, a SETI trouxe “o professor Brian Fender, chefe executivo do Conselho de Educação e Financiamento da Inglaterra (HEFCE), que contou **a experiência da gestão de ensino superior do Reino Unido como subsídio para o desenvolvimento do processo de autonomia que está acontecendo no Paraná.**” (PARANÁ, 1999e) Nesse evento o secretário Wahrhaftig afirmou que a “**Autonomia não se resume ao termo assinado. Nós estamos no início do processo**” sendo “fundamental a **troca de experiência com países onde a autonomia está dando certo**”. (PARANÁ, 1999e).

Ainda em abril de 1999 a SETI constituiu o “Fórum de Gestão Universitária”. Esse Fórum reúne representantes das Universidades estaduais de Londrina, Maringá, Ponta Grossa, Oeste do Paraná e do Centro Oeste do Paraná. Também foram convidadas pela SETI para integrar o Fórum, a Universidade Federal do Paraná, a Pontifícia Universidade Católica do Paraná e o Centro Federal de Educação Tecnológica. A função do Fórum seria “promover a discussão e troca de experiência sobre gestão com instituições nacionais e internacionais, **criando a partir dos dados disponibilizados pelos modelos já existentes, o modelo de gestão universitária mais adequado para o Paraná** [grifo nosso], de acordo com a realidade de cada região.” (PARANÁ, 1999d) Esse Fórum teria o papel de “fabricar o consenso” almejado pela SETI.

¹²⁵De acordo com informações oficiais veiculadas pela SETI a discussão final do anteprojeto deveria ocorrer, nos dias 26 e 27 de outubro de 2000, em Curitiba com a APIESP, SETI e Grupo de Sistematização (composto por representantes da SETI, 5 representantes das universidades, 5 representantes do Comitê em defesa do Ensino Superior Público e mais 01 representante das faculdades). No dia 31 de outubro a versão final do anteprojeto deveria ser encaminhada para a Casa Civil para que o mesmo foi remetido à Assembléia Legislativa.

Dentre as propostas que deveriam ser implementadas pelo Fórum de Gestão Universitária foram elencadas as seguintes: a capacitação em gestão, com a promoção de cursos de extensão, palestras, Workshops e intercâmbios, voltados para um público formado por profissionais que já atuam como gestores no sistema e aqueles que têm vocação e possibilidade de atuar como gestores no futuro (PARANÁ, 1999d).

O Fórum de Gestão Universitária desde a sua fundação, de acordo com a SETI:

[...] tem realizado um trabalho contínuo e sistemático **a partir da premissa que é necessário buscar referências promissoras e avançadas no contexto internacional** [...] uma vez que a autonomia universitária recentemente conquistada não se resume ao termo assinado em março de 1999. (PARANÁ, 1999j)

Durante o mês de maio de 1999 a SETI organizou mais dois Workshops para “subsidiar os dirigentes das instituições de ensino superior em suas discussões sobre autonomia”. (PARANÁ, 1999j).

Nos dias 04 e 05 de maio foi realizado o segundo Workshop intitulado “Referenciais Paulistas para a proposta de autonomia das instituições estaduais de ensino superior”. Estiveram presentes nesse evento, para relatar a experiência paulista, representantes da administração da Universidade de São Paulo¹²⁶ (USP). Para a SETI “As universidades estaduais paulistas são o exemplo mais antigo no país na área de gestão administrativa e financeira autônoma. **Elas ganharam autonomia em 1989.**”¹²⁷ (PARANÁ, 1999g) Nesse evento o representante da administração da USP afirmou que a autonomia gerou uma competitividade positiva entre os departamentos da USP, **porque quem arrecada mais e investe melhor seus recursos é mais beneficiado.** (PARANÁ, 1999f). De acordo com a SETI, o representante da USP afirmou “Isso é motivador, **ajuda a racionalizar melhor e é bastante competitivo para a instituição**” e concluiu “Dez anos de autonomia é pouco para avaliar o modelo. [...] Mas posso afirmar que **a**

¹²⁶Estiveram presentes nesse evento, a chefe de gabinete do reitor da USP, Nina Beatriz Stocco Ranieri, e o coordenador da Administração geral da USP, Hélio Nogueira da Cruz.

¹²⁷Ao que parece a SETI desconhece que a autonomia universitária já está consagrada na Constituição Federal de 1988. No entendimento da SETI, a autonomia deverá ser “presenteada” pelo governo na forma de um decreto ou lei que “conceda” a autonomia às universidades paranaenses.

experiência paulista já é bem sucedida.” (SETI, 1999g, grifo nosso).

As afirmações do representante da USP demonstram que a sua abordagem sobre autonomia universitária priorizou apenas a dimensão financeira. Em tal abordagem a autonomia foi concebida como instrumento para melhorar a arrecadação de recursos, por meio de fontes alternativas, devendo premiar aqueles departamentos que demonstrarem mais “criatividade” na prestação de serviços, na busca de financiamento privado da universidade. O representante da USP ao afirmar que a experiência vivenciada pela sua universidade é bem sucedida se ampara em alguns indicadores gerais de desempenho de 1989 à 1997. Esses indicadores apresentados como fatores positivos evidenciavam que a USP, nesse período, melhorou o seu desempenho acadêmico, especialmente na área de pós-graduação (mestrado e doutorado) com o aumento do número de cursos (13,8%), de títulos outorgados (97%) e do número de trabalhos publicados pelos docentes (40,7%). Ao mesmo tempo, o quadro de pessoal foi reduzido¹²⁸ em 16,32%.

A experiência da USP anunciada no Workshop como “bem sucedida” é avaliada de outro modo por setores da comunidade acadêmica paulista que não estão à serviço das administrações superiores. Se o objetivo do evento era discutir a experiência das estaduais paulistas seria interessante, do ponto de vista do debate, trazer uma voz crítica à tal experiência. Ao que parece, a SETI não está muito interessada em debater, está mais interessada em convencer, em oferecer como subsídios visões particularizadas de experiências que ela (SETI) julga bem sucedidas.

Ainda, no mês de maio, nos dias 24 e 25, a SETI organizou o terceiro Workshop sobre a autonomia universitária, denominado “Referenciais Portugueses para a proposta de autonomia das instituições estaduais de ensino superior”. Nesse evento, de acordo com a SETI, os convidados para relatar a experiência portuguesa,¹²⁹ defenderam que “é essencial que o sistema paranaense tenha como prioridade a diversificação da oferta e os níveis de graduação”. (PARANÁ,

¹²⁸Em 1989 o quadro de pessoal da USP era composto por 23.362 servidores, sendo 5.626 docentes e 17.735 técnicos. Em 1997 o número de servidores foi reduzido para 19.549, sendo 4.852 docentes e 14.697 técnicos.

¹²⁹Pedro Conceição, Mestre em Gestão e Economia de Ciência e Tecnologia e Manuel Heitor, professor catedrático do Departamento de Engenharia Mecânica do Instituto Superior Técnico de Lisboa (PARANÁ, 1999g).

1999h). Ao que parece, as orientações do Banco Mundial também tem granjeado simpatias no país lusitano.

A realização dos três Workshops sobre a autonomia universitária – a experiência inglesa, paulista e portuguesa – marcaram as primeiras atividades do Fórum de Gestão Universitária. A SETI definiu como um dos principais objetivos desse Fórum:

A construção de um programa voltado exclusivamente para a formação de pessoal especializado nessa área [gestão universitária] [...] As ações previstas são várias e incluem estudos e pesquisas sobre o assunto e a realização de cursos de pós-graduação stricto e lato sensu. [...] Os debates em torno do assunto gestão universitária coincidem com implantação da autonomia nas dezesseis instituições estaduais de ensino superior – cinco universidades e onze faculdades (PARANÁ, 1999i).

Para concretizar o programa voltado para a formação de pessoal especializado em gestão universitária a SETI estabeleceu uma parceria com o Conselho e Fundo Britânico responsável pela manutenção da educação superior na Inglaterra, o HEFCE (Higher Education Funding Council for England). Essa parceria, na verdade, revelou a preferência do governo estadual por uma determinada concepção de autonomia universitária, o modelo britânico. De acordo com o governo estadual:

Outros referenciais, durante o ano passado, foram trazidos por gestores educacionais paulistas, portugueses e canadenses. Mas, **foi com os britânicos que o governo do Paraná decidiu estabelecer a parceria** que se concretizou durante o Workshop. (PARANÁ, 2000c)

Para efetivar a parceria com os britânicos, a SETI realizou entre os dias 22 e 25 de fevereiro de 2000, em Londrina o I Encontro de Cooperação Técnica entre as Universidades do Paraná/HEFCE. Esse encontro contou com a participação de representantes das cinco universidades estaduais, da Universidade Federal do Paraná, da SETI e seis técnicos especialistas britânicos. O grupo reunido trocou experiências e estabeleceu propostas de ações para capacitar gestores universitários e iniciar, a partir do ano letivo de 2001, um novo modelo de planejamento estratégico e de gestão financeira de nossas

universidades (PARANÁ, 1999j).

A capacitação de gestores, com vistas à melhoria da gestão universitária, é considerada pela SETI como “condição fundamental para o aprimoramento da universidade e os seus serviços.” Segundo o secretário Wahrhaftig “foi estabelecido um desafio que pretendemos cumprir até o final deste mandato: formar recursos humanos com excelência para gerir as instituições estaduais de ensino superior.”(PARANÁ, 2000e).

Para a SETI, a melhoria da gestão universitária é associada diretamente à autonomia universitária. Assim, de acordo com a SETI o fortalecimento da autonomia universitária, por exemplo, depende de um planejamento estratégico e da boa gestão financeira das universidades (PARANÁ, 1999j).

Assim, para a SETI, a autonomia das universidades é reduzida a um aspecto meramente gerencial. A autonomia, dessa forma, resignificada distancia-se do conceito historicamente construído e consagrado na Constituição Federal de 1988. Para a SETI a autonomia universitária não é algo que se vincula à liberdade de ensino, de pesquisa, à liberdade de aprender e à liberdade da universidade instituir por si só, sem imposições externas, as suas normas de organização. Autonomia universitária deixa de ser um atributo que se exerce pela comunidade universitária no desenvolvimento das atividades-fim da instituição (ensino, pesquisa e extensão) e se converte na liberdade da burocracia universitária para, no exercício de uma atividade-meio, gerenciar “criativamente” a crise financeira das universidades produzida pelo atual reordenamento do capitalismo.

Os encaminhamentos dados pela SETI, por meio do Fórum de Gestão Universitária, procuram deslocar a autonomia universitária das atividades-fim, exercida por aqueles diretamente envolvidos na sua consecução, para a atividade-meio (a gerência) exercida pela burocracia universitária que, em muitos casos, não tem nenhuma familiaridade com o desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão. Tais atividades se constituem na razão de ser da universidade e o exercício do ensino, pesquisa e extensão pressupõe a autonomia dos seus agentes, de acordo com a concepção de autonomia historicamente consagrada e grafada em nossa Constituição.

A SETI, parece desconhecer que a “condição fundamental para o

aprimoramento da universidade e dos seus serviços” não está diretamente relacionada ao treinamento e capacitação da burocracia envolvida com as atividades-meio. A condição fundamental para o aprimoramento da universidade é o Estado assumir o seu dever constitucional de financiar integralmente as atividades-fim das IEES. Se, de fato, o governo estadual estivesse interessado em aprimorar as universidades estaduais não estaria submetendo-as a um estrangulamento financeiro que deteriora as condições básicas para a melhoria da qualidade de suas atividades-fim. Antes de investir na capacitação de gestores universitários, burocracia bem remunerada pelas benesses dos cargos comissionados e das funções gratificadas, a SETI deveria investir na titulação e qualificação do corpo docente, na melhoria dos laboratórios e na compra equipamentos e bibliografia atualizada. A análise dos recursos que têm sido repassados pelo governo Estadual às universidades e o descumprimento do preceito constitucional que determina que o Estado deveria investir pelo menos dois por cento da receita de impostos no fomento à ciência e tecnologia, conforme aludido anteriormente, nos parece uma prova bastante evidente que o aprimoramento da universidade por meio da qualificação de gestores universitários é o eufemismo utilizado pela SETI para não assumir a sua responsabilidade fundamental pelos problemas que as IEES atualmente vêm enfrentando.

Apesar do discurso democrático inicial que afirmava que o processo de discussão sobre a autonomia seria marcado pela busca do consenso, a SETI demonstrou que o consenso buscado somente é válido para fazer prevalecer a sua preferência, o seu posicionamento. Pois, a APIESP, representante das administrações superiores das IEES, que se propôs a integrar o “esforço pela busca do consenso” já havia manifestado a sua preferência, desde novembro de 1998, pelo modelo de autonomia das universidades estaduais paulistas. Ao que parece a SETI foi “mais competente” e fez prevalecer o consenso em torno da sua preferência, ou seja o modelo britânico.

Essa necessidade da SETI buscar no modelo britânico a referência para o processo de “concessão” de autonomia às IEES paranaenses, nos faz lembrar a conclusão de Sguissardi (1999 p.95-96) sobre o comportamento político do governo federal. Tal conclusão pode ser empregada em relação ao governo

Lerner:

Nossa história de precário desenvolvimento dependente em todas as áreas, da economia à educação, ensinou-nos que temos tido, como país, uma grande tendência à imitação e à cópia acríticas dos modos de pensar e fazer dos países cêntricos tomados via de regra como modelos. Da economia à administração pública, segue-se fervorosamente o último “modelo” ou modismo dos países do *Primeiro Mundo*. No caso do ajuste neoliberal das relações econômicas, da reforma do aparelho do Estado e do sistema de ensino superior (...) preteriu-se o modelo do Chile de Pinochet – aliás tantas vezes sugerido como modelo pelo Banco Mundial -, e adotou-se, adaptando-o, *modelo thactcheriano*, decerto visto como politicamente mais asséptico que o andino.

A SETI ao fazer prevalecer o consenso em torno do modelo britânico como referencial para a construção do projeto de autonomia nos indica o resultado possível, da reconfiguração da educação superior no Paraná. Para compreender o cenário futuro que poderá se desenhar, no caso da implantação do modelo britânico de autonomia, é necessário descrever, em breves traços, a situação vivenciada atualmente pelas universidades britânicas. Tal situação resulta da reforma do ensino superior implantada naquele país na administração conservadora de Margaret Thacther.

Sguissardi (1999) ao comentar o processo de reforma experimentado pelo sistema público de ensino superior britânico, de 1979-1997, apresenta as conclusões de Willians, renomado especialista britânico em gestão e financiamento da educação superior.

Segundo Willians, **a mudança teve um ponto de partida essencialmente financeiro e decorreu de severos cortes de verbas promovidos pelo governo**. A reação da universidade foi buscar fundos em outras fontes. Em meados dos anos 80, o governo supria os cortes orçamentários com iniciativas destinadas a encorajar as universidades e *polytechnics* a assinarem contratos de pesquisa e consultoria com a indústria e a buscarem doações privadas. Dois *Education Acts*, de 1988 e 1992, teriam apressado o ritmo de mudança: a maior parte das instituições de educação superior foram redesenhadas como universidades com conseqüências importantes na própria idéia e concepção de universidade. Mecanismos públicos de financiamento foram criados para encorajar a expansão a baixo custo: **“Os resultados foram dramáticos. Entre 1980 e 1994 as matrículas cresceram mais de 50% e os custos por estudantes caíram 30%.**

(SGUISSARDI, 1999, p. 99, grifo nosso).

Quanto ao financiamento das instituições britânicas, foram criadas novas matrizes de distribuição dos recursos públicos. De acordo com Sguissardi (1999, p. 100)

Foi neste contexto que o governo, **ao mesmo tempo que dava seqüência a sua estratégia de redução geral dos custos**, criava fundos vinculados disponíveis, em bases competitivas para iniciativas específicas que desejava encorajar. Iniciou-se pela mudança nas normas e procedimentos relativos aos cálculos das alocações financeiras para cada universidade e *polytechnis*. Entre outras medidas, **a partir de então as universidades receberiam recursos financeiros como contrapartida proporcional aos fundos que obtivessem de fontes privadas**, mediante trabalho de consultoria, por exemplo. (grifo nosso).

Conhecendo as reformas implementadas no sistema de educação superior britânico, fonte de inspiração da SETI, compreende-se o real objetivo de iniciativas do governo estadual já implementadas como, por exemplo, a lei que regulamentou a prestação de serviços nas IEES paranaenses que, segundo o titular da SETI na época, proporcionaria “uma fonte alternativa de recursos às IEES”. Não nos parece coincidência que a SETI tem insistido na necessidade de redefinir do modelo de alocação de recursos às IEES.¹³⁰ Não nos parece casual a afirmação do secretário Wahrhaftig que “as instituições de ensino superior ainda prestam poucos serviços a terceiros” (LERNER... 1999, p. 7).

A respeito do atual modelo de ensino superior britânico, resultante das reformas implementadas por Thatcher, Sguissard, citando Willians, conclui que:

A marca principal da Reforma de 1988 foi a **abolição da estabilidade de emprego do *staff* acadêmico** e de qualquer controle das autoridades educacionais locais sobre os *polytechnics* (concedendo-lhes um estatuto legal de autonomia equivalente ao das universidades) e a criação do *Universities Funding Council* (UFC) e o *Polytechnics and Colleges Funding Council* (PCFC). Esses conselhos seriam constituídos por maioria de membros, incluindo seu presidente, não pertencentes aos quadros universitários, o que poderia significar ocorrência de

¹³⁰ A SETI realizou, dia 22 de março de 2000, o Workshop “Modelo de Alocação de Recursos para as IEES”. Na abertura desse evento, o secretário Wahrhaftig afirmou que a SETI tem se empenhado em avançar as discussões para a constituição de um modelo de alocação de recursos para as IEES (SETI, 2000d).

conflitos entre os valores acadêmicos e os do mercado. Segundo Willians, para a definição de prioridade na alocação dos recursos, mais importante do que a composição dos Conselhos é a existência de uma cláusula técnica prevendo que nenhuma alocação possa ser feita a qualquer universidade se o pedido não se fizer acompanhar de memorando financeiro, especificando o retorno esperado de cada alocação. Isto significaria que, a partir de então, **as IES britânicas deveriam ser vistas com vendedoras de serviços de ensino (as universidades também o seriam de pesquisa)** ao governo, seu comprador quase exclusivo. Isto significaria também que **a única forma de as IES fazerem efetivo uso de sua autonomia legal era buscando diversificar suas fontes de recursos.** (SGUISSARD, 1999, p. 101, grifo nosso).

Quanto a autonomia das instituições britânicas, propalada como modelo pela SETI, Willians faz um alerta que nos parece muito necessário para aqueles que tem sido seduzidos pela SETI e vêem na adoção do modelo britânico uma alternativa para as IEES paranaenses. De acordo com Willians (apud SGUISSARDI, 1999, p. 103):

É importante lembrar que criar mecanismos de mercado não é o mesmo que estabelecer o livre mercado. Não existe livre mercado na educação superior britânica: em alguns casos ela se tornou menos livre. **As universidades são hoje menos livres para tomar suas próprias decisões acadêmicas e financeiras do que o eram no início dos anos 80** (grifo nosso).

A análise do processo de debates desencadeado pelo governo Lerner “para se chegar a um consenso” sobre o projeto de concessão da autonomia plena às IEES nos permite afirmar que o governo estadual, a exemplo do que faz o governo federal, lança mão de uma tática de “escutar a comunidade” sem abrir mão do projeto maior que orienta suas ações. Assim o processo de discussões desencadeado pela SETI não passou de uma roupagem democrática para uma prática autoritária ao tentar fazer prevalecer o seu posicionamento a qualquer preço.

A SETI anunciou que o resultado final do processo desencadeado, a partir da realização do primeiro Workshop sobre autonomia universitária, culminaria na elaboração consensual de anteprojeto de lei “concedendo” autonomia às IEES, a ser encaminhado à Assembléia Legislativa. Entretanto, no desenrolar desse processo, o governo Lerner deixou cair a máscara e revelou a sua face autoritária.

O projeto 032/02 apresentado pelo Poder Executivo à Assembléia, não resultou dos debates ocorridos no interior do Fórum de Gestão Universitária ou mesmo de qualquer outro espaço de discussão que se fizeram representar as administrações superiores das IEES. A APIESP, parceira da SETI na tentativa de “fabricação do consenso” em torno de um projeto de lei conjunto sobre autonomia universitária, conheceu o teor do projeto 032/02 apenas no dia 18 de fevereiro de 2002, um dia antes do governo protocolá-lo na Assembléia Legislativa,

A APIESP, apesar da tentativa de estabelecer uma parceria com a SETI para a elaboração do anteprojeto de lei, não mereceu por parte do governo estadual nenhum tratamento especial. Os reitores foram convidados para participarem de reunião, realizada pelo governador Jaime Lerner e o secretário Wahrhaftig, com lideranças empresariais e comunitárias de Londrina, Maringá e da região Oeste do Paraná. Nessa reunião o governo do Estado tornou público o teor do projeto 032/02.

6.7 O PROJETO 032/02: A “REGULAMENTAÇÃO” DA AUTONOMIA NO ÂMBITO DAS UNIVERSIDADES PARANAENSES

O projeto de lei 032/02, foi encaminhado pelo governador do estado à Assembléia Legislativa, dia 19 de fevereiro de 2002, por meio da Mensagem nº 004/02. Nessa Mensagem o governador esclarecia que o anteprojeto de lei dispunha “sobre a autonomia das Universidades Públicas¹³¹ mantidas pelo Estado do Paraná e a transformação dos Hospitais Universitários em Autarquias, que passam a vincular-se à Secretaria de Estado da Saúde.” (PARANÁ, 2002a, p. 1).

De acordo com a Mensagem 004/02, do Poder Executivo Estadual, o anteprojeto “**visa adequar à legislação vigente, o exercício da autonomia das Universidades Públicas Estaduais, em complemento ao disposto nas Constituições Federal e Estadual e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em prol da sociedade paranaense**”. (PARANÁ, 2002a, p. 1, grifo nosso). O objetivo do anteprojeto de lei, anunciado pela Mensagem do governador,

¹³¹Em outubro de 2001, por iniciativa do Poder Executivo, foi criada a sexta universidade estadual do Paraná, a Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR). Essa universidade foi constituída pelo agrupamento das 11 faculdades estaduais. A UNESPAR contará com campi universitário em oito municípios onde já se localizam as atuais faculdades estaduais. O campus principal ficará em Jacarezinho, cidade que conta com três faculdades, abrigando cerca de 2.500 acadêmicos. Os demais campi funcionarão em Cornélio Procópio, Apucarana, Paranavaí, União de Vitória, Curitiba, Campo Mourão e Paranaguá.

explicita um flagrante desrespeito à autonomia universitária. Pois, como referido no segundo capítulo deste trabalho, Ferraz (1988) nos ensina que:

O exercício e aplicação da autonomia universitária não estão condicionados à lei; o exercício da autonomia não se faz na forma da lei. **A norma constitucional que abriga o princípio é de eficácia plena, independentemente, portanto, de lei para ser aplicada.** (grifo nosso)

Assim, a iniciativa do governo Lerner, do ponto de vista legal, é dispensável, não há necessidade de nenhuma lei estadual em “complemento aos dispostos na Constituição federal” ou para “adequar à legislação vigente o exercício da autonomia das universidades paranaenses”.

A jurisprudência brasileira tem reiterado o entendimento que a autonomia universitária foi consagrada na Constituição Federal como princípio constitucional e por isso é “norma de eficácia plena e de aplicabilidade imediata” que dispensa qualquer legislação infraconstitucional para o exercício da autonomia universitária. Ao propor um anteprojeto de lei para regulamentar o exercício da autonomia das universidades paranaenses, o governo Lerner, na verdade, pretende atingir outros objetivos.

O projeto 032/02 se constituiu numa tentativa de implementar, por meio de uma reforma administrativa e financeira, a política de desobrigação do Estado em financiar integralmente, com recursos do tesouro do Estado, as atividades de ensino, pesquisa e extensão desenvolvidas nas universidades paranaenses.

Ao apresentar publicamente o projeto de lei de “concessão” de autonomia às universidades paranaenses o governo estadual distribuiu um documento intitulado “Uma lei para garantir a autonomia com responsabilidade” (PARANÁ, 2002d). O próprio título do documento que procurava justificar a iniciativa do Poder Executivo se constituiu numa tentativa de desqualificar as universidades ao tentar atribuir às mesmas um exercício irresponsável da autonomia. A SETI afirmava que

A experiência tem demonstrado que a aplicação competente e coerente do princípio da autonomia universitária, aliado a um controle efetivo da sociedade, produz avanços significativos na qualidade do ensino e na gestão destas instituições. (PARANÁ, 2002d, p. 2).

Novamente, o governo tentava atribuir às universidades incompetência e incoerência no exercício de sua autonomia. E, por fim, utilizou o prolongamento da greve, iniciada em 17 de setembro de 2001, como justificativa para a “necessidade imediata de modificações estruturais no sistema de ensino superior e nas relações deste sistema com o Estado e com a comunidade.” (PARANÁ, 2002d, p. 2). Entretanto, a greve se prolongava por culpa do próprio governo que se negava a negociar com o movimento.

O governo, naquele momento, ao invés de negociar a pauta de reivindicações do movimento de greve preferiu desqualificar as universidades e seus servidores apresentando um projeto de lei que, se aprovado, poderia significar um grave retrocesso no exercício da autonomia das universidades. Além disso, o projeto de lei representava um ataque a uma série de direitos dos trabalhadores garantidos no Plano de Carreiras, Cargos e Salários e a pavimentação do caminho da privatização definitiva do ensino superior no Paraná.

Para comprovar a hipótese acima aventada, pretendemos destacar alguns pontos do projeto de “autonomia das universidades” apresentado pelo governo. Esses pontos, em nosso entendimento, demonstram a intenção governamental em implementar uma reforma administrativa e financeira das universidades paranaenses, em conformidade com as orientações do Banco Mundial, aludidas no terceiro capítulo deste trabalho.

Na proposta de “concessão” de autonomia às universidades paranaenses, formalizada por meio do projeto de lei 032/02, o governo estadual afirma que “há a necessidade imediata de modificações estruturais no sistema de ensino superior e nas relações deste sistema com a comunidade.” (PARANÁ, 2002a, p. 2). Quando o governo Lerner faz referência à comunidade, leia-se setor empresarial. A interlocução que o governo estadual construiu com os empresários durante a greve, o destaque recebido pelos mesmos na apresentação formal do “projeto de autonomia” e a proposta de ampliar a participação empresarial na gestão do ensino superior público demonstram que há uma ação deliberada no sentido de “abrir espaço” para que esses setores possam integrar os conselhos superiores das universidades. No modelo britânico, fonte de inspiração da SETI, os conselhos responsáveis pela gestão das universidades são constituídos, na sua

maioria, por representantes da comunidade externa, vinculados ao setor empresarial.

O projeto 032/02 propõe a reformulação dos Conselhos Universitários quanto a sua composição e ao número de seus membros. De acordo com o projeto os Conselhos Universitários e os demais conselhos da universidade seriam compostos pelo número máximo de 21 membros. Os Conselhos Universitários, depois de modificados, teriam a seguinte composição:

- I. O Reitor e o Vice-Reitor, como membros natos;
- II. Quatro pró-reitores;
- III. Nove professores, com tempo de serviço mínimo de 10 (dez) anos na Instituição e experiência de pelo menos 4 (quatro) anos em funções de administração ou de coordenação de unidade institucionais, escolhidos entre seus pares;
- IV. seis representantes da comunidade local e regional, escolhidos pelo Conselho de Responsabilidade Social da Universidade. (PARANÁ, 2002b).

Essa proposta exclui a participação de representantes de estudantes e de servidores técnico-administrativos, de professores que não tenham 10 anos de tempo de serviço e 4 anos de experiência administrativa. Por outro lado, amplia a participação de representantes da comunidade local e regional, leia-se classe empresarial. O governo justifica tal proposta afirmando que a modificação na composição dos Conselhos Superiores

[...] proporciona condições para que os órgãos colegiados superiores das universidades passem a ter coerência em sua formação – pelo limite do número de seus membros, evitando-se “assembleísmos” inconseqüentes – e em sua qualidade, com uma composição que privilegie a experiência universitária e administrativa de seus professores-membros, bem como a representatividade da comunidade. (PARANÁ, 2002d).

A proposta de alteração na composição dos Conselhos das universidades constitui-se numa afronta à autonomia universitária, pois restringe uma prerrogativa garantida constitucionalmente. Tal prerrogativa, a autonomia administrativa, garante à universidade o poder para definir por si mesma, sem imposições externas, a composição de seus colegiados.

A respeito da autonomia administrativa, consagrada pela Constituição

Federal às universidades, Ranieri (1994, p. 125) afirma: “**não seria tolerável, aceitar que as Assembléias Legislativas Estaduais promulgassem leis que dispusessem** sobre a forma de realização de concursos docentes, ou **sobre a forma e constituição de órgãos internos, nas universidades públicas estaduais.**” (grifo nosso). Assim, ao invés de “conceder” autonomia, na verdade o projeto 032/02 restringe e tutela a autonomia universitária, consagrada constitucionalmente.

O projeto de lei altera também a forma de escolha e nomeação dos dirigentes universitários. Os reitores e vice-reitores das universidades paranaenses são escolhidos, atualmente, através de eleição paritária envolvendo os três segmentos da comunidade universitária (estudantes, funcionários e professores) com posterior nomeação pelo governador dentre os nomes de uma lista tríplice. Se aprovado o Projeto 032/02, os reitores passariam a ser escolhidos pelo Conselho Universitário, onde os estudantes e os funcionários, de acordo com o projeto, não teriam assento. O Projeto abre a possibilidade da escolha do reitor e do vice ocorrer por meio de consulta à comunidade universitária. Mas, nesse caso deveria ser observada a proporção mínima de setenta por cento de membros do corpo docente.

O governo alega que as alterações na composição dos conselhos superiores e na escolha dos dirigentes das universidades se fazem necessárias para dar “condições para a administrabilidade” das universidades (PARANÁ, 2002d). Essas alterações demonstram o caráter autoritário e elitista do projeto do governo, pois exclui setores majoritários da comunidade universitária da composição dos Conselhos superiores e do processo de escolha dos dirigentes universitários.

O Projeto, ao que parece, para “melhorar as condições de administrabilidade das universidades” cria o Conselho de Responsabilidade Social. De acordo com a SETI:

A criação deste Conselho [de Responsabilidade Social], que contará entre seus membros, em sua maioria, com representantes da comunidade externa, local e regional, vai respeitar as características de cada universidade e poderá contribuir com a gestão democrática do ensino público, intensificando o processo de integração da universidade com a sociedade: no

acompanhamento da definição de orçamentos e avaliação dos resultados educacionais, administrativos e financeiros, de forma que, periodicamente, as metas de gestão possam ser revistas. Deverá ainda contribuir com a otimização do uso dos recursos públicos, melhoria da qualidade do ensino superior, promoção e descentralização gradativa do sistema educacional, intensificando a participação da comunidade e o atendimento às reais demandas da sociedade paranaense. (PARANÁ, 2002d, p. 5, grifo nosso).

O Conselho de Responsabilidade Social seria composto por 11 membros: pelo reitor e vice, por 3 integrantes do Conselho Universitário e por 6 representantes da comunidade local e regional. Mais uma vez, o caráter autoritário do projeto se evidencia. Com exceção do reitor e do vice, os demais integrantes do Conselho seriam indicados e nomeados diretamente pelo governador. Desta forma o governo estadual passaria a ter o controle efetivo sobre as universidades através da indicação e nomeação de pessoas de sua confiança para gerir as universidades, destruindo na prática qualquer possibilidade de exercício da autonomia universitária.

O Conselho de Responsabilidade Social, se aprovado o projeto 032/02, teria grande poder de interferência no interior da universidade. Pois, caberia a esse Conselho a elaboração do Contrato de Gestão a ser firmado entre cada universidade e o governo do Estado. Nesse Contrato de Gestão, elaborado e supervisionado pelo Conselho de Responsabilidade Social, serão estabelecidas metas e indicadores de desempenho à universidade para que a mesma recebesse a sua parte dos 9% (nove por cento) do ICMS que seriam repassados pelo Estado ao conjunto das universidades. A condição para a universidade receber recursos do Estado seria o cumprimento de metas estabelecidas no Contrato de Gestão. Tal Contrato seria elaborado e supervisionado por um Conselho composto na sua maioria por membros externos à comunidade universitária. Esses conselheiros que pouco ou nada entendem sobre ensino, pesquisa e extensão, irão avaliar as atividades desenvolvidas pela universidade com qual critérios?

A criação do Conselho e a necessidade de celebração de Contrato de Gestão se constituem nas provas mais evidentes que o governo, ao apresentar tal projeto, não está interessado em conceder autonomia às universidades

paranaenses. Pelo contrário, pretende restringir o exercício da autonomia por parte da comunidade universitária ao impor rígido controle externo a ser exercido Conselho de Responsabilidade Social, composto em sua maioria por pessoas de confiança do governo, estranhas à universidade e vinculados ao setor empresarial. O projeto 032/02 ao invés de instituir o controle social, institui o controle governamental sobre as universidades.

O projeto do governo ao estabelecer o montante máximo de recursos – 9% do ICMS – a ser repassado às universidades concretiza a sua proposta de financiamento compartilhado das universidades paranaenses, já experimentado com a celebração dos Termos de Autonomia em 1999 e 2000. Essa proposta demonstra convergência com as orientações do Banco Mundial que estabelecem o financiamento misto (público e privado) como a forma mais adequada de prover de recursos o sistema público de ensino superior. O objetivo é estabelecer, através da lei, o limite máximo de recursos do Tesouro do Estado que serão disponibilizados às universidades e ao mesmo tempo, indicar a busca de outras fontes de recursos como alternativa para complementar o orçamento das IEES.

O próprio secretário Wahrhaftig confirma que os recursos repassados seriam o teto máximo que cada universidade receberia. O secretário afirmou que a expectativa do governo é que os recursos sejam reajustados periodicamente, conforme o crescimento da arrecadação do ICMS, entretanto admite que possa haver redução no volume de investimentos. De acordo com o secretário “Nossa expectativa é de uma arrecadação crescente. **Mas se baixar, as universidades recebem menos.** É um risco que terão de correr.” (GOVERNADOR... 2002, p. 3, grifo nosso).

No caso da redução dos investimentos, o Projeto 032/02 estabelece os mecanismos para que as universidades possam diversificar as suas fontes de financiamento. Quando trata da autonomia de gestão financeira o Projeto define, em seu artigo 5º, que “a autonomia de gestão financeira [...] **consiste na liberdade de alocação e gestão dos recursos orçamentários e financeiros.**” (PARANÁ, 2002b, grifo nosso). É interessante observar que essa concepção de autonomia de gestão financeira estava presente no projeto “apócrifo” apresentado em novembro de 1996, que pretendia alterar o regime jurídico das universidades transformando-as em agências sociais autônomas e concedendo-lhes autonomia

financeira.

Para o cumprimento de seus objetivos institucionais, no exercício de sua autonomia de gestão financeira, caberá à universidade: a “definição de **formas e fontes de financiamento** para os programas e atividades” (art. 5º, I) e a “**oferta e cobrança pelos serviços prestados**, conforme a Lei estadual nº 11.500¹³².(Art. 5º V). (PARANÁ, 2002a, grifo nosso). Dessa forma, se institucionalizaria a desobrigação do Estado quanto ao financiamento integral das IEES. O projeto ao se referir a fontes de financiamento e a necessidade das universidades recorrerem à cobrança dos serviços evidencia que o ensino superior não teria mais como fonte única de financiamento o Tesouro do Estado.

Quanto à carreira dos servidores das universidades, o Projeto 032/02 estabelece que a Lei Estadual nº 11.713/97, que instituiu o Plano de Carreiras dos servidores das IIES, será revogada 90 dias após a aprovação do referido Projeto. Com isso, uma série de direitos conquistados pelos servidores das universidades, após muitos movimentos, muitas greves e muitas negociações poderão ser destruídos. O piso salarial unificado no sistema público estadual de ensino, a gratificação por titulação, a ascensão na carreira por tempo de serviço e por avaliação de desempenho, a gratificação pelo tempo integral e pela dedicação exclusiva (TIDE) são alguns dos direitos que estão ameaçados. O texto da Mensagem do Poder Executivo que encaminhou o projeto de lei 032/02, confirma essa hipótese: “Com a autonomia financeira garantida pela permanente injeção de recursos, as universidades terão também gestão administrativa autônoma, o que vai lhes permitir definir sua política de recursos humanos; isto significa autonomia da universidade para propor nomeações e contratos (...) uma política salarial mais adequada.” (PARANÁ, 2002b, p.4).

O secretário Wahrhaftig ao comentar sobre a autonomia administrativa que as universidades “passariam a ter” para definir a forma de utilização dos recursos financeiros afirmou: [as universidades] vão poder fazer o que quiserem, terão **possibilidade de fixar o plano de cargos e salários, conceder reajustes para os funcionários ou investir em outras áreas.**” (UNIVERSIDADES... 2002. p. 9, grifo nosso).

¹³²Essa Lei, como já referido, foi aprovada durante o primeiro mandato do governador Jaime Lerner, em 05 de agosto de 1996. Ela Lei instituiu a possibilidade das IEES cobrarem pelos serviços prestados à comunidade.

A possibilidade de cada universidade estabelecer o seu próprio plano de carreiras além de romper com a isonomia entre os servidores das universidades estaduais isentaria o governo de responder diretamente pela política de pessoal e pelo reajuste salarial. A política de pessoal, incluindo o reajuste salarial, passaria a ser um problema particularizado entre os servidores e o reitor de cada universidade.

Outro problema grave que poderia se estabelecer, se aprovado o projeto 032/02, seria a cisão interna entre os diferentes segmentos da universidade. Na medida que cada universidade receberia um montante de recursos para “geri-los autonomamente” poderia ser estabelecido um conflito, por exemplo, entre servidores que reivindicam reposição salarial e estudantes que entendem que a prioridade para a utilização dos recursos seria o investimento em determinados laboratórios ou na aquisição de livros. A definição da prioridade dos investimentos poderia também opor um curso ou centro contra outros considerados privilegiados. O conflito seria permanente e poderia levar a uma profunda divisão da comunidade acadêmica que poderia ser permanentemente enleada na discussão de prioridades e medidas racionalizadoras para a utilização dos seus recursos. Com isso, o governo estadual poderia se isentar do conflito alegando que cumpriu com a sua parte, o repasse de um percentual da arrecadação tributária, restando como alternativa à comunidade universitária a utilização “mais racional” de recursos e/ou a diversificação das fontes de financiamento com a captação de recursos com a venda de serviços, por exemplo.

No acordo firmado entre o governo do Estado e o Comando de Greve, em 28 de fevereiro de 2001, o Poder Executivo retirou “o caráter de urgência para a tramitação do projeto de lei 032/02 possibilitando assim que o mesmo seja amplamente discutido pela comunidade paranaense”. A discussão do projeto em caráter de urgência permitiria a sua votação e aprovação num curto período de tempo. O governo estadual contava com o apoio da maioria dos deputados e poderia aprovar tal projeto em menos de quinze dias.

O acordo que pôs fim à greve ao estabelecer o compromisso do governo que o projeto 032/02 não seria votado em caráter de urgência serviu para sepultar o referido projeto. Esse fato pode ser creditado à reação organizada da comunidade universitária contrária à aprovação de tal Projeto; à aproximação do

período eleitoral que torna os deputados estaduais “mais sensíveis” às pressões e ao posicionamento divergente de alguns setores do governo, contrários à vinculação de um percentual do ICMS às universidades. Ao que parece, esses fatores somados inviabilizaram a discussão e votação do projeto do governo na Assembléia Legislativa, nesta legislatura. O perigo, ao que parece, foi temporariamente afastado.

Há elementos novos que poderão alterar a correlação de forças entre os movimentos organizados da comunidade universitária e o Governo Estadual: a política a ser adotada em relação às universidades públicas pelo próximo governador e pelo próximo presidente da república, a composição da futura legislatura na Assembléia Legislativa e no Congresso Nacional, empossados a partir de 1º de janeiro de 2003. Esses elementos novos somados às ações do movimento em defesa do ensino superior público no Paraná e no Brasil poderão colocar a disputa pela implementação das políticas para a educação superior num outro patamar, qualitativamente diferenciado.

O governo estadual, por meio do projeto 032/02, pretendia reconfigurar o sistema de educação superior público do estado do Paraná. A aprovação de tal projeto seria a culminância da política que o governo Lerner vinha adotando desde o início de seu primeiro mandato, em janeiro de 1995, por meio de uma série de iniciativas. Tais iniciativas restringiram o financiamento às universidades públicas ao mesmo tempo em que procuravam indicar às mesmas a busca de fontes alternativas de recursos com solução aos problemas vivenciados. Para tanto procurou ressignificar a autonomia consagrada às universidades como forma de colocar em prática uma reforma administrativa e financeira do ensino superior público numa perspectiva privatista, recomendada pelo Banco Mundial e experimentada no sistema de educação superior britânico, fonte de inspiração do governo estadual.

7. CONCLUSÃO

Merecer a vida
não é calar nem consentir
tanta injustiça repetida
porque não é o mesmo
viver que honrar a vida

Eladia Blasquez

Com o presente trabalho procurou-se demonstrar que a “concessão” da autonomia às universidades públicas integra de forma nuclear as políticas educacionais que vêm sendo implementadas pelo governo federal e pelo governo do estado do Paraná com o objetivo de redefinir o papel do Estado na oferta, organização e financiamento da educação superior. Tais políticas convergem com as orientações do Banco Mundial, que propõe a reforma administrativa e financeira dos sistemas educacionais dos “países em desenvolvimento”.

Para o Banco Mundial a “concessão” da autonomia às universidades se constitui em mecanismo para reformar os sistemas de educação superior. Tal reforma, se materializada, conduzirá a universidade pública a buscar fontes alternativas de recursos, com vistas a sua auto-sustentação financeira. Essa concepção de autonomia se opõe frontalmente à autonomia universitária consagrada na Constituição Federal brasileira de 1988.

A autonomia universitária, o financiamento do ensino superior pelo Estado, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão são princípios e diretrizes construídos historicamente e, como tais, resultam dos embates permanentes entre grupos e classes sociais com projetos de universidade e de sociedade distintos.

Atualmente o conceito de autonomia universitária constitui-se num objeto em disputa e tem sido utilizado para justificar ações de diferentes atores sociais que se antagonizam na proposição de diferentes formas de organização, funcionamento e financiamento das universidades no Brasil. Ao longo da história, quase milenar, das universidades verificaram-se muitos embates, avanços e retrocessos em relação à sua autonomia. Portanto, a autonomia universitária não pode ser compreendida

como um conceito estático, mas como um conceito historicamente construído e como tal, foi e continua sendo constantemente redimensionado.

Para desenvolver a temática proposta foi necessário reconstituir o processo de criação das universidades e a instituição da autonomia universitária como seu princípio fundante; compreender as recomendações do Banco Mundial para a reforma dos sistemas de educação superior dos “países em desenvolvimento” e o papel estratégico atribuído à “autonomia universitária” nesse processo de reformas.

No desenvolvimento deste trabalho constatamos que no processo de criação da universidade no século XIII, a conquista de sua autonomia frente aos poderes externos constituídos foi uma característica, que lhe distinguiu de qualquer outra instituição educacional até então existente.

As universidades surgiram como uma das respostas produzidas por homens e mulheres, agentes de seu tempo, para fazer frente aos problemas e dilemas enfrentados no processo de urbanização e da emergente sociedade burguesa, num movimento de continuidade e ruptura com a velha sociedade.

As transformações que estavam se processando em decorrência do processo de urbanização na Europa, produziram importantes inovações na vida escolar, que era até então monopolizada pela Igreja e se caracterizava por um ensino de caráter local e fechado, cuja preocupação essencial era formar “quadros” para disseminar a doutrina católica. Em determinados centros urbanos desenvolveram-se escolas de mestres livres desvinculados da Igreja que, contando apenas com a sua reputação, ensinavam aqueles que aceitavam pagar pelos seus serviços. Em Paris, esse tipo de escola destacou-se, sobretudo, nas Artes Liberais. Dezenas de mestres dedicavam-se ao ensino da Gramática, da Lógica ou da Retórica. O desenvolvimento dessas escolas constituiu uma nova categoria de trabalhadores, os mestres livres, que faziam do ofício de ensinar uma forma de subsistência. Esses trabalhadores que surgem espontaneamente vão constituir-se, mais tarde, numa corporação de ofício.

Os estudantes, geralmente estrangeiros, afluíam em grande número aos grandes centros urbanos à procura dessas escolas de “nível superior” organizadas pelos mestres livres. Os problemas práticos colocados aos estudantes em relação aos seus estudos e sua vida na cidade fizeram com que esses estudantes também se organizassem em associações.

A organização desses mestres e estudantes se processa simultaneamente ao movimento geral de desenvolvimento urbano caracterizado por um novo modelo de organização do trabalho e de vida assentado nas corporações. Os mestres livres logo compreenderam que o seu trabalho não se resumia ao trabalho do clérigo em sua igreja e descobriram também que os métodos e a finalidade de seu ensino e de sua pesquisa deveriam ser autônomos, ou seja, definidos por eles próprios. Essa dupla tomada de consciência da especificidade social de seu trabalho vai impulsionar o movimento de criação das universidades.

As primeiras universidades nasceram como corporações que reuniam, como as demais, num trabalho comum mestres e aprendizes. Como toda corporação, daquele período, a universidade passou a buscar a sua autonomia diante dos poderes externos.

A Igreja até então detentora do poder espiritual, e também político, não via com bons olhos a concorrência das “escolas livres” com a organização dos mestres, seus métodos e o ensino professado. A igreja procurou de todas as formas estabelecer um controle rígido sobre os mestres e também sobre os estudantes. Com isso instalou-se um conflito entre a Igreja e essas “escolas livres” que desejavam definir, sem interferência externa, a sua forma de organização, por meio de estatuto próprio e, ainda, os conteúdos, os métodos e as finalidades do trabalho desenvolvido.

Depois de muitos conflitos entre essas escolas e a Igreja o desfecho acabou sendo favorável às “escolas livres”. Paris foi a primeira instituição a ter a sua autonomia reconhecida pela Igreja e pelo rei. Inspiradas na experiência de Paris, outras instituições conseguiram consolidar a sua autonomia diante do poder da Igreja, dos reis, príncipes e comunas. Assim, a autonomia constitui-se no princípio fundante da universidade, enquanto instituição.

No decorrer do século XIII as universidades fizeram prevalecer a sua autonomia diante dos poderes eclesiástico e leigo. Essa autonomia significava o reconhecimento por parte dos poderes constituídos que a universidade detinha o monopólio sobre o desenvolvimento de suas atividades. Os poderes externos constituídos reconheceram o direito da universidade, livremente, por ela própria, elaborar e reformar os seus estatutos; escolher os seus dirigentes; impor aos seus membros uma disciplina interna; contratar os professores, selecionar os alunos;

determinar os conteúdos, métodos e finalidades do ensino e da pesquisa; outorgar os graus universitários aos alunos; recorrer à greve para defender a sua autonomia diante de qualquer interferência externa.

A universidade ao longo dos séculos disseminou-se pelo resto do mundo. Como toda e qualquer instituição social sofreu as influências do contexto no qual se inseria e foi se transformando profundamente ao longo de sua história quase milenar. A partir do século XIV, com a edificação dos Estados nacionais e a progressiva centralização estatal das universidades, a autonomia das mesmas, conquista do período medieval, foi sendo restringida pelo poder leigo que reivindicava para si o controle sobre toda as instituições sociais organizadas em seu território. O declínio da autonomia das universidades coincidiu com o declínio de sua influência e de sua vitalidade criadora.

No século XIX com ascensão de regimes liberais à direção de alguns Estados, as universidades vão sofrer grandes reformulações. Desse processo de reformulações, conduzido pelos liberais emergiu uma universidade pluralista que rompeu definitivamente com a uniformidade, característica do período medieval. A universidade, influenciada pelas condições políticas, econômicas, sociais e culturais, vai adquirindo novas formas e funções que configuram diferentes modelos de universidade. Entre tais modelos destacaram-se os modelos francês, alemão e norte-americano, que se disseminaram pelo mundo influenciando, em diferentes países, incluindo o Brasil, a organização de sistemas de ensino superior.

Os diferentes modelos de universidade, consolidados no decorrer do século XX, sofrem a influência do contexto no qual encontram-se inseridos. As crises vivenciadas no diferentes modos como a humanidade vem se organizando para produzir as suas condições de existência, tem produzido muitos questionamentos a respeito dos diferentes modelos de universidade. Assim, os diferentes modelos de universidade atualmente constituídos não podem ser compreendidos como modelos cristalizados e imutáveis. Os diferentes grupos e classes sociais, orientados por distintos projetos de sociedade, mantêm uma permanente disputa pela afirmação ou negação de determinados modelos.

No Brasil, se comparado à experiência de outros países do mundo ou mesmo do Continente Americano, a criação da universidade é um fenômeno recente. Nossa primeira Universidade foi criada, formalmente, somente em 1920. Por isso, alguns

historiadores da educação brasileira classificam a universidade brasileira como uma instituição “temporã” ou “tardia”. Os governantes do período anterior à República, não tiveram interesse em criar universidades, se opunham à idéia e viam na universidade um lugar de ebulição de idéias opostas à ordem estabelecida.

A discussão envolvendo a temática autonomia inicia-se no período republicano, antes mesmo da criação da primeira universidade brasileira. Em 1911, a Reforma Rivadávia reformulou o ensino secundário e superior brasileiro e pela primeira vez, um documento legal, fez referência à autonomia dos institutos de educação superior. A temática é contemplada pela legislação como instrumento para conter o crescimento das matrículas nas faculdades favorecidas pelo ingresso irrestrito dos egressos das escolas secundárias. Essa admissão irrestrita passou a ser fortemente criticada, especialmente, pelas faculdades oficiais.

O governo federal, da época, pressionado por essas críticas, resolveu conceder, por meio da Reforma Rivadávia, autonomia aos institutos federais de educação superior para eles mesmos selecionarem os seus alunos. Assim, de forma enviesada, a legislação concedeu autonomia às instituições federais de ensino superior, delineando-se pela primeira vez num documento legal a autonomia universitária nas suas dimensões didática, administrativa e financeira.

Toda a legislação posterior à Reforma Rivadávia que tratou do ensino superior e da autonomia universitária, editada até 1988, foram leis detalhistas que controlaram e restringiram a ação das universidades, sobretudo durante o Estado Novo e no período compreendido entre 1964 e 1985. Essas leis não respeitaram as características fundamentais da autonomia universitária (liberdade de ensino e aprendizagem, de pesquisa e de organização).

Atualmente a principal referência legal para o debate sobre a autonomia das universidades é a Constituição Federal de 1988, que consagrou em seu artigo 207 a autonomia universitária como princípio constitucional. No entanto, a polêmica não se encerrou com a constitucionalização da autonomia universitária.

A autonomia universitária, constitucionalizada em 1988 como norma auto-aplicável, consagrou o modelo de “universidade de pesquisa” ao determinar que as universidades no exercício de sua autonomia deverão obedecer ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Dessa forma, o artigo 207 tem se constituído em obstáculo aos propósitos reformistas do Banco Mundial.

As orientações do Banco Mundial para a reforma dos sistemas de educação superior nos “países em desenvolvimento” preconizam a reforma administrativa e financeira da educação superior por meio da diferenciação institucional, com a criação de novos tipos de instituições, e por meio da diversificação das fontes de financiamento das instituições de educação superior. O Banco têm orientado a privatização das universidades públicas alegando que os recursos públicos devem ser investidos prioritariamente na universalização da educação básica, que seria “fator determinante” para a melhoria da qualidade de vida da população.

O Banco tem recomendado aos “países em desenvolvimento” o estímulo às “universidades de ensino” em detrimento das “universidades de pesquisa” consideradas muito onerosas e inadequadas para responder às demandas diferenciadas. Esse organismo recomenda também que os governos devem “conceder autonomia” às universidades para que as mesmas possam diversificar as suas fontes de financiamento, com a venda de serviços, incluindo-se a cobrança de mensalidades nos cursos de graduação.

Para servir aos propósitos da reforma privatista do ensino superior, que vem sendo buscadas no Brasil e no Paraná, a autonomia universitária precisa ser “desconstitucionalizada”, para que possa ser ressignificada, ou seja, regulamentada de acordo com uma outra concepção.

As diversas iniciativas governamentais visando regulamentar a autonomia universitária, constitucionalizada em 1988, têm desencadeado reações diversas entre diferentes setores que compõem a comunidade universitária. Há setores que entendem o artigo 207 como norma auto-aplicável e portanto se opõe a qualquer regulamentação; outros setores buscam na regulamentação a garantia do efetivo exercício da autonomia universitária; outros setores, em consonância com as iniciativas governamentais, entendem que a autonomia precisa ser regulamentada como mecanismo alternativo de arrecadação de recursos, permitindo às universidades a sua auto-sustentação financeira.

A análise das diversas ações pulverizadas, aparentemente desarticuladas, implementadas pelo governo federal evidenciou que o ensino superior público no Brasil vem sendo reformado gradativamente. As diversas ações e projetos que vem sendo implementadas pelo governo federal mantêm estreita relação com as orientações do Banco Mundial.

Dentre as diversas ações desencadeadas pelo governo federal destacam-se as diversas tentativas em “conceder” a “plena” autonomia de gestão financeira e administrativa às universidades: o poder para cada universidade decidir autonomamente sobre a sua política de pessoal, incluindo a contratação e a remuneração; o estímulo para que as universidades busquem fontes adicionais de recursos constituem pontos essenciais da política do governo federal para as universidades públicas

A nova LDB, sancionada em dezembro de 1996, é perfeitamente adequada à concretização das atuais políticas que visam impor uma reforma profunda na educação superior brasileira. A nova Lei estende as prerrogativas da autonomia aos Centros Universitários, eufemismo para consagrar a distinção entre “universidades de pesquisa” e “universidades de ensino”.

A determinação da LDB para que o Plano Nacional de Educação - PNE fosse elaborado em sintonia com a “Declaração Mundial de Educação para Todos” acatou as determinações dos organismos internacionais no sentido de priorizar a educação básica. Essa determinação se refletiu na definição das metas para o ensino superior, com repercussões para o exercício da autonomia universitária. Assim, o PNE, sancionado em janeiro de 2001, se constituiu num instrumento a mais a ser utilizado pelo governo federal para implementar a sua política em relação à educação superior.

As metas aprovadas pelo PNE repercutem negativamente sobre as universidades e as determinações do artigo 207 da Constituição Federal, na medida em que essas metas se associam às orientações do Banco Mundial no sentido de priorizar a diferenciação institucional e a diversificação das fontes de financiamento das universidades públicas. O PNE reforçou as orientações com objetivo de estimular o desenvolvimento de instituições privadas de educação superior e, também, de “universidades de ensino”. As “universidades de ensino”, denominadas eufemisticamente, como Centros Universitários contrariam as disposições do artigo 207 da Constituição. Esse artigo caracterizou as universidades como instituições que deverão obedecer ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Os Centros Universitários não desenvolvem atividades de pesquisa, priorizam o ensino, bem ao gosto das orientações do Banco Mundial.

Essas reformas da educação superior implementadas pelo governo Fernando

Henrique repercutem nos diferentes estados da federação. Constatamos que se, por um lado, as reformas em curso no Brasil influenciam as ações dos governos estaduais, como é o caso do governo Lerner, por outro lado, o governo Lerner demonstrou uma grande agilidade na implementação das recomendações do Banco Mundial e em alguns casos tem se antecipado ao governo federal na implementação de reformas preconizadas por esse organismo internacional.

No Paraná, as orientações do Banco Mundial têm encontrado eco nos discursos e práticas dos atuais responsáveis pela condução política do Estado. Na análise das políticas implementadas pelo governo Lerner em relação às IEES (1995-2002), constatamos os nexos entre tais políticas, as ações do governo federal e as orientações do Banco Mundial. A concessão de autonomia financeira às IEES foi a diretriz básica que deu direção e coerência ao conjunto das ações desencadeadas pelo Governo Lerner no Paraná.

Os Termos de Autonomia celebrados pelo governo estadual e as administrações superiores das IEES por um período provisório constituíram-se num experimento da autonomia financeira, inspirada no modelo britânico. Tal modelo é resultante das reformas implementadas na *Era Thatcher*, em consonância com diretrizes do Banco Mundial. A concessão de autonomia financeira às universidades se constituiu no elemento central, que dava coerência a tais políticas cujo ponto culminante foi a apresentação, em fevereiro de 2002, do projeto 032/02. Tal projeto pretendia “conceder” de maneira definitiva autonomia financeira às universidades paranaenses.

Nos dois anos de experiência vivenciada pelos Termos de Autonomia, ensaio para a autonomia definitiva, evidenciamos que o Estado desobrigou-se, tacitamente, de sua responsabilidade de financiar integralmente as IEES. Nesse período houve uma redução drástica dos investimentos públicos nas IEES.

As administrações das universidades e das faculdades a quem competia em última instância representar a universidade e se opor a esse processo, foram coniventes com o governo Lerner e, ainda, equivocadamente, assumiram parcela de responsabilidade quanto ao financiamento das atividades a serem desenvolvidas nas universidades e faculdades públicas estaduais. As administrações superiores, representadas pela APIESP, no processo de discussão e implementação dos Termos de Autonomia, acabaram assumindo a tarefa de gerir as IEES e buscar a

complementação de seus orçamentos por meio de recursos adicionais ao Tesouro do Estado. Ao invés de reagir e enfrentar o Governo Estadual, a APIESP optou por submeter-se à ação governamental. Ao invés de reivindicar o respeito do governo ao artigo 207 da Constituição preferir discutir e melhorar o Projeto governamental de concessão de autonomia financeira às universidades.

No processo de denúncia e enfrentamento às políticas privatistas do governo Lerner a organização autônoma e independente dos trabalhadores das universidades estaduais do Paraná, especialmente Londrina, Maringá e do Oeste do Paraná, se mostraram fundamentais para deter em parte o processo de privatização em curso. A greve deflagrada pelos servidores dessas três universidades, em setembro de 2001, perdurou por quase seis meses e se constituiu na mais longa greve da história da classe trabalhadora brasileira. Essa greve demonstrou o tamanho da disposição e da indignação daqueles que no cotidiano de seu local de trabalho foram vitimados pelas péssimas condições de trabalho e de salário, resultados concretos das políticas implementadas pelo governo Lerner.

O governo estadual, por meio do projeto 032/02, pretendia reconfigurar definitivamente o sistema de educação superior público do estado do Paraná. A aprovação de tal projeto seria a culminância da política que o governo Lerner vinha adotando desde o início de seu primeiro mandato, em janeiro de 1995. Tal política restringiu o financiamento às universidades públicas ao mesmo tempo em que procurava indicar às universidades a busca de fontes alternativas de recursos com solução aos problemas vivenciados. Para tanto procurou ressignificar a autonomia consagrada às universidades como forma de colocar em prática uma reforma administrativa e financeira do ensino superior público numa perspectiva privatista, recomendada pelo Banco Mundial e experimentada, na década de 80, no sistema de educação superior britânico, fonte de inspiração do governo estadual.

Duas concepções antagônicas de autonomia, estiveram em permanente disputa durante o Governo Lerner. Tais concepções trazem em seu bojo diferentes entendimentos sobre o papel do Estado em relação à oferta e ao financiamento da educação superior. A “concessão” da autonomia é o eufemismo que vinha sendo utilizado pelo Governo Fernando Henrique e pelo Governo Lerner para a implementação da privatização das universidades públicas, sob os auspícios do Banco Mundial. Entretanto o movimento organizado dos trabalhadores das

universidades públicas federais e estaduais conseguiu impor uma derrota a tais governos, na medida em que a reforma privatista definitiva do ensino superior não se configurou. Entretanto, nenhuma vitória ou derrota são definitivas e permanentes. O presidente Fernando Henrique e o governador Jaimir Lerner se foram, tardiamente. Outros governantes assumirão a condução dos destinos da nação brasileira.

Infelizmente, para os trabalhadores, as perspectivas não são boas. Os organismos internacionais, ao que parece, continuarão a inspirar os discursos e as ações de “nossos governantes”, unguídos como estadistas por esses organismos ao professar a sua fé no mercado, na estabilidade, no equilíbrio fiscal eufemismos utilizados pelo FMI e pelo Banco Mundial para impor aos países, em eterno desenvolvimento, uma política de ajuste. O objetivo central dessas políticas de ajuste é drenar as riquezas dos países periféricos para os países cêntricos. No início da gestão do governo Fernando Henrique o Brasil devia aos credores internacionais 148 bilhões de dólares. O atual presidente manteve o país “estável” e continuou pagando os juros da dívida externa. De 1995 a 1999 foram pagos 139 bilhões de dólares de juros e serviços da dívida e, apesar disso, continuávamos devendo, naquele ano 241 bilhões de dólares (GONÇALVES e POMAR, 2001, p. 40).

O resultado da estabilidade econômica implementada pelo governo Fernando Henrique tem sido a deterioração dos serviços públicos, incluindo-se a universidade. A população em geral, que vive em condições mais precárias que os trabalhadores das universidades públicas, tem sido vítima da miséria crescente. Essa miséria tem sido remediada pelo filantropismo de alguns ou por políticas que buscam reduzir a fome. Tais políticas atacam os efeitos sem atacar a causa central que é o modelo de desenvolvimento imposto ao país pelos organismos internacionais.

Aos trabalhadores das universidades brasileiras permanece a tarefa de continuar, de forma autônoma e independente, o duro combate às políticas privatistas que afrontam a autonomia universitária, sem esquecer que não basta a Constituição ter estabelecido a autonomia universitária como um princípio estruturante do sistema universitário brasileiro e o financiamento integral das universidades como dever do Estado. A lei por si só não se materializa, não produz direitos. Ela “impõe tarefas” que tem sido negligenciadas historicamente pelos governantes desta nação, portadores de projetos de sociedade e de universidades

distintos daqueles que historicamente interessam à classe trabalhadora.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, F.; RAMALHO, L.C.; RIBEIRO, M.V.T. **História da sociedade brasileira**: 2º grau. 3. ed. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1985.

AMARAL, N.C. Autonomia das universidades públicas federais: situação atual, propostas e perigos. In: DOURADO, L.F.; CATANI, A. M. (Orgs.). **Universidades Públicas**: políticas e identidade institucional. Campinas, SP: Autores Associados: Goiânia, GO: Editora da UFG, 1999.

APIESP (ASSOCIAÇÃO PARANENSE DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PÚBLICO). **Of. Nº 009/98. Encaminha proposta de imediata implantação de autonomia do Ensino Superior no Paraná**. Curitiba, 30 de novembro de 1998.

APOSENTADORIAS e pensões, sagrado compromisso do Paraná para com seus servidores. **Jornal da PARANAPREVIDÊNCIA**, Curitiba, ago. 2000. nº 1, p. 03.

APUFSC - ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Autonomia Universitária**: a universidade pública gratuita em tempos de transição social. 1999

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior**: las lecciones derivadas de la experiencia (El desarrollo en la práctica). Washington, D.C., Banco Mundial, 1995a

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación**: estudio sectorial del Banco Mundial. Washington D.C., 1995b.

BANCO MUNDIAL. D. Bruce Johnstone (Coll. Alka Aroro and William Experton). **The financing and management of higher Education**: a Status Report on Worldwide Reforms.1998 (versão em espanhol)

BANCO MUNDIAL **La educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas.** Trad.: Corporación de Promoción Universitaria. Santiago de Chile, 2000

BELLONI I.; OBINO NETO, A. Autonomia ou âncora? Perspectivas da autonomia universitária. In: SGUISSARD, V. (org.). **Educação superior: Velhos e novos desafios.** São Paulo, Xamã, 2000.

BELTRÃO, C.. Alma Mater – a autonomia na origem da universidade. **Universidade e Sociedade**, São Paulo, 12: 27 - 28, fev. 1997.

BORGES, D.J.; ARAÚJO, M.A.D. Reforma do Estado, Universidade pública e organizações sociais. **Ensaio: avaliação de políticas públicas em Educação.** Rio de Janeiro, v. 1, n.1, p. 29-46, out./dez. 1993.

BRASIL. **Decreto n. 8.659, de 05 de abril de 1911.** Aprova a Lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental na República. In: Enciclopédia da Legislação de Ensino, 4. ed. Rio de Janeiro: Romanitas, 1972. v. 1, nº 1.

BRASIL. **Decreto n. 11.530, de 18 de março de 1915.** Reorganiza o ensino secundário e o superior na República. In: Enciclopédia da Legislação de Ensino, 4. ed. Rio de Janeiro: Romanitas, 1972. v. 1, nº 1.

BRASIL. **Decreto n. 16.782 A, de 13 de janeiro de 1925.** Estabelece o concurso da União para a difusão do ensino primário, organiza o Departamento Nacional do Ensino, reforma o ensino secundário e dá outras providências. In: Enciclopédia da Legislação de Ensino, 4. ed. Rio de Janeiro: Romanitas, 1972. v. 1, nº 1.

BRASIL. **Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931.** Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização técnica e administrativa das universidades é instituída no presente decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do

seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legbras/>> Acesso em 4 jun 2002.

BRASIL. **Decreto nº 24.279, de 22 de maio de 1934**. Aprova a regulamentação do art. 3º do decreto n. 19.851, de 11 de abril de 1931, na parte relativa às universidades estaduais e livres equiparadas. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legbras/>>. Acesso em 8 jul 2002

BRASIL. **Decreto nº 452, de 05 de julho de 1937**. Organiza a Universidade do Brasil. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legbras/>> Acesso em 8 jul 2002.

BRASIL. **Decreto-lei nº 8.457, de 26 de dezembro de 1945**. Dá nova redação ao art. 5º do Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legbras/>> Acesso em 8 jul 2002.

BRASIL. **Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legbras/>> Acesso em: 8 jul 2002.

BRASIL. **Lei 4.464, de 09 de novembro de 1964**. Dispõe sobre os órgãos de representação dos estudantes e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legbras/>> Acesso em 17 jul 2002.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Decreto-lei nº 53, de 18 de novembro de 1966**. Fixa princípios e normas de organização para as universidades federais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legbras/>> Acesso em 29 jul 2002.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/legbras/>> Acesso em 14 jul 2002.

BRASIL. **Decreto-lei nº 228, de 28 de fevereiro de 1967.** Reformula a organização estudantil e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legbras/>> Acesso em 17 jul 2002.

BRASIL. **Decreto-lei nº 252, de 28 de fevereiro de 1967.** Estabelece normas complementares ao Decreto-lei nº 53, de 18 de novembro de 1966, e dá outras providências. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras/>> Acesso em 29 jul 2002.

BRASIL. **Lei nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967.** Regula a liberdade de manifestação do pensamento e da informação. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legbras/>> Acesso em 4 jun 2002.

BRASIL. **Ato Institucional nº 5,** de 13 de dezembro de 1968. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legbras/>> Acesso em 8 jul 2002.

BRASIL. **Decreto nº 62. 937, de 2 de julho de 1968.** Dispõe sobre a instituição de grupo de trabalho para promover a reforma universitária e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legbras/>> Acesso em 29 jul 2002.

BRASIL. **Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968.** Fixa normas de organização e funcionamento de ensino superior e sua articulação com a escola média e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legbras/>> Acesso em 8 jul 2002.

BRASIL. **Decreto-lei nº 464, de 11 de fevereiro de 1969.** Estabelece normas complementares à Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legbras/>> Acesso em 8 jul. 2002.

BRASIL. **Decreto-lei nº 477, de 26 de fevereiro de 1969.** Define infrações disciplinares praticadas por professores, alunos, funcionários ou empregados de estabelecimentos de ensino públicos ou particulares e dá outras providências.

Disponível em: < <http://www.senado.gov.br/legbras/>> Acesso em 8 jul 2002.

BRASIL. **Decreto-lei nº 869, de 12 de setembro de 1969.** Dispõe sobre a inclusão da Educação Moral e Cívica como disciplina obrigatória, nas escolas de todos os graus e modalidades, dos sistemas de ensino no país, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legbras/>> Acesso em 8 jul 2002.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legbras/>> Acesso em 8 jul 2002.

BRASIL. **Decreto nº 68.065, de 14 de janeiro de 1971.** Regulamenta o Decreto-lei nº 869, de 12 de setembro de 1969, que dispõe sobre a inclusão da Educação Moral e Cívica como disciplina obrigatória, nas escolas de todos os graus e modalidades, dos sistemas de ensino no país, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legbras/>> Acesso em 8 jul 2002.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Superior. **Catálogo das instituições de ensino superior.** Brasília: MEC, 1983.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Superior. **Catálogo geral das instituições de ensino superior.** Brasília: MEC, 1986.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <<HTTP://WWW.SENADO.GOV.BR/LEGBRAS/>> Acesso em 8 jul. 2000.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Política Educacional. **A política para as instituições federais de ensino superior.** Brasília: MEC, 1995a.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Política Educacional. **Planejamento Político-estratégico:** 1995/1998. Brasília: MEC,

1995b.

BRASIL. Ministério da Administração Federal. Câmara de Reforma do Estado. **Plano Diretor de reforma do aparelho do Estado**. Brasília: MEC, 1995c.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1996. Disponível em:<<http://www.senadogov.br/legbras/>> Acesso em 8 jul 2000.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Política Educacional **Uma nova política para o ensino superior brasileiro** – subsídio para discussão. Brasília: MEC, 1996.

BRASIL. **Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997**. Regulamenta para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16,19,20,45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <[HTTP://WWW.SENADO.GOV.BR/LEGBRAS/](http://WWW.SENADO.GOV.BR/LEGBRAS/)> Acesso em 8 jul. 2000.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre os princípios e normas de Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, dá outras pro vidências.

BRASIL. Ministério da Educação. **Autonomia Universitária**: fundamentos para uma lei que regule a autonomia das universidades federais, nos termos do que estabelece a LDB, assim como disponha sobre a possibilidade de ampliação da autonomia mediante contrato de desenvolvimento institucional. Brasília: MEC, 1999a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Anteprojeto: Projeto de Lei que dispõe sobre a autonomia das universidades federais e dá outras providências**. Brasília: MEC, 1999b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Enfrentar e vencer desafios**. Brasília; MEC, 2000.

BRASIL. Ministério da Educação. **Comunicado às universidades federais**. Brasília: MEC, 2001a.

BRASIL. **Lei nº 10.712, de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. 2001b. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legbras/>> Acesso em 8 jul. 2000.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem nº 9**, de 09 de janeiro de 2001. (Veta parcialmente o Projeto de Lei nº 42 de 2000, que “aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências”). 2001c.

BRASIL. Ministério da Educação. **Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001**. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. 2001d.

BRITO. V. L. A. Autonomia universitária: luta histórica. In: DOURADO, L.F.; CATANI, A. M. (Orgs.). **Universidades Públicas: políticas e identidade institucional**. Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia, GO: Editora da UFG, 1999.

CAMPOS, F. Exposição de Motivos do Ministro Francisco Campos sobre a Reforma do Ensino Superior. In: FÁVERO, M. L. A. **Universidade e poder: análise crítica/fundamentos históricos: 1930-45**. 2. ed. Brasília, Editora Plano, 2000.

CATANI, A.M.; OLIVEIRA, J.F. A educação superior. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (Orgs.). **Organização do ensino no Brasil**: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB. São Paulo: Xamã, 2002.

CATANI, A.M.; OLIVEIRA, J.F. A gratificação de estímulo à docência (GED): alterações no trabalho acadêmico e no padrão de gestão das instituições federais de ensino superior (Ifes). In: DOURADO, L.F.; CATANI, A. M. (Orgs.). **Universidade Pública**: políticas e identidade institucional. Campinas, SP: Autores Associados: Goiânia, GO: Editora da UFG, 1999

CATANI, A.M.; OLIVEIRA, J.F. As políticas de diversificação e diferenciação da educação superior no Brasil: Alterações no sistema e nas universidades públicas. In: SGUISSARD, V. (org.). **Educação superior**: Velhos e novos desafios. São Paulo, Xamã, 2000.

CHARLE, C.; VERGER, J. **História das universidades**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1996.

CHAUÍ, M. S. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: UNESP, 2001.

CHOSSUDOVSKY, M. **A Globalização da pobreza**: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial. Tradução de Marylene Pinto Michael. São Paulo: Moderna, 1999.

COELHO, R. V.; OLIVEIRA, R. **O processo de aniquilamento da autonomia da universidade e o protagonismo dos agentes sociais**. Porto Alegre, 2000.

COMITÊ LOCAL EM DEFESA DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO DO PARANÁ – UNIOESTE. **Universidade Pública e Gratuita**, nº 1. REIS, L. F; DEITOS, R. A. (orgs.) Cascavel: agosto de 2000.

CUNHA, L.A. **A universidade temporã**: o ensino superior da Colônia à Era de Vargas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

CUNHA, L.A. **A universidade crítica**: o ensino superior na República Populista. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1983.

CUNHA, L.A. **A universidade reformanda**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

CURY, C. R. J. A educação superior brasileira na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: uma nova reforma? In: CATANI, A. M. (Org.) **Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI**. Campinas, SP: Autores Associados, 1998.

CURY, C. R. J. Reforma universitária na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, nº 101, p. 3-19, jul. 1997.

DIDONET, V. Apresentação. In: **Plano Nacional de Educação**. Brasília: Plano, 2000.

DOURADO, L.F. O público e o privado na agenda educacional brasileira. In: FERREIRA, N.S.C.; AGUIAR, M.A.S. (Orgs.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

DOURADO, L.F.; OLIVEIRA, J.F. Políticas educacionais e reconfiguração da educação superior no Brasil. In: _____; CATANI, A. M. (Orgs.). **Universidades Públicas**: políticas e identidade institucional. Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia, GO: Editora da UFG, 1999.

ENEP – Encontro Estadual do Ensino Superior Público do Paraná, 2., 2000, Cascavel. **Resoluções**.

FÁVERO, M. L. A. **Universidade e poder**: análise crítica/fundamentos históricos: 1930-45. 2. ed. Brasília: Plano, 2000.

FERRAZ, A. C. C. **A Autonomia Universitária na Constituição de 05.10.1988.** Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, São Paulo: Edição Especial, set. 1998. Disponível em: <<http://pge.sp.gov.br/revista/tes5.htm>> Acesso em 10 out. 2000.

FERREIRA, M. C. Autonomia: **a Unioeste (re) discute o seu papel e o seu futuro.** 1999. Disponível em: <http://www.unioeste.br/aju/informe/autonomia-por_Maria_Cecilia.pdf> Acesso em 4 dez. 2002.

FÓRUM PARANAENSE EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA, GRATUITA E UNIVERSAL. **Relatório da 15ª Sessão Plenária.** Cascavel, Unioeste, 1996.

GHIRALDELLI JÚNIOR, P. **História da educação.** São Paulo: Cortez, 1990.

GONÇALVES, R.; POMAR, V. **O Brasil endividado.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

GOVERNADOR reafirma proposta do ICMS. **Jornal de Londrina,** Londrina, 1 de fevereiro de 2002, p. 3A.

HUMBOLDT, W.V. Sobre a organização interna e externa das instituições científicas superiores em Berlim. In: _____ ; CASPER, G. **Um mundo sem universidades?** Organização e tradução: Johannes Kretschmer e João Cezar de Castro Rocha. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1997. (Coleção Universidade; 2).

JANOTTI, A. **Origens da universidade:** a singularidade do caso português. 2. ed. São Paulo: Edusp, 1992.

LAUGLO, J. Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação. **Cadernos de Pesquisa** – Fundação Carlos Chagas, São Paulo: v. 100, p. 11-36, mar. 1997.

LAURELL, A. C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: _____ (org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995. p. 151-178.

LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. São Paulo: 1998. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo.

LEHER, R. **Projetos e modelos de autonomia e privatização das universidades públicas**. 2000. (não publicado).

LEHER, R. Projetos e modelos de autonomia e a privatização das universidades públicas. In: GENTILI, P. (org.). **Universidades na penumbra**: neoliberalismo e reestruturação universitária. São Paulo: Cortez, 2001. p. 151-187.

LEHER, R.; LUCAS, L.C.G. Aonde vai a educação pública brasileira? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 77, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.php?script=sciarttext&pid=s0101330200100400012&ing=pt&nrm=is>> Acesso em 04 jun. 2002.

LERNER confirma autonomia para universidades estaduais. **Jornal Hoje**, Cascavel, 19 mar. 1999, p. 07.

LIDERANÇAS universitárias mobilizadas contra a extinção do ensino gratuito. **Gazeta do Paraná**, p. 03, 10 dez. 1996.

LODI, L.H.; LIMA NETO, N. Autonomia universitária e mudanças na educação superior pública. In: CATANI, A.M. (org.). **Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI**. Campinas, SP: Autores Associados, 1998.

MACEDO, J. R. **Movimentos populares na Idade Média**. São Paulo: Moderna,

1993.

MANACORDA, M. A. **História da educação**: da antigüidade aos nossos dias. 3ª edição, São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1992.

MELCHIOR, J.C.A. O financiamento da educação e a proposta de emenda à constituição de 1988 nº 233-A. In: _____. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

NEVES, L.M.W. Por que dois planos nacionais de educação. In: _____. (Org.). **Educação e política no limiar do século XXI**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

NOGUEIRA, F. M. G.. **Ajuda externa para a educação brasileira**: da USAID ao Banco Mundial. Cascavel: Edunioeste, 1999.

O INICIO de um novo tempo. **Jornal da PARANAPREVIDÊNCIA**, Curitiba: agosto de 2000. nº 1, p. 01.

O VICE-PRESIDENTE do Banco Mundial, Joseph Stiglitz, critica as decisões do Consenso de Washington, conjunto de medidas que divulgou a receita neoliberal nos anos 90. In <http://www.race.nuca.ie.ufrj.br/journal/s/stiglitz1.doc>, acesso em 04/12/02.

OLIVEIRA, D.A. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. In: FERREIRA, N.S.C.; AGUIAR, M.A.S. (Orgs.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

OLIVEIRA, E.G.; BRUSCHI, L.C.; MORENO, N.A. Administração do centro de estudos na perspectiva da autonomia. In: ALMEIDA, M. (Org.). **A universidade possível**: experiências da gestão universitária. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2001.

PARANÁ. Assembléia Legislativa. **Lei 8.675, de 21 de dezembro de 1987**. Institui a gratuidade no Ensino Superior Público do Paraná e dá outras providências. 1987

PARANÁ. Assembléia Legislativa. Deputado Eduardo Trevisan. **Projeto de lei nº 564, de 04 de dezembro de 1996**. Institui a “GRATUIDADE SELETIVA” no Ensino Público Superior do Paraná e dá outras providências. 1996a.

PARANÁ. **Lei 11.500, de 05 de agosto de 1996**. Autoriza as IES a prestar serviços e/ou produzir bens a terceiros, bem como repassar aos servidores parte da receita decorrente. Diário Oficial do Estado do Paraná, Curitiba, v. 82, n. 4815, p. 1, ago., 1996b.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. **Decreto nº 4.959, de 16 de novembro de 1998**. Institui o Conselho de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado – CRAFE. 1998a

PARANÁ. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. **Decreto nº 4.960, de 16 de novembro de 1998**. Normatiza procedimentos para ajuste nas contas públicas, através da contenção de despesas, sob a proposição do Conselho de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado – CRAFE. 1998b

PARANÁ. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. **Lei nº 12.398, de 30 de dezembro de 1998**. Cria o Sistema de Seguridade Funcional do Estado do Paraná, transforma o Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado do Paraná – IPE, e dá outras providências. 1998c

PARANÁ. Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. **Autonomia Universitária não é privatização**, Curitiba, 1999a.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. **Autonomia das Instituições de Ensino Superior do Paraná: AUTONOMIA E SOCIEDADE**, Curitiba, 1999b.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. **Representantes das Instituições de Ensino Superior discutem nova Lei da Educação Nacional.** Curitiba, 1999c. Disponível em: <http://www.seti.gov.br/2001/noticias/noticias/noticiais_1999/not2.html> Acesso em 6 nov. 2002.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. **Fórum de Gestão Universitária.** Curitiba, 1999d. Disponível em: <http://www.seti.gov.br/foruns/gestao_universitaria/index.html>. Acesso em 27 abr. 2000.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. **Workshop debate experiência britânica sobre autonomia.** Curitiba, 1999e. Disponível em: <http://www.seti.gov.br/foruns/gestao_universitaria/referencias_britanicos.html> Acesso em 27 abr. 2000.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. **Paulistas contam experiência sobre autonomia universitária.** Curitiba, 1999f. Disponível em: <http://www.seti.gov.br/foruns/gestao_universitaria/referencias_paulistas.html> Acesso em 27 abr. 2000.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. **Workshop debate o modelo paulista de autonomia universitária.** Curitiba, 1999g. Disponível em: <http://www.seti.gov.br/2001/noticias/noticias/noticias_1999/not4.html> Acesso em 27 abr. 2000.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. **Experiência Portuguesa.** Curitiba, 1999h. Disponível em: <http://www.seti.gov.br/foruns/gestao_universitaria/referencias_portugueses.html> Acesso em 27 abr. 2000.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. **Discussão sobre gestão universitária começa nesta sexta.** Curitiba, 1999i. Disponível em: <<http://www.seti.gov.br/noticias/gestao/html>> Acesso em 27 abr. 2000.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.. **Parceria busca qualidade na gestão universitária.** Curitiba, 1999j. Disponível em: http://www.seti.gov.br/foruns/gestao_universitaria/parceria_busca_qualidade_nagest./html> Acesso em 06 nov. 2001.

PARANÁ. SETI Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. **Autonomia universitária** – referenciais paulistas. Indicadores gerais de desempenho 1989 a 1997 (Universidades estaduais paulistas). Curitiba, 1999l.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. **Of. Circ. 227/1999 - GS/SETI**, Curitiba, 1999m.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. **Termo de Autonomia**, Curitiba, 1999n.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. **Of. Circ. 010/2000/GAB/SETI**, Curitiba, 2000a.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. **Lerner dá início às atividades da Universidade Eletrônica.** Curitiba, 2000b. Disponível em: <http://www.seti.gov.br/2001/noticias/noticias/noticiais_2000/setembro/12_ago2000universidadeeltronica.html> Acesso em 6 nov.2002.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.. **Inscrições para Universidade Eletrônica terminam terça-feira (25).** Curitiba, 2000c. Disponível em: <http://www.seti.gov.br/2001/noticias/noticias/noticiais_2000/julho/20julho2000_univ.html> Acesso em 6 nov. 2002.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. **Memória de reuniões do Grupo de Estudo para Autonomia Universitária.** Curitiba, 2000d.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.. **Referências internacionais em gestão universitária.** Curitiba, 2000e. Disponível em: <http://www.seti.gov.br/foruns/gestao_universitaria/html> Acesso em 27 abr. 2000.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.. **Workshop “Modelo de Alocação de Recursos para as IEES”.** Curitiba, 2000f. Disponível em: <http://www.seti.gov.br/2001/noticias/noticias/noticias_1999/29mar00/html> Acesso em 6 nov. 2001.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. **Paraná e Reino Unido são parceiros para melhorar a gestão das universidades.** Curitiba, 2000g. Disponível em: <http://www.seti.gov.br/2001/noticias/noticias/noticias_1999/21fev00./html> Acesso em 6 nov. 2001.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. **Termo de Autonomia,** Curitiba, 2000h.

PARANÁ. Assembléia Legislativa. Deputado Divanir Braz Palma. **Projeto de lei nº 173, de 9 de maio de 2001.** Autoriza o Poder Executivo a restringir a gratuidade nos cursos de graduação oferecidos pelas universidades públicas estaduais. 2001a.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Ministério Público junto ao Tribunal de Contas. **Parecer nº 10323/01** (Prestação de Contas Estadual - Exercício financeiro de 2000). 2001b.

PARANÁ. Gabinete do Governador. **Mensagem nº 004/02.** Curitiba, 2002a.

PARANÁ. Governo do Estado do Paraná. **Anteprojeto de lei dispendo sobre autonomia das Universidades Públicas mantidas pelo Estado do Paraná e a transformação dos Hospitais Universitários em autarquias, que passam a**

vincular-se à Secretaria de Estado da Saúde, conforme especifica e adota outras providências. Curitiba, 2002b.

PARANÁ. Gabinete do Governador. **Discurso do Governador Jaime Lerner na Assembléia Legislativa, na abertura do ano legislativo.** Curitiba, 18 de fevereiro de 2002c.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. SETI. **Uma lei para garantir a autonomia com responsabilidade.** Curitiba, 2002d.

PARANÁ. Assembléia Legislativa. Deputado Divanir Braz Palma. **Projeto de lei nº 392, de 27 de maio de 2002.** Autoriza o Poder Executivo a restringir a gratuidade nos cursos de graduação oferecidos pelas universidades públicas estaduais. 2002e.

PROJETO acaba com gratuidade no ensino. **Folha do Paraná**, Londrina, 08 de dezembro de 1996b.

PROJETO de Lei nº de/...../ de 19... **Altera o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior-IES mantidas pelo Governo do Paraná para o de Agência Social Autônoma.** 1996a

QUEIROZ, A. A.; Braga, M. L. S. Propostas de autonomia universitária: Análise comparativa MEC/ANDIFES/ANDES-SN. In: APUFSC (Associação dos Professores da Universidade Federal de Santa Catarina) **Autonomia Universitária: a universidade pública gratuita em tempos de transição social.** 1999

QUEIROZ, T. A. P. **As heresias medievais.** São Paulo: Atual, 1988.

QUINTANILLA, U.Z. **La Educación Superior en el país y las universidades estatales.** Santiago de Chile, 1999. Disponível em: <<http://www.usach.cl/noticias/ene7.htm>> Acesso em 23 abr. 2000.

RANIERI, N.B. **Autonomia universitária**: as Universidades Públicas e a constituição de 1988. São Paulo: EDUSP, 1994.

RANIERI, N.B. **Educação Superior, Direito e Estado**: Na Lei de Diretrizes e Bases (Lei 9.394/96). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, FAPESP, 2000.

RISTOFF, D.I. *Boyer Commission*: o modelo americano em debate. In: TRINDADE, H. (org.). **Universidade em ruínas**: na república dos professores. Petrópolis, RJ: Vozes / Rio Grande do Sul: Cipedes, 1999.

ROMANELLI, O. O. **História da educação no Brasil** (1930/1973). 11. ed. Petrópolis, RJ.: Vozes, 1989.

ROSSATO, Ricardo. **Universidade**: nove séculos de história, Passo Fundo, RS: Ediuf, 1998.

SAMPAIO, A.L.B. **Autonomia universitária**: um modelo de interpretação e aplicação do artigo 207 da Constituição Federal. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

SAVIANI, D. O Congresso Nacional e a lei nº 4.024/61: a estratégia da “conciliação” na “democracia restrita”. In: _____ **Política e educação no Brasil**: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino. 4. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

SAVIANI, D. **A universidade no contexto da nova LDB e atual política educacional**. Campinas, SP: 1998. Disponível em <<http://www.adunicamp.org.br/aviso.htm>> Acesso em 05 nov. 2002.

SGUISSARD, V. Autonomia universitária e mudanças no ensino superior: da polissemia do conceito às controvérsias de sua aplicação. In: CATANI, A.M.

(org.). **Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI**. Campinas, SP: Autores Associados, 1998a.

SGUISSARD, V. Políticas de Estado e políticas de educação superior no Brasil: alguns sinais marcantes de dependência. In: MOROSINI, M.C. (org). **Mercosul/mercosur: políticas e ações universitárias**. Campinas, SP: Autores Associados; Porto Alegre,RS: Editora da Universidade, 1998b.

SGUISSARD, V. Diferenciação e diversificação: marcas da política de educação superior no final do século In: _____. (org.). **Educação superior: Velhos e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2000a.

SGUISSARD, V. Educação superior: O Banco Mundial reforma suas teses e o Brasil reformará sua política? In: **1ª Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desportos**. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação, Cultura e Desportos. Brasília: 2000b.

SGUISSARDI, V. *Dearing Report*: novas mudanças na educação superior inglesa? In: TRINDADE, H. (org.) **Universidade em ruínas: república dos professores**. Petrópolis, RJ, Vozes; Porto Alegre, RS: CIPEDES, 2001.

SILVA JUNIOR, J.R.; SGUISSARD, V. **Novas faces da educação superior no Brasil**. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez; Bragança Paulista, SP: USF-IFAN, 2001.

SILVA. M.A. **Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial**. Campinas, SP: Autores Associados: São Paulo: Fapesp, 2002.

SINTEEMAR (Sindicato dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino Superior de Maringá). Folder do 1º Seminário de Ciência e Tecnologia do Sinteemar, 2002.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: Políticas e reformas. In: DE TOMASI, L., WARDE, M.J. e HADAD, S. (org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez; PUC-SP; Ação Educativa, p. 15-41, 1996.

STUDART, H. Faculdades em série. **ISTOÉDinheiro**, São Paulo: n. 249, p. 44-45, 05 jun 2002.

UNIVERSIDADE poderá vender serviços. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 23 de dezembro de 1995. p. 03.

UNIVERSIDADES Estaduais terão reserva de vagas. **Gazeta do Povo**, Curitiba 14 Fevereiro de 2002. p. 09,

VAHL, T. R. **A privatização do ensino superior no Brasil: causas e conseqüências**. Florianópolis: UFSC, 1980.

VERGER, J. **As universidades na Idade Média**. São Paulo: Unesp, 1990.

VICENTINO, C; DORIGO, G. **História para o ensino médio: história geral e do Brasil**. São Paulo: Scipione, 2001.

WAHRHAFTIG, R.; FERRAZZA, A. M.; RAUPP, M. **Portas Abertas para Educação**. Curitiba, 2001. Disponível em: <http://www.seti.gov.br/2001/livro_ramiro.htm> Acesso em 03 dez. 2002.

XAVIER. M. E. S. P. Apresentação. In: DEITOS, R. A. **Ensino médio e profissional e seus vínculos com o BID/BIRD: os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional**. Cascavel: Edunioeste, 2000.