

O GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NO BRASIL

* Reynaldo Zorzi

1. Introdução

(...) estão presentes na discussão sobre autonomia todos os outros assuntos relacionados à universidade. Tudo se interrelaciona nesta polêmica e todos os dilemas por que passam as instituições de ensino superior têm como fonte a autonomia. Ao nos debruçarmos sobre esta questão, certamente estamos nos preocupando com a universidade como um todo.

Alceu Amoroso Lima

Se nos reportarmos ao surgimento das primeiras instituições de ensino superior na Europa, no século XII, poderemos observar que já nesse momento o tema da autonomia universitária era debatido. Assim, a autonomia no velho continente surge com o nascimento da própria universidade, significando o direito que a instituição possui de desenvolver livremente, sem a interferência política ou ideológica do governo de ocasião, sua pesquisa, da mesma forma que possa definir suas normas e regras internas, escolher seus dirigentes e outorgar distinções e títulos acadêmicos.

Diferentemente da Europa, onde a autonomia é algo que a universidade possui desde o ato mesmo de sua fundação e é entendida como condição *sine qua non* para o seu funcionamento. No Brasil a ênfase na autonomia da universidade

(...) decorre de ainda se estar a lutar pela sua concretização e expansão. O problema deve ser examinado em face da natureza das próprias universidades e das condições da sociedade(...). Considerando que os estados, que as fundaram e mantêm, reconhecem hoje como suas funções a transmissão da cultura, a formação de profissionais, a expansão, pela investigação, do conhecimento humano e a prestação de serviços ao país em estudos, assistência técnica e extensão universitária - é óbvio que o exercício de tais funções requer um grau considerável de autonomia, sem a qual a universidade não poderia desempenhar o alto ministério cultural, científico e técnico que lhe é confiado. (...) A autonomia da universidade não é, portanto, uma concessão do Estado, mas decorrência lógica da natureza de suas funções. (LIMA, 1962, p. 31).

* É mestre em Sociologia pela Universidade de São Paulo.

Mas se a universidade autônoma está estreitamente vinculada à idéia da independência administrativa e didático-científica, ela deve possuir os meios de se manter financeiramente, sem depender de recursos provenientes de particulares, que desprezem a razão pela qual se funda a universidade, qual seja, a produção de saber e cultura para toda a sociedade. Conforme destaca Lima (1962, p. 36), “se uma universidade possui autonomia cultural e política, mas recebe os seus meios de subsistência das mãos de um doador individual, de um partido, de um sindicato ou governo, então sua liberdade será uma ilusão”.

A universidade deve prestar, entretanto, contas à sociedade daquilo que produz, de como gasta seu dinheiro. Deve respeitar também a existência de um aparato legal maior, que é a Constituição de cada país, embora dela espere o reconhecimento de sua autonomia. É isso que acontece em várias constituições, como por exemplo nas européias, onde a autonomia é vista como um direito natural, mantendo sua independência inclusive em períodos ditatoriais.

2. Histórico da autonomia no Brasil

Mesmo antes do surgimento das primeiras universidades no Brasil, a questão da autonomia universitária já era discutida¹. Em 1931, já com a Universidade do Brasil² em funcionamento, o governo Getúlio Vargas, através da Reforma Francisco Campos (decretos 19.851 e 19.852), determinou a concessão de autonomia relativa à universidade, ainda que sob a promessa de ampliação dessa autonomia. O próprio ministro Campos, na exposição dos motivos que levaram à elaboração do decreto, afirmaria ser

(...) inconveniente e mesmo contraproducente para o ensino conceder para as universidades ampla e plena autonomia didática e administrativa. Optou pela orientação prudente e segura da autonomia relativa, pois autonomia requer prática, experiência e critérios seguros de orientação, impossíveis no Brasil, onde o regime universitário está na fase nascente, tentando os primeiros passos. (FÁVERO, 1997, p. 22).

¹ Segundo FÁVERO (1997: 22), “o termo aparece na legislação pela primeira vez, em 1911, na Reforma Rivadávia Corrêa. Essa temática é levantada em resposta a um movimento de contenção do crescimento das inscrições nas faculdades, propiciada pelo ingresso irrestrito dos egressos das secundárias, tanto nas oficiais como nas privadas, bem como nas que foram a elas equiparadas.”

² A Universidade do Brasil (UB) receberia esta denominação somente em 1937, chamando-se antes Universidade do Rio de Janeiro.

Ficou determinado da mesma forma que a escolha de reitores, diretores de unidades e membros do Conselho Técnico-Administrativo (CTA) seria feita pelo governo, mediante apresentação de uma lista tríplice pela universidade. Este procedimento de escolha dos dirigentes universitários, ainda que possamos observar algumas variações ao longo da história, prevalece até os dias de hoje.

Com o Estado Novo (1937 - 1945), a esperada ampliação da autonomia universitária não veio. Verificamos neste período, pelo contrário, a criação de uma série de decretos e leis que visavam fortalecer o poder central em detrimento das outras instâncias de poder. Na educação, como não poderia deixar de ser, assistiu-se a um processo de centralização política, cujo resultado foi o enfraquecimento da universidade enquanto instituição livre e autônoma³. Conforme Fávero (1997, p. 23),

(...) as universidades tornaram-se vítimas de uma organização monolítica do Estado, sem qualquer autonomia. Há uma exacerbada centralização de todos os serviços, decorrendo daí a concepção de que o processo educativo poderia ser objeto de estrito controle legal. Com essa orientação, o governo federal chama para si o pleno direito de designar em comissão os dirigentes universitários. Assim, tanto o reitor como os diretores de unidades passaram a ser diretamente escolhidos pelo presidente.

Somente com o fim da ditadura de Vargas, e ainda durante o governo provisório, é que a antiga forma de escolha dos dirigentes universitários seria restabelecida através do Decreto 8.393, de 17 de dezembro de 1945.

A elaboração da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) só viria, entretanto, dezesseis anos mais tarde. Ainda que o país alimentasse uma ampla esperança de avanço nas conquistas democráticas e progressistas, com a luta pelas Reformas de Base e a participação pela primeira vez dos setores discentes e docentes no processo de discussão dos rumos da Educação no país, o resultado, que podemos considerar como fruto da composição majoritariamente conservadora do Congresso Nacional, foi aquém das expectativas. A autonomia universitária, embora tenha sido preservada no papel, é limitada na prática, atribuindo-se ao Conselho Federal de Educação (CFE) a prerrogativa de aprovar ou não os estatutos e regimentos das universidades. Outro aspecto conservador da nova LDB foi a delegação do poder para o CFE de suspender a autonomia de uma

³ Somente com o governo provisório instituído após o fim da ditadura Vargas, a Universidade do Brasil teria restituída sua autonomia. Através do Decreto 8.393 determinou-se, em linhas gerais, o retorno à legislação criada em 1931. FÁVERO (1997: 23)

universidade, quando ele julgasse necessário, assumindo as funções do Conselho Universitário e nomeando um reitor⁴.

2.1. A questão da autonomia universitária durante o regime militar

Pretendemos aqui analisar o controle estabelecido pelos militares sobre o Estado brasileiro, determinando que este acaba por significar uma forma específica de dominação e de atuação em diversos campos da vida econômica, social e política do país. Além disso, como desdobramento deste processo, podemos afirmar que ele também se reflete na política educacional do país, em um processo cujas marcas podem ser encontradas até os dias de hoje⁵.

A sociedade brasileira no período do regime militar (1964-1985) pode ser compreendida como resultado de momentos de repressão e liberalização políticas. Esta análise procura considerar que além daquela pressão exercida pelos elementos que ficaram de fora do arranjo do poder (entendida, sobretudo, pelos trabalhadores assalariados, pela classe média, por parcelas da Igreja e pela intelectualidade, entre outros), também atuaram de forma decisiva as próprias cisões existentes dentro do grupo dominante, como por exemplo as divergências entre facções militares quanto a que projeto de desenvolvimento

⁴ Ainda que a aprovação da LDB tenha se dado num momento de vida democrática estável no país, a prerrogativa de intervenção nas universidades, que poderia se dar efetivamente por qualquer motivo, representou um retrocesso. Não usada até 1964, foi aplicada após o golpe militar. A UnB, por exemplo, enfrentou 3 invasões (a primeira pouco após o golpe, no dia 9 de abril), sendo ocupada por tropas militares. No mesmo ano, o Conselho Federal de Educação nomeou reitores na Universidade Federal de Pernambuco, na Universidade Federal de Goiás, na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (hoje Universidade Federal Fluminense), na Universidade Federal da Paraíba e na Universidade Federal de Minas Gerais. Destaque-se, ainda, os fatos que ocorreram na Universidade de São Paulo, invadida pela polícia, que destruiu papéis e equipamentos avaliados em 10 milhões de cruzeiros. Instalou-se ainda na USP um clima de terror com a instalação de IPM's (inquéritos policial-militares) constituídos após a delação de "professores subversivos". Estes processos acabaram por afastar da universidade nomes expressivos da intelectualidade brasileira como Mario Schemberg, Isaías Raw, Paul Singer e Fernando Henrique Cardoso, dentre outros.

⁵ GERMANO (1992: 21) argumenta que o regime militar deve ser "encarado em sua historicidade, enquanto expressão de uma fase do desenvolvimento do capitalismo no Brasil, que ocorre sob a égide dos monopólios e que expressa, sobretudo, os interesses dos conglomerados internacionais, de grandes grupos econômicos nacionais, e das empresas estatais, formando um bloco cuja direção é recrutada nas Forças Armadas e que conta com o decidido apoio dos setores tecnocráticos. Por outro lado, esse bloco não pode ser visto simplesmente de forma estática e monolítica, é preciso reconhecer a existência de facções divergentes, porém não contraditórias, no seu interior. Um bom exemplo disso é a luta entre sorbonistas e linha dura, direita nacionalista, chefias etc, pelo domínio do Estado. Por sua vez, os governos de Castelo Branco, Costa e Silva, Médici, Geisel e Figueiredo foram representativos dessas tendências. Trata-se, por conseguinte, de reconhecer a existência de divergências nas Forças Armadas que, em geral, são vistas como um ator unido".

seguir.

O processo de maior repressão à sociedade brasileira tem seu ponto alto com a decretação do AI-5 em 1968, ainda no governo Costa e Silva, e que se estende durante todo governo Médici (1969-1974). Neste período, o Estado reprime, através do emprego de violência, a sociedade civil organizada, notadamente os estudantes (proibição e desmantelamento de manifestações e congressos), os trabalhadores (repressão às greves, como as de Osasco e Contagem no ano de 1968) e intelectuais (com a concessão de aposentadorias compulsórias a inúmeros professores universitários, bem como exílios forçados). Inconformados com a escalada de autoritarismo, inúmeros grupos guerrilheiros de oposição ao regime são formados, tanto no campo (cujo exemplo mais destacado é a guerrilha do Araguaia no sul do Pará) como nas cidades, como o Movimento Revolucionário 8 de outubro (MR-8). Contra estes grupos, a ditadura acabaria saindo vitoriosa, pois silenciou

(...) a sociedade através do terror, viabilizado pela montagem de um aparelho repressivo descomunal. É nessa conjuntura que o Estado vai propor e institucionalizar a reforma da educação brasileira. Desse modo, a reforma universitária surge nas vésperas do AI-5, em 1968, e a reforma do ensino de 1º e 2º graus, em pleno auge do “milagre” e do governo Médici, em 1971. (GERMANO, 1992, p. 94).

O momento de liberalização ou “distensão” do regime militar no Brasil, por seu turno, tem início no governo Geisel (1974-1979), se consolidando durante o governo Figueiredo (1979-1985). O governo militar foi incapaz de se sustentar no poder, com a modernização da sociedade brasileira, e com o agravamento da crise econômica, a partir da década de 70, sendo obrigado a ceder às pressões e entregar o poder aos civis, em meados da década de 80.

A política implementada pelo Estado brasileiro durante os vinte e um anos de regime militar privilegiou sobremaneira o capital privado (principalmente o internacional), com a promoção de incentivos fiscais e de crédito, assim como assumindo dívidas das empresas privadas e estimulando o endividamento interno. Ao promover, por seu turno, a expansão das empresas estatais, o governo acaba por investir na construção de grandes obras, beneficiando empreiteiras. A justificativa destas medidas, que claramente apontavam para um processo de concentração de renda ainda maior, é oferecida pela tecnocracia, fiel

aliada dos militares na gestão do Estado, através da “teoria do bolo”. Para que possa haver desenvolvimento, na opinião do grupo, era preciso que não houvesse uma distribuição igualitária de renda, porque em um momento seguinte todos seriam penalizados, na medida em que haveria a pulverização da riqueza nacional e, conseqüentemente, cessariam os investimentos e o progresso. Ao contrário, a concentração de renda na mão de poucos com capacidade de investir poderia gerar, em um segundo momento, o desenvolvimento que a todos favoreceria, com a subsequente distribuição de riqueza para todas as camadas da população, beneficiadas com a criação de empregos.

Como forma de garantir a implementação de seu projeto, os governos militares lançam mão de dois instrumentos: primeiro, usam a repressão policial com o objetivo de abafar as manifestações dos grupos sociais organizados que reivindicavam a volta da democracia, bem como as pressões da classe trabalhadora, marginalizada com o processo de concentração de capital e aumento da pobreza. Segundo, através da adoção de políticas compensatórias, que procurariam minimizar os efeitos da política econômica adotada pelo governo. Conforme Germano (1992, p. 92),

Finalmente, em face de um quadro de exclusão social efetiva – que em 1982 atingiu 64% dos brasileiros considerados como provável dependência social (...) o Estado define e executa um conjunto de políticas sociais com vistas não somente a “prevenir” e “compensar” as “carências” provocadas pelo processo de acumulação, mas também visando legitimar-se perante o amplo setor popular e mesmo da “classe média”, bem como, no limite, servir de suporte à própria acumulação. Trata-se, portanto, de “incluir” os “excluídos”; por isso, a política social tem sido definida, no discurso oficial, como algo que se destina aos “carentes”, quando de fato ela atinge diferencialmente todas as classes sociais.

Essa política compensatória, se por um lado atuou no sentido de minimizar as carências dos mais pobres, acabou privilegiando também as elites no poder. Conforme Germano (1992, p. 93- 94),

Esta tendência de privilegiar as camadas de renda mais elevadas e os setores empresariais ocorre, igualmente, nas áreas de saúde, previdência, educação. As verbas para saúde pública foram minguando ao longo do tempo e, no entanto, o Estado transferia substanciais recursos para o setor privado de saúde. Assim, em 1981, 72% do total dos recursos destinados à assistência médica e previdência social (em parte oriundo dos assalariados) foram parar nas mãos dos empresários da saúde. Na área educacional, apesar das reformas, o Estado se descomprometeu gradativamente de financiar a educação pública; os recursos estavam comprometidos com o capital privado, repassando, ainda assim, verbas para as escolas particulares. A privatização avança nos setores de saúde e educação que se tornam mercadorias de alto custo. A medicina sofisticada ganha espaço, enquanto doenças de massa, que praticamente haviam desaparecido na década de 50 – como a malária – voltam a surgir nos anos e 70 e 80. Na educação, é a iniciativa privada que domina a pré-

escola, avança no 2º grau e se torna majoritária no nível superior. Uma pequena fração da população tem acesso aos mais elevados graus de escolarização, enquanto substanciais parcelas do povo sequer têm acesso à escola. (...) o chamado sistema compensatório brasileiro contribuiu para a “manutenção das desigualdades geradas pelo processo acumulativo”. (...) prevaleceu, igualmente, o mecanismo de transferência de recursos públicos, em si insuficientes, para o setor empresarial privado.

Por mais repressão que o governo pudesse usar para consolidar suas políticas anti-populares, era natural que os governos militares acabassem por enfrentar um desgaste, que seria agravado não somente pelas pressões oposicionistas da sociedade civil, como também pelas próprias contradições e disputas internas entre as diversas facções do grupo militar e dos grupos dominantes empresariais, já atraídos pela possibilidade de continuar como grupo hegemônico, na nova ordem democrática que se vislumbrava.

O regime militar instituído em 1964 veio configurar uma drástica mudança na relação Estado/universidade. Paradoxalmente, os governos militares viam na universidade uma importância estratégica para o desenvolvimento nacional, mas reconheciam em segmentos da comunidade universitária um relevante foco de resistência ao regime ditatorial. A legislação acaba refletindo esta situação. Se, por um lado, a Reforma Universitária, consubstanciada na Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968, reconheceu a autonomia financeira, didático-científica, disciplinar e administrativa enquanto princípio, por outro, os governos militares fizeram uso de uma série de Decretos-Lei que posteriormente limitaram a autonomia⁶. O aprofundamento do processo de “americanização”⁷ do nosso sistema de ensino superior também data deste período. Citando Cunha (1988, p. 74),

O modelo proposto para o ensino superior brasileiro nos textos preliminares (...) era o vigente nos E.U.A., às vezes difratado pelos “países europeus” ou oculto pelos ocidentais.

⁶ “Durante o regime militar, a gravidade do que acontece em relação à universidade não está expresso nos dispositivos legais, mas ocorre fora dessas normas: a universidade, como a sociedade, foi submetida a um regime de terror e de silêncio.” (FÁVERO, 1997: 12)

⁷ CUNHA (1988: 167) escreve que, ao contrário do que se acredita, a influência americana no nosso sistema de ensino superior não tem seu início em 1964, mas apenas se aprofunda a partir daí. As raízes da presença norte-americana podem ser encontradas muito antes deste período: “Antes de 1964, a influência paradigmática das universidades norte-americanas era espontânea e atomizada, pois se exercia principalmente pela ação, no Brasil, dos bolsistas retornados e dos diversos mas desarticulados contratos de assistência técnica e financeira do Ponto IV e da USAID. Depois de 1964, não só estas agências desenvolveram programas maiores e articulados para o ensino superior, como também o Ministério da Educação não tardou a contratar norte-americanos para que dissessem como organizar nossas universidades e convocá-los para assistirem o governo brasileiro no planejamento desse grau de ensino.”

O restabelecimento da democracia, com o surgimento da chamada “Nova República”, trouxe novamente à tona a expectativa de que os setores populares pudessem obter avanços em relação ao ensino superior e à Educação no país. Em março de 1985, o governo Sarney instituiu uma Comissão de Alto Nível, integrada por 24 membros, elementos representativos dos diferentes interesses do ensino superior, com o objetivo de estudar a reformulação deste nível de ensino. O resultado final da comissão foi o Decreto 91.972 de 1985, que contou em sua redação final com um texto que agradou bastante aos setores docentes e discentes. Suas medidas, porém, não foram implementadas e acabaram sendo desvirtuadas pela criação do GERES:

As medidas preconizadas pelo relatório da comissão, se implementadas, resultariam em profundas mudanças na estrutura do ensino superior brasileiro. O modelo napoleônico (...), parcialmente alterado pela reforma universitária de 1966/68, sofreria novo e duro golpe. (CUNHA, 1997, p. 24).

Posteriormente, foi instituído pelo governo o Grupo Executivo para Reformulação do Ensino Superior (GERES), cuja redação final limitou o conceito de autonomia universitária e representou um retrocesso em relação aos resultados a que chegou a Comissão de Alto Nível. A grande avalanche de críticas que se seguiu à divulgação dos resultados da comissão, unindo de reitores das universidades a funcionários, acabou levando o presidente Sarney, preocupado com a repercussão negativa do fato, que se dava em pleno processo de eleição para Assembléia Constituinte, a retirar do Congresso Nacional o anteprojeto de lei.

3. A Constituição de 1988 e a autonomia universitária

Foi na Constituinte de 1988 que os primeiros grandes debates em torno da educação no período democrático foram travadas. De um lado do espectro político, os setores populares, representados pelos setores progressistas na Assembléia. De outro, as forças conservadoras reunidas em torno do grupo chamado “Centrão”, representando na sua composição majoritária muito mais as forças direitistas da sociedade do que as de centro propriamente ditas. As discussões sobre os rumos da educação não ficaram restritas aos congressistas; entretanto, como afirma Monlevade & Silva (2000, p. 24),

À medida em que avançava a discussão na Constituinte, avançavam também as lutas pelo poder educacional no campo aberto da sociedade. Em 1987 uma greve memorável dos docentes do ensino superior arrancou do governo federal a isonomia salarial pelos maiores valores pagos na universidade. No mesmo ano, a partir da derrocada do Plano Cruzado, multiplicaram-se as greves dos professores de 1º e 2º Graus, que punham em cheque o poder autoritário e hierárquico até então vigente nos “estabelecimentos” e nos sistemas, e inauguravam com sucesso a reivindicação de eleição de diretores e administração colegiada das escolas públicas. As forças conservadoras se uniram: empresários privados do ensino, confederações patronais de educação profissional, setores retrógrados das igrejas, políticos conservadores travestidos de defensores da “democracia representativa”, todos contra o suposto “estatismo” do texto constitucional originado da Sub-Comissão de Educação.

Mesmo sendo muito criticada a princípio pelos setores populares e partidos de esquerda⁸, é inegável que, sob muitos aspectos, a Constituição de 1988 representou um avanço significativo, pelo menos em teoria, para a educação como um todo⁹ e, em particular, para a educação superior. No seu artigo 207, a Constituição determina:

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.

Ainda que trate de forma genérica, necessitando de regulamentações posteriores através da elaboração de uma nova LDB, a simples menção de que as universidades gozariam de autonomia já representou um avanço para o ensino superior em relação às formulações anteriores, sobretudo àquelas referentes aos governos militares. A próxima batalha deveria ser travada, entretanto, quando os embates se dessem em torno da LDB.

3.1. A nova LDB e a autonomia

Dentro das discussões da LDB, o capítulo referente à educação superior foi um dos mais controversos, gerando, pela presença de inúmeros interesses conflitantes, muita discussão. Assim observam Muranaka e Minto (1998, p. 66),

⁸ Ainda sobre a promulgação da Constituição em seu capítulo referente à educação, podemos observar que, apesar das conquistas alcançadas, este também se caracteriza pelo caráter publicista de sua formulação e privatista da sua operacionalização, onde se admite a entrega de recursos públicos para as escolas privadas. O que se apresenta como ousado, por outro lado, nunca foi cumprido, transformando-se em letra morta. Podemos citar como por exemplo o ato das Disposições Constitucionais Transitórias que indicava o fim do analfabetismo em um prazo de 10 anos, através do investimento de 50% dos recursos de impostos federais, estaduais e municipais.

⁹ O artigo 208 da Constituição assegura, no parágrafo I, a obrigação do Estado em prover o ensino fundamental gratuito a todos. O parágrafo II determina a gradativa ampliação deste direito ao ensino médio.

O capítulo “DA EDUCAÇÃO SUPERIOR” foi um dos mais discutidos, polêmicos e alvo de sucessivas alterações ao longo do processo de elaboração da LDB. Se, de um lado, havia os professores do ensino superior organizados especialmente no/pelo ANDES/SN, de outro lado, havia o forte lobby dos setores privatistas, representados sobretudo na/pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN), que, em contenda, tentaram consubstanciar seus interesses na lei.

Podemos dividir o processo de elaboração da nova LDB em duas fases muito distintas. Na primeira, observamos a ampla participação da sociedade civil organizada, através do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP). Iniciado logo após o fim dos trabalhos da Assembléia Constituinte, ainda em 1988, este momento foi marcado pela concentração das discussões na Câmara Federal, tendo como base o Projeto de Lei nº 1.258-A/88, apresentado pelo deputado Octávio Elísio, do PSDB mineiro. O resultado final do processo de discussão do projeto na Câmara acabou sendo fruto de um acordo entre as mais diferentes tendências dentro da Casa¹⁰, e que, de forma geral, agradou ao Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

Após tramitar em diversas comissões e sofrer inúmeras emendas, o Projeto de Lei 1.258-C/88 foi aprovado em 13 de maio de 1993. Podemos afirmar que o ponto alto desta primeira fase se encontra aqui, na aprovação do projeto, mas devemos considerar que paralelamente a este um outro movimento ganhava força dentro das discussões da LDB. Tal movimento se inicia em 1991, com as duras críticas feitas ao projeto pelo então Ministro da Educação José Goldemberg¹¹, e tinham como objetivo alijar os setores da sociedade civil, organizados no FNDEP, garantindo a aprovação de um projeto mais privatista e voltado para a eliminação das conquistas obtidas na Câmara Federal.

A apresentação do PL 1.258-C/88 no Senado, sob o n. 101/93 e tendo como relator o senador Cid Sabóia de Carvalho, foi alvo de resistência pelos setores conservadores. Estes, com a participação do MEC, apresentaram um outro projeto, de natureza distinta

¹⁰ “Todos os setores sociais, da direita à esquerda, das instâncias do MEC aos organismos representativos da sociedade civil e política, participaram do processo de elaboração da LDB da Câmara, de 1988 a 1993, através de audiências públicas, seminários temáticos e negociações políticas.” (MURANAKA & MINTO, 1998: 74).

¹¹ “(...) o poder executivo adotou a estratégia de desqualificar o projeto democrático de LDB da Câmara Federal, no que foi auxiliado pela mídia, propagando, através do senador Darcy Ribeiro e do próprio estafê do governo (...) que o projeto da Câmara era ‘detalhista, corporativo e utópico’.” MURANAKA, Maria Aparecida Segatto & MINTO, Cesar Augusto. O capítulo “da educação superior” na LDB - uma análise. *Universidade e Sociedade*, n.15, fevereiro, 1998.

daquele aprovado na Câmara e de autoria do senador carioca Darcy Ribeiro. Segundo Bollmann (1997, p. 162),

Com conteúdos que vinham causando sérios danos à educação pública e gratuita brasileira e com forte apelo privatista, foi designado relator do projeto, o próprio autor, ou seja, o senador Darcy Ribeiro, o que causou grande indignação, principalmente ao Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública que vinha lutando pela aprovação do Substitutivo Cid Sabóia.

O princípio de autonomia aprovado na LDB e determinado pela Constituição Federal no seu artigo 207 consagra no seu conjunto as conquistas históricas defendidas pela sociedade civil organizada, que foi. Digno de nota na LDB a respeito é o Artigo 53 e seus quatro primeiros parágrafos, de um total de dez:

Art. 53. No exercício de sua autonomia são asseguradas às universidades, sem prejuízos de outras, as seguintes atribuições:

I - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo a normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino;

II - fixar os currículos de seus cursos e programas, observadas as diretrizes pertinentes;

III - estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;

IV - fixar o número de vagas de acordo com sua capacidade institucional e as exigências do meio.

Analisando a autonomia concedida às universidades, Cury (1998, p. 18) afirma:

(...) há um respeito maior à autonomia e por isso mesmo a prerrogativa universitária passa a responder por uma maior soma de atribuições livres de controles específicos e operacionais dos sistemas de ensino.¹²

Não podemos pensar a autonomia, entretanto, como uma idéia desvinculada dos meios - sobretudo financeiros - necessários para garanti-la. Nesse sentido, as críticas dos setores da sociedade civil organizada são pertinentes na medida em que a autonomia que é concedida à universidade acaba sendo utilizada pelo governo como uma desobrigação de financiar o ensino superior. Esta atuação do governo federal encontra respaldo justamente na política defendida pelo Banco Mundial para o ensino superior:

¹² CURY. Carlos Roberto Jamil. A educação superior na nova Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional: uma nova reforma? In: *Cadernos de Pesquisa*, nº 101. Fundação Carlos Chagas, julho, 1997.

una major autonomia institucional es la clave del éxito de la reforma de la enseñanza más eficientemente. La experiencia reciente indica que las instituciones autónomas responden mejor a los incentivos para mejorar la calidad y aumentar la eficiencia. (BANCO MUNDIAL, 1995: 69)

3.2. A Universidade enquanto instituição social

Na intenção de diminuir a obrigação do Estado com o ensino superior é que o governo federal formula a Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998, sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais (OS). As OS são caracterizadas como um modelo de organização pública não-estatal, constituídas por associações civis sem fins lucrativos e destinadas a absorver atividades públicas mediante qualificação técnica comprovada. O objetivo principal do governo está na idéia de conceder às universidades autonomia financeira e administrativa. A importância da implementação deste projeto pode ser expressa pela afirmação de um de seus maiores entusiastas:

Um dos projetos mais importantes do governo FHC é o de garantir autonomia financeira e administrativa aos serviços sociais do Estado, ou seja, a suas universidades, escolas técnicas, museus, hospitais e centros de pesquisa, de forma que possam realizar com muito maior eficiência sua missão. Esse objetivo poderá ser alcançado através da criação da figura jurídica das organizações sociais e do programa de publicização, através do qual entidades estatais serão transformadas em organizações públicas não estatais. (PEREIRA, 1995, p. 1).

Este projeto tem sido, no entanto, muito criticado pela comunidade universitária, na medida em que ele acaba sendo utilizado pelo governo na intenção de se desobrigar de financiar o ensino superior, fazendo com que as universidades, a partir de então, sejam obrigadas a procurar novas fontes de financiamento para se manter. Além disso, critica-se a idéia, igualmente expressa nas intenções do governo, de fazer da universidade uma organização prestadora de serviços, substituindo a noção de universidade enquanto instituição social. A diferença consiste no fato de que uma organização se distingue de uma instituição porque ela

(...) se define por uma outra prática social, qual seja, a da sua instrumentalidade: está referida ao conjunto de meios particulares para obtenção de um objetivo particular. (...) É regida pelas idéias de gestão, planejamento, previsão, controle e êxito. Não lhe compete discutir ou questionar sua própria existência, sua função, seu lugar na luta de classes, pois isso que para a instituição social universitária é crucial, é, para a organização, um dado de fato. (CHAUI, 1998: 30).

4. Conclusão

A década de 90, segundo inúmeros autores, representa a primazia do campo econômico sobre os demais, inclusive o acadêmico. Assim, observamos na sociedade que uma série de atores sociais começam a defender a aplicação daqueles conceitos referentes às relações econômicas para o ensino superior. Valores intrinsecamente desvinculados da idéia de produção do saber como, entre outros, administração pública gerencial, tempo de prestação de serviço ou valor de mercado, são validados e discutidos no interior da universidade. Nesse intenso processo de mercantilização da produção do saber, que leva a universidade a ser “*transformada na direção de um economicismo tecnocrático que concebe a organização e o funcionamento da vida acadêmica em termos empresariais*” (IANNI, 1997, p. 31), valores exógenos à academia são agregados. Verifica-se ainda a promoção da competitividade com base nas lógicas de maximização dos lucros e minimização dos custos, a indução de formas do mercado na produção, transmissão e apropriação do saber, assim como um crescente desprezo às lógicas sociais e cooperativas, em favorecimento da lógica da conquista individual e o desprezo às iniciativas de natureza coletiva. Neste sentido, a readequação do conceito da autonomia da universidade, no que diz respeito ao seu papel e extensão assume uma nova amplitude.

O governo FHC tem a clara consciência que esse processo de “repensar” da atividade acadêmica jamais poderia ser completo se não se repensasse também o conceito de autonomia. É por isso que assistimos no Brasil, durante a década de 90, a realização de todo um esforço político em redimensionar o papel e a extensão da autonomia, apontando para sua restrição. No limite, este processo tem levado a universidade brasileira a ser encarada como “empresa”, necessitando esta se orientar por critérios mercadológicos, como resultado do processo de cerceamento institucional e orçamentário. As universidades foram assim obrigadas a diversificar suas fontes de financiamento, na medida em que os recursos provenientes do Estado, por si só, já não mais garantiriam o seu funcionamento.

Desta forma, podemos afirmar que no Brasil, a autonomia universitária (junto com a avaliação da universidade) foi um dos alvos principais da ação governamental para o setor na gestão FHC. Apesar de ser egresso da universidade pública e de ter um passado de resistência contra o regime militar, que tratava a autonomia universitária como “caso de

polícia”, nunca observou-se, considerando-se os períodos democráticos, um ataque tão sistemático à autonomia como no governo FHC. Como vimos, o que foi conquistado pelos setores progressistas na Constituição de 1988 passa a ser sistematicamente criticado. Os avanços observados na elaboração da Carta, consubstanciados no artigo 207, são caracterizados pelo *staff* governamental como onerosos para o Estado. Sob a desculpa de que este não mais dispõe de recursos para garantir a autonomia, defende-se agora a diminuição da extensão do conceito, bem como a diversificação das fontes de financiamento, incluindo nesse ponto, a cobrança de mensalidades. Essa postura do governo FHC, como foi afirmado, leva à redução da participação do Estado brasileiro no ensino superior, e significa o enquadramento à política delimitada pelo Banco Mundial para o setor. Afirma o BM:

En algunos países – como en Brasil – varias universidades tienen prohibido por ley cobrar matrículas (...) Estas restricciones crean rigidez e ineficiencia en la administración. A la inversa una base diversificada de recursos es la mejor garantía de autonomía institucional. La autonomía resulta ser en gran medida un concepto vacío mientras las instituciones dependan de una fuente única de financiamiento fiscal (Banco Mundial, 1995, 70 e 71).

Nestas reflexões finais sobre o tema só nos resta dizer que se espera do governo Lula disposição política em atuar no sentido de reverter a quadro criado pelo seu antecessor.

5. Bibliografia

- CHAUÍ, Marilena. A universidade hoje. **Revista Praga** - Estudos marxistas, nº 6. São Paulo: Hucitec, 1998.
- CHAUÍ, Marilena. A universidade operacional. In: **AVALIAÇÃO**, ano 4, nº 3 (13), Campinas, set., 1999.
- CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade reformada**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.
- CUNHA, Luiz Antônio. Nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída. In: **Cadernos de Pesquisa**, nº 101. Rio de Janeiro: Fundação Carlos Chagas, julho, 1997.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação superior na nova Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional: uma nova reforma? In: **Cadernos de Pesquisa**, nº 101. Rio de Janeiro: Fundação Carlos Chagas, julho, 1997.

DURHAM, Eunice R. A autonomia universitária. **Revista Educação Brasileira**. n.2 (11), Brasília, jul/dez, 1989.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. Autonomia universitária: desafios históricos políticos. In: **Revista Universidade e Sociedade**, nº 12, fevereiro, 1997.

GERMANO, José Willington. **Estado e educação militar no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 1992.

IANNI, Octávio. A visão mercadológica do governo e o distanciamento da sociedade. In: **Revista Universidade e Sociedade**, nº 12, fevereiro, 1997.

LIMA, Alceu Amoroso. **O espírito universitário**. Rio de Janeiro, Livraria Agir Editora, 1962.

MANCEBO, Deise. Autonomia universitária: reformas propostas e resistência cultural. In: **Revista Universidade e Sociedade**, nº 15, fevereiro, 1998.

MONLEVADE, João A. & SILVA, M. Abadia. **Quem manda na educação do Brasil**. Brasília: Idéia Editora, 2000.

MURANAKA, Maria Aparecida Segatto & MINTO, César Augusto. O capítulo “da educação superior” na LDB - uma análise. In: **Revista Universidade e Sociedade**, nº 15, fevereiro, 1998.

NEVES, Abílio Afonso Baeta. Autonomia e reforma do ensino superior no Brasil. **Revista Educação Brasileira**, n. 16, Brasília, 2º. semestre, 1994.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A universidade competitiva. **Jornal de Brasília**, 29 de março de 1995.

Outras fontes

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia**. Washington, 1995.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

BRASIL. LEI n. 9.394. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).
Brasília, 15 de maio de 1988.

Grupo Executivo para Reformulação do Ensino Superior (GERES): Relatório Final,
Brasília, 1986.