

**A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NOS ANOS 90 E
O CONTEXTO DE DEBATES ACERCA DO
ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO**

Flávia de Freitas Alves

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

FLÁVIA DE FREITAS ALVES

A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NOS ANOS 90 E O CONTEXTO DE DEBATES
ACERCA DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO

Juiz de Fora

2010

FLÁVIA DE FREITAS ALVES

**A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NOS ANOS 90 E O CONTEXTO DE DEBATES
ACERCA DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Magrone

JUIZ DE FORA

2010

Dedico este trabalho a Elisabete e José Alves, meus amados pais, que me ensinaram o valor da educação e do amor. Ao meu irmão Fred, pelo carinho e apoio incondicional.

AGRADECIMENTOS

Mais uma etapa vencida. Este momento é a realização de um sonho, e gostaria de dividi-lo com todos aqueles que fizeram parte dele, e que de alguma forma contribuíram para que ele pudesse se realizar.

Agradeço primeiramente a Deus por estar sempre ao meu lado, me iluminando e apoiando, não me deixando abater diante dos obstáculos e me dando força para prosseguir. Sem Teu amparo, sem Teu apoio Senhor, eu não teria chegado ao fim de mais essa etapa tão importante da minha vida. Obrigada meu Senhor!

Aos meus pais, Elisabete de Freitas e José Alves Neto (*in memoriam*) que me proporcionaram uma educação maravilhosa, repleta de amor e dedicação, que sempre incentivaram e investiram em minha formação. Em especial a minha mãe que me apoiou, em todos os aspectos, ao longo dessa trajetória, sendo uma incentivadora fundamental. Pelo amor incondicional, pelas orações, preocupações, pela força e por sempre acreditar que eu sou capaz e que vou conseguir. Muito obrigada Mãe!!!

Ao meu irmão, Fred, pelo apoio, incentivo, preocupação e amizade. Pelos “puxões de orelha” e palavras sábias quando foi preciso.

À minha família, pelo apoio e carinho sempre. Em especial ao meu primo Cristiano, a sua esposa Marta e meu afilhado Ygor, que me acolheram em sua casa em Juiz de Fora, me incentivaram e me apoiaram sempre. A minha tia Eliana pelo apoio e ajuda irrestrita, que sempre esteve ao meu lado, como uma segunda mãe.

Ao meu orientador, Professor Eduardo Magrone, que fez que com esses dois anos e meio de convivência fossem profundamente enriquecedores. Que depositou em mim confiança, mesmo sem conhecer a minha trajetória, e sempre acreditou em minha capacidade, quando muitas vezes nem eu acreditava, Professor, isso foi imensamente importante para realização deste trabalho. Por toda humildade e

sabedoria, que fazia com que nossas sessões de orientação fossem tão proveitosas, como uma conversa, me deixando muito a vontade e entusiasmada para que pudéssemos debater e refletir sobre os caminhos da universidade brasileira, o que ajudou muito em meu amadurecimento. Obrigada por tudo Professor!!!

Á professora Maria das Graças Marcelo Ribeiro pela generosidade e carinho com que me tratou ao longo dessa caminhada. Por proporcionar a mim o privilégio de partilhar da sua sabedoria e conhecimento imensos. Á mestra com carinho!

Ao Professor André Martins, pela disponibilidade, atenção e paciência sempre. Pelos apontamentos e contribuições fundamentais para execução deste trabalho. Pela humildade e educação constantes.

Ao Getúlio Coelho, secretário do PPGE, sempre tão atencioso e prestativo. Que me auxiliou muito nessa trajetória na UFJF.

Aos amigos que estiveram ao meu lado durante essa caminhada. Em especial a Priscila Gonçalves, não só pela convivência diária, ao longo desse período, mas, sobretudo pela amizade construída; ás amigas e colegas de turma do mestrado, Liane Miranda, Josiane dos Santos e Fabiana Muniz pelo carinho, pelo apoio e incentivo, por dividir angústias e alegrias; Vocês fizeram com que essa trajetória fosse mais doce e feliz. A amiga Luiziane Nascimento, pelo carinho, e ajuda primordial, principalmente nessa reta final.

A Universidade Federal de Juiz de Fora e ao Programa de Pós-Graduação em Educação que proporcionaram a realização deste curso.

Muito obrigada á todos, que direta ou indiretamente participaram dessa caminhada e da realização deste sonho. Sem o apoio de vocês eu jamais conseguiria.

Lista de Siglas

ANDES-SN - Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior-Sindicato Nacional

ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior

CF- Constituição Federal

FASUBRA - Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras

FHC- Fernando Henrique Cardoso

IES - Instituição de Educação Superior

IFES – Instituições Federais de Ensino Superior

LDBEN - Leis de Diretrizes e Bases da Educação

MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado

MEC - Ministério da Educação

NUPES - Núcleo de Pesquisa sobre o Ensino Superior

PEC - Projeto de Emenda Constitucional

PL - Projeto de Lei

UNE - União Nacional dos Estudantes

USP - Universidade de São Paulo

Resumo

O presente trabalho teve como objetivo conhecer as concepções de autonomia universitária dos atores sociais envolvidos em seu processo, e como estas influenciaram na implementação de políticas para o ensino superior ao longo dos anos 90. As discussões acerca da autonomia universitária, no Brasil, antecedem à própria criação da primeira universidade brasileira. Este debate ganha força após a promulgação da Constituição de 1988, pois até então somente leis ordinárias do ensino superior haviam tratado do tema. É a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso que estas discussões se acirram e continuam ao longo do governo Lula da Silva. Em decorrência do permanente confronto de forças entre Estado e universidade, a autonomia transcende o campo da doutrina e se coloca como uma questão política ou ideológica, comum nos embates em busca do poder. Os atores sociais envolvidos neste processo são de grande importância, bem como o que pensam sobre o tema e o que consideram como concepção de autonomia. É devido às concepções diferentes e os pensamentos, muitas vezes, divergentes que este debate se dá de forma tão acirrada e a falta de consenso gerado por ele pode acabar dificultando a implementação da autonomia em nossas universidades. Para a realização deste trabalho, foi feita uma pesquisa bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa. O recorte temporal da pesquisa são os oito anos do governo de Fernando Henrique Cardoso. Esta pesquisa foi realizada analisando as concepções de autonomia dos seguintes atores: NUPES, ANDES-SN, FASUBRA, ANDIFES e UNE, buscando entender como estes influenciaram nas tomadas de decisões acerca do ensino superior brasileiro nos anos 90.

Palavras chave: Universidade, Autonomia Universitária e Reforma do Estado

Abstract

This current work aimed as its primary objective to identify the concepts of university autonomy of social actors engaged in its process, and how these concepts influenced the implementation of policies for higher education throughout the 90's. The discussions concerning university autonomy, in Brazil, precede the actual creation of the first Brazilian university. This debate strengthens after the promulgation of the 1988 Constitution, because until then only the higher education ordinary laws had been addressed the subject. It is after Fernando Henrique Cardoso government that these discussions stir up and are sustained throughout Lula da Silva government. Due to the permanent confrontation of power between State and University, the autonomy transcends the doctrine field and stands itself as a political or ideological matter, common in clashes of pursuit of power. The social actors engaged in this process are considered as very important, as well as what they think about the subject and what they consider as autonomy concept. And due to the different conceptions and, many of the times, deviated perspectives is that this debate happens so instigated and the lack of consensus created by it can end up hindering the implementation of autonomy in our universities. In order of the accomplishment of this work, it was done a bibliographic and documentary research, with a qualitative approach. The research time frame are the eight years corresponding Fernando Henrique Cardoso government. This research was done through the analysis of the autonomy conceptions of the following authors: NUPES, ANDES-SN, FASUBRA, ANDIFES, and UNE, seeking to understand how these influenced the decision-making concerning the Brazilian higher education in the 90's.

Keywords: University, University Autonomy, and State Reform

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	
.....	12

CAPÍTULO I: A UNIVERSIDADE BRASILEIRA EM CRISE	18
---	----

CAPÍTULO II: A TRAJETÓRIA DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NO BRASIL	25
---	----

2.1 – A Autonomia Universitária no octênio FHC.....	31
--	----

CAPÍTULO III: A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO NO BRASIL	
.....	36

3.1- A Reforma do Estado nos anos 90.....	39
--	----

3.2- A Polêmica Transformação das Universidades em Organizações Sociais.....	45
---	----

CAPÍTULO IV: A CONCEPÇÃO DE AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA DOS ATORES SOCIAIS	49
---	----

4.1- O projeto de Autonomia Universitária do Núcleo de Pesquisas sobre o Ensino Superior	
---	--

(NUPES).....
..... 50

4.2- A concepção de autonomia universitária do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN)..... 60

4.3- A autonomia universitária na visão da Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (FASUBRA)..... 72

4.4- Autonomia universitária na perspectiva da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES)..... 80

4.5- A autonomia universitária segundo a União Nacional dos Estudantes (UNE)
..... 84

CONSIDERAÇÕES

FINAIS..... 90

ANEXOS.....
..... 95

REFERÊNCIAS

BIBLIOGRÁFICAS..... 129

INTRODUÇÃO

Os debates acerca a autonomia universitária no Brasil antecedem à própria criação da primeira universidade brasileira. É um direito contemplado na legislação ordinária do ensino superior desde a Reforma Rivadávia Correa de 1911, pelo Estatuto das Universidades Brasileiras de 1931, e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961. A questão ganhou força, em razão de, pela primeira vez, uma Constituição Brasileira, a atual, promulgada em 1988, ter contemplado o tema, se acirrou durante o governo de FHC, e perdura ao longo do governo Lula.

Nos dicionários encontramos definições de autonomia, tais como: “faculdade de governar por si mesmo”, o que é insuficiente para explicar este termo em toda a sua abrangência.

Autonomia implica a criação de regulamentos próprios e possibilidades de autodireção. A entidade autônoma governa por si própria internamente, mas externamente tem seus limites traçados pela lei maior. O termo, muitas vezes, é confundido com “soberania”, que se aplica integralmente e mais apropriadamente às nações. Quando se trata de uma instituição específica do Estado ou da Sociedade Civil, entretanto, a autonomia não confere uma liberdade absoluta (DURHAM, 1989). A autonomia das instituições é sempre relativa e deve ser definida como reconhecimento de sua capacidade de reger-se por suas próprias normas no cumprimento das finalidades sociais às quais se destina.

Em decorrência do permanente confronto de forças entre Estado e universidade, a autonomia transcende o campo da doutrina e se coloca como uma questão política ou ideológica, comum em embates em busca do poder. Os atores sociais envolvidos neste processo são de grande importância, o que pensam sobre o tema e o que consideram como concepção de autonomia.

É devido às concepções diferentes e os pensamentos, muitas vezes, divergentes que este debate está sempre em voga e não se consegue chegar à um consenso para a implementação, de fato, da autonomia em nossas universidades.

O interesse pelo tema surgiu pela minha vivência familiar. Sendo filha de funcionários técnico-administrativos da Universidade Federal de Viçosa, desde a infância presenciei as discussões acerca do ensino superior, em função das inúmeras greves e assembleias das quais meus pais participavam, e comentavam conosco.

Ao crescer e passar a acompanhar os debates, pelos noticiários, fui me interessando cada vez mais pelos problemas relativos à universidade e ao ensino superior. Então percebi, ao poucos, que as greves tinham como uma de suas principais reivindicações, a implementação da autonomia nas universidades federais. Que este tema era recorrente quando se tratava de discutir o ensino superior brasileiro e suas mazelas.

Foi então que decidi pesquisar sobre o assunto, ao fazer minha monografia de final de curso. Através desta pude realizar um resgate histórico da autonomia nas

universidades federais brasileiras, e sua implementação no chamado “octênio” do governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir do exame da realidade da Universidade Federal de Viçosa. O objetivo geral da minha pesquisa era analisar as discussões sobre a autonomia universitária na Universidade Federal de Viçosa durante o “octênio” FHC.

Ao final deste estudo constatei que a autonomia foi amplamente discutida ao longo do “octênio” FHC, não só pelo governo, mas também pelo meio acadêmico. Porém o governo não conseguiu implementá-la como queria. Já as IFES conseguiram algum avanço em suas reivindicações, barrando duas propostas do governo, a de emenda constitucional e o projeto de lei do MEC. Contudo as IFES ainda estão longe de estarem satisfeitas com a autonomia que as universidades possuem, ou não possuem. Por isso as reivindicação pela autonomia permanecem até hoje.

A partir deste panorama muitos questionamentos começaram a surgir e me incomodar, provocando em mim certa inquietude. Porque, mesmo após tantos anos de debate a autonomia universitária não consegue ser implementada? O que acontece de fato, por trás destes debates e embates? Será que há um consenso entre os atores sociais envolvidos neste processo?

E foi a partir destes questionamentos que decidi me aprofundar um pouco mais na pesquisa dessa temática, buscando entender o que acontece nesse campo de embates na tentativa de se implementar a autonomia nas universidades brasileiras.

O objetivo geral deste trabalho é conhecer quais são as concepções de autonomia universitária dos atores sociais envolvidos em seu processo e como estas influenciaram na implementação da autonomia nos anos 90.

Os objetivos específicos são:

- Identificar quais concepções de autonomia estiveram presentes na formulação de políticas públicas para o ensino superior ao longo da história.

- Entender a autonomia universitária dentro do contexto da Reforma do Estado e sua relação com esta.

- Identificar como os atores conceberam a autonomia universitária e quais as influências de seus posicionamentos para a formulação de políticas públicas para o ensino superior ao longo dos anos 90.

Para a realização deste trabalho, foi feita uma pesquisa bibliográfica de abordagem qualitativa. O recorte temporal da pesquisa são os oito anos do governo de Fernando Henrique Cardoso.

Foi realizada uma análise documental, que permitiu um levantamento dos documentos e leis que versam sobre a autonomia universitária. Também foi construído um referencial teórico, buscando o que os principais autores desta temática pensam sobre a mesma. Primeiramente procurou-se algumas definições dos termos, autonomia e autonomia universitária, e em seguida foi realizado um delineamento histórico da autonomia universitária no Brasil. Os seguintes documentos foram utilizados: Reforma Rivadávia Correa de 1911, Reforma Carlos Maximiliano de 1915, Estatuto das Universidades Brasileiras de 1931, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961, Constituição Federal de 1988 (art. 207), LDB de 1996, o Projeto do MARE e o Projeto de Lei do MEC, além da versão preliminar do Anteprojeto de Lei da Reforma Universitária do governo Lula.

Em seguida passou-se para a escolha dos atores sociais que seriam estudados. Por questões de tempo de execução da pesquisa, optou-se por pesquisar os atores de forte expressão quando se discute o ensino superior no Brasil. Buscando a concepção de uma entidade que estivesse ligada ao governo, analisou-se a proposta do NUPES (pois seus membros tinham vários cargos de importância na política universitária do governo FHC). Como representante dos docentes foi analisada a concepção de autonomia do ANDES-SN; dos servidores técnico-administrativos a da FASUBRA; dos discentes a concepção da UNE; e dos dirigentes das IFES foi analisada a concepção de autonomia da ANDIFES.

As concepções de autonomia dos atores sociais foram analisadas à luz da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado, realizada pelo Ministério da

Administração e Reforma do Estado, comandada pelo Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira e que propôs a transformação das universidades em Organizações Sociais Públicas de Direito Privado, o que causaria impacto na autonomia das universidades. As concepções dos atores também foram analisadas levando em consideração a Projeto de Lei do MEC para a criação de uma Emenda Constitucional ao artigo 207 da Constituição Federal, que trata especificamente da autonomia universitária.

Para o recorte desta pesquisa as análises feitas acerca das concepções de autonomia foram relativas somente às Instituições Federais de Ensino Superior. Não fazem parte da pesquisa as concepções acerca das Instituições Estaduais, nem acerca das Instituições Particulares de ensino superior.

Houve a tentativa de realizar entrevistas, por meio eletrônico (via e-mail), com alguns dos atores que participaram deste processo na década de 90, com a intenção de obter maiores subsídios e maior compreensão deste processo. Entramos em contato, dentre outros, com o Sr. Luiz Carlos Bresser Pereira (ex-ministro do MARE), com o Sr. Paulo Renato Souza (ex-ministro da Educação); com os ex-presidentes (que presidiram estas entidades durante a década de 90), da UNE, ANDES, ANDIFES e FASUBRA; além dos pesquisadores Eunice Durham e Simon Schwartzman. Contudo não houve nenhuma resposta destes. Não foi possível realizar entrevistas pessoalmente, devido aos custos de deslocamento, uma vez que esta pesquisa não recebeu financiamento. As perguntas que compunham o questionário estão no anexo I deste trabalho.

No Capítulo I do trabalho refletimos sobre como se deu a criação da universidade no Brasil. Com que proposta ela foi criada e os principais acontecimentos históricos e políticos ocorridos ao longo da sua trajetória que acabaram por levá-la ao processo de crise no qual se encontra. Finalizamos este capítulo colocando a necessidade de se repensar o sistema universitário brasileiro.

No Capítulo II tratamos especificamente da Autonomia Universitária, através de um resgate histórico desde seus primórdios, passando pelas principais leis que a regeram durante essa trajetória, e culminando com o grande debate em torno desta

temática que o ocorreu durante o “octênio FHC”. Mostramos as propostas do governo para a autonomia e os embates que estas geraram.

No Capítulo III discutimos sobre a Reforma do Estado no Brasil nos anos 90, e em qual contexto ela estava inserida. Analisamos os principais pontos da proposta de reforma e como eles foram recebidos no meio acadêmico. Finalizamos debatendo a proposta de transformação das universidades em Organizações Sociais e como esta poderia influenciar na autonomia universitária.

No Capítulo IV mostramos as concepções de autonomia universitária dos atores sociais envolvidos em seu processo. Procuramos com isso compreender o que cada ator entende por autonomia universitária e como isto interferiu na agenda de políticas públicas para o ensino superior nesse período. Apresentamos as concepções do NUPES, ANDES-SN, FASUBRA, ANDIFES e UNE e como a falta de consenso entre os atores acabou por influenciar na não implementação da autonomia universitária nos anos 90.

Em seguida são apresentadas as considerações finais do trabalho, mostrando o que esta pesquisa trouxe de colaboração para a elucidação do panorama da autonomia universitária nos anos 90. É colocada a tentativa de responder às perguntas que motivaram a execução desta pesquisa: passados mais de vinte anos da garantia da autonomia na Constituição Federal porque ela ainda não conseguiu ser implementada? Como os atores envolvidos em seu processo podem ter contribuído para este quadro?

Em anexo estão as principais leis que influenciaram diretamente na autonomia das universidades ao longo dos anos 90, além da proposta de Reforma do Estado apresentada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado. Também constam dos anexos às perguntas enviadas para os atores pesquisados.

CAPÍTULO I

A UNIVERSIDADE BRASILEIRA EM CRISE

A crise da universidade brasileira não é uma crise circunstancial, mas uma crise mais profunda, de objetivos e de metas. A universidade em nosso país passou por vários momentos de crise, muito se debateu, porém muitos de seus problemas se mostram recorrentes.

Diante desse quadro se faz necessário aumentar, cada vez mais, a consciência sobre a profundidade dos problemas. Para tanto é fundamental entender como se deu a constituição da universidade em nosso país.

No período colonial, existiam no Brasil apenas cursos superiores de Filosofia e Teologia oferecidos pelos Jesuítas. Portugal impedia o desenvolvimento do ensino

superior nas suas colônias, temendo que os estudos pudessem contribuir com os movimentos de independência.

Com a vinda da Família Real portuguesa para o Brasil, em 1808, o ensino superior passou a existir em instituições formais, inicialmente oferecendo cursos de engenharia, medicina e belas artes. No Brasil Império, a expansão do ensino superior ocorreu de maneira muito lenta, através do surgimento de cursos isolados em várias áreas.

A proposta de fundação da universidade brasileira surgiu de uma ação política. Seus fundadores objetivaram superar a visão estritamente profissionalizante dos cursos de ensino superior criados por D. João em 1808.

A universidade foi concebida como uma instituição de ensino superior que deveria estar voltada para a produção do conhecimento científico de interesse da maioria da população, servir a soberania nacional, e formar quadros profissionais de nível superior para atender as demandas de desenvolvimento do país.

Com a proclamação da República, as discussões sobre a Educação, especificamente sobre as universidades, surgem com maior força. Mas é somente em decorrência da industrialização e urbanização, que surgiu pela primeira vez no Brasil uma ação planejada visando à organização nacional da educação.

Na Era Vargas criou-se o Ministério da Educação e Saúde, em 1930, o Conselho Federal de Educação, e o ensino secundário e o comercial. Também se organizou e criaram-se universidades.

Em 1931 à promulgação do decreto nº. 19.851 criou o Estatuto das Universidades Brasileiras, apesar de já existirem universidade no país, como a Universidade do Rio de Janeiro, a primeira ser criada. A Universidade de São Paulo, criada em 25 de janeiro de 1934, foi a primeira a se adequar ao referido decreto federal.

Na década 1940, surgiram as Faculdades Católicas no Rio de Janeiro, que foram as primeiras universidades privadas do país. Neste mesmo período foi criada a União Nacional dos Estudantes (UNE). Também é desse período o Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) criado em 1947, que significou uma inovação acadêmica, seguindo os padrões dos EUA. O modelo do ITA influenciou a modernização do ensino superior no Brasil, principalmente na criação da Universidade de Brasília.

A Universidade de Brasília foi criada com o intuito de atender a necessidade de formar para burocracia governamental especialistas bem qualificados, além de servir como modelo, criando um paradigma moderno para o ensino superior.

Devido à necessidade de modernização das universidades e o estímulo à formação do docente-pesquisador foram criadas neste período: a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e as agências governamentais, CNPq e Capes.

Durante a ditadura militar a educação sofreu duas grandes reformas, em 1968 e 1971, precedidas pelos acordos MEC-Usaid (Ministério da Educação e Cultura e United States Agency for International Development) onde o Brasil recebeu apoio técnico e financeiro para implementar as reformas.

Com base nas recomendações da comissão MEC-USAID e dos Grupos de Trabalho, nomeados pelo governo federal para propor reformas educacionais, foram efetuadas as Leis nº 5540/68 do ensino superior, conhecida como a lei da Reforma Universitária, e a lei nº 5692/71, do ensino de 1º e 2º graus, visaram profissionalizar de imediato, o ensino em todos os seus níveis. Pretendiam com essas leis conseguir a despolitização dos estudantes e professores. A educação passou a privilegiar a obtenção de status, títulos e privilégios.

A proposta de reforma educacional ou universitária realizadas pelos governos civis depois dos governos militares não desfizeram as medidas contidas no receituário do acordo MEC-USAID.

A maioria destes projetos reformistas foram efetivados numa conjuntura de luta de classes, pois a sociedade brasileira encontrava-se extremamente politizada e polarizada. A luta era em defesa da educação pública de qualidade e pela reforma universitária para alcançar os seguintes objetivos: socialização do conhecimento científico, melhoria do ensino, democratização do acesso à universidade através da ampliação de vagas e que a universidade brasileira estivesse comprometida com a luta anti-capitalista e anti-colonialista e em defesa dos princípios da justiça e igualdade social para os povos do “terceiro mundo”.

Na reforma de 1968 todos os que pensavam, e debatiam sobre a universidade brasileira, pareciam ter em mente o mesmo objetivo, sua modernização. Os problemas da universidade pareciam óbvios e fáceis de diagnosticar, e na visão de muitos, à época, até mesmo fáceis de serem resolvidos.

Clamava-se por maiores recursos; pelo fim do sistema de cátedras, para a melhoria da qualidade do ensino; pelo fim das escolas isoladas; que o ensino se torna-se mais prático e voltado para a realidade e menos dogmático e repetitivo. Acreditava-se que a universidade precisava urgentemente ser ampliada e democratizada, precisava enfim, de uma Reforma.

A reforma aprovada pelo governo federal em 1968 estabeleceu, entre outras, as seguintes inovações: abolição da cátedra vitalícia; implantação do sistema de institutos em substituição a faculdades; instituição do departamento como unidade mínima de ensino e pesquisa; organização do currículo em etapas, básica e de formação profissional; flexibilidade do currículo e sistema de créditos; criação de colegiados horizontais.

A Reforma Universitária de 1968 foi impulsionada por pressões para ampliar, em termos quantitativos, a parcela da população com grau superior de escolarização, principalmente nas áreas técnicas e tecnológicas, de modo a produzir quadros necessários para levar ao desenvolvimento econômico.

Desta forma, a reforma educacional deveria ser direcionada, principalmente, para as carreiras funcionais ao mercado de trabalho industrial. Com isso também

resolveria a pressão da classe média que buscava o acesso ao sistema de ensino superior.

A partir da década de 1970 houve um grande processo de privatização do ensino no país. Nunca na história do país foram abertas tantas universidades particulares como nos anos 1980 e 1990.

Passados quarenta anos da reforma, a maioria destes problemas persiste. Será que não seria a hora de rever o nosso sistema universitário como um todo, com seus objetivos, funções e seu papel na sociedade?

Esses problemas vêm no bojo da expansão quantitativa do ensino superior, sobretudo na última década. Sob o clamor da sociedade que anseia por acesso ao ensino superior, o governo achou por bem criar mais e mais institutos de ensino superior, para aumentar o número de vagas, sem se preocupar com a qualidade do ensino e com as mazelas da universidade brasileira.

Ao invés de tentar resolver os problemas das universidades e faculdades que já existiam, criou-se mais faculdades. Do que adianta expandir o sistema de ensino, se este padece com seus problemas? Não seria como aumentar um edifício sob um alicerce defeituoso, que a qualquer momento pode ruir? E isto não seria um risco muito grande a se correr? Será que o nosso sistema de ensino superior agüenta tal risco?

Esse modelo quantitavista se encaixava bem na reforma universitária de 1968, onde os militares buscando o fortalecimento nacional, através do aumento da produtividade, precisavam aumentar os quadros profissionais especializados, para isso se criou tantas universidades à época e se investiu na pós-graduação. Mas passados quarenta anos, a mentalidade precisa ser outra, é necessário pensar na qualidade de nossas universidades. E para tanto é preciso diagnosticar seus problemas, para melhorar sua qualidade.

Essa é a questão, está na hora de se pensar nos problemas internos da nossa universidade, diagnosticar suas mazelas, definir seus objetivos e fins.

Contudo, obviamente esta não é uma tarefa fácil, pois para tanto seria necessário sair, avançar no discurso de que todos estes problemas têm como única causa a globalização, o neoliberalismo, a mercantilização da educação.

Não há como e não há porque negar que isto exista. Não quero dizer que se deva desvincular a crise da universidade, da crise do capitalismo. Mas que se tenha cuidado ao abrir espaço para o discurso neoliberal, quando este acontecer de forma vazia.

Nesse contexto do modelo político-econômico neoliberal, coloca-se como principal implementador e fiscal da política educacional o Banco Mundial, que exigiria uma “rigorosa racionalização e maior eficácia nos gastos públicos”. E a presença de investimentos por parte do Banco Mundial é onde tem se residido uma das mais críticas a mercantilização da educação.

O problema está em se esconder por detrás deste discurso, usando-o como justificativa para tudo que acontece com a nossa universidade, como se por causa disso não houvesse o que ser feito para melhorá-la, pois simplesmente “a culpa é do neoliberalismo” e pronto. Quando muitos nem sequer sabem o que significa “neoliberalismo”.

O que tem acontecido, comumente, no meio universitário, por parcelas de membros dos três seguimentos, é um desânimo, e uma acomodação nesse discurso de que nada adianta ser feito. Não se discute os problemas internos às instituições, o que os seus atores pensam sobre ela e sobre seus problemas e possíveis soluções.

Os problemas da universidade não decorrem exclusivamente da forma como a economia é conduzida, nem do regime político em que vivemos. É uma crise que tem raízes profundas na própria concepção do nosso sistema universitário, de seus objetivos, ou da falta deles.

É preciso repensar profundamente nosso sistema de ensino superior, a partir de suas premissas mais básicas, e tratar de reformá-lo “por dentro” e não esperar, simplesmente, que ele seja transformado “de fora”.

Seria interessante fazer uma reflexão sobre a crise da universidade no país, com base em um diagnóstico do sistema de educação superior brasileiro. Ora, se as instituições e seus atores começarem a se questionar e diagnosticar seus próprios problemas, este vai ser um trabalho árduo e não muito agradável, pois nunca é tarefa fácil apontar seus próprios erros.

Isso não significa que cada instituição, deva resolver seus problemas particulares isoladamente, individualizando as universidades, como se estas não estivessem inseridas em um sistema de ensino. O fazer a universidade não se dá no vazio, mas sim em um contexto social e político, numa trama de relações sociais e de poder.

Mas quem sabe, a possível superação da crise de nossa universidade, possa começar por aí, diagnosticando o que acontece em cada instituição, uma vez que cada uma delas tem suas peculiaridades. Para a partir daí se pensar no sistema como um todo, fazendo sua reforma.

Buscando a configuração da universidade brasileira ao desvelar os jogos de interesse e as relações de força existentes, temos maiores condições de definir que universidade temos e que universidade queremos para o nosso país.

Diante de todo este debate sobre a crise da universidade brasileira, a questão da autonomia ganha destaque. Esta temática sempre esteve presente nas instituições de ensino superior no Brasil, mesmo antes da criação da primeira universidade em nosso país.

A autonomia universitária sempre suscitou polêmicas e embates, e é na configuração dos jogos de poder e relações de força, que envolvem esta temática, que se torna interessante estudá-la.

Por mais que a autonomia universitária seja uma questão tão polêmica e sempre tenha gerado debates, um levantamento realizado no banco de teses e dissertações da Capes, demonstrou que poucos são os estudos realizados sobre o tema. O que mostra, o que infelizmente tem acontecido, há muito discurso e pouco estudo científico para melhor compreendê-la.

O debate sobre a autonomia sempre existiu, mas o que sempre predominou durante muitos anos foram palavras de ordem de algumas minorias dentro da universidade, pequenas parcelas representantes dos três segmentos, docentes, discentes e técnico-administrativos. Na realidade o segmento estudantil, com ressalva da década de 1960, sempre gerou uma expressão mínima nesse debate.

O que se pode verificar no panorama atual das universidades brasileiras, é que este debate, sobretudo depois da década de 1990, começa timidamente a ganhar corpo, não só por parte da comunidade acadêmica, mas também através dos meios de comunicação e do próprio governo.

CAPÍTULO II

A TRAJETÓRIA DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NO BRASIL

Para entender melhor a autonomia universitária se faz necessário resgatar os seus primórdios. As universidades constituem uma das instituições surgidas no mundo medieval que pretendiam adaptar-se, sobreviver e prosperar na sociedade moderna. Dedicadas ao desenvolvimento e reprodução de certos tipos de conhecimento, se caracterizavam como centro de estudo e ensino.

O marco do surgimento da autonomia universitária é quando nas universidades, que eram conventuais, na Idade Média, começa haver tensões entre

professores e autoridades da Igreja. A esta cabia organizar os estudos e designar os professores. Opondo-se as condições da Igreja os docentes buscaram certa autonomia, criando uma universidade separada da Igreja e com autoridade para conceder autorização de ensinar aos que, no entender dos próprios professores, estavam em condições de fazê-lo.

Com o aparecimento do Estado moderno, as relações entre a universidade e o centro do poder se modificaram, uma vez que este passou a reconhecer cada vez mais a autonomia das universidades, e também houve uma crescente vinculação com poder político, o que faz com que fossem criadas universidades do estado, com professores e servidores incluídos na categoria de funcionários públicos.

No Brasil foi somente em 1911, que se criou uma lei sobre a autonomia universitária. A reforma Rivadávia Correa (Decreto nº 81.659, de 05 de abril de 1911) considerava os institutos de ensino superior como “corporações autônomas, tanto do ponto de vista didático, como administrativo”, e previa eleições secretas para os cargos de diretores.

Porém alguns problemas decorrentes da autonomia, então concedida, começaram a surgir, como a facilitação dos chamados “exames de ingresso”. Por esse motivo se efetuou a Reforma Carlos Maximiliano de março de 1915, extinguindo a autonomia que havia sido concedida. As escolas superiores perderam sua autonomia e seus dirigentes passaram a ser nomeados pelo Presidente da República.

Na legislação interna das universidades, a primeira vez em que a autonomia aparece é no Estatuto das Universidades Brasileiras, de abril de 1931, mais conhecido como Reforma Francisco Campos. O decreto enfatizava a autonomia ao conceder a independência às faculdades em relação à Reitoria, esta tida como órgão controlador de suas ações, e como representante do Ministério da Educação (MEC). Porém esta autonomia era relativa, como aponta Fávero (1997), uma vez que o próprio Ministro Francisco Campos afirmava 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)

Segundo o Estatuto em seu artigo 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 universitários a cada um dos institutos componentes da universidade.

PARAGÁGRAFO 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. (apud FÁVERO, 1980, p.152)

São dessa época também as listas tríplexes para a nomeação, pelo Governo, de reitores e diretores. O Estatuto definia critérios gerais para a organização da universidade, mas detalhava menos que a legislação anterior à organização das instituições e a rotina do ensino.

Luiz Antônio Cunha (1980), em suas considerações acerca da autonomia que estava sendo colocada pelo Estatuto das Universidades Brasileiras, ressalta o grande controle, por parte do governo sobre a mesma.

Esta abertura oriunda da Reforma Francisco Campos, não durou muito. O Estado Novo, implantado em 1937, centralizou poderes e conseqüentemente suprimiu a autonomia das universidades. As listas tríplexes foram extintas, voltando os reitores e diretores a serem nomeados pelo Presidente da República. Somente com a destituição de Vargas e a volta da democracia em 1945, foi possível a

retomada do espírito mais liberal da Reforma Francisco Campos, quanto à autonomia didática e administrativa e a escolha de dirigentes por meio de listas tríplexes.

Avançando um pouco mais na história, a autonomia aparece novamente em lei específica para a educação, em dezembro de 1961 quando foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que assegurava às universidades autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar, que seria exercida na forma dos respectivos estatutos. Além de ratificar a autonomia didática, administrativa e disciplinar, da legislação de 1945, a LDB acrescentou a autonomia financeira. Reafirmou ainda a elaboração de listas tríplexes para a escolha de reitores e diretores.

Porém esta autonomia então concedida, na prática era limitada pelo Conselho Federal de Educação, uma vez que este tinha o papel de aprovar ou não os regimentos e estatutos da universidade. A este também cabia a função de suspender a autonomia de alguma universidade, quando achasse necessário, passando então a exercer as funções do Conselho Universitário e nomeando um reitor.

Em dezembro de 1968 a Lei nº 5.540, conhecida como a Lei da Reforma Universitária, estabeleceu normas de fixação e funcionamento do ensino superior, dispôs sobre a autonomia universitária. Nesta reforma além dos estatutos, a lei aparece, enquanto na LDB a autonomia seria exercida, somente, na forma de seus respectivos estatutos.. Ainda que reconhecesse a autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa, e financeira das universidades, seus dispositivos a limitavam, como também o faziam os atos de exceção e intervenções governamentais. (CUNHA, 1980)

A década de 1960 foi um período muito rico em questionamento em relação à universidade no Brasil. As manifestações afloraram por todas as universidades, culminando no movimento estudantil de 1968, reivindicando uma reforma de base na educação superior, exigindo melhores condições curriculares e didáticas, autonomia

para gestão de recursos, liberdade interna e, sobretudo, maior participação docente e discente nos diferentes níveis de decisão.

Apesar de somente na segunda metade dos anos 1990 ter sido promulgada uma nova legislação para a educação superior, para Ribeiro (2002), várias iniciativas com o fim de rever a reforma universitária de 1968 foram tomadas ao longo dos anos 80.

A primeira iniciativa mais concreta com a finalidade de rever a reforma universitária de 1968 foi à criação do Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), cujo objetivo era baseado em dois grandes temas: gestão das instituições de educação superior; e produção e disseminação do conhecimento. Para tanto se realizaria um estudo sobre tais instituições e então se promoveria debates nacionais de modo a oferecer subsídios ao CFE para que este viesse a alterar a legislação para o ensino superior mediante a apresentação de pareceres e anteprojetos de decretos e leis. O Grupo Gestor do PARU, no entanto, dadas às disputas internas no MEC, logo foi dissolvido. Mesmo assim, suas análises iriam constituir-se como uma espécie de embrião das propostas oficiais de reforma da educação superior que viriam em seguida. (RIBEIRO, 2002, p.88)

A abertura democrática e o conseqüente advento da chamada Nova República, em 1985, propiciaram clima para a retomada da discussão em torno da questão da autonomia universitária. É importante considerar a constituição, em março deste ano, da Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior (CNRES), que produziu um relatório, com o título "*Uma Nova Política para a Educação Superior*". No entender de Ribeiro, "o relatório da Comissão constituiu o único texto do MEC com algum impacto, desde o estudo que tratou da proposta da reforma universitária de 1968" (RIBEIRO, 2002).

Como desdobramento dos trabalhos do CNRES, foi criado, em fevereiro de 1986, o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES), o qual, com base no Relatório da Comissão deveria sistematizar as questões ali levantadas.

Somente em outubro de 1986, num clima de tensão produzido pela deflagração de uma greve de funcionários de autarquias e de ameaça de uma nova greve de professores, é que o Relatório e anteprojeto resultantes do trabalho do GERES foram divulgados. O repúdio aos mesmos foi tamanho que impediu sua votação no Congresso Nacional, de onde foi retirado pelo Presidente da República.

O debate sobre a autonomia universitária se dá de maneira mais sistemática a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Até então somente leis ordinárias haviam se ocupado do tema. Contudo é importante ressaltar que a Constituição não criou uma nova autonomia universitária, uma vez que esta já existia formalmente, no Brasil desde 1931, no Estatuto das Universidades Brasileiras.

A Constituição Federal, em seu artigo 207, coloca 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”.

Para exercer sua autonomia estas instituições devem observar a Lei Federal e os estatutos internos das universidades. O estatuto deve ser aprovado pelo CNE para que possa entrar em vigor. É neste ponto que residem as maiores críticas ao limite da autonomia, pois o governo teria total liberdade para interferir diretamente nas decisões das universidades, mediante aprovação ou não de seus estatutos.

2.1- A autonomia universitária no octênio FHC

Foi a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, que as discussões acerca da autonomia se acirraram. Em sua campanha para o cargo presidencial, em 1994, FHC apresentava a educação como uma das cinco metas prioritárias em sua Proposta de Governo. Aí, segundo Ribeiro (2002), a educação teve um papel destacado como “base de um novo estilo de desenvolvimento”, cujo dinamismo seria proporcionado pela Ciência e Tecnologia atuando como base na Universidade.

Para as universidades federais a Proposta de Governo de FHC tomou como fonte de inspiração o modelo das universidades estaduais paulistas, e propunha o que chamava uma “revolução

administrativa”, voltada para a racionalização de recursos e a utilização da capacidade ociosa das instituições, enfatizando a necessidades de autonomia e avaliação institucional. Tal modelo fora gestado não só com base na própria experiência vivida na Universidade de São Paulo (USP), na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e na Universidade do Estado de São Paulo (UNESP), mas também por um grupo de intelectuais que, em 1988, fundou na USP, o Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior (NUPES), o qual exerceria um papel decisivo nas políticas para a educação superior no governo Cardoso.

Vale notar, que ao referir-se á necessidade de rever o ensino superior federal, a proposta de FHC enfatizava também o peso dos gastos, considerados excessivos, das universidades federais nas verbas do MEC. São esses gastos, aliás, que irão servir de justificativa, direta ou indiretamente, para praticamente todas as medidas que FHC tomará na Presidência da República. (RIBEIRO, 2002, p.95,96)

Em meados do ano de 1995, o MEC se mostrava disposto a discutir a questão da autonomia com os dirigentes das IFES. Para tanto a Secretária de Ensino Superior (SEsu) do MEC convocou a ANDIFES, para um primeiro contato oficial, onde se discutiu a carreira docente e técnico-administrativa nas IFES.

Neste mesmo ano a Lei nº 9.192/95, foi aprovada a partir de projeto do MEC, determinando uma mudança na escolha de dirigentes das universidades federais. A proporção de docentes das universidades federais participantes dos órgãos colegiadas máximos passou a ser de no mínimo 70%.

Ainda no ano de 1995 foi aprovada a Lei nº 9.131/95, que instituiu os Exames Nacionais de Cursos, os quais seriam obrigatórios para todos os estudantes do último ano dos cursos superiores de graduação do país.

A nova LDBEN (Lei nº 9.394), que foi sancionada em de dezembro de 1996, diferentemente da LDB de 1961, tratou detalhadamente da autonomia universitária, estabelecendo, em dois artigos - contendo cada um numerosos itens - o que a universidade poderia fazer.

No exercício da sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

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

II. fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes;

III. estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividade de extensão;

IV. fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional; e as exigências do seu meio;

V. elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes;

VI. conferir graus, diplomas e outros títulos;

VII. firmar contratos acordos e convênios;

VIII. aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais;

IX. administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos;

X. receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas.

Parágrafo único. Para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre:

I. criação, expansão, modificação e extinção dos cursos;

II. ampliação e diminuição de vagas;

III. elaboração da programação dos cursos;

IV. programação das pesquisas e das atividades de extensão;

V. contratação e dispensa de professores;

VI. planos de carreira docente;

O artigo 54 estabelece que:

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.

§ 1º No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, às universidades públicas poderão:

I. propor o seu quadro de pessoal docente, técnico administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis;

II. elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;

III. aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor;

IV. elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;

V. adotar regime financeiro e contábil que atenda as peculiaridades de organização e funcionamento.

VI. realizar operações de crédito ou de financiamento, com a aprovação do Poder competente, para a aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;

VII. efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho;

§ 2º 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. (LDB N° 9.394, 1996)

Durante o governo FHC foram criados um projeto de emenda constitucional e um projeto de lei, para implementação da autonomia universitária, porém ambos foram rejeitados pelos docentes e pelos funcionários técnico-administrativos. A autonomia universitária foi amplamente discutida no “octênio” FHC, contudo este não conseguiu regulamentá-la. Sua promessa de definir e implementar a autonomia universitária plena, englobando os aspectos administrativos e financeiros, não avançou.

No governo Lula da Silva o debate sobre a autonomia universitária continua forte. Neste governo ainda não houve nenhum projeto de lei específico sobre autonomia das universidades. Contudo o seu debate é contínuo, sobretudo no bojo das discussões sobre a reforma universitária.

Já no início do primeiro mandato de Lula, em dezembro de 2004 o Ministro da Educação, Tarso Genro, encaminhou ao congresso uma versão preliminar do Anteprojeto da Lei de Educação Superior. E nele estava presente à temática da autonomia.

O governo pediu que as instituições e os representantes das universidades encaminhassem pareceres sobre o projeto, para debate. Contudo este processo não avançou, devido a impasses entre a proposta do governo e dos movimentos acadêmicos.

Através da realização deste trabalho foi possível constatar que a autonomia sempre foi garantida por lei, desde antes da criação da primeira universidade no Brasil, suscitando vários debates. Esta discussão ganhou força após a promulgação da Constituição de 1988 e se acirrou ao longo dos governo de FHC, e continua no governo Lula.

Contudo apesar de muito se discutir, a autonomia universitária não conseguiu ser implementada, mesmo havendo inúmeras leis que versem sobre ela. Sobretudo o que se constatou foi que mesmo a Constituição Federal, que é a Carta Magna de nosso país, a assegurar, na prática o que se vê é a constante reclamação, por parte da comunidade acadêmica, de que a autonomia não acontece de fato. Por isso seus

debates, passados mais de vinte anos da promulgação da nossa constituição, perduram até hoje.

CAPÍTULO III

O CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO NO BRASIL

Não se pode desvincular o tema da autonomia universitária da concepção de Estado predominante, pois a forma como o Estado é concebido influenciará sempre no modo como a autonomia será realizada, ou implementada nas universidades.

O Brasil na década de 90 passava por uma proposta de transformação e de reforma, do aparelho de Estado. Veremos neste capítulo que isso poderia alterar a forma como as universidades seriam administradas e, sobretudo financiadas. A idéia era da implantação de um Estado gerencial, que enxugaria os gastos do governo,

superando assim a crise enfrentada pelo País. No limite, o Estado acabaria por se desobrigar de financiar e manter as universidades públicas.

A nova concepção de Estado deveria ter as seguintes características, segundo o Ministro Bresser Pereira:

A proposta de reforma do aparelho do Estado parte da existência de quatro setores dentro do Estado: (1) o núcleo estratégico do Estado, (2) as atividades exclusivas do Estado, (3) os serviços não-exclusivos ou competitivos, e (4) a produção de bens e serviços para o mercado. (...)

Na união os serviços não exclusivos do Estado mais relevantes são as universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa, os hospitais e os museus. A reforma proposta é de transformá-los em um tipo especial de não-estatal, as organizações sociais. A idéia é transformá-los voluntariamente, em “organizações sociais”, ou seja, em entidades que celebrem um contrato de gestão com o Poder Executivo e contem com a autorização do parlamento para participar do orçamento público. (Bresser Pereira, 1996)

A visão de Marco Aurélio Nogueira, sobre a proposta de reforma do Estado destacava traços da concepção do Estado brasileiro que não poderiam ser negligenciados no debate:

O Estado brasileiro é hoje bem diverso do que foi até os anos 80, sobretudo graças aos seguidos programas de privatização e enxugamento administrativo postos em prática pelos últimos governos nacionais. Apesar disso, não temos hoje no país um Estado melhor, mais bem estruturado ou mais competente. Somos convidados o tempo todo, pelo discurso dominante, a ver o Estado como algo “externo” à sociedade, um simples agente de controle, proteção e regulação do mercado. Falta política em nosso debate sobre o Estado, que não é tratado nem como instrumento de dominação, a expressar uma dada correlação de forças, nem como um desdobramento vivo da sociedade, espaço no qual se condensam interesses e relações sociais, nem, muito menos, como elemento de realização de determinadas aspirações e apostas comunitárias. Entre nós, o Estado tem sido tratado como um agente

entre outros, quase sempre como um instrumento “negativo”, cujas proporções “exageradas” e cuja ineficácia crônica pesariam como um castigo sobre a sociedade, os indivíduos, o livre mercado. Banalizado, rebaixado e invariavelmente maltratado, o Estado não consegue ver sua reforma avançar. (NOGUEIRA, 1999)

Mas o Estado não pode ser considerado como algo externo à sociedade, ele faz parte dela, e é extremamente importante que a sociedade participe das discussões acerca do Estado, para sua melhoria, para a sua reforma.

Para Gramsci, a sociedade civil é também constitutiva do conceito de Estado, onde se deve entender, além do aparelho governamental, também o aparelho ‘privado’ de hegemonia ou sociedade civil. Com a participação da sociedade civil na constituição do Estado “ampliado”, acontece o que Gramsci chamou de “socialização da política”, ou seja, uma maior participação da sociedade no que diz respeito às determinações do Estado em sentido restrito.

Gramsci nos mostra que na sociedade civil ninguém é desorganizado:

[...] numa determinada sociedade, ninguém é desorganizado e sem partido, desde que se entendam organização e partido num sentido amplo, e não formal. Nesta multiplicidade de sociedades particulares, de caráter duplo – natural e contratual ou voluntário –, uma ou mais prevalecem relativamente ou absolutamente, constituindo o aparelho hegemônico de um grupo social sobre o resto da população (ou sociedade civil), base do Estado compreendido estritamente como aparelho governamental-coercivo. (GRAMSCI, 2007. p. 253)

As classes da sociedade civil estão em constante busca pela hegemonia, onde os aparelhos privados exercem forte influência. Estes tentam impor uma determinada concepção de mundo junto aos grupos sociais, tornando tal concepção um consenso. É nesse contexto, pela busca do consenso, da hegemonia que se dão

as discussões sobre a Reforma do Aparelho do Estado no Brasil e o MARE¹ fará uma grande campanha publicitária para obter apoio e implantar a sua reforma.

3.1- A Reforma do Estado nos anos 90

A reforma do Estado no Brasil começou a ser pensada em 1990, no governo de Fernando Collor de Mello, que iniciou o processo de ruptura com o chamado “passado intervencionista” e foram realizadas as primeiras medidas para a redução do Estado, tendo como justificativas a necessidade de combater os gastos excessivos e a suposta ineficiência do Estado no que diz respeito à distribuição dos recursos públicos e à oferta de serviços de qualidade no que se refere à saúde, educação, bem como outras políticas sociais. A ênfase da “reforma” estava na redefinição do papel do Estado, justificada pela “crise do Estado intervencionista”, uma suposta crise de eficiência

¹ Ministério da Administração e Reforma do Estado

Durante o governo Itamar Franco esse processo foi paralizado. É a partir de 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, que este debate ganha força e se inicia um verdadeiro movimento, por parte do governo, para viabilizar e implementar a Reforma do Aparelho do Estado.

FHC priorizou, em sua agenda política a reforma da administração pública, com a proposta de uma “administração pública gerencial”. Um modelo de gestão administrativa que tinha como pressuposto melhorar a capacidade de gestão e controle público do Estado. Essa nova forma de administrar foi apresentada como a solução para a incapacidade administrativa, substituindo o modelo burocrático que havia orientado a administração pública até então.

A primeira medida tomada foi criar a Secretaria de Administração e Reforma Federal, que depois se transformou em Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). O MARE era comandado pelo ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. Foi criado em dezembro de 1995, através do Decreto no 1.738, um Conselho de Reforma do Estado que estava ligado ao MARE².

O governo justificava a reforma em decorrência do processo de globalização, que teria reduzido a autonomia dos Estados na formulação e implementação de políticas públicas. Tal processo teria sido acarretado pela crise econômica mundial, que causara a hiperinflação. Considerava que era a crise do Estado que havia levado o Brasil à crise econômica nos últimos 15 anos. Por tanto, a Reforma do Estado seria urgente, pois esta traria para o País, na visão do ministro, uma modernização e um aumento na eficiência da administração pública.

Segundo Bresser Pereira o Estado sofreria com a sobrecarga de demandas, principalmente da área social, portanto se fazendo necessário redefinir o papel do Estado. Era preciso dar um papel maior ao mercado na coordenação da economia,

² É importante conhecermos os atores políticos diretamente ligados a esse processo de reforma. Esse conselho era constituído pelos seguintes membros: Maílson Ferreira da Nobrega (presidente), Antônio Ermírio de Moraes, Antônio dos Santos Maciel Neto, Bolívar Lamounier, Celina Vargas do Amaral Peixoto, Geraldo Dinu Reiss, Hélio Mattar, João Geraldo Piquet Carneiro, Joaquim de Arruda Falcão Neto, Jorge Wilhelm, Luiz Carlos Mandelli, Sérgio Henrique Hudson de Abranches. (Silva Jr. e Sguissardi, 2001)

segundo o Ministro. Este justificava a privatização das empresas estatais devido a grave crise enfrentada pelo Estado.

A Reforma do Estado viria então para aumentar a governança, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente as políticas públicas (RIBEIRO, 2002, p.74)

O significado da Reforma do Aparelho do Estado seria:

Tornar a administração pública mais flexível e eficiente; (2) reduzir o seu custo; (3) garantir ao serviço público, particularmente aos serviços sociais do Estado, maior qualidade; e (4) levar o servidor público a ser mais valorizado pela sociedade ao mesmo tempo em que ele valoriza mais o seu trabalho, executando-o com mais motivação. (Bresser Pereira, 1995,p.8)

O governo adotou como medida, para trazer para si a opinião pública de forma a aceitar a sua proposta de reforma, uma grande campanha em todos os meios de comunicação, ressaltando a importância e o valor da reforma para o Brasil. Também eram freqüentes os artigos, que tratavam do tema, publicados nos principais jornais do país, além de conferências e fóruns nacionais, e até mesmo as internacionais que repercutiam no Brasil.

“A reforma do Estado seria instrumento imprescindível para consolidar-se a estabilização, assegurar-se o crescimento da economia e promover-se a correção das desigualdades sociais”. (Silva Jr. e Sguissardi, 2001). A propaganda era intensa, buscando fazer com que a sociedade acreditasse que essa era a melhor opção para o País melhorar e progredir, pois traria importantes mudanças para a eficiência da nossa administração pública, acarretando em melhorias para a população, ao tornar os serviços mais baratos e de melhor qualidade.

Para o ministro, a reforma significava:

... superar de vez a crise fiscal, de forma que o país volte a apresentar uma poupança pública que lhe permita estabilizar

solidamente os preços e financiar os investimentos. Significa completar a mudança na forma de intervenção do Estado no plano econômico e social, através de reformas voltadas para o mercado e para a justiça social. Reformar o Estado significa finalmente, rever a estrutura do aparelho estatal e do seu pessoal, a partir de uma crítica não apenas das velhas práticas patrimonialistas ou clientelistas, mas também do modelo burocrático clássico, com o objetivo de tornar seus serviços mais baratos e de melhor qualidade. (PEREIRA, 1995)

O Estado moderno, social- democrata, seria constituído, segundo Bresser Pereira, por duas esferas fundamentais: um núcleo burocrático voltado para a consecução das funções exclusivas do Estado, e um setor de serviços sociais e de obras de infra-estrutura. A reforma do aparelho administrativo do Estado partiria destas premissas.

O núcleo burocrático estaria

..voltado para as funções de governo, que nele se exercem de forma exclusiva: legislar e tributar, administrar a justiça, garantir a segurança e a ordem interna, defender o país contra o inimigo externo, e estabelecer políticas de caráter econômico, social, cultural e do meio ambiente. (Bresser Pereira, 1995, p.7)

O setor de serviços faria parte do Estado, mas não precisando ser prestado apenas pelo governo. As funções de

.. cuidar da educação, da pesquisa, da saúde pública, da cultura, e da seguridade social. São funções que também existem no setor privado e no setor público não-estatal das organizações sem fins lucrativos. (Bresser Pereira, 1995, p.7)

Para o governo, a principal vantagem trazida pela reforma seria a superação do modelo de administração pública formal patrimonialista e burocrática para uma administração gerencial. Onde predominaria os valores de eficiência e qualidade na

prestação de serviços públicos e desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

A chamada administração gerencial estaria baseada em:

Conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática é quem dá legitimidade as instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado. (Presidente Fernando Henrique Cardoso, Apresentação do Plano Diretor da Reforma do Estado, 25/11/95).

Através dessa fala do presidente, podemos notar como o discurso incluindo o cidadão nessa proposta, trazendo para junto do projeto a sociedade, era fortemente utilizado. Com isso, o governo pretendia, ao mobilizar a opinião pública em geral, conseguir aprovar o projeto no seio do campo político.

Para Nogueira essa reforma representava uma visão reducionista do Estado:

Visão reducionista que cerca o debate sobre o Estado trava e inviabiliza a reforma, na medida mesma em que tende a apresentá-la como uma questão de custos e dimensões. Nessa operação, o serviço público é entendido como um acessório da política econômica e o Estado como um obstáculo para o progresso, quer dizer, para a modernização típica deste fim-de-século, que, como sabemos, não compartilha qualquer idéia generosa (mais “clássica”, digamos assim) a respeito do que seja progresso, quase sempre o reduzindo também a avanço tecnológico, a oferta abundante de bens descartáveis ou a meras sofisticções organizacionais. Em conseqüência, generaliza-se a opinião de que, quanto menor for o Estado e quanto menos investido de poderes e atribuições estiver ele, melhor para a sociedade. O Estado converte-se, assim, em uma espécie de refém do mercado e do cálculo financeiro; algo, em suma, vazio de densidade e nobreza, desligado da sociedade que o gera e o determina. (NOGUEIRA, 1999).

O ministro Bresser Pereira apresentou quatro componentes como básicos: (a) delimitação de seu papel através dos processos de privatização, publicização e

terceirização; (b) a desregulação; (c) o aumento da governança; e (d) o aumento da governabilidade

Desses componentes, o que gerou maior polêmica, causando inúmeros embates, foi o da “publicização”. Com a chamada publicização, haveria a transferência da gestão e prestação de serviços antes ofertado pelo Estado, como os serviços sociais – a educação e saúde, dentre outros – para o setor dito “público não-estatal”, ou terceiro setor, composto por entidades da sociedade civil de fins públicos e não lucrativos. Neste momento, as políticas sociais passam a ser consideradas serviços não-exclusivos do Estado que deixa de ser executor direto de tais políticas para exercer a função de regulador.

Tal aspecto da reforma ocasionou um grande embate, pois o Estado estaria, com isso, abrindo mão de sua responsabilidade sobre serviços que por lei são de sua incumbência. Partiria do pressuposto de que o Estado não é um agente eficiente na alocação de recursos públicos, devendo ser substituído pelo mercado sempre que possível. Além disso, haveria o risco de que as instituições privadas não desenvolveriam mecanismos capazes de assegurar o planejamento e a coordenação entre elas e as funções do Estado, tais como, Defesa do território e da soberania nacionais, Inserção vantajosa do País no cenário internacional, Redução das disparidades regionais e das desigualdades entre os cidadãos.

Em grande medida, o problema passa a ser de alcance, ou seja, até que ponto transferir do público-estatal algumas atividades (as ditas não exclusivas do Estado) para o público não-estatal representaria uma via de prestação de tais atividades e serviços mais eficientes. E estes serviços continuariam a ser públicos?

Será que com esta publicização, não haveria mais uma precarização da prestação de serviços sociais que são deveres do Estado, levando a um processo de privatização e de exclusão de uma camada da população que não corresponde ao perfil de cliente que os novos prestadores desses serviços desejam atender?

Para Marco Aurélio Nogueira, a publicização traria uma prevalência do Estado sobre o mercado:

Isso para não falar das proposições referentes à chamada “reforma administrativa”, que invariavelmente cedem ao discurso “contábil”, penalizam recursos humanos e institucionais, entregando-se à lógica “gerencial” do setor privado, numa clara demonstração de que, também aqui, estamos fortemente amarrados à prevalência do mercado sobre o Estado: o economicismo que contamina a cultura da época traduz-se, na área da administração pública, em valorização muitas vezes apressada das técnicas, das «tecnologias» e dos procedimentos pensados pelo mundo empresarial, vistos como expressão pura do que há de mais moderno e bem acabado e, por isso, passíveis de serem transferidos para as organizações do setor público. (NOGUEIRA, 1999)

A Reforma do Estado proposta no governo FHC teve grande influência dos organismos internacionais, como bem aponta Ribeiro (2002):

“É também em nome da governabilidade que, a partir de meados dos anos 90, Fernando Henrique Cardoso justifica sua política de estabilização e sua cruzada para promover o que ele e sua equipe governamental vêm chamando “Reforma do Estado”. Trata-se, na verdade, do chamado “enxugamento” do aparelho administrativo do Estado, conforme vêm recomendando as agências financeiras internacionais”. (RIBEIRO, p.72)

3.2- A POLÊMICA TRANSFORMAÇÃO DAS UNIVERSIDADES EM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Em 15 de maio de 1998 foi sancionada a Lei nº 9.637³, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e sobre a criação do Programa Nacional de Publicização. O governo federal, mais especificamente o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), através de seu Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, propunha com isso a redução dos gastos do Estado.

³ Ver anexo I

Através deste programa, as entidades de serviços sociais básicos do Estado, chamados de “não-exclusivos” do Estado, tais como saúde e educação, poderiam ser transformadas em organizações sociais, se assim o desejassem. Estas novas entidades administrativas de serviços públicos seriam “entidades públicas não estatais” ou “fundações públicas de direito privado”.

No Plano Diretor da Reforma do Estado do MARE estavam contidos os objetivos estabelecidos para os “Serviços Não- Exclusivos” do Estado:

Transferir para o setor público não-estatal estes 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 destes serviços.

Lograr, finalmente, uma maior parceria 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, MARE, 1996, Cap. 6)

O Ministro Bresser Pereira sustentava que os serviços do Estado deveriam ter a mesma eficiência e qualidade do setor privado. Para isso, seria necessário adotar um formato de administração “mais flexível do que a adotada no núcleo burocrático da administração direta”. Este objetivo seria alcançado com o apoio especial das “organizações sociais”, (Bresser Pereira, 1995).

No bojo dessa chamada “publicização”, as universidades, enquanto serviço social de Estado, também poderiam ser transformadas em organizações sociais

... Esta última reforma se dará através da dramática concessão de autonomia financeira e administrativa às entidades de serviços do Estado, particularmente serviço social, como as

universidades, as escolas técnicas, os hospitais, os museus, os centros de pesquisa, e o próprio sistema de previdência. Para isso, a idéia é de criar a possibilidade dessas entidades serem transformadas em “organizações sociais”.

Organizações sociais serão organizações públicas não estatais – mais especificamente fundações de direito privado - que têm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com o poder executivo, e assim, poder através do órgão do executivo correspondente, fazer parte do orçamento público federal, estadual ou municipal. (Bresser Pereira, 1995, p.13)

Como é possível perceber na fala do Ministro, a autonomia universitária tão sonhada pelas instituições, seria finalmente concedida. Com a ressalva de que esta seria concedida somente às instituições que se propusessem a se transformar em organizações sociais

É importante ressaltar aqui a visão que o governo tinha de autonomia. Para ele esta seria uma concessão do Estado e não um direito das universidades como foi garantido pela Constituição Federal em seu artigo 207⁴. Logo, somente as universidades que aceitassem se transformar em organizações sociais é que poderiam gozar de autonomia.

A transformação dos chamados serviços não-exclusivos do Estado, entre eles o ensino superior, logo também as universidades, se daria de forma voluntária pelas instituições. As instituições que aderissem ao programa, se transformando então em organização social, receberiam, segundo o Ministro Bresser Pereira, os bens das entidades extintas, bem como os seus servidores; a contratação de novos empregados seria regida pela CLT, as compras seriam feitas através de licitação, ou por regime próprio; o controle dos recursos advindos do Estado seria feito através do contrato de gestão e também pelo Tribunal de Contas.

Na verdade o que se pretendia era desobrigar o Estado de seu dever para com serviços sociais básicos, tais como saúde e educação. E, neste quadro a universidade estava inserida. As organizações seriam caracterizadas como públicas não-estatais, constituídas por associações civis sem fins lucrativos que

desenvolveriam atividades públicas e tendo que apresentar para isso qualificação técnica.

Tudo isso dentro de uma idéia de produtividade e eficiência, que deveriam ser periodicamente comprovadas⁵. As instituições que aderissem a essa proposta deveriam assinar um contrato de gestão.

Para Bresser Pereira, a importância da implementação desse projeto seria garantir autonomia administrativa e financeira a estes serviços sociais:

Um dos projetos mais importantes do governo FHC é o de garantir autonomia financeira e administrativa aos serviços sociais do Estado, ou seja, as 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 as entidades estatais serão transformadas em organizações públicas não estatais. (PEREIRA, 1995).

Nesta proposta de transformação das universidades em organizações sociais, onde se dizia conceder maior autonomia a estas, na verdade, se estaria criando mais mecanismos de controle para estas instituições. Pois agora além de ser controlada pelo Estado, através dos contratos de gestão, também passariam a ser controladas pelo mercado que seria responsável pelo financiamento complementar

5 Lei no 9.637/98 Art. 7o Na elaboração do contrato de gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e, também, os seguintes preceitos:

I- especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;

Art. 8o A execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada

§2o Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão devem ser analisados, periodicamente, por comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação

das universidades, uma vez que tal proposta coloca que estas deveriam buscar outras fontes de financiamento.

Para o ANDES-SN, a lei fundamentava-se na lógica do mercado, na qualidade e eficiência do sistema e na avaliação quantitativa, o que acarretaria o empresariamento do ensino público superior.

A ANDIFES se colocou contrária, não só ao conteúdo das propostas de privatização, como também à forma pela qual o projeto de extinção e recriação das universidades públicas estava sendo conduzido, retirando do Ministério da Educação e do Desporto questões que diziam respeito à educação. Então esta associação solicitou ao MEC, como órgão responsável pela educação brasileira, a rejeição explícita da transformação das IFES em organizações sociais privadas e a reafirmação do princípio da gratuidade do ensino público.

Diante desta grande resistência à proposta no meio acadêmico, o MEC acabou por assumir claramente a defesa da manutenção do caráter público das IFES.

CAPÍTULO IV

AS CONCEPÇÕES DE AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA DOS ATORES SOCIAIS

O debate acerca da autonomia universitária sempre esteve presente em nossa universidade, mesmo antes dela ser criada. Opiniões divergentes e embates sempre existiram, mas é nos anos 90 que podemos perceber o acirramento deste debate. E neste quadro os atores envolvidos- principalmente as entidades

representativas de docentes e técnico-administrativos, e os intelectuais que representavam a posição do governo- assumem posição de destaque.

É possível perceber nessa época um grande movimento das entidades contra a proposta do governo de regulamentação da autonomia através de emenda constitucional e a proposta de reforma do MARE. E é no bojo desse movimentos que estas associações vão apresentar seus posicionamentos, suas concepções acerca do conceito de autonomia, então poderemos perceber o quão eles são diferentes, e o tanto que isto pode influenciar na não evolução desse debate, que poderia levar á medidas efetivas para implementação da autonomia.

Perceberemos ao longo deste capítulo a falta de consenso destes atores acerca do que elas acreditam ser a autonomia universitária, bem como as dimensões da mesma que devem ser de certo modo, privilegiadas dentro das universidades.

É apresentado a seguir um mapeamento da concepção que estes atores apresentam acerca da autonomia universitária. Os atores escolhidos para esta pesquisa foram o NUPES, o ANDES-SN e a UNE

4.1 O projeto de Autonomia Universitária do Núcleo de Pesquisas sobre o Ensino Superior (NUPES)

A educação superior no Brasil a partir dos anos 90 passou a ser marcada por novos traços de identidade, por projetos de reforma. Havia um movimento na busca de uma nova concepção de instituição universitária

Um ator importante nessa busca por um novo modelo de instituição foi o Núcleo de Pesquisas sobre o Ensino Superior (NUPES) da USP. Este grupo é um dos protagonistas da recente história da educação superior brasileira. É um dos

grupos mais influentes nesta área, detentor de forte capital acadêmico e político. Tal fato se deve principalmente devido a constante presença de seus membros em cargos da política educacional durante três governos consecutivos.

O NUPES foi criado em 30 de agosto de 1988. Formado por um grupo de pesquisadores de campos multidisciplinares da USP, reunindo especialistas de diversas áreas do conhecimento que tinham em comum o interesse pela pesquisa no campo da educação superior.

O objetivo da criação do NUPES, segundo Grello seria o de:

“[...] desenvolver e manter um espaço acadêmico, na Universidade de São Paulo, para estudos e pesquisas sobre o ensino superior, voltado tanto para dentro da Universidade, reunindo professores e alunos de pós-graduação interessados no tema, como para fora, estabelecendo e mantendo vínculos e projetos colaborativos com pesquisadores de outras instituições. (NUPES, 1990, p.01)”

O núcleo foi criado por José Goldemberg, então Reitor da USP, Eunice Durham e Simon Schwartzman. É importante destacar a atuação destes pesquisadores em cargos relevantes do governo, o que fez com que estes estivessem presentes nas discussões e decisões acerca das políticas públicas para o ensino superior nas últimas décadas.

Apesar de não ter sido criado para este fim o Núcleo não descartava a hipótese de seus membros serem convocados a participarem de algumas atividades ligadas a definições de políticas para o campo da educação superior, uma vez que se intitulavam a “primeira unidade acadêmica na América Latina com este escopo e esta vocação”. (NUPES, 1990, p.01). O que acabou acontecendo de fato.

José Goldemberg foi Secretário de Ciência e Tecnologia do Ministério da Ciência e Tecnologia (1990-1991) e também assumiu a pasta do Ministério da Educação (1991-1992), durante o governo Collor.

Eunice Durham foi Secretária Nacional de Política Educacional do MEC. (1990); participou da Secretária Nacional de Educação Superior (1990-1991); foi

representante da CAPES no Conselho Científico do CNPq, (1990-1991;) Representante do Conselho de Ciência e Tecnologia da Presidência da República em 1992; presidente da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) durante o governo Collor; Diretora geral da CAPES-Ministério da Educação em 1995 no governo FHC, ainda durante o governo Fernando Henrique foi Presidente interina da CAPES; e foi ainda vice-presidente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).

Simon Schwartzman durante o governo FHC foi presidente do IBGE e em outros governos foi relator na Comissão Nacional de Reforma do Ensino Superior e na Comissão Nacional de Reforma Administrativa, membro do comitê assessor do Programa de Política e Gestão em Ciência e Tecnologia e membro da Comissão de Avaliação dos Institutos do Milênio do Ministério da Ciência e Tecnologia.

Durham e Schwartzman, bem como os demais pesquisadores do NUPES contribuíram para as tomadas de decisão no que dizia respeito à reformulação do ensino superior brasileiro nas décadas de 80 e 90. Assim imprimiram seu modo de pensar a universidade no Brasil, nas políticas universitárias adotadas ao longo deste período. Eles foram intitulados por alguns membros do meio acadêmico como a “comissão dos notáveis” ou o “alto clero da universidade brasileira”.

Os principais problemas da universidade brasileira, para Durham, seriam o atendimento ao ensino superior e sua má qualidade. Para ela, não havia no país, na década de 90, recursos humanos com a qualificação necessária e em número suficiente para atender a demanda do mercado de trabalho, sendo então urgente aumentar o número de vagas nas universidades, com um ensino de qualidade, para atender à esta demanda. Contudo a pesquisadora não destaca, ou pontua o que seria esse ensino de qualidade, ou o que deveria ser mudado para alcançá-lo.

Porém o que a pesquisadora destaca, e que pode ser o diferencial em seu pensamento em relação a grande maioria dos que se dedicam a estudar o ensino superior brasileiro, é que a viabilidade de tal projeto não estaria no aumento de

recursos, de investimentos para o ensino superior, mas sim na melhoria da relação custo-benefício dos investimentos⁶.

Ela aponta algumas medidas que ajudariam a reduzir os gastos, como o aumento na proporção aluno por professor e aluno por funcionário. Sem ter que contratar mais pessoal a universidade poderia receber maior número de alunos; atividades culturais (museus, parques, orquestras) serem pagos pelos quem podem; avaliação de mérito de desempenho para cortar professores incompetentes; adoção do regime de CLT.

Para Durham a raiz da crise da universidade brasileira estaria no custo elevado de criação e manutenção das universidades qualificadas, multifuncionais. A universidade brasileira, não permitiria a existência de um número suficiente de instituições, capazes de atender à demanda por ensino superior no país.

Tal quadro teria aberto caminho para a expansão do setor particular de instituições de ensino superior. Estas concentradas exatamente no ensino foram capazes de absorver um grande número de estudantes. O problema central estaria na relação entre setor público e privado. Qual seria o papel de cada um no atendimento às demandas?

Podemos perceber que Durham não critica a grande expansão do setor privado, como a maioria dos intelectuais que discutem o tema o fazem, mas sim acredita que há espaço tanto para o setor público quanto para o privado, o problema estaria apenas na relação entre eles.

A pesquisadora destaca que “o setor privado atendeu a demanda por ensino de massa que é própria da sociedade moderna, enquanto o setor público tentou desenvolver, com grau muito variável de sucesso, as universidades de pesquisa”.

Para ela seria necessário o estabelecimento de prioridades, buscando a elevação da qualidade e da produtividade de todo o sistema universitário do Brasil.

⁶ Aqui podemos perceber um traço marcante da Reforma do Estado posposta por Bresser Pereira, o “enxugamento” dos gastos do Estado, através da implantação de um Estado gerencial.

Uma vez que, existiria “uma ampla margem de ineficiência e irracionalidade na distribuição dos recursos, a qual precisa ser corrigida”.

Porém o que se verifica é que mesmo sendo claro este objetivo, a solução para o problema não seria fácil, pois passaria pela necessidade de um profundo conhecimento da realidade educacional. Assim como a necessária superação de alguns obstáculos políticos para execução de tal intento.

O chamado “Alto Clero da universidade” estaria tentando superar um modelo único de universidade, aquele da universidade tradicional, que fora gestado pela lei nº 5540/68, que ficou conhecida como a lei da reforma universitária.

Este modelo funcionou muito bem na reforma de 68 devido ao contexto da época, mas passadas algumas décadas e diante de uma nova realidade da educação e da sociedade, tal modelo precisaria ser repensado e reformulado. Na década de 90 havia uma grande diversidade no sistema universitário e também uma grande diversidade de público e seria diante destas perspectivas que a universidade brasileira deveria ser reformulada.

O NUPES acreditava na superação do modelo de universidade, que prevê a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Propunha a não propagação deste modelo, como vinha acontecendo no Brasil. Para eles a pesquisa deveria estar presente apenas em alguns centros de excelência, havendo assim universidades voltadas para o ensino e outras voltadas para a pesquisa.

Durham levanta ainda outro fator que vai contra a proliferação das universidades de pesquisa, o alto custo para se mantê-las. Para se manter atividades de pesquisa são necessários investimentos vultosos em infra-estrutura, como laboratórios de alta tecnologia e equipamentos de ponta.

Não que Durham fosse contra a pesquisa nas universidades, pelo contrário, acreditava que ela devia sim ocorrer, mas que esta deveria ser para poucos devendo ficar restrita à algumas universidades.

A pesquisa exige um grande número de pessoal altamente qualificado e treinado, trabalhando em regime de dedicação exclusiva. O que elevaria sobremaneira os gastos com salários.

Para Durham, a pesquisa seria elemento fundamental e indispensável para a revolução científico-tecnológica, constituindo parte integrante do processo de produção do conhecimento, portanto impossível de ser extinta da universidade.

A solução do problema, para a pesquisadora, não estaria em multiplicar o modelo existente de universidade federal, como acontecia até então na política educacional adotada, mas sim na criação de universidades diferenciadas, para diferentes fins. Deveria haver aquelas voltadas para a formação profissional, se dedicando às atividades de ensino e extensão; e aquelas voltadas para a pesquisa⁷.

Esse trecho retirado do trabalho de Grello ilustra bem a colocação de Durham:

“A proposta apresentada por Durham iria em direção a uma diferenciação institucional, ou seja, haveriam escolas superiores cuja a função precípua seria o ensino e a extensão, ou seja, a divulgação do conhecimento “a prática é frequentemente um exercício intelectual e precisamos de instituições de ensino que ensinem com a prática” (DURHAM, DT 01/02, p.16) sendo assim, para a autora “ uma universidade, tal como a USP, voltada para pesquisa de ponta, não tem nem a flexibilidade, nem vocação para este tipo de ensino”.(DURHAM, DT01/02, p.16). E no caso das universidades, estas seriam capazes, por meio da pesquisa, de produzir esse conhecimento, “[...], além disso, as universidades de pesquisa são, por necessidade, pesadamente acadêmicas e oferecem, por isso mesmo, um tipo de ensino teórico, voltado para formação de pesquisadores, que interessa muito pouco a uma grande proporção de jovens”. (DURHAM, 2001, DT01/02, p.15)

Para Durham a associação entre ensino e pesquisa, que constitui a base legal do sistema federal, é uma ficção e não uma realidade na maioria das instituições. O

⁷ Em certa medida, é o que acontece com as IFES hoje, principalmente com o crescente investimento nos IFETS (Institutos Federais de Ensino Tecnológico). Com isso podemos perceber como as idéias destes pesquisadores influenciaram e ainda influenciam na agenda política do ensino superior em nosso país.

que se via na prática, na década de 90, era um predomínio de instituições voltadas para as atividades de ensino, sem pesquisa, e com um corpo docente pouco qualificado. Para ela, esta associação era muito mais uma bandeira ideológica do que uma realização concreta.

Por mais que estivesse previsto na Constituição Federal de 1988 a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, na prática, esta não ocorreria em todas as universidades. O ensino é o que predominava, uma vez que, como ressaltava Durham, a pesquisa demanda altos recursos e pessoal qualificado, o que nem todas as instituições possuíam.

Para superar o modelo de universidade até então vigente as medidas essenciais seriam a substituição de um modelo altamente centralizado e burocrático do Estado por um modelo que visasse a contenção da expansão dos gastos públicos, a descentralização administrativa e a introdução de processos de avaliação.

Mais uma vez podemos perceber, que as idéias de Durham, estavam conectadas com o projeto de Reforma do Estado através do “enxugamento” dos gastos públicos. Atrelado também á idéias de avaliação. Não que esta fosse ruim, a questão é que a pesquisadora não coloca como esta deveria ser feita nem tão pouco por quem.

A universidade deixaria de ser vista como um investimento público e passaria a ser avaliada e gerida pelo uso de técnicas e instrumentos próprios das grandes organizações, pautada na eficiência e eficácia.

Simon Schwartzman ressaltava que a tendência da gestão das universidades se direciona em “reduzir os custos e buscar recursos próprios”, tendência que no passado eram “naturalmente, atividades típicas de empresas econômicas, as quais as universidades não estavam acostumadas”. Isso seria um esforço de tornar a atribuição de recursos para as instituições de educação superior, mais racionais e transparentes.

Segundo este as universidades deveriam passar por um sistema de avaliação que fosse quantitativa e qualitativa. Estes mecanismos de avaliação que estariam colocando

“as universidades num mercado competitivo por resultados, eficiência e reconhecimento, aos quais estão associados recursos que vêm dos fundos públicos e que levam à introdução de mecanismos de gestão do tipo empresarial na direção das universidades”.

Aqui podemos perceber como a idéia de universidade do NUPES estava pautada no ideal contido no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado.

No tocante a questão da autonomia universitária o NUPES acredita que para que essa possa existir é preciso uma profunda alteração na relação das universidades com o poder público. Através da substituição de controles burocráticos e detalhistas, por um sistema que associe a autonomia de execução ao estabelecimento de objetivos e avaliação de desempenho.

A idéia de autonomia pode evocar diferentes imagens e pontos de vista, de acordo com a perspectiva que se adota. O processo social de definição do conceito de autonomia corre o risco de se misturar com temas outros relativos á educação superior, mas que não afetam diretamente a autonomia da universidade.

Vale a pena aprofundar e discutir as questões referentes á autonomia universitária, contudo o NUPES não tem a pretensão de resolvê-la, mas quem sabe de entender melhor a natureza dos sistemas universitários contemporâneos, com suas “dificuldades, potencialidades e contradições”.

A principal dificuldade em realizar tal tarefa não está na falta de clareza das leis, como muitos questionam, mas sim na falta de consenso acerca do entendimento da autonomia. Tal fato expressaria as contradições existentes no interior das instituições de ensino superior, de objetivos e interesses de diferentes grupos.

A discussão da autonomia deveria estar pautada não apenas organizacionais de desburocratização e descentralização administrativa, mas proporcionar a redefinição das próprias funções da universidade. Para tanto seria necessário pensar em formas e tipos diferenciados de organização universitária.

Para Simon Schwartzman existem duas formas de entender a questão da autonomia no Brasil. A forma tradicional que considera as universidades como instituições “altamente especializadas, detentoras de um conhecimento que nenhum outro setor da sociedade possui, e por isso não podem estar sujeitas a nenhuma forma de controle externo, sob pena de não conseguirem realizar seus objetivos de forma clara”.

A segunda interpretação do que é autonomia é aquela que se utiliza e estende o conceito de democracia majoritária e participativa. Onde as decisões seriam tomadas pela maioria sem interferências externas. “Nesta perspectiva, a Universidade não teria nada que a distinguisse de outras instituições ou organizações públicas”.

Ele destaca que estas duas concepções não coexistem facilmente, pois tem interpretações políticas e ideológicas totalmente contraditórias. Portanto um passo importante para o entendimento da autonomia seria identificar qual concepção esta presente e cada instituição.

O orçamento global seria uma das questões fundamentais para a autonomia. As instituições precisam ter liberdade de utilizar recursos provenientes de redução de pessoal para aumentar as verbas de custeio. Caso contrário seria impossível esperar que as IFES pudessem racionalizar seus gastos e melhorar seu desempenho.

Um ponto fundamental no entendimento da questão da autonomia universitária, mas que infelizmente é comum acontecer no Brasil é a importância de não se confundir autonomia com soberania.

O Estado que mantém as instituições não pode eximir-se de formular políticas públicas para a universidade, que atendem às demandas da sociedade, bem como de avaliá-las para que alcancem desempenho satisfatório.

Durham destaca que:

“A autonomia nunca é absoluta, mas apenas se realiza no jogo complexo de interesses que envolvem, de um lado, demandas sociais específicas ou difusas, mediadas por agentes políticos ou pelas forças de mercado e, de outro, a visão da comunidade acadêmica sobre o ensino e a pesquisa e suas reivindicações propriamente corporativas, mais ou menos legítimas. O Estado é mediador nesse jogo de interesses” (DURHAM, 1998).

Para Durham, deve-se considerar, entretanto, que o autoritarismo do Estado não é a única ameaça à liberdade acadêmica. No passado, a luta pela autonomia se travou, em grande parte, contra as tentativas de controle intelectual que partiam da Igreja. Mais recentemente, surgiu uma terceira ameaça, a qual se concretizou na tentativa de subordinar o ensino e a produção de conhecimento a interesses de mercado.

Por mais que a liberdade acadêmica possa, de certo modo, existir (pelo menos em grau bem maior que na época da universidade medieval, em que o pensamento era controlado pela Igreja) a ausência de autonomia administrativa e financeira impedem que a organização da universidade seja adequada de modo pleno às exigências do ensino e da pesquisa.

Para se formular uma política que reconheça implemente a autonomia os seguintes pontos devem ser considerados:

- A autonomia exigiria uma Emenda Constitucional que assegurasse recursos vinculados e orçamento global, sem o qual as instituições ficariam na dependência de orçamentos instáveis, incompatíveis com a estrutura universitária.

- Desmonte do conjunto de controles burocráticos.

- Definir e valorizar outros tipos de instituições, que não aqueles baseados na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

- Encontrar outra forma de valorizar e financiar as universidades de pesquisa.

Para que tudo isso aconteça o projeto de autonomia pensado pelo NUPES previa a ampliação do escopo da autonomia, com um sistema permanente de avaliação baseada no desempenho, credenciamento e credenciamento. Com sistema de financiamento baseado no número de alunos atendidos e na qualidade da formação oferecida.

O projeto do NUPES para a autonomia universitária estaria voltado para as dimensões da autonomia, mas acaba por se voltar mais, ou privilegiar duas dessas dimensões. A autonomia administrativa e a autonomia financeira. Pois os princípios da autonomia não seriam compatíveis entre si, não podendo, portanto ser atendidos ao mesmo tempo. Necessitariam ser hierarquizados. Tudo isto no bojo da Reforma do Estado do governo FHC.

Para tanto a universidade deveria ser livre para definir suas pesquisas, fixar seus currículos, contratar seus professores. Mas para tanto seria necessário uma avaliação muito bem executada, tanto interna quanto externa.

A universidade precisaria assumir o risco e a responsabilidade por suas ações e decisões. A autonomia seria, portanto uma via de mão dupla, com responsabilidade por parte do Estado, de garantir autonomia e financiamento e responsabilidade por parte da universidade de se auto-gerir de forma consciente e prestando conta de seus atos.

4.2 A concepção de autonomia universitária do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN)

A Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES) foi fundada em 1981, e em 1995 passou a ser Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN). O ANDES-SN considera que rompeu com a estrutura sindical autoritária implantada no Brasil na década de 30 e se consolidou pela organização de base nos locais de trabalho.

A entidade foi fundada com o propósito de introduzir no cotidiano docente um pensar articulado da realidade social. Para tanto instituiu espaços destinados à discussão da questão da terra, classe, etnia e gênero, para além de questões ligadas à educação, à ciência e tecnologia, ao sindicalismo e à própria organização dos professores.

Como surgiu na década de 80, período no qual o nosso país começava seu processo de redemocratização, participou ativamente das lutas pela “Diretas Já”, anistia aos presos e exilados políticos e pela Constituinte 1986/88. Também participou, juntamente com outras entidades, da criação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública- que desenvolveu proposições para a Constituinte de 1986/88-, apresentou propostas para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e, posteriormente, elaborou o Plano Nacional de Educação da Sociedade Brasileira (PNE).

O ANDES-SN é uma entidade autônoma em relação a partidos políticos. Sua estrutura é formada pela Diretoria, diretorias regionais e seções sindicais. As seções sindicais possuem autonomia financeira, política, patrimonial e administrativa, com regimento geral e diretoria própria. Todas as decisões são deliberadas pela base, que elege democraticamente todos os dirigentes.

O sindicato é mantido pela contribuição voluntária de seus sindicalizados, sem taxa sindical compulsória. Ele conta com mais de 72 mil sindicalizados de instituições de ensino superior federais, estaduais, municipais e particulares. Está representado em todo o território nacional pelas suas 110 seções sindicais.

Atualmente, o ANDES-SN conta com 11 grupos de trabalho que subsidiam a diretoria na discussão desses temas.

Segundo o ANDES-SN suas propostas para a universidade brasileira foram construídas a partir dos problemas históricos vivenciados pela maioria dos trabalhadores e enfrentados por inúmeros movimentos sociais que reivindicam emprego, transporte, moradia, terra, educação e saúde. Assim, o movimento docente teria se constituído na relação permanente com as experiências de outros trabalhadores que lutam pelo reconhecimento de direitos sociais para todos os brasileiros.

O Sindicato apresenta os seguintes pontos como sendo seus compromissos assumidos:

- Lutar pela educação pública de qualidade, pela valorização do trabalho docente e pela autonomia das instituições públicas de ensino superior;
- Lutar pela universalização do acesso à educação superior pública e gratuita, com garantia de permanência;
- Lutar pelo espaço público para produção de conhecimento;
- Reforçar a unidade da classe trabalhadora no Brasil, internacionalmente e, em particular, na América Latina;
- Lutar contra toda forma de cerceamento à liberdade de organização sindical e de expressão;
- Lutar contra as reformas neoliberais que retiram direitos dos trabalhadores, especialmente a reforma universitária privatizante;
- Combater todas as formas de mercantilização da educação;

Para que possa honrar seus compromissos, o ANDES-SN reivindica:

- Manutenção e ampliação do ensino público gratuito e de qualidade socialmente referenciada;

- Autonomia e funcionamento democrático das universidades públicas e de direito privado, com base em colegiados e cargos de direção eletivos;
- Estabelecimento de um padrão unitário de qualidade para o ensino superior, estimulando a pesquisa e a criação intelectual nas universidades;
- Carreira única para os docentes das instituições de ensino superior;
- Indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão;
- Dotação de recursos públicos orçamentários suficientes para o ensino e a pesquisa nas universidades públicas;
- Criação de condições de adequação da universidade à realidade brasileira;
- Garantia do direito à liberdade de pensamento nas contratações e nomeações para a universidade e no exercício das funções e atividades acadêmicas;
- Garantia do direito à liberdade de organização sindical em todas as instituições de ensino superior;

Para o ANDES-SN a universidade é um elemento ativo na intervenção democrática na vida da sociedade brasileira. Mas para que essa intervenção ocorra é necessário a democratização e a autonomia da estrutura universitária, para garantir o desempenho da universidade como instituição estratégica da sociedade, cabendo a esta formular soluções para os diversos problemas daquela.

Seria preciso redimensionar a função social da universidade, sempre considerando suas funções básicas- ensino, pesquisa e extensão- para que pudesse intervir nas transformações da sociedade, no sentido de propiciar uma estrutura social justa que correspondesse aos anseios da população. Assim, o processo de democratização teria que ser pensado como uma reformulação das estruturas universitárias, para que a instituição pudesse de fato contribuir para uma nova sociedade, tanto do ponto de vista da formação profissional como da produção científica e cultural.

A associação considera que a década de 90 foi muito produtiva em relação à formulação de propostas de políticas para a educação superior, pelo movimento docente, o que possibilitou importantes avanços em relação à democratização das universidades.

Contudo ressalta que apesar da sociedade brasileira ter passado pelo chamado processo de redemocratização, não eliminou o autoritarismo do Estado. Acredita que os projetos para a reestruturação da universidade pública guardam identidade de conteúdo com os projetos do período ditatorial. E agora com um agravante, a denominada “onda neoliberal”, que estaria invadindo às universidades, as privatizando e transformando a educação em uma mercadoria.

Todo este quadro teria se agravado a partir do início do governo de Fernando Henrique Cardoso. Para o ANDES-SN:

As ações dos governos de Fernando Henrique Cardoso para a educação nacional foram coerentes com a implementação do seu programa neoliberal, haja vista a sua subordinação política às exigências do Banco Mundial - BID e ao ideário de Controle de Qualidade Total, em que se destacam a concorrência, a rentabilidade e excelência individual, o que pressupõe a exclusão social das classes populares. (ANDES-SN, 2003)

Sob o discurso aparentemente progressista da autonomia universitária, segundo o ANDES-SN, “FHC efetivou uma reforma gerencial e administrativa das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), com base em uma concepção conservadora e tecnocrática de universidade, que mensura o rendimento do ensino superior a partir de uma racionalidade empresarial”.

Segundo o ANDES-SN, os documentos do MEC- “Planejamento Estratégico, Política para a Educação Superior, Plano Nacional de Educação, e Enfrentar e Vencer Desafios (abril de 2000), para as instituições federais de ensino superior IFES”- elucidam bem a proposta dos governos de Fernando Henrique Cardoso para a reestruturação da universidade pública, que passa necessariamente pela intervenção na autonomia universitária e na democracia interna das IFES.

Com a adoção de tais medidas, os governos privatizariam a educação pública brasileira e, em conformidade com os objetivos da Organização Mundial do Comércio (OMC), do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM), transformariam a educação em mercadoria, regulada pelo interesse do mercado.

Para o ANDES-SN, é absolutamente imprescindível repensar a universidade, mas isto teria que ser feito necessariamente através de um processo amplo que, democraticamente, definisse modificações nas suas estruturas de organização e poder, no desempenho de suas funções básicas como ensino, pesquisa e extensão, no seu papel social, na sua interação com o conjunto da sociedade.

A universidade precisa ser repensada e cuidada com atenção por se tratar de um importante patrimônio social de transmissão da experiência cultural e científica da sociedade. Ela é, “essencialmente, um elemento constitutivo de qualquer processo estratégico e de construção de uma identidade social, além de uma instituição social de interesse público”. (ANDES-SN, 2003)

O sindicato ressalta a grande importância da universidade, uma vez que esta poderia contribuir para a adequação das estruturas do Estado às aspirações democráticas em curso na vida política. Principalmente, podendo ser elemento ativo de intervenção democrática na vida da sociedade brasileira.

Para que a reestruturação da universidade pudesse ser concretizada seria necessário, a superação das estruturas autoritárias e a garantia de participação da comunidade universitária. Garantindo mecanismos que pudessem impedir o controle ideológico, político partidário ou qualquer outro tipo de discriminação sobre a comunidade universitária.

A ênfase na democratização das IES se justificaria, segundo a Associação, pois o autoritarismo da estrutura universitária, sob a tutela do Estado, seria o principal responsável pela continuidade dos problemas enfrentados pela universidade brasileira. Seria fundamental que o avanço do processo de democratização interna das IES tivesse por objetivo uma reorientação na política institucional da universidade, levando em conta o seu compromisso social e as suas

funções principais: “formar bem, produzir o saber e servir à comunidade em que está inserida”.

Para o ANDES-SN é preciso definir uma política institucional para que seja possível reverter o quadro no qual se vem procurando adequar a universidade “ao padrão de acumulação capitalista consagrado pelas classes dominantes, com base em um modelo econômico internacionalizado, concentrador e excludente. A modernização conservadora imposta às instituições de ensino superior consagrou a racionalidade empresarial e a tecnocracia como valores absolutos”.

Seria preciso se criar um padrão unitário de qualidade para a universidade pública brasileira. Contudo isso não significaria considerar todas as instituições como iguais em suas características, fazendo parte de uma massa homogênea, mas sim considerar sua diversidade, atendendo as diferentes demandas sociais.

Os governos vêm implementando por exigência dos órgãos de financiamento tais como o Banco Mundial e o BID, mostram que o modelo de educação que se pretende implantar segue o ideário de Controle de Qualidade Total, concebido para a gestão empresarial, no qual se enfatizam a concorrência, a rentabilidade e a excelência individual, pressupondo a exclusão dos “menos aptos”. O modelo que propomos para a universidade brasileira, ao contrário, baseia-se no trabalho coletivo e solidário, bem como numa sólida formação que possa viabilizar os princípios defendidos pelo Movimento Docente. (ANDES-SN, 2003)

Esse Padrão Unitário de Qualidade para a Universidade Pública Brasileira, buscaria uma elevação da qualidade de nossa universidade, não com o intuito de homogeneizá-la, mas sim atendendo as diferentes demandas sócias. A entidade defende a idéia de um padrão de qualidade, pois se opõe a concepção dos que acreditam que deva haver universidades diferentes, voltadas para diferentes fins.

Para a entidade a universidade só se concretiza, ganha sentido e atinge a sua finalidade “quando torna o produto do fazer acadêmico acessível à sociedade, contribuindo para o seu aperfeiçoamento e melhoria da qualidade de vida da população”.

Seria preciso levar em conta as necessidades de desenvolvimento regional para formar profissionais compatíveis com as aspirações da sociedade. A

universidade precisa “por meio da pesquisa, produzir conhecimento novo; e por seus programas de extensão relacionar-se com todos os segmentos da sociedade, tornando-se também, assim, instrumento capaz de contribuir para o desenvolvimento econômico e social, regional e nacional, cumprindo, dessa forma, a sua função social”.

A qualidade do ensino não pode ser tratada apenas no abstrato, sem que se busquem as necessárias condições materiais a um bom funcionamento da universidade. O ensino superior de boa qualidade estaria ligado indissociavelmente à pesquisa, à extensão e à atividade crítica e criativa.

Com o intuito de possibilitar o exercício pleno do magistério nas IES, os docentes defendem um padrão de universidade que propicie a todo estabelecimento de educação superior condições, que consideram indispensáveis à qualidade do trabalho acadêmico. Tais condições incluiriam, dentre outras, a formação pós-graduada, a dedicação ao ensino, à pesquisa e à extensão, além de atividades administrativas.

Para o ANDES-SN a luta pela universidade pública feita pela entidade, vem sendo pautada na defesa pela gratuidade, democracia, qualidade, e autonomia. Porém a associação coloca que o “mesmo não pode se afirmar em relação às propostas governamentais”.

Nos vários momentos históricos em que ocorreram tentativas do poder público de reestruturar a universidade brasileira, o cerne das propostas sempre foi à autonomia universitária. A autonomia seria um dos princípios orientadores para a implementação do Padrão Unitário de Qualidade para a Universidade Brasileira.

Mas foi a partir da Constituição Federal de 1988 que a existência de autonomia universitária foi consagrada, pois até então somente leis ordinárias haviam tratado do tema. O art. 207 da Constituição estabelece 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. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, artigo 207)

É no conceito de autonomia contido nas várias propostas dos governos de Fernando Henrique Cardoso que está o maior embate do ANDES-SN, em relação á

esta temática. Pois, segundo a Associação, tais propostas se fundamentariam na “lógica do mercado, na qualidade e eficiência do sistema e na avaliação quantitativa como condição para a concessão de Dotação Orçamentária Global reforçando a política dos “Centros de Excelência” e do empresariamento do ensino público superior”. O que na visão da entidade prejudicaria sobremaneira a universidade pública brasileira, uma vez que este processo levaria a sua privatização.

O ANDES-SN considera inconstitucional a tentativa do governo de implementar sua proposta de autonomia universitária através de leis complementares e projetos de emendas constitucionais, uma vez que a Constituição Federal já garantia a autonomia, não seria necessário a criação de novas leis para garanti-la.

Este foi o caso da Lei nº 9.131/95 (que criou o exame de final de curso para os alunos graduados na IES), da Lei nº 9.192/95 (que regulamentou o processo de escolha dos dirigentes das instituições federais de ensino superior), além das propostas de emendas constitucionais como a PEC nº 233/95 (“que visa ao fim da autonomia universitária como preceito constitucional auto-aplicável”), depois desmembrada, dando origem à PEC 370-A/96. Em virtude da resistência do movimento sindical e da atuação de parlamentares e, ainda, por divergências entre a área econômica do governo e o MEC, essa PEC foi arquivada, contudo, seu conteúdo continuou na pauta do governo.

O Sindicato afirmou que nessa proposta de emenda constitucional, o governo procurava se desobrigar de parcela crescente de suas responsabilidades para com a educação além de “restringir a autonomia universitária, na medida em que, no seu texto, a garantia da ‘autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial’ foi explicitamente retirada, condicionando sua aplicação à necessidade de regulamentação por lei ordinária”.

O ANDES-SN opõe-se a que uma lei infraconstitucional delimite o alcance da autonomia visto que o art. 207 – em suas relações com os demais preceitos constitucionais – é, para o sindicato, bastante em si. O Movimento Docente tem, ao longo de sua história, se insurgido contra a submissão da universidade aos controles do poder e contra a sua função meramente de reprodutora das relações

sociais. A luta do movimento pela autonomia universitária significa autonomia para contrapor-se à dominação da universidade pelo poder político e pelo poder econômico; autonomia para contrapor-se à dominação da universidade pelos interesses dos grupos econômicos e políticos dominantes; autonomia para contrapor-se à lógica produtivista que concebe a escola, o ensino e o saber como mercadorias. (ANDES-SN, 2003)

Para o movimento docente a autonomia universitária, prevista no texto constitucional, sem que seja necessária a criação de legislação complementar, deve conduzir as ações necessárias para reverter o conjunto de problemas que, ao longo de anos, vêm sendo identificados na universidade brasileira. Os dirigentes universitários devem buscar condições que possibilitem o pleno cumprimento deste preceito constitucional, uma vez que este seria constantemente ameaçado por governantes.

O movimento docente destaca que a sua luta pela autonomia universitária significa autonomia para contrapor-se à dominação da universidade pelo poder político e pelo poder econômico; para contrapor-se à dominação da universidade pelos interesses dos grupos econômicos e políticos dominantes; para contrapor-se à lógica produtivista que concebe a escola, o ensino e o saber como mercadorias.

Desse modo, o movimento docente avalia que na autonomia universitária, prevista no texto constitucional, sem qualquer referência à necessidade de sua regulamentação por meio de legislação complementar, reside o grande fio condutor das ações necessárias e capazes de reverter o conjunto de problemas que, ao longo de anos, vêm sendo identificados e divulgados.

A entidade lembra que a autonomia universitária é anterior ao Estado Moderno, logo ela “surge no terreno da sociedade, mas sem estar subordinada aos interesses que determinam a trama das relações sociais em sua dimensão econômica”. Portanto a autonomia não pode ser instituída nem pelo governo nem pelo Estado. Ela é elemento essencial da universidade, o que faz com que ela se distinga de qualquer outro ente público. O que se deve debater é o necessário ordenamento jurídico das universidades quanto aos atributos da autonomia.

O Andes-SN defende a constituição de um ente jurídico voltado para o exercício autônomo de uma função pública. O exercício da autonomia universitária precisa ser garantido em relação a quem mantém a instituição. No caso da universidade pública, ela precisa ser autônoma em relação ao Poder Executivo. No caso da universidade particular, a autonomia precisa ser exercida em relação à mantenedora.

O exercício da autonomia universitária pressupõe o estabelecimento de uma nova relação da universidade com o Estado e com a sociedade. Ganhar o apoio da sociedade para impedir a destruição do sistema público de ciência e tecnologia vai exigir da comunidade universitária o rompimento com determinadas posturas corporativas e o estabelecimento de mecanismos que permitam à sociedade avaliar a quantidade e a qualidade do trabalho acadêmico.

O ANDES-SN compreende que, no exercício pleno da autonomia didático-científica, administrativa e gestão financeira e patrimonial, a universidade deve estar incondicionalmente a serviço do interesse público. Para tanto, os estatutos e regimentos das universidades e estabelecimentos isolados de ensino superior públicos, para assegurar autonomia, devem prever diretrizes e meios para garantir a indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão visando ao padrão unitário de qualidade.

O ANDES-SN entende que a autonomia didático-científica consiste em:

- fixar as diretrizes e os meios para o desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão;
- criar, organizar, modificar e extinguir cursos de graduação, pós-graduação e outros a serem realizados sob sua responsabilidade;
- definir os currículos de seus cursos, observada a base comum nacional para os cursos de graduação;
- estabelecer o calendário escolar e o regime de trabalho didático de seus diferentes cursos, sem outras limitações;
- estabelecer critérios e normas de seleção, admissão, promoção e transferência de seus alunos;

- conferir graus, diplomas, certificados e outros títulos acadêmicos.

Para o ANDES-SN, a universidade, no exercício da autonomia administrativa, deve:

- elaborar seus estatutos e regimentos em processo democrático definido no âmbito de cada instituição, onde deve esgotar-se, em consonância com os pressupostos da gestão democrática;

- escolher seus dirigentes, na forma de seus estatutos e regimentos, em processo democrático definido no âmbito de cada instituição, onde deve esgotar-se, em consonância com os pressupostos da gestão democrática;

- dimensionar seu quadro de pessoal docente e técnico-administrativo, de acordo com seu planejamento didático-científico;

- estabelecer a lotação global de seu pessoal docente e técnico-administrativo;

- autorizar os docentes e pessoal técnico-administrativo a participar de atividades científicas e culturais no exterior, nos termos do seu regimento.

O ANDES-SN compreende que a autonomia da gestão financeira e *patrimonial* consiste em:

- administrar, de forma democrática e transparente, os recursos de dotações orçamentárias globais regulares assegurados pelo poder público, preservada a isonomia de salários;

- administrar, de forma democrática e transparente, os rendimentos próprios e o patrimônio da instituição e deles dispor, na forma do seu estatuto;

- administrar subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas;

- celebrar contratos referentes a obras, compras, alienação, locação ou concessão, obedecendo ao procedimento administrativo de licitação, cabendo aos conselhos superiores definir, em regulamento próprio, as modalidades, os atos integrantes do procedimento e os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação;

- elaborar o orçamento total de sua receita e despesa, a partir de suas unidades básicas, e submetê-lo à aprovação dos colegiados superiores competentes, de modo a contemplar plenamente as necessidades definidas nos seus planos globais;

- definir, em regulamento próprio, aprovado nos conselhos superiores, normas e procedimentos de elaboração, execução e controle do orçamento, realizando anualmente a prestação pública de contas da dotação e da aplicação de todos os seus recursos.

Os docentes que têm contribuído para a construção da universidade em seu cotidiano entendem que só a ação integrada da comunidade universitária (docentes, discentes e técnicos-administrativos) constitui a força viva capaz de gerar transformações concretas e condizentes com a universidade pública, laica, gratuita, autônoma, democrática que concebemos: “uma universidade comprometida com o desenvolvimento nacional e com os interesses majoritários da população brasileira”.

Para tanto é necessário superar os desafios de democratização e autonomia da estrutura universitária, para garantir o desempenho da universidade como instituição estratégica da sociedade. A ela caberá contribuir para a formulação que viabilize soluções para os diversos problemas sociais.

4.3- A autonomia universitária na visão da Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (FASUBRA)

A FASUBRA foi fundada em 19 de dezembro de 1978. Ela é uma entidade sindical que se auto-denomina: democrática, sem caráter religioso ou político-partidário e independente em relação ao Estado.

A entidade representa os trabalhadores das Instituições de Ensino Superior (IES) e das Instituições vinculadas ao ensino de 3º grau, a ela associadas, o que totaliza mais de 150 mil trabalhadores⁸.

Segundo a FASUBRA, sua bandeira de luta seria o compromisso de classe, libertário e transformador, pautando suas ações na perspectiva da educação pública, de qualidade, através da construção da Universidade Cidadã para os Trabalhadores. Sendo este o principal projeto da entidade.

Esse projeto denominado Universidade Cidadã propõe um novo modelo para a Universidade Pública Brasileira, que se transformou no Projeto de Lei 7.398/2006, ora em tramitação no Congresso Nacional.

Ao longo de sua história de luta, alguns pontos se destacam, como a luta em defesa da Universidade Pública, em 1986, após o Governo ter criado o Grupo Executivo para a Reformulação do Ensino Superior (GERES). Então o movimento dos trabalhadores técnico-administrativos em educação deflagraram greve, contrapondo-se à proposta de reformulação do GERES, que não foi aprovada.

Em 1988, durante a Constituinte, juntamente com outras entidades da área da educação e do movimento social, a Federação integrou o Fórum Nacional sobre Educação, Ciência e Tecnologia e apresentou sua proposta para a universidade. Neste mesmo ano o movimento participou do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) e apresentou sua proposta de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que se transformou no Projeto de Lei 1258/88, no Congresso Nacional.

A entidade integrou o processo de mobilização pela aprovação da LDB, construída coletivamente por movimentos da área de educação, contudo a proposta do movimento foi vencida no Congresso Nacional pelo substitutivo do Senador Darcy Ribeiro.

⁸ Informações retiradas do site oficial da Fasubra: www.fasubra.com.br

Durante a década de 90 com a instalação da agenda da autonomia universitária a FASUBRA procurou impulsionar o debate, acerca dessa tema, entre as entidades da comunidade universitária e em todas as bases da Federação;

Em 1995, foi intensificado o debate sobre a construção do Projeto Universidade Cidadã para os Trabalhadores. Em 1997, a FASUBRA lançou os alicerces do Projeto Memória, que busca resgatar a história de luta e os acontecimentos que se constituem no patrimônio sócio-político da Federação.

Em 1998, a luta da FASUBRA pela autonomia das universidades reaparece na luta em defesa da Universidade Pública. A entidade considera que teve papel importante na pressão feita pela comunidade acadêmica que levou a derrotada da PEC 370, que tratava da autonomia universitária, com uma visão privatista, segundo a entidade. No mesmo ano foi instalada a Agenda Autonomia, com a participação da FASUBRA, ANDES, SINASEFE e UNE.

Em 1999, os trabalhadores técnico-administrativos em educação aprovaram o detalhamento do Projeto Universidade Cidadã para os Trabalhadores.

O ano de 2000 foi a Federação colocava a necessidade da busca constante da gestão democrática nas Universidades, usando como instrumento para disputa em todos os espaços o Projeto de Universidade Cidadã para os Trabalhadores.

Em 2002, os trabalhadores técnico-administrativos em educação aprovaram em congresso da categoria a participação do movimento na Frente Brasil Popular, apoiando a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para presidente.

O ano de 2004 foi de grande mobilização para a entidade, depois de uma greve, que durou aproximadamente 90 dias, a categoria conquistou o Plano de Carreira dos técnico-administrativos das IFES.

A centralidade da luta da FASUBRA Sindical se baseia na defesa dos serviços públicos de qualidade, com compromisso social, destacando-se a educação e a saúde, em vista da construção de uma sociedade mais justa e inclusiva, segundo a entidade.

Dentre as suas principais bandeiras de luta da estão:

- Uma Universidade Pública, gratuita, autônoma, cidadã, crítica e referenciada socialmente;

- Manutenção dos Hospitais Universitários vinculados às Universidades e ao Ministério da Educação, com financiamento público tripartite, ou seja proveniente do MEC, com a complementação do Ministério da Saúde e de Ciência e Tecnologia;
- Contra o modelo de Fundação Estatal de Direito Privado e a transformação dos HU's nestas Fundações;
- Definição das Diretrizes de Planos de Carreira (DPC);
- Defesa das conquistas e manutenção dos direitos dos trabalhadores em geral;
- Aprimoramento da Carreira dos Trabalhadores Técnico-administrativos em Educação das IFEs;
- Definição de uma Política Salarial para os trabalhadores do Serviço Público;
- Instituição da Negociação Coletiva e Data-Base no Serviço Público;
- Contra a restrição do Direito de Greve;
- Isonomia Salarial – piso e teto - e de Benefícios, começando pelo Poder Executivo;
- Política de Reposição de Perdas, através de reajuste das Tabelas Salariais;
- Defesa da Ascensão Funcional;
- Manutenção da paridade entre os trabalhadores ativos e aposentados;
- Contra qualquer Reforma que retire direitos dos trabalhadores⁹;

Para a entidade, o regime jurídico das Universidades e demais IES públicas deve ser único, garantindo custeio total através de dotação orçamentária global, Autonomia Universitária, carreiras de servidores docente e técnico administrativo unificadas com isonomia salarial. O regime de autarquia especial, ou similar, é o único, na legislação brasileira que assegura minimamente esses pressupostos, daí a defesa que as IES públicas se organizem exclusivamente sob esta forma jurídica.

A defesa desse regime jurídico implica, segundo a FASUBRA, na luta pela transformação das universidades e demais IES, constituídas na forma da Fundação de Direito Público, em autarquias. Implica, também, na estatização progressiva, sob

⁹ Informações retiradas do site oficial da FASUBRA

essa forma jurídica, das Universidades, Federações de Escolas, e estabelecimentos isolados.

A FASUBRA acredita que a universidade está em crise no Brasil. Para tanto ressalta que um projeto para a universidade é necessário à medida em que a crise da universidade exige que se pense em uma proposta nova de instituição

mais comprometida com os problemas da maioria da população, menos legitimadora da ordem e do modelo vigente, mais viva na produção de conhecimentos alternativos, comprometida com a formação global do indivíduo, propiciando-lhe o conhecimento, o saber acompanhado de uma reflexão crítica sobre o mesmo. (FASUBRA, 1999)

A entidade acredita que a universidade deve basear-se na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. O que diferencia sua opinião em relação à do NUPES que acreditava que deveria haver universidades diferentes para diferentes fins.

Para a FASUBRA o princípio da Autonomia Universitária foi consagrado, de forma clara e inequívoca, pela Constituição Federal de 1988, no seu artigo 207. Portanto as universidades deveriam ter como fins aceitos e praticados:

- promover o ensino, a pesquisa e a extensão universitária, de forma indissociável, com vistas ao desenvolvimento de todas as áreas de conhecimento;
- ministrar o ensino superior, visando a formação de pessoas capacitadas para o exercício da investigação e do magistério em todas as áreas do conhecimento, bem como a qualificação para as atividades profissionais;
- estender à comunidade serviços indissociáveis das atividades de ensino e pesquisa.

A autonomia e a democracia, segundo a entidade, deveriam

estar ligadas à gratuidade do ensino. Não pode ser democrática uma instituição universitária que, além de não gozar de autonomia, mantém o ensino pago, restringindo o direito de acesso à educação, através do poder de compra. (FASUBRA, 1999)

Para cumprir suas finalidades, segundo a entidade, as universidades, em particular as públicas, devem organizar-se a partir de seus estatutos e regimentos, elaborados em conformidade com os princípios constitucionais e com as leis básicas da educação e do serviço público.

Tendo em vista o preceito constitucional, para a FASUBRA, os dirigentes das universidades são, de direito e de fato responsáveis civis, penal e administrativamente por seus atos, e o Estado tem múltiplos mecanismos para acompanhar as atividades desenvolvidas pelas referidas instituições, sendo, pois, o exercício pleno da autonomia um direito e uma responsabilidade destas.

Todavia, a entidade destaca que a autonomia universitária, com prerrogativa de direito constitucional e auto-aplicável, tem sido, na prática, bastante limitada. Portanto, podemos perceber que a instituição acredita na auto-aplicabilidade do artigo 207, se opondo assim ao projeto de Lei do MEC e à opinião do NUPES acerca da necessidade de uma lei para regulamentar a autonomia universitária.

Quanto ao ensino, a entidade coloca que, a universidade precisa ter autonomia para criar, organizar e credenciar cursos, atendidas as diretrizes gerais ordenadoras da estrutura nacional de ensino superior. A universidade deve estabelecer critérios e normas de seleção e admissão de candidatos a seus cursos.

Em relação à pesquisa, a FASUBRA, destaca que os programas e projetos de pesquisa, devem ser avaliados e aprovados pelos Órgãos Colegiados competentes. A relevância social do projeto ou do programa de pesquisa deve ser valorizada entre os critérios levados em consideração para sua aprovação. As verbas destinadas à pesquisa, independente das fontes financiadoras, devem ser previstas no orçamento global da universidade e destinadas centralizadamente a cada IES.

A FASUBRA destaca em seus documentos, as dimensões administrativa e de gestão financeira da autonomia universitária, detalhando como acredita que estas deveriam ocorrer, ou serem implementadas, dentro das universidades brasileiras.

A entidade compreende que autonomia administrativa:

é a competência para estabelecer a política geral da universidade com vistas à consecução de seus objetivos; elaborar, aprovar e reformar os regimentos de suas unidades e demais órgãos; escolher seus dirigentes, segundo as normas previstas nos seus estatutos e na sua legislação interna; fixar acordos, contratos, convênios e convenções; criar cargos e funções, após a aprovação do plano de expansão pelo Congresso Nacional. (FASUBRA, 1999)

A autonomia administrativa, segundo a FASUBRA, deve ser entendida como o auto-governo democrático, cujo pressuposto é o controle da comunidade universitária e dos usuários, através de seus movimentos organizados. A universidade deve ser concebida como uma instituição orgânica e integrada, respeitando-se a autonomia das suas unidades.

Os estatutos e regimentos deveriam ser elaborados e aprovados por Constituintes Universitárias, eleitas e constituídas de forma paritária, cujas normas de convocação e funcionamento sejam definidas no âmbito da Universidade, ali esgotando-se, uma vez garantida a participação significativa dos usuários.

A entidade ressalta como acredita que deveria ser organizado, administrativamente, o Conselho Universitário, uma vez que isto interferiria na autonomia das universidades.

Conselho Universitário e Órgãos Colegiados superiores de Centro e demais Unidades, compostos paritariamente e serão preenchidos em eleições diretas; participação do Conselho Universitário de representantes das comunidades científica, artística e cultural bem como dos movimentos sociais. A proporção e os critérios de

participação e inclusão em outros Colegiados dependem das especificidades e experiência de cada Universidade; mecanismos de controle da Comunidade Universitária sobre o mandato dos eleitos para os cargos executivos ou colegiados; fixação, em cada universidade, através de seu Estatuto e Regimento, a estrutura organizacional mais apropriada aos seus objetivos, vocação e história; instituição de um Fórum Universidade/Sociedade, composto por entidades culturais e científicas, com o objetivo de expor seu plano de trabalho e fortalecer o vínculo com as instituições sociais. (FASUBRA, 1999)

No tocante à política de recursos humanos, a FASUBRA acredita que o Estado deve organizar e administrar os seus recursos humanos, segundo a função social das instituições. Propõe a construção de uma proposta de plano de carreira que reconheça o fazer coletivo dos técnico-administrativos em educação, mantendo a vasta gama de profissões exercidas em cada uma das especialidades necessárias à IES.

Acredita que a estrutura de carreira deve atender aos mecanismos de desenvolvimento exclusivamente baseados no mérito, na especialização e no crescimento profissional, que sejam estimulados por exigente avaliação pessoal e institucional, definindo, com clareza, as tarefas e as possibilidades de desenvolvimento de cada coletivo de trabalho e seus integrantes.

Em relação à autonomia de gestão financeira, a FASUBRA crê que compete ao Estado financiar integralmente¹⁰ as universidades e demais IES públicas. As verbas públicas devem ser destinadas exclusivamente à rede pública, não cabendo às IES privadas subsídios ou qualquer outra forma de auxílio. A gratuidade do ensino deve compreender a ausência de mensalidades ou taxas de qualquer ordem.

Os orçamentos das Universidades devem ser elaboradas por Colegiados paritários e democraticamente eleitos, de modo a permitir

¹⁰ O que vai de encontro ao projeto do MARE de transformar as universidades em Organizações Sociais, atrelando essa transformação à necessidade de buscar outras fontes de recursos que não somente os advindos do Estado.

o custeio e os investimentos necessários ao funcionamento pleno e à expansão das atividades de ensino, pesquisa e extensão, tomando por base os planos plurianuais aprovados pelo Congresso Interno da Comunidade Universitária e, principalmente, o processo de avaliação instrumental. A dotação de verbas destinadas às Universidades deve ser feita globalmente. As verbas destinadas às Universidades públicas devem ser suplementadas automaticamente. Essa suplementação visa cobrir a diferença entre os índices inflacionários previstos e os efetivamente observados no exercício. As atividades de extensão e pesquisa não podem ser concebidas como formas de complementação de verbas. (FASUBRA, 1999)

A FASUBRA ressalta a importância da transparência na gestão dos recursos financeiros. Para tanto, a entidade acredita que a universidade deve prestar, periodicamente, contas à sociedade e à comunidade universitária da dotação e aplicação desses recursos. A prestação de contas à comunidade deve ser feita através de mecanismos de controle definidos em cada universidade.

4.4. Autonomia universitária na perspectiva da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES)

A Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições de Ensino Superior foi criada em 23 de maio de 1989. Tem representantes em 55 universidades, 2 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e 2 Centros Federais de Educação tecnológica¹¹.

A associação é composta por três grupos de trabalho: Grupo de Trabalho de Tecnologia da Informação e Comunicação, Grupo de Trabalho de Planos de Saúde e Grupo de Trabalho de Fundações de Apoio. É composta ainda de oito comissões, sendo elas: de Autonomia, de Ciência e Tecnologia, de Desenvolvimento Acadêmico, de Educação à Distância, de Hospitais Universitários, de Orçamento, de Recursos Humanos, de Relações Internacionais.

A associação também conta com algumas comissões. A comissão de autonomia foi criada em 1995 com a finalidade de acompanhar e analisar as diretrizes e a política orçamentária e financeira, bem como de propor alterações e suplementação de forma a garantir o pleno funcionamento das IFES.

A Comissão de Orçamento e Finanças tem buscado, segundo a associação, a partir de levantamento de dados, de estudos específicos e de uma atuação política intensa, seja junto ao MEC, seja ao Congresso Nacional, conduzir suas ações com base em princípios e compromissos que preservem a qualidade das tarefas acadêmicas e administrativas e os preceitos constitucionais de autonomia, de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e de responsabilidade do poder público com o financiamento destas instituições.

A Comissão de Orçamento e Finanças tem atuado nas seguintes tarefas: acompanhamento das propostas orçamentárias das IFES e do MEC; estudos e ações concretas para a definição de critérios de alocação de recursos às IFES; avaliação da situação orçamentária e financeira das IFES e proposição de alterações e suplementações; atuação constante junto ao MEC no encaminhamento de soluções estruturais e conjunturais das IFES no que se refere à programação orçamentária e execução financeira; participação na definição de uma base de

¹¹ Informações retiradas do site oficial da associação: www.andifes.org.br

dados referentes ao programa de custos e de acompanhamento e avaliação das atividades das IFES.

A Andifes acredita na indissociabilidade entre ensino e pesquisa das universidades. Para tanto deveria se ter como ponto de partida uma concepção de universidade laica, republicana gratuita, que associa ensino e pesquisa, comprometida com a formação qualificada dos estudantes.

A associação não acreditava que a universidade brasileira estivesse em crise.

A Universidade é uma conquista da civilização e creio que se enganam os que pensam que esta instituição está em crise. Acontece que, diante de um mundo em transformação, a Universidade igualmente modifica-se, pois é da sua natureza ser uma instituição contemporânea de seu tempo que se expressa nos diferentes lugares com especificidade própria. (PANIZZI, 2001)¹²

Acreditava que a universidade pública brasileira precisava de um projeto, de metas, segundo a entidade, de ações que considerassem o seu papel e a sua expansão como elementos estratégicos de uma proposta de nação.

Esta é a nossa visão e a nossa proposta de Universidade do Século XXI: uma universidade sintonizada com a sociedade, uma universidade parte integrante de um projeto de nação, que democratizando o seu acesso promova a inclusão social duradoura, que por sua qualidade possibilite um diálogo autônomo entre iguais. Esta universidade começa com as questões do dia-a-dia resolvidas: custeio pago, investimento básico garantido e seus professores e técnicos dignamente remunerados. Só assim, podemos efetivamente adentrar com firmeza no século XXI. (PANIZZI, 2001)¹³

A associação destaca que, quanto aos recursos humanos da universidade deveria haver um plano único de carreira docente e de carreira técnico-administrativa, com isonomia de vencimentos pagos com recursos oriundos do

¹² Discurso proferido pela presidente da Andifes, Wraha Maria Panizzi, em nome da entidade, em 25 de novembro de 2001 em Brasília

¹³ Idem

Tesouro Nacional, isto é, piso nacionalmente unificado, no âmbito do Sistema. E a garantia de recomposição dos quadros de pessoal legalmente estabelecido, observada a permanente melhoria de qualificação

Em relação ao financiamento das IFES a entidade acreditava que deveria haver o estabelecimento de regra clara, objetiva e permanente para garantir o financiamento do Sistema de Instituições Federais de Educação Superior. Garantia legal da regularidade das transferências orçamentárias e financeiras pelo

Os recursos, segundo a associação, não seriam suficientes para pagar os gastos totais das IFES. O pagamento de inativos e pensionistas e de precatórios é muito elevado. A implantação de uma autonomia universitária não poderia se efetivar sem que essas despesas sejam transportadas para outra fonte do tesouro que não pode ser a que determina a manutenção e desenvolvimento do ensino.

A Andifes acreditava que seria preciso a instituição legal de ente jurídico próprio, denominado Universidade Pública Federal, integrante da Administração Federal, como forma de organização, titular das prerrogativas de autonomia estabelecidas pelo art. 207 da Constituição Federal.

Para tanto deveria se fazer uma Lei Orgânica das Universidades Federais, sendo lei federal, que deveria conter normas gerais obrigatórias para as Universidades Públicas Federais, estaduais, municipais e as universidades privadas. E esta Lei Orgânica também deveria trazer dispositivos específicos sobre autonomia das universidades públicas.

A associação coloca que a autonomia das universidades deveria ter como titular a comunidade universitária na forma que a lei e as universidades definissem, mantido o princípio da democracia no ensino público. Deveria permitir que a universidade produzisse de forma livre o saber plural, longe das interferências diretas ou indiretas do governo.

A universidade precisaria exercer sua autonomia, segundo a Andifes, mas isso não poderia significar o poder de fazer tudo, uma vez que esta autonomia seria estabelecida pelas competências privativas e exclusivas destinadas as

universidades. Para a Andifes a autonomia que deveria ser conferida á universidade sugeriria a desvinculação do governo, não do Estado.

A associação acreditava que as universidades tinham, garantido pela Constituição, a autonomia para se auto-organizar e se auto-gerir sem a necessidade de uma lei complementar para isso. A associação acreditava na auto-aplicabilidade do artigo 207 da CF. Portanto se posicionando de forma contrária tanto á proposta do MARE quanto ao projeto de lei do MEC.

4.5 A autonomia universitária segundo a União Nacional dos Estudantes (UNE)

A União Nacional dos Estudantes (UNE) foi fundada em 1937 e ao longo de seus 70 anos, marcou presença nos principais acontecimentos políticos, sociais e culturais do Brasil. Desde a luta pelo fim da ditadura do Estado Novo, as Diretas Já até o impeachment do presidente Collor. Durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) apresentou forte resistência às privatizações e ao neoliberalismo que marcou, segundo a UNE, a Era FHC. Para a entidade os estudantes tiveram papel marcante nos anos FHC, sempre defendendo o ensino público de qualidade e democrático.

A UNE apresenta como sendo suas áreas de atuação: Aprovação do Fundeb; Inclusões da sociologia e filosofia; Passe Estudantil; Juventude vai às urnas; Reservas de vagas para a escola pública; Conselho Nacional de Juventude; Relações internacionais: integração Latino-Americana, combate ao imperialismo; e Coordenação dos Movimentos Sociais (CMS).

Ao longo de sua história a União Nacional dos Estudantes (UNE) sempre levantou como uma de suas principais bandeiras a luta pela reforma universitária. Acredita que “a universidade no Brasil sempre esteve intimamente ligada ao projeto das elites brasileiras, ou seja, servindo como espaço de reprodução do seu poder e das desigualdades enraizadas na sociedade”. A UNE sempre reivindicou uma mudança desse quadro. A UNE luta em defesa da universidade pública, democrática, de qualidade e socialmente referenciada.

Já na década de 60, no auge do movimento estudantil brasileiro, a UNE organizava seminários sobre a reforma universitária, no bojo das Reformas de Base encaminhado pelo então presidente João Goulart. Nesses seminários a UNE se propunha a não somente debater os problemas internos da universidade, mas principalmente o papel da universidade na sociedade. Questionava-se a estrutura das universidades e apontava-se a necessidade de seu projeto ter como horizonte a superação dos problemas nacionais.

Mas o movimento de luta por reformas de base no Brasil foi sufocado pelo golpe militar de 1964. Junto com a ditadura, segundo a UNE - além da grande perseguição ao movimento estudantil - veio o retrocesso na estrutura da

universidade. “O acordo MECUSAID, feito pela ditadura militar, implantou os departamentos e definiu regras autoritárias para o funcionamento das instituições de ensino superior”.

Somente com o fim da ditadura militar e com o advento do processo de redemocratização do Brasil é que se pode retomar o projeto de mudanças na estrutura da universidade brasileira, da sonhada reforma universitária. Mas o que a UNE sonhava é que dessa vez, diferentemente da reforma de 68, este processo envolvesse a participação de todos os seguimentos da comunidade universitária.

Contudo a entidade coloca que,

A esperança de uma nova universidade, entretanto, foi esvaziada com a implementação do projeto neoliberal nos anos 90 que desresponsabilizou o Estado com a educação pública. Todas as conquistas democráticas conquistadas até então foram perdidas, como a nova lei de escolha dos dirigentes universitários por consulta, lista triplíce e uma proporcionalidade de 70% para os professores, além do sucateamento que as instituições federais foram submetidas e a proliferação desregulada do ensino privado. (UNE, 1990)

A UNE coloca que para mudar este quadro da universidade brasileira seria necessário um grande processo de reforma, onde as entidades estudantis teriam que ter papel de protagonistas. Isso se daria através da participação ativa dos estudantes nos espaços educativos, como princípio fundamental que abarcasse desde a participação na formulação das políticas públicas de educação, até a vida cotidiana das escolas e universidades. Nunca se esquecendo do tipo de universidade tão sonhando pela entidade, uma universidade que seja pública, democrática, de qualidade e socialmente referenciada.

O primeiro passo para se alcançar uma universidade verdadeiramente democrática, segundo a UNE, seria a eleição direta para reitor com paridade entre a comunidade acadêmica, e paridade em todos os órgãos colegiados, além de estimular a participação da comunidade externa que cerca a universidade, com projetos voltados para esta comunidade.

A UNE também se preocupa com a estrutura interna das universidades. Para ela a “universidade é composta de diversos feudos acadêmicos desconexos entre si”. Para reformar a universidade seria necessário repensar as bases sob a qual ela está erguida. Para isso seria fundamental efetuar a reformulação da sua estrutura interna, da organização acadêmica departamentalizada, extremamente fragmentada.

Seu caráter fragmentado e extremamente voltado à profissionalização é aprofundado com a criação dos departamentos e do incentivo à pesquisa através das agências de fomento à pesquisa, por fora das estruturas de financiamento das universidades, fruto da lógica tecnicista impressa pela Reforma de 68, dos acordos MEC/USAID, e que permanece até hoje. (UNE, 1990)

Seria preciso propiciar uma educação que apresentasse uma visão global sobre os processos e sobre o próprio conhecimento. Para tanto seria necessário romper com as amarras da estrutura departamental, o que possibilitaria o entrelaçamento de áreas do saber e a descoberta de novas possibilidades de produção científica.

A UNE ainda apresenta como uma de suas principais preocupações a garantia da qualidade do ensino, através do tripé ensino-pesquisa-extensão. Assim se colocaria a universidade brasileira a serviço de sua missão enquanto “elemento estruturante de projeto de desenvolvimento econômico-social soberano através da produção científica e tecnológica e elemento gerador de uma sociedade mais justa”.

A produção acadêmica também deveria ser elemento central na construção de uma universidade democrática - pois esta teria uma função social importante - juntamente com a pesquisa, que deveria ser voltada para as demandas da sociedade.

Seria preciso elevar o número de cientistas, ampliar a infra-estrutura para a pesquisa através de aquisição de equipamentos, apoiar o pesquisador e os estudantes, criar laboratórios nacionais e centros temáticos de pesquisa em assuntos estratégicos para o desenvolvimento definido pelo Estado.

Para que o quadro da pesquisa científica em nossas universidades possa mudar, a UNE apresenta as seguintes propostas:

- Ampliação e aperfeiçoamento do sistema de pós-graduação para formar recursos humanos voltados às necessidades de desenvolvimento tecnológico do país;
- Incentivo à criação de pólos regionais de alta tecnologia;
- Reforço do ensino de matemática e de ciências na educação básica com ênfase nas atividades de laboratório;
- Criação de instituições de pesquisa científica e tecnológica para a execução de projetos Estratégicos

Mas para que isso se concretize a UNE ressalta a necessidade de um financiamento adequado e robusto para a universidade brasileira, com o Estado se responsabilizando por este, não só para o seu fortalecimento e ampliação, mas também para a garantia do exercício pleno da autonomia da universidade.

Nas universidades públicas discutir autonomia plena, segundo a UNE, nos remete a necessidade de existir um financiamento regular e público destas instituições. Uma vez que a autonomia defendida é a “de ‘gestão’ financeira a partir do orçamento global, reafirmando o compromisso do Estado com a manutenção do sistema público de educação”.

Para a UNE o financiamento é um dos pontos centrais para a mudança estrutural das universidades. Para que a universidade possa ser autônoma seria necessário a garantia de grandes investimentos por parte do Poder Público, garantia de uma política de Estado para financiamento, que fosse estável e independente das políticas de governo. A UNE defende também que esse orçamento seja global, “garantindo a flexibilidade na execução orçamentária e autonomia da universidade”.

Outro ponto de extrema importância para a garantia da autonomia universitária, segundo a concepção da UNE, seria acabar com as fundações de apoio. Estas estariam trazendo para a universidade forte influência do capital

privado. “Essas fundações privadas se apropriam dos espaços públicos, dos recursos humanos e do conhecimento produzido a serviço da iniciativa privada”.

A autonomia, de acordo com a UNE, estaria intimamente ligada aos objetivos de elevação cultural, econômico e social da nação. E para alcançar tais objetivos outro princípio previsto no artigo 207 de nossa Constituição, deveria ser respeitado, o da indissociabilidade entre ensino-pesquisa-extensão. Somente deste modo às atividades universitárias teriam vinculação concreta com os problemas da sociedade.

O conceito de autonomia para as instituições universitárias, de acordo como pensamento da UNE, só é plenamente possível se a tomada de decisão no seu interior for reflexo de mecanismos mais avançados de debate, que envolva todos os segmentos da comunidade acadêmica e a própria sociedade.

A Universidade para cumprir sua missão de produção, democratização e difusão do saber, do desenvolvimento científico e tecnológico, necessita de plena autonomia para definir o seu projeto didático-pedagógico, gerir a instituição e para promover o livre debate de idéias, somente possível em ambiente democrático. UNE, 1990)

A UNE apresenta as seguintes propostas para que à autonomia universitária se concretize:

-Garantia de autonomia didática, científica, pedagógica, de gestão financeira, administrativa e patrimonial, regulamentando o artigo 207 da Constituição Federal;

-Seguir o princípio da indissociabilidade entre ensino-pesquisa-extensão e garantia de liberdade de pensamento, produção e transmissão do saber;

-Restrição total do capital estrangeiro nas universidades pagas;

-Auditoria e regulamentação sobre as fundações privadas de apoio, tendo como consequência a sua extinção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi possível perceber que, ao longo da década de 90, no chamado “octênio” FHC, a autonomia foi tratada pelo governo, em sua reforma da educação superior, não como um direito garantido por lei¹⁴, mas sim como uma concessão do Estado.

No bojo da Reforma Administrativa do Estado, a autonomia universitária foi tratada como objeto de barganha. O governo propunha que ela fosse garantida, mas somente para as instituições que assinassem um contrato de gestão, com o próprio governo. Em troca da concessão da autonomia, as universidades deveriam buscar outras fontes de financiamento. Ou seja, ao mesmo tempo em que se proporcionava às universidades a tão sonhada autonomia, clamada por décadas, o Estado se desobrigava de financiar a educação superior.

Outro ponto merece destaque. Tanto no Projeto de Lei do MEC quanto na proposta do MARE, a autonomia, na sua dimensão financeira passava a ser tratada sob outra perspectiva, diferente daquela que constava no artigo 207. Enquanto na Constituição Federal a autonomia era de gestão financeira, ou seja, as universidades deveriam gerir os recursos advindos do Estado, somente a autonomia financeira, se destacava na proposta governamental. Logo, as universidades se veriam obrigadas a buscar outras fontes de recursos para aí sim, poderem geri-los da forma que quisessem. As universidades seriam assim obrigadas a diversificar suas fontes de financiamento, na medida em que os recursos provenientes do Estado, já não mais garantiriam o seu financiamento.

Não podemos pensar a autonomia como uma idéia desvinculada dos meios financeiros necessários para garanti-la. Ora seria muito fácil garantir autonomia nesses moldes, pois a autonomia que seria concedida à universidade acabaria se tornando um meio de o governo se descompromissar de financiar o ensino superior. Nesse sentido as críticas da sociedade civil organizada, sobretudo das entidades docentes e de servidores foram veementemente denunciadoras das intenções governamentais. Em meu entendimento esse posicionamento das entidades foi fundamental, pois a autonomia é indiscutivelmente primordial para nossas

¹⁴ A autonomia das universidades está prevista tanto na Constituição Federal, em seu artigo 207, quanto na Lei no 9.394/96 (LDB)

universidades, mas não pode ser obtida à custa do financiamento do Estado, que, aliás, é sua obrigação prevista no artigo 212 da Constituição Federal.

Outro ponto a ser destacado nesse panorama seria a questão da auto-aplicabilidade do artigo 207. Este foi um ponto de impasse entre os atores que estavam envolvidos no debate da época. Enquanto o MEC julgava que os termos do artigo 207 da Constituição Federal não seriam auto-aplicáveis havendo, portanto, necessidade de uma Emenda Constitucional e a edição, posteriormente de uma Lei Orgânica para melhor definir a questão da autonomia universitária, a maioria dos setores da comunidade acadêmica, incluindo ANDES-SN e ANDIFES julgavam não haver necessidade de Emenda ou Lei complementar, pois a Constituição, que é a lei maior, já regulamentaria a autonomia. Penso ser esse um ponto fundamental no impasse para regulamentar a autonomia universitária no Brasil, e que impossibilitou a sua implementação.

Através deste trabalho, foi possível conhecer o posicionamento dos atores sociais¹⁵ sobre a questão da autonomia universitária, ou da forma como eles a compreendem. E foi possível também verificar a falta de consenso dos atores acerca do conceito de autonomia que deveria ser implementada.

Apesar de a maioria dos atores concordarem que o artigo 207 deveria ser auto-aplicável, na prática, constatou-se que cada ator acabava por privilegiar determinadas dimensões da autonomia em seu discurso e documentos. Parece paradoxal querer que a autonomia universitária seja regulamentada nos moldes deste artigo e privilegiar uma dimensão dela, uma vez que o artigo trata de quatro dimensões sem fazer distinção entre elas. Na medida em que cada ator desse processo vê a autonomia de uma forma, cada um contempla ou prioriza mais uma determinada dimensão, tornando a tarefa de implementá-la extremamente difícil.

¹⁵ Foram analisadas, para fins desta pesquisa, as propostas sobre autonomia de cinco atores: ANDES-SN (representando os docentes); ANDIFES (representando os dirigentes das instituições federais de ensino superior); FASUBRA (representando os servidores técnico-administrativos); UNE (representando os discentes), NUPES (como representando acadêmico) e Governo Federal (através do Projeto de Reforma do MARE e do Projeto de Lei do MEC)

Foi possível constatar que o NUPES apesar de citar a importância da autonomia administrativa e financeira, se deteve bastante na questão da autonomia de pesquisa. Dimensão inclusive que não aparece no artigo 207 na Constituição Federal. E por isso a proposta apresentada pelo NUPES sustentava que deveria haver uma lei complementar que regulamentasse a autonomia.

Já o ANDES-SN conseguiu aprofundar o debate sobre as quatro dimensões da autonomia. Inclusive apresentando propostas para cada uma dessas dimensões. A entidade acreditava que a autonomia prevista no texto constitucional era bastante por si só, sem que houvesse necessidade de uma regulamentação por lei ordinária.

Em relação à concepção de autonomia da FASUBRA foi possível constatar que houve predomínio das dimensões administrativa e de gestão financeira em seus documentos e artigos. A entidade acreditava na auto-aplicabilidade do artigo 207 da CF.

A ANDIFES se deteve mais na discussão acerca da dimensão administrativa da autonomia universitária. A entidade acreditava que a autonomia universitária não necessitava de uma lei complementar ou emenda constitucional para ser implementada, mas que uma Lei Orgânica das Universidades Públicas poderia ser interessante para traçar os limites da autonomia nas universidades.

Em relação ao posicionamento da UNE, foi possível perceber uma forte tendência a valorização das dimensões financeira e didático-científica da autonomia universitária. A entidade não se posicionou acerca da auto-aplicabilidade do artigo 207.

Outro ponto de divergência que pôde ser verificado, diz respeito à indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, que também está prevista no artigo 207 da Constituição Federal.

O NUPES, em sua proposta, acreditava que esta indissociabilidade não deveria existir. Em sua visão apenas algumas universidades deveriam, e poderiam ser capazes, de se dedicar à pesquisas, criando assim centros de excelência, sendo que a maioria das instituições deveriam se dedicar somente ao ensino. Tanto o

ANDES-SN, FASUBRA, ANDIFES, quanto a UNE acreditavam que esta indissociabilidade deveria ser mantida.

Foi possível constatar, portanto, uma falta de consenso dos atores acerca de quais dimensões da autonomia deveriam ser regulamentadas, ou se a autonomia universitária deveria ser regulamentada nos moldes do artigo 207. Também aparece a falta de consenso acerca da necessidade ou não de se regulamentar a autonomia através de uma lei complementar ou emenda constitucional e da indissociabilidade entre ensino pesquisa e extensão.

É preciso que os atores tenham consciência que esse processo de regulamentar a autonomia universitária jamais poderia ser completo, se não se repensasse também o conceito de autonomia. Ou pelo menos tentar se chegar a um consenso sobre suas delimitações.

Esse é, para mim, um dos grandes impasses na década de 90 em relação à autonomia universitária, a falta de consenso. E então pude esclarecer melhor a dúvida que tinha ao iniciar este trabalho: porque, após mais de vinte anos da promulgação da Constituição Federal, após tanto debate, tantas discussões, grupos de trabalhos criados para debater esse tema, documentos redigidos pelas entidades, proposta de emenda constitucional, de lei complementar, a tão sonhada autonomia não foi de fato implementada? A falta de consenso de seus atores sobre o que seja a autonomia e qual dimensão querem dela, contribuiu muito para este quadro.

Há muito ainda a ser estudado sobre esta temática. Sobre o que há por trás, ou quais outros motivos haveriam, para que a autonomia universitária não fosse implementada durante tantos anos. O que pode ser um tema interessante para futuros estudos. Sobretudo acerca de quais foram às razões para esta falta de consenso entre os atores sociais.

Começamos a vislumbrar, enfim a implementação da tão sonhada autonomia neste ano de 2010. O Presidente Luís Inácio Lula da Silva assinou, no dia 19 do mês

de julho três decretos¹⁶ que tratam da autonomia universitária. Seria interessante conhecer como estes decretos foram concebidos, se houve debates na comunidade acadêmica, se os atores participaram deste processo. Diferentemente dos anos 90, no governo Lula não houve grande veiculação na mídia de possíveis debates e do envolvimento do meio acadêmico. Outro estudo interessante seria ver o real impacto destes decretos nas universidades, o que mudará a partir deles no cotidiano de nossas instituições.

Espero poder ter a felicidade de vivenciar, quem sabe daqui a poucos anos, a realidade de uma universidade verdadeiramente autônoma e de qualidade. Que a tão sonhada, debatida e reivindicada autonomia universitária saia dos debates e embates políticos e possa ser vivenciada por nós.

ANEXOS

16 **DECRETO Nº 7.232, que** Dispõe sobre os quantitativos de lotação dos cargos dos níveis de classificação "C", "D" e "E" integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação; **DECRETO Nº 7.233, que** Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, e dá outras providências; e o **DECRETO Nº 7.234 que** Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES.

Anexo I

Entrevista, por meio eletrônico, enviada ao atores

Meu nome é Flávia de Freitas, sou mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e o meu tema de pesquisa é "O debate sobre autonomia universitária nos anos noventa", sob a orientação do Professor Doutor Eduardo Magrone.

(Caso queira confirmar estas informações, por favor entre em contato com PPGE da UFJF - tel: (32) 2102-3665, e-mail:ppge@ufjf.edu.br)

Considerando a relevância de seu papel, ao longo dos anos noventa, tanto nos debates sobre autonomia universitária, como na ação política que definiu algumas das orientações atuais do Ensino Superior brasileiro, a sua contribuição para esta pesquisa seria de extrema importância para esclarecer muitos aspectos do objeto pesquisado. Por isso gostaria de contar com a sua colaboração, respondendo ao pequeno questionário abaixo:

1- Em seu entendimento, no contexto de desenvolvimento do Ensino Superior no Brasil, como, em linhas gerais, se poderia definir a autonomia universitária?

2- Em sua opinião, ao longo dos anos noventa, houve avanços na compreensão da comunidade acadêmica sobre a autonomia universitária? Em caso afirmativo, quais foram os principais avanços? Em caso contrário, que fator(es) impediu(ram) um maior esclarecimento sobre esta questão?

3- Na época, quais foram, no seu entender, os principais fatores que impediram a formação de um consenso, ou convergência de opiniões no seio da comunidade acadêmica brasileira acerca da autonomia universitária?

4- Observando o contexto atual de atuação das Instituições de Ensino Superior brasileiras, em seu ponto de vista, pode-se dizer que elas hoje exercem a sua autonomia? Em caso de resposta afirmativa ou negativa, por favor, justifique a sua resposta.

5- Em relação á controvérsia sobre a regulamentação da autonomia universitária, o sr.(a) acredita ser necessária uma lei complementar para regulamentar a autonomia, ou o artigo 207 da Constituição Federal seria suficiente?

Desde de já agradeço pela atenção e colaboração.

Obs: Gostaria de saber se haveria interesse do sr.(a) em receber uma cópia digital da dissertação, logo após a sua defesa.

Anexo II

Decreto 1738/95 | Decreto Nº 1.738, de 8 de dezembro de 1995

Institui, no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, o Conselho de Reforma do Estado, e dá outras providências.

PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, da Constituição, DECRETA:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, o Conselho de Reforma do Estado, de caráter consultivo, com a finalidade de proceder a debates e oferecer sugestões à Câmara de Reforma do Estado, nos assuntos relativos à reforma do aparelho do Estado.

Parágrafo único. O Conselho de Reforma do Estado compõe-se de doze membros, de notável saber e ilibada reputação, designado pelo Presidente da República para mandato de três anos, permitida uma recondução.

Art. 2º O Presidente do Conselho de Reforma do Estado será escolhido pelo Presidente da República entre seus membros e terá voto de qualidade.

Art. 3º Participarão das reuniões do Conselho de Reforma do Estado o titular do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, do Planejamento e Orçamento, da Fazenda, o Subchefe-Executivo da Casa Civil da Presidência da República, o Secretário da Reforma do Estado e o Secretário do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado responsável pelo apoio técnico e administrativo ao Conselho.

§ 1º O Conselho poderá convidar, para participar de suas reuniões, Secretários-Executivos de outros Ministérios e representantes das entidades da Administração Pública Federal, quando o assunto objeto de deliberação for pertinente às suas respectivas áreas e atribuições.

§ 2º Conforme a natureza do assunto em apreciação, poderão ser convidadas, também, autoridades estaduais e municipais para participar das reuniões do Conselho.

Art. 4º O Conselho de Reforma do Estado contará com o apoio técnico, administrativo e financeiro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

Art. 5º A participação como membro do Conselho de Reforma do Estado não compreenderá remuneração de qualquer espécie, sendo considerada prestação de serviço público relevante.

Parágrafo único. Será permitida despesa com diárias e passagens, em caso de deslocamento de membros do Conselho para participar das reuniões, convocadas na forma do seu regimento interno.

Art. 6º O regimento interno do Conselho de Reforma do Estado será aprovado pela Câmara da Reforma do Estado.

Art. 7º Na composição inicial do Conselho de Reforma do Estado, o mandato de um terço dos membros será de um ano, o de outro terço de dois anos e o do último terço de três anos, de forma a possibilitar a renovação anual de um terço dos Conselheiros.

Parágrafo único. Compete ao Conselho de Reforma do Estado, na primeira reunião subsequente ao da nomeação dos Conselheiros referidos neste artigo, deliberar sobre os prazos de duração dos respectivos mandatos.

Art. 8º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 8 de dezembro de 1995; 174º da Independência e 107º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Luiz Carlos Bresser Pereira

LEI Nº 9.637, DE 15 DE MAIO DE 1998.

Conversão da MPv nº 1.648-7, de 1998

Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I
DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Seção I
Da Qualificação

Art. 1º O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.

Art. 2º São requisitos específicos para que as entidades privadas referidas no artigo anterior habilitem-se à qualificação como organização social:

I-comprovar o registro de seu ato constitutivo, dispondo sobre:

- a) natureza social de seus objetivos relativos à respectiva área de atuação;
- b) finalidade não-lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;
- c) previsão expressa de a entidade ter, como órgãos de deliberação superior e de direção, um conselho de administração e uma diretoria definidos nos termos do estatuto, asseguradas àquele composição e atribuições normativas e de controle básicas previstas nesta Lei;
- d) previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de representantes do Poder Público e de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral;
- e) composição e atribuições da diretoria;
- f) obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial da União, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão;
- g) no caso de associação civil, a aceitação de novos associados, na forma do estatuto;
- h) proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese, inclusive em razão de desligamento, retirada ou falecimento de associado ou membro da entidade;
- i) previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito da União, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, na proporção dos recursos e bens por estes alocados;

II-haver aprovação, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social, do Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado.

Seção II

Do Conselho de Administração

Art. 3º O conselho de administração deve estar estruturado nos termos que dispuser o respectivo estatuto, observados, para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, os seguintes critérios básicos:

I-ser composto por:

a) 20 a 40% (vinte a quarenta por cento) de membros natos representantes do Poder Público, definidos pelo estatuto da entidade;

b) 20 a 30% (vinte a trinta por cento) de membros natos representantes de entidades da sociedade civil, definidos pelo estatuto;

c) até 10% (dez por cento), no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou os associados;

d) 10 a 30% (dez a trinta por cento) de membros eleitos pelos demais integrantes do conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral;

e) até 10% (dez por cento) de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto;

II-os membros eleitos ou indicados para compor o Conselho devem ter mandato de quatro anos, admitida uma recondução;

III-os representantes de entidades previstos nas alíneas "a" e "b" do inciso I devem corresponder a mais de 50% (cinquenta por cento) do Conselho;

IV-o primeiro mandato de metade dos membros eleitos ou indicados deve ser de dois anos, segundo critérios estabelecidos no estatuto;

V-o dirigente máximo da entidade deve participar das reuniões do conselho, sem direito a voto;

VI-o Conselho deve reunir-se ordinariamente, no mínimo, três vezes a cada ano e, extraordinariamente, a qualquer tempo;

VII-os conselheiros não devem receber remuneração pelos serviços que, nesta condição, prestarem à organização social, ressalvada a ajuda de custo por reunião da qual participem;

VIII-os conselheiros eleitos ou indicados para integrar a diretoria da entidade devem renunciar ao assumirem funções executivas.

Art. 4º Para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, devem ser atribuições privativas do Conselho de Administração, dentre outras:

I-fixar o âmbito de atuação da entidade, para consecução do seu objeto;

II-aprovar a proposta de contrato de gestão da entidade;

III-aprovar a proposta de orçamento da entidade e o programa de investimentos;

IV-designar e dispensar os membros da diretoria;

V-fixar a remuneração dos membros da diretoria;

VI-aprovar e dispor sobre a alteração dos estatutos e a extinção da entidade por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros;

VII-aprovar o regimento interno da entidade, que deve dispor, no mínimo, sobre a estrutura, forma de gerenciamento, os cargos e respectivas competências;

VIII-aprovar por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros, o regulamento próprio contendo os procedimentos que deve adotar para a contratação de obras, serviços, compras e alienações e o plano de cargos, salários e benefícios dos empregados da entidade;

IX-aprovar e encaminhar, ao órgão supervisor da execução do contrato de gestão, os relatórios gerenciais e de atividades da entidade, elaborados pela diretoria;

X-fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e aprovar os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais da entidade, com o auxílio de auditoria externa.

Seção

III

Do Contrato de Gestão

Art. 5º Para os efeitos desta Lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º.

Art. 6º O contrato de gestão, elaborado de comum acordo entre o órgão ou entidade supervisora e a organização social, discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social.

Parágrafo único. O contrato de gestão deve ser submetido, após aprovação pelo Conselho de Administração da entidade, ao Ministro de Estado ou autoridade supervisora da área correspondente à atividade fomentada.

Art. 7º Na elaboração do contrato de gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e, também, os seguintes preceitos:

I- especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;

II-a estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções.

Parágrafo único. Os Ministros de Estado ou autoridades supervisoras da área de atuação da entidade devem definir as demais cláusulas dos contratos de gestão de que sejam signatários.

SeçãoIV

Da Execução e Fiscalização do Contrato de Gestão

Art. 8º A execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada.

§1º A entidade qualificada apresentará ao órgão ou entidade do Poder Público supervisora signatária do contrato, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro.

§2º Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão devem ser analisados, periodicamente, por comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação.

§3º A comissão deve encaminhar à autoridade supervisora relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.

Art. 9º Os responsáveis pela fiscalização da execução do contrato de gestão, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública por organização social, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Art. 10. Sem prejuízo da medida a que se refere o artigo anterior, quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União ou à Procuradoria da entidade para que requeira ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilícitamente ou causado dano ao patrimônio público.

§1º O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações mantidas pelo demandado no País e no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

§3º Até o término da ação, o Poder Público permanecerá como depositário e gestor dos bens e valores seqüestrados ou indisponíveis e velará pela continuidade das atividades sociais da entidade.

Seção V

Do Fomento às Atividades Sociais

Art. 11. As entidades qualificadas como organizações sociais são declaradas como entidades de interesse social e utilidade pública, para todos os efeitos legais.

Art. 12. Às organizações sociais poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão.

§1º São assegurados às organizações sociais os créditos previstos no orçamento e as respectivas liberações financeiras, de acordo com o cronograma de desembolso previsto no contrato de gestão.

§2º Poderá ser adicionada aos créditos orçamentários destinados ao custeio do contrato de gestão parcela de recursos para compensar desligamento de servidor cedido, desde que haja justificativa expressa da necessidade pela organização social.

§3º Os bens de que trata este artigo serão destinados às organizações sociais, dispensada licitação, mediante permissão de uso, consoante cláusula expressa do contrato de gestão.

Art. 13. Os bens móveis públicos permitidos para uso poderão ser permutados por outros de igual ou maior valor, condicionado a que os novos bens integrem o patrimônio da União.

Parágrafo único. A permuta de que trata este artigo dependerá de prévia avaliação do bem e expressa autorização do Poder Público.

Art. 14. É facultado ao Poder Executivo a cessão especial de servidor para as organizações sociais, com ônus para a origem.

§1º Não será incorporada aos vencimentos ou à remuneração de origem do servidor cedido qualquer vantagem pecuniária que vier a ser paga pela organização social.

§2º Não será permitido o pagamento de vantagem pecuniária permanente por organização social a servidor cedido com recursos provenientes do contrato de gestão, ressalvada a hipótese de adicional relativo ao exercício de função temporária de direção e assessoria.

§ 3º O servidor cedido perceberá as vantagens do cargo a que fizer juz no órgão de origem, quando ocupante de cargo de primeiro ou de segundo escalão na organização social.

Art. 15. São extensíveis, no âmbito da União, os efeitos dos arts. 11 e 12, §3º, para as entidades qualificadas como organizações sociais pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, quando houver reciprocidade e desde que a legislação local não contrarie os preceitos desta Lei e a legislação específica de âmbito federal.

Seção VI Da Desqualificação

Art. 16. O Poder Executivo poderá proceder à desqualificação da entidade como organização social, quando constatado o descumprimento das disposições contidas no contrato de gestão.

§1º A desqualificação será precedida de processo administrativo, assegurado o direito de ampla defesa, respondendo os dirigentes da organização social, individual e solidariamente, pelos danos ou prejuízos decorrentes de sua ação ou omissão.

§2º A desqualificação importará reversão dos bens permitidos e dos valores entregues à utilização da organização social, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

CAPÍTULO II DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 17. A organização social fará publicar, no prazo máximo de noventa dias contado da assinatura do contrato de gestão, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público.

Art. 18. A organização social que absorver atividades de entidade federal extinta no âmbito da área de saúde deverá considerar no contrato de gestão, quanto ao atendimento da comunidade, os princípios do Sistema Único de Saúde, expressos no art. 198 da Constituição Federal e no art. 7º da [Lei 8.080](#), de 19 de setembro de 1990.

Art. 19. As entidades que absorverem atividades de rádio e televisão educativa poderão receber recursos e veicular publicidade institucional de entidades de direito público ou privado, a título de

apoio cultural, admitindo-se o patrocínio de programas, eventos e projetos, vedada a veiculação remunerada de anúncios e outras práticas que configurem comercialização de seus intervalos. (Regulamento)

Art. 20. Será criado, mediante decreto do Poder Executivo, o Programa Nacional de Publicização - PNP, com o objetivo de estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União, que atuem nas atividades referidas no art. 1º, por organizações sociais, qualificadas na forma desta Lei, observadas as seguintes diretrizes:

I-ênfase no atendimento do cidadão-cliente;

II-ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados;

III-controle social das ações de forma transparente.

Art. 21. São extintos o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, integrante da estrutura do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, e a Fundação Roquette Pinto, entidade vinculada à Presidência da República.

§1º Competirá ao Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado supervisionar o processo de inventário do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, a cargo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, cabendo-lhe realizá-lo para a Fundação Roquette Pinto.

§2º No curso do processo de inventário da Fundação Roquette Pinto e até a assinatura do contrato de gestão, a continuidade das atividades sociais ficará sob a supervisão da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

§3º É o Poder Executivo autorizado a qualificar como organizações sociais, nos termos desta Lei, as pessoas jurídicas de direito privado indicadas no Anexo I, bem assim a permitir a absorção de atividades desempenhadas pelas entidades extintas por este artigo.

§4º Os processos judiciais em que a Fundação Roquette Pinto seja parte, ativa ou passivamente, serão transferidos para a União, na qualidade de sucessora, sendo representada pela Advocacia-Geral da União.

Art. 22. As extinções e a absorção de atividades e serviços por organizações sociais de que trata esta Lei observarão os seguintes preceitos:

I-os servidores integrantes dos quadros permanentes dos órgãos e das entidades extintos terão garantidos todos os direitos e vantagens decorrentes do respectivo cargo ou emprego e integrarão quadro em extinção nos órgãos ou nas entidades indicados no Anexo II, sendo facultada aos órgãos e entidades supervisoras, ao seu critério exclusivo, a cessão de servidor, irrecusável para este, com ônus para a origem, à organização social que vier a absorver as correspondentes atividades, observados os §§ 1º e 2º do art. 14;

II-a desativação das unidades extintas será realizada mediante inventário de seus bens imóveis e de seu acervo físico, documental e material, bem como dos contratos e convênios, com a adoção de providências dirigidas à manutenção e ao prosseguimento das atividades sociais a cargo dessas unidades, nos termos da legislação aplicável em cada caso;

III-os recursos e as receitas orçamentárias de qualquer natureza, destinados às unidades extintas, serão utilizados no processo de inventário e para a manutenção e o financiamento das atividades sociais até a assinatura do contrato de gestão;

IV-quando necessário, parcela dos recursos orçamentários poderá ser reprogramada, mediante crédito especial a ser enviado ao Congresso Nacional, para o órgão ou entidade supervisora dos contratos de gestão, para o fomento das atividades sociais, assegurada a liberação periódica do respectivo desembolso financeiro para a organização social;

V-encerrados os processos de inventário, os cargos efetivos vagos e os em comissão serão considerados extintos;

VI-a organização social que tiver absorvido as atribuições das unidades extintas poderá adotar os símbolos designativos destes, seguidos da identificação "OS".

§1º A absorção pelas organizações sociais das atividades das unidades extintas efetivar-se-á mediante a celebração de contrato de gestão, na forma dos arts. 6º e 7º.

§2º Poderá ser adicionada às dotações orçamentárias referidas no inciso IV parcela dos recursos decorrentes da economia de despesa incorrida pela União com os cargos e funções comissionados existentes nas unidades extintas.

Art. 23. É o Poder Executivo autorizado a ceder os bens e os servidores da Fundação Roquette Pinto no Estado do Maranhão ao Governo daquele Estado.

Art. 24. São convalidados os atos praticados com base na [Medida Provisória 1.648-7](#), de 23 de abril de 1998.

Art. 25. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 15 de maio de 1998; 177º da Independência e 110º da República.

FERANDO HENRIQUE CARDOSO

Pedro Malan

Paulo Paiva

José Israel Vargas

Luiz Carlos Bresser Pereira

Clovis de Barros Carvalho

Anexo IV

LEI 9192/95 - PROCESSO DE ESCOLHA DOS DIRIGENTES UNIVERSITÁRIOS - REGULAMENTO

LEI Nº 9.192, DE 21 DE DEZEMBRO DE 1995.

Regulamento

Altera dispositivos da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que regulamentam o processo de escolha dos dirigentes universitários.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O art. 16 da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, com as alterações introduzidas pela Lei nº 6.420, de 3 de junho de 1977, e pela Lei nº 7.177, de 19 de dezembro de 1983, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 16. A nomeação de Reitores e Vice-Reitores de universidades, e de Diretores e Vice-Diretores de unidade universitárias e de estabelecimentos isolados de ensino superior obedecerá ao seguinte:

I - o Reitor e o Vice-Reitor de universidade federal serão nomeados pelo Presidente da República e escolhidos entre professores dos dois níveis mais elevados da carreira ou que possuam título de doutor, cujos nomes figurem em listas tríplexes organizadas pelo respectivo colegiado máximo, ou outro colegiado que o englobe, instituído especificamente para este fim, sendo a votação uninominal;

II - os colegiados a que se refere o inciso anterior, constituídos de representantes dos diversos segmentos da comunidade universitária e da sociedade, observarão o mínimo de setenta por cento de membros do corpo docente no total de sua composição;

III - em caso de consulta prévia à comunidade universitária, nos termos estabelecidos pelo colegiado máximo da instituição, prevalecerão a votação uninominal e o peso de setenta por cento para a manifestação do pessoal docente em relação à das demais categorias;

IV - os Diretores de unidades universitárias federais serão nomeados pelo Reitor, observados os mesmos procedimentos dos incisos anteriores;

V - o Diretor e o Vice-Diretor de estabelecimento isolado de ensino superior mantido pela União, qualquer que seja sua natureza jurídica, serão nomeados pelo Presidente da República, escolhidos em lista tríplex preparada pelo respectivo colegiado máximo, observado o disposto nos incisos I, II e III;

VI - nos casos em que a instituição ou a unidade não contar com docentes, nos dois níveis mais elevados da carreira ou que possuam título de doutor, em número suficiente para comporem as listas tríplexes, estas serão completadas com docentes de outras unidades ou instituições;

VII - os dirigentes de universidades ou estabelecimentos isolados particulares serão escolhidos na forma dos respectivos estatutos e regimentos;

VIII - nos demais casos, o dirigente será escolhido conforme estabelecido pelo respectivo sistema de ensino.

Parágrafo único. No caso de instituição federal de ensino superior, será de quatro anos o mandato dos dirigentes a que se refere este artigo, sendo permitida uma única recondução ao mesmo cargo, observado nos demais casos o que dispuserem os respectivos estatutos ou regimentos, aprovados na forma da legislação vigente, ou conforme estabelecido pelo respectivo sistema de ensino."

Art. 2º A recondução prevista no parágrafo único do art. 16 da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, a que se refere o art. 1º desta Lei, será vedada aos atuais ocupantes dos cargos expressos no citado dispositivo. (Revogado pela Lei nº 9.640, de 1998)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação

Art. 4º Revogam-se as Leis nºs 6.420, de 3 de junho de 1977, e 7.177, de 19 de dezembro de 1983.

Brasília, 21 de dezembro de 1995; 174º da Independência e 107º da República

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Paulo Renato Souza

Anexo V

Lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995

Altera dispositivos da Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA: Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Os arts. 6º, 7º, 8º e 9º da Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 6º O Ministério da Educação e do Desporto exerce as atribuições do poder público federal em matéria de educação, cabendo-lhe formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem.

§ 1º No desempenho de suas funções, o Ministério da Educação e do Desporto contará com a colaboração do Conselho Nacional de Educação e das Câmaras que o compõem.

§ 2º Os conselheiros exercem função de interesse público relevante, com precedência sobre quaisquer outros cargos públicos de que sejam titulares e quando convocados, farão jus a transporte, diárias e jetons de presença a serem fixados pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.

§ 3º O ensino militar será regulado por lei especial.

§ 4º (VETADO)

Art. 7º O Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional. (Alterado pela Lei 9870/99)

§ 1º Ao Conselho Nacional de Educação, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei, compete:

- a) subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação;
- b) manifestar-se sobre questões que abranjam mais de um nível ou modalidade de ensino;
- c) assessorar o Ministério da Educação e do Desporto no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino, especialmente no que diz respeito à integração dos seus diferentes níveis e modalidades;
- d) emitir parecer sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto;
- e) manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal;
- f) analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidades de ensino;
- g) elaborar o seu regimento, a ser aprovado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.

§ 2º O Conselho Nacional de Educação reunir-se-á ordinariamente a cada dois meses e suas Câmaras, mensalmente e, extraordinariamente, sempre que convocado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.

§ 3º O Conselho Nacional de Educação será presidido por um de seus membros, eleito por seus pares para mandato de dois anos, vedada a reeleição imediata.

§ 4º O Ministro de Estado da Educação e do Desporto presidirá as sessões a que comparecer.

Art. 8º A Câmara de Educação Básica e a Câmara de Educação Superior serão constituídas cada uma, por doze conselheiros, sendo membros natos, na Câmara de Educação Básica, o Secretário de Educação Fundamental e na Câmara de Educação Superior, o Secretário de Educação Superior, ambos do Ministério da Educação e do Desporto e nomeados pelo Presidente da República.

§ 1º A escolha e nomeação dos conselheiros será feita pelo Presidente da República, sendo que pelo menos a metade, obrigatoriamente, dentre os indicados em listas elaboradas especialmente para cada Câmara, mediante consulta a entidades da sociedade civil, relacionadas às áreas de atuação dos respectivos colegiados.

§ 2º Para a Câmara de Educação Básica a consulta envolverá, necessariamente, indicações formuladas por entidades nacionais, públicas e particulares, que congreguem os docentes, dirigentes de instituições de ensino e os Secretários de Educação dos Municípios, dos Estados e do Distrito Federal.

§ 3º Para a Câmara de Educação Superior a consulta envolverá, necessariamente, indicações formuladas por entidades nacionais, públicas e particulares, que congreguem os reitores de universidades, diretores de instituições isoladas, os docentes, os estudantes e segmentos representativos da comunidade científica.

§ 4º A indicação, a ser feita por entidades e segmentos da sociedade civil, deverá incidir sobre brasileiro de reputação ilibada, que tenham prestado serviços relevantes à educação à ciência e à cultura.

§ 5º Na escolha dos nomes que comporão as Câmaras, o Presidente da República levará em conta a necessidade de estarem representadas todas as regiões do país e as diversas modalidades de ensino, de acordo com a especificidade de cada colegiado.

§ 6º Os conselheiros terão mandato de quatro anos, permitida uma recondução para o período imediatamente subsequente, havendo renovação de metade das Câmaras a cada dois anos, sendo que, quando da constituição do Conselho, metade de seus membros serão nomeados com mandato de dois anos.

§ 7º Cada Câmara será presidida por um conselheiro escolhido por seus pares, vedada a escolha do membro nato, para mandato de um ano, permitida uma única reeleição imediata.

Art. 9º As Câmaras emitirão pareceres e decidirão, privativa e autonomamente, os assuntos a elas pertinentes, cabendo, quando for o caso, recurso ao Conselho pleno.

§ 1º São atribuições da Câmara de Educação Básica:

- a) examinar os problemas da educação infantil, do ensino fundamental, da educação especial e do ensino médio e tecnológico e oferecer sugestões para sua solução;
- b) analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliações dos diferentes níveis e modalidades mencionados na alínea anterior;
- c) deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação e do Desporto;
- d) colaborar na preparação do Plano Nacional de Educação e acompanhar sua execução, no âmbito de sua atuação;
- e) assessorar o Ministro de Estado da Educação e do Desporto em todos os assuntos relativos à educação básica;
- f) manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal acompanhando a execução dos respectivos Planos de Educação;
- g) analisar as questões relativas à aplicação da legislação referente à educação básica;

§ 2º São atribuições da Câmara de Educação Superior:

- a) analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação da educação superior;
- b) oferecer sugestões para a elaboração do Plano Nacional de Educação e acompanhar sua execução, no âmbito de sua atuação;
- c) deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação e do Desporto, para os cursos de graduação;
- d) deliberar sobre os relatórios encaminhados pelo Ministério da Educação e do Desporto sobre o reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior assim como sobre autorização prévia daqueles oferecidos por instituições não universitárias;
- e) deliberar sobre a autorização, o credenciamento e o credenciamento periódico de instituições de educação superior, inclusive de universidades, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo Ministério da Educação e do Desporto;
- f) deliberar sobre os estatutos das universidades e o regimento das demais instituições de educação superior que fazem parte do sistema federal de ensino; deliberar sobre os relatórios para reconhecimento periódico de cursos de mestrado e doutorado, elaborados pelo Ministério da Educação e do Desporto, com base na avaliação dos cursos;
- h) analisar questões relativas à aplicação da legislação referente à educação superior;

i) assessorar o Ministro de Estado da Educação e do Desporto nos assuntos relativos à educação superior.

§ 3º As atribuições constantes das alíneas "d", "e" e "f" do parágrafo anterior poderão ser delegadas, em parte ou no todo, aos Estados e ao Distrito Federal.

§ 4º O recredenciamento a que refere a alínea "e" do § 2º deste artigo poderá incluir determinação para a desativação de cursos e habilitações."

Art. 2º As deliberações e pronunciamentos do Conselho Pleno e das Câmaras deverão ser homologados pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.

Art. 3º Com vistas ao disposto na letra "e" do § 2º do art. 9º da Lei n.º 4.024, de 1961 com a redação dada pela presente Lei, o Ministério da Educação e do Desporto fará realizar avaliações periódicas das instituições e dos cursos de nível superior, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º Os procedimentos a serem adotados para as avaliações a que se refere o caput incluirão, necessariamente, a realização, a cada ano, de exames nacionais com bases nos conteúdos mínimos estabelecidos para cada curso, previamente divulgados e destinados a aferir os conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação.

§ 2º O Ministério da Educação e do Desporto divulgará, anualmente, o resultado das avaliações referidas no caput deste artigo, inclusive dos exames previstos no parágrafo anterior informando o desempenho de cada curso, sem identificar nominalmente os alunos avaliados.

§ 3º A realização de exame referido no § 1º deste artigo, condição prévia para obtenção do diploma, mas constará do histórico escolar de cada aluno apenas o registro da data em que a ele se submeteu.

§ 4º Os resultados individuais obtidos pelos alunos examinados não serão computados para sua aprovação, mas constarão de documento específico, emitido pelo Ministério da Educação e do Desporto, a ser fornecido exclusivamente a cada aluno.

§ 5º A divulgação dos resultados dos exames, para fins diversos do instituído neste artigo, implicará responsabilidade para o agente, na forma da legislação pertinente.

§ 6º O aluno poderá, sempre que julgar conveniente, submeter-se a novo exame nos anos subsequentes, fazendo jus a novo documento específico.

§ 7º A introdução dos exames nacionais, como um dos procedimentos para avaliação dos cursos de graduação, será efetuada gradativamente, a partir do ano seguinte à publicação da presente Lei, cabendo ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto determinar os cursos a serem avaliados.

Art. 4º Os resultados das avaliações referidas no § 1º do art. 2º serão, também, utilizados pelo Ministério da Educação e do Desporto para orientar suas ações no sentido de estimular e fomentar iniciativas voltadas para a melhoria da qualidade do ensino, principalmente as que visem a elevação da qualificação dos docentes.

Art. 5º São revogadas todas as atribuições e competências do Conselho Federal de Educação previstas em lei.

Art. 6º São extintos os mandatos dos membros do Conselho Federal de Educação, devendo o Ministério da Educação e do Desporto exercer as atribuições e competências do Conselho Nacional de Educação, até a instalação deste.

Parágrafo único. No prazo de noventa dias, a partir da publicação desta Lei, o Poder Executivo adotará as providências necessárias para a instalação do Conselho.

Art. 7º São convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória n.º 1.126, de 26 de setembro de 1995, e os processos em andamento no Conselho Federal de Educação quando de sua extinção serão decididos a partir da instalação do Conselho Nacional de Educação, desde que requerido pela parte interessada, no prazo de trinta dias, a contar da vigência desta Lei.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 24 de novembro de 1995, 174º da Independência e 107º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Paulo Renato Souza

Anexo VI

PROJETO DE LEI

Dispõe sobre a autonomia das universidades federais e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei destina-se a assegurar às universidades federais:

I – atendimento das peculiaridades de sua estrutura e organização;

II – fiscalização e avaliação pelo Poder Público;

III – orçamento fixado na forma da lei;

IV – autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

Art. 2º As universidades federais relacionadas no Anexo I, pessoas jurídicas de direito público, submetem-se às determinações desta Lei.

Parágrafo único. As universidades federais sujeitar-se-ão a mecanismos de controle da sociedade, que verifiquem a qualidade e a quantidade dos serviços que prestam.

Art. 3º Ao Ministério da Educação compete a coordenação, a supervisão e o acompanhamento das disposições constantes desta Lei.

CAPÍTULO II

DA AUTONOMIA

Art. 4º No exercício de sua autonomia, as seguintes atribuições são asseguradas à universidade federal, em conformidade com sua capacidade orçamentária e financeira:

I – criar, organizar e extinguir cursos e programas de educação superior previstos em lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino;

II – fixar os currículos dos seus cursos e programas, obedecidas às diretrizes gerais 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 a capacidade institucional e a **necessidade social da localidade ou região onde está inserida**;

V – elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes;

VI – conferir graus, diplomas e outros títulos;

VII – firmar contratos, acordos e convênios;

VIII – administrar rendimentos financeiros e demais receitas, e deles dispor na forma prevista em lei e nos respectivos estatutos.

Art. 5º Para garantir a autonomia didático-científica, caberá aos colegiados científicos de ensino e pesquisa das universidades federais, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, deliberar sobre:

I – criação, expansão, modificação e extinção de cursos;

II – ampliação e diminuição do número de vagas;

III – elaboração da programação dos cursos;

IV – programação das pesquisas e das atividades de extensão;

V – promoção da avaliação dos seus cursos e programas;

VI – normas e critérios para seleção, admissão, promoção e exclusão de seus alunos, assim como para aceitação de transferências;

VII – contratação e dispensa de professores e de servidores técnico-administrativos nos limites do quadro de empregos da instituição;

VIII – planos de carreira docente e técnico-administrativa, observados os limites de remuneração dos respectivos empregos.

Art. 6º No exercício de sua autonomia, incumbirá às universidades federais, além das atribuições estabelecidas no artigo anterior:

I – propor ao Ministério da Educação plano de carreira para os seus empregados, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis;

II – elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;

III – aprovar e executar planos, programas e projetos de investimento referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos;

IV – elaborar a respectiva proposta orçamentária anual;

V – realizar, com aprovação da União, operações de crédito ou de financiamento para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos, condicionadas à contragarantia baseada no fluxo de recursos referidos no art. 8º desta Lei;

VI – realizar as transações financeiras e contábeis, bem assim de gestão do pessoal contratado nos termos do art. 10, independentemente de restrições infralegais, ressalvado o disposto no § 9º do art. 8º e as normas de padronização da contabilidade da Administração Federal.

Parágrafo único. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão adotará as providências necessárias à adaptação dos sistemas operacionais da administração federal ao disposto nesta Lei, e controlará a legalidade da investidura nos empregos de que trata o art. 10, bem assim os casos de acumulação previstos na Constituição.

Art. 7º O Poder Executivo poderá decretar intervenção nas universidades constantes do Anexo I a esta Lei, nas seguintes hipóteses:

I – não-atingimento das metas fixadas no contrato de que trata o art. 11, ressalvada a ocorrência de fatos externos que alterem as condições de sua implementação;

II – endividamento acima da capacidade orçamentária da instituição;

III – não-recolhimento, nas épocas próprias, de impostos e contribuições federais;

IV – processo de investigação de irregularidades administrativas.

§ 1º Enquanto perdurar a intervenção de que trata o **caput**, caberá ao interventor designado, nos termos de autorização do Ministério da Educação, o exercício das prerrogativas de autonomia fixados nesta Lei, e, especialmente, a prática dos atos administrativos necessários à regularização das situações que tenham motivado a intervenção, mediante a utilização dos recursos do orçamento da instituição, com prioridade sobre todas as demais despesas, ressalvadas as precedências fixadas em Lei.

§ 2º Antes da decretação de intervenção, nas hipóteses previstas nos incisos I a III do **caput** deste artigo, poderá o Ministério da Educação firmar termo de compromisso para saneamento da instituição, no qual serão obrigatoriamente incluídos mecanismos de condicionamento temporário da execução orçamentária e financeira às metas estabelecidas.

CAPÍTULO III

DO FINANCIAMENTO

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:

I – despesas efetivamente realizadas com pessoal no exercício de 1997, excluídas aquelas referentes a inativos, pensionistas e precatórios judiciais naquele exercício, bem assim a contribuição do empregador ao Plano de Seguridade Social do Serviço Público;

II – despesas efetivamente realizadas no exercício de 1997 com outros custeios e capital, à conta dos seus orçamentos próprios, nas fontes: "Recursos Ordinários", "Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino", "Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas", "Contribuição para Financiamento da Seguridade Social", e "Recursos do Fundo de Estabilização Fiscal";

III – despesas efetivamente realizadas no exercício de 1997, à conta de convênios e destaques provenientes do orçamento do Ministério da Educação naquele exercício;

IV – valor correspondente ao pagamento anual da Gratificação de Estímulo à Docência, instituída pela Lei nº 9.678, de 3 de julho de 1998, aos professores do magistério superior ativos, calculado com base na extrapolação do valor da folha-base de abril de 1999, apurada no Sistema Integrado de Administração de Pessoal – SIAPE;

V – o valor anual da contribuição do empregador ao Plano de Seguridade Social do Serviço Público, calculado mediante a extrapolação da aplicação das alíquotas previstas nas Leis nº 9.717, de 28 de novembro de 1998, e nº 9.783, de 28 de janeiro de 1999, sobre a folha-base de abril de 1999, apurada junto ao SIAPE.

§ 1º Dos valores apurados na forma dos incisos I, II, III e V do **caput** deste artigo, serão deduzidos os referentes às unidades organizacionais transferidas nos termos do art. 23, quando pertencentes às universidades relacionadas no Anexo I.

§2º O Poder Executivo poderá reajustar o valor definido nos termos do **caput**, tendo em vista a previsão de elevação da receita líquida da União.

§3º Os recursos aportados às universidades federais pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior e pelos órgãos públicos não vinculados ao Ministério da Educação, **por força de** convênios, contratos e outras formas de ajuste com destinação específica não integrarão, em qualquer hipótese, a base de financiamento estabelecida no **caput** deste artigo.

§4º Os recursos diretamente arrecadados pelas universidades federais serão utilizados pela instituição que os gerar, não integrando a base de que trata o **caput** deste artigo.

§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 ofertado; 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.

§6º Enquanto existirem no quadro das universidades federais servidores ativos submetidos ao regime jurídico instituído pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, os recursos destinados ao pagamento de sua remuneração, bem assim aos correspondentes encargos sociais e benefícios pagos por intermédio do SIAPE, serão incluídos em rubricas específicas no respectivo orçamento e deduzidos da respectiva subvenção econômica.

§7º O regulamento de que trata o §5º preverá regra de transição de modo a garantir o cumprimento do disposto no §6º.

§8º É assegurada às universidades federais a incorporação do excesso de arrecadação de recursos diretamente obtidos de outras fontes, mediante a abertura de crédito suplementar.

§9º Somente ato do Presidente da República, fundamentado na insuficiência da arrecadação ou na necessidade imperativa de redução do déficit público ou obtenção de superávit no exercício, poderá limitar a transferência às universidades federais dos recursos definidos na forma deste artigo.

§10. Na hipótese prevista no parágrafo anterior, as universidades federais poderão propor os devidos ajustes nos compromissos e nas metas fixadas nos contratos de que trata o art. 11.

Art. 9º - Na hipótese de transformação de instituição federal de ensino superior em universidade, por força de lei superveniente, o valor destinado pela União à sua manutenção será apurado e atualizado nos termos dos incisos I a V do **caput** do art. 8º, e agregado ao quantitativo definido no referido artigo, sujeitando-se, a partir de então, aos mesmos critérios de distribuição.

CAPÍTULO IV

DOS PLANOS DE CARREIRA DO PESSOAL

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 docente e técnico-administrativo, no regime de contratação do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 – Consolidação das Leis do Trabalho, que disporão sobre:

I – admissão nos empregos mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, na forma do art. 37, inciso II, da Constituição, e dos regulamentos adotados pela universidade;

II – aplicação dos adicionais e gratificações previstos em lei;

III – critérios de desenvolvimento nas carreiras em decorrência de avaliação de desempenho e titulação;

IV – critérios de provimento de cargos gerenciais e de assessoramento;

V – direitos, deveres e vantagens dos empregados;

VI – plano institucional de capacitação de recursos humanos;

VII – contratação por tempo determinado para atividades docentes ou técnico-administrativas de necessidade temporária;

VIII – previsão de demissão na hipótese de constatação de insuficiência dos recursos orçamentários e financeiros e critérios de seleção dos demitidos.

§1º O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, no prazo de sessenta dias a contar da publicação desta Lei, projeto de lei dispendo sobre a criação:

I – do conjunto de empregos, suas respectivas tabelas de vencimentos e regras de movimentação entre o Ministério da Educação e as universidades, bem assim a regulamentação dos casos de demissão dos seus ocupantes;

II – dos adicionais por titulação e natureza do trabalho aplicáveis aos empregos nas universidades federais;

III – das gratificações aplicáveis aos empregos nas universidades **federais**, em função do desempenho e da qualidade do trabalho;

IV – do conjunto de cargos gerenciais e de assessoramento e sua remuneração, definindo os de livre provimento.

§2º Os planos de carreira serão submetidos à aprovação prévia do Ministério da Educação.

§3º Os valores definidos na forma dos incisos I a III do §1º não se aplicarão, em nenhuma hipótese, aos servidores submetidos ao regime jurídico instituído pela Lei nº 8.112, de 1990.

§4º Na hipótese de investidura de servidor submetido ao regime jurídico instituído pela Lei nº 8.112, de 1990, nos cargos de que trata o inciso IV do §1º, a retribuição pelo seu exercício correrá à conta da subvenção econômica da universidade, sujeitando-se aos encargos sociais aplicáveis ao regime

da Consolidação das Leis do Trabalho, e não se incorporará, para qualquer fim, à sua remuneração do cargo efetivo.

§5º 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.

TÍTULO V

DO CONTRATO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Art. 11. Fica instituído o contrato de desenvolvimento institucional, destinado a ampliar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira das universidades federais, nos termos do art. 37, §8º, da Constituição Federal.

Parágrafo único. As universidades federais poderão optar pela ampliação da autonomia de que trata este artigo, mediante contrato de desenvolvimento institucional a ser firmado com o Ministério da Educação.

Art. 12. O contrato de desenvolvimento institucional terá por objeto a fixação de metas de desempenho e do plano estratégico de reestruturação e contemplará:

I – a simplificação de estruturas, compreendendo a redução de níveis hierárquicos, a descentralização e a delegação, como forma de propiciar maior proximidade entre os dirigentes e agilidade do processo decisório;

II – o reexame dos processos de trabalho, das rotinas e dos procedimentos, com a finalidade de melhorar a qualidade dos serviços prestados e ampliar a eficiência da Universidade;

III – a adequação do quadro de empregos às necessidades da instituição, com vistas ao cumprimento de sua missão, compreendendo a definição de perfis profissionais e respectivos quantitativos de cargos;

IV – a implantação ou o aperfeiçoamento dos sistemas de informação para apoio às atividades operacionais e ao processo decisório da instituição;

V – a instituição de programa permanente de capacitação e de sistema de avaliação de desempenho dos servidores; e

VI – o crescimento do número de alunos associado ao incremento da relação aluno e professor.

§1º O plano estratégico de reestruturação e desenvolvimento deverá estar integrado ao processo de avaliação institucional, bem assim observar os parâmetros estabelecidos no plano plurianual.

§2º Os Ministros de Estado da Educação, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão instituirão grupo de trabalho interministerial, com a finalidade de definir as diretrizes básicas do contrato de desenvolvimento institucional.

§3º O desempenho de cada universidade em relação a metas estabelecidas no contrato de que trata este artigo será amplamente divulgado, mediante a publicação periódica em jornal de grande circulação e em outros meios, inclusive eletrônicos de acesso público.

Art. 13 – O contrato de desenvolvimento institucional conterà:

I – os objetivos e as metas da universidade federal, compatíveis com o plano plurianual, com seus respectivos planos de ação anuais, prazos de consecução e indicadores de desempenho;

II – o demonstrativo de compatibilidade dos planos de ação anuais com o orçamento e com o cronograma de desembolso;

III – as responsabilidades dos signatários em relação ao atingimento dos objetivos e metas definidos e em relação ao provimento de meios necessários à consecução dos resultados propostos;

IV – as medidas a serem adotadas com a finalidade de assegurar maior autonomia de gestão orçamentária, financeira, operacional e administrativa, bem assim o acesso aos recursos referidos no inciso III do §5º do art. 8º desta Lei, condicionado aos objetivos e metas estabelecidos;

V – os critérios, os parâmetros, as fórmulas e as conseqüências a serem considerados na avaliação do seu cumprimento, quantificados sempre que possível;

VI – as penalidades aplicáveis às universidades e aos seus dirigentes, sem prejuízo das sanções administrativas, cíveis e penais cabíveis na forma da legislação pertinente;

VII – as condições para sua vigência, revisão, renovação e rescisão.

Art. 14 – As universidades federais que celebrarem o contrato de desenvolvimento institucional poderão:

I – editar regulamentos próprios de avaliação de desempenho dos seus empregados;

II – utilizar os resultados da avaliação institucional para fins de progressão funcional dos seus empregados;

III – propor a revisão de seu quadro de empregos, mediante a movimentação daqueles criados na forma do inciso I do §1º do art. 10;

IV – propor a revisão de seu quadro de cargos gerenciais e de assessoramento, mediante a movimentação dos cargos criados na forma do inciso IV do §1º do art. 10;

V – fixar os limites para a concessão de suprimento de fundos para atender as despesas de pequeno vulto;

VI – editar regulamento dispondo sobre os valores de diárias no País e as condições especiais para sua concessão, observados os valores máximos unitários estabelecidos pela União.

§1º No ato da implementação do quadro de que trata o inciso IV, serão remanejados para o Ministério da Educação os Cargos de Direção e Funções Gratificadas de que trata a Lei nº 9.640, de 25 de maio de 1998, alocados à universidade.

§2º Decorridos, no mínimo, três anos da celebração do contrato de desenvolvimento institucional, a universidade positivamente avaliada poderá propor ao Ministério da Educação projeto de lei dispondo sobre a alteração dos valores das tabelas de vencimentos dos empregos e cargos gerenciais e de assessoramento integrantes de sua estrutura.

§3º Na hipótese de que trata o parágrafo anterior, o Poder Executivo encaminhará o referido projeto de lei ao Congresso Nacional.

Art. 15. Aos reitores das universidades federais que celebrarem o contrato de desenvolvimento institucional fica assegurada a prerrogativa de:

I – autorizar afastamento de servidores e empregados no País e ao exterior;

II – admitir empregados docentes e técnico-administrativos nas vagas existentes e nos limites orçamentários disponíveis;

III – autorizar a realização de concurso público para admissão de empregados;

IV – contratar professores substitutos e visitantes;

V – estabelecer regulamento próprio para contratos administrativos pertinentes a serviços, compras, alienações e locações;

VI – fixar os limites mensais e anuais referentes à realização de serviços extraordinários por parte de empregados, desde que haja recursos orçamentários disponíveis e atendida a necessidade dos serviços para o cumprimento dos objetivos e metas do contrato;

VII – alienar, gravar, permutar e conceder o uso de bens móveis e imóveis integrantes do patrimônio da universidade, mediante o consentimento prévio de seu colegiado máximo.

§1º A contratação de obras e serviços de engenharia civil está sujeita ao procedimento de licitação previsto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§2º Para os casos não previstos no parágrafo anterior, a universidade poderá utilizar procedimentos próprios de contratação, nas modalidades de consulta e pregão, estabelecidos nos termos do inciso V do **caput** deste artigo.

Art. 16. As universidades federais que celebrarem o contrato de desenvolvimento institucional poderão remanejar os recursos orçamentários entre projetos e atividades de um mesmo programa previsto no plano plurianual, bem assim solicitar ao órgão competente do Poder Executivo a edição ou proposição dos atos necessários ao remanejamento entre programas.

Art. 17 . Os excedentes financeiros de cada exercício das universidades federais que celebrarem o contrato de desenvolvimento institucional serão incorporados ao exercício seguinte, não podendo ser considerados na fixação do montante do orçamento anual distribuído pelo Poder Executivo.

Art. 18. O Ministério da Educação acompanhará a execução do contrato de desenvolvimento institucional mediante relatório anual de desempenho apresentado pela universidade federal.

§1º As prerrogativas que vierem a ser asseguradas às universidades federais na conformidade do disposto nos arts. 14 e 15 desta Lei somente poderão ser exercidas durante a vigência dos respectivos contratados de desenvolvimento institucional.

§2º As prerrogativas previstas no inciso VII do art. 5º e nos incisos IV, V e VI do art. 6º somente poderão ser exercidas após a celebração do contrato de desenvolvimento institucional pela universidade.

§3º O Ministério da Educação, no cumprimento do disposto no **caput**, deverá relatar, anualmente, à Casa Civil da Previdência da República, os avanços quantitativos e qualitativos da gestão universitária e as dificuldades encontradas para cumprimento das metas estabelecidas nos contratos de desenvolvimento institucional.

§4º O Ministério da Planejamento, Orçamento e Gestão designará equipe técnica para apoiar o Ministério da Educação no cumprimento do disposto no parágrafo anterior, em relação aos assuntos de sua área de competência.

CAPÍTULO VI

DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Art. 19. Correrá à conta do Tesouro Nacional a despesa relativa aos proventos de aposentadorias e pensões dos atuais inativos e pensionistas das universidades federais não integrando, nesta caso, os recursos definidos no art. 8º desta Lei.

§1º Os atuais ocupantes de cargos integrantes do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, que vierem a se aposentar terão os respectivos proventos custeados pela União, com recursos do Tesouro Nacional, na forma do **caput**.

§2º As despesas relativas a pensões instituídas por servidores que se enquadrem nas condições previstas no **caput** deste artigo serão custeados com recursos do Tesouro Nacional.

§3º As despesas decorrentes da decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Ordinário no Mandado de Segurança nº 22.307-7-DF, cujas vantagens foram estendidas aos servidores públicos civis da Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal, serão custeados com recursos do Tesouro Nacional, na forma do **caput** deste artigo.

§4º O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão deverá orientar, supervisionar e controlar as ações de defesa da União em juízo, executadas pelos respectivos órgãos jurídicos das universidades.

§5º O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão poderá propor à Advocacia-Geral da União correções e intervenções nos respectivos órgãos jurídicos das universidades, nos casos de omissão ou inadequação da defesa contra ações impetradas por servidores submetidos ao regime jurídico instituído pela Lei nº 8.112, de 1990.

Art. 20. Excepcionalmente, na hipótese de expedição de precatórios contra as universidades federais por força de decisões judiciais fundamentadas na legislação anterior à publicação desta Lei, a União poderá destinar recursos específicos para o seu pagamento, desde que exauridos todos os recursos cabíveis, e verificada, pelos órgãos competentes, a tempestividade e a qualidade da defesa da União por parte da universidade condenada.

Parágrafo Único. Os recursos referidos no **caput** não integrarão a base de financiamento definidas no art. 8º desta Lei.

Art. 21. Até que seja instituído o plano de carreira de que trata o art. 10 desta Lei, o ingresso de pessoal em universidade federal dar-se-á nos termos da legislação em vigor, condicionada à prévia e específica autorização do Poder Executivo.

Parágrafo Único. Ao pessoal nomeado nos termos do **caput** deste artigo aplica-se o disposto no § 6º do art. 8º e nos arts. 19 e 20 desta Lei.

Art. 22. Os projetos de lei que dispuserem, anualmente, sobre as diretrizes para a elaboração orçamentária conterão dispositivo referente à extinção dos cargos vagos no Plano Único de Retribuição e Classificação de Cargos e Empregos, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, existentes nas universidades federais que tenham planos próprios de carreira nos termos do art. 10, bem assim dos Cargos de Direção e Funções Gratificadas remanejadas para o Ministério da Educação por força do §1º do art. 14 desta Lei.

Art. 23. Ficam transferidas para os Centros Federais de Educação Tecnológica, Escolas Técnicas Federais e Escolas Agrotécnicas Federais, definidas como instituições de destino, as unidades organizacionais vinculadas às Instituições Federais de Ensino Superior, definidas como instituições de origem, na forma do Anexo II a esta Lei.

§1º Passam a integrar as instituições de destino, sem solução de continuidade, independentemente de qualquer formalidade, as unidades e respectivos cursos, de todos os níveis, atualmente ministrados nas unidades organizacionais ora transferidas.

§2º Os alunos regularmente matriculados nos cursos transferidos na forma do parágrafo anterior passam, igualmente, a integrar o corpo discente das instituições de destino, independentemente de adaptação ou qualquer outra exigência formal.

§3º As unidades organizacionais transferidas nos termos deste artigo passam a constituir Unidades de Ensino Descentralizadas – UNEDs das instituições de destino.

Art. 24. Ficam redistribuídos para as instituições de destino todos os servidores ativos pertencentes ao quadro de pessoal das instituições de origem que se encontrem lotados e em exercício nas unidades organizacionais transferidas nos termos do artigo anterior, em 31 de maio de 1999.

Parágrafo Único. Na hipótese de redução de remuneração do servidor redistribuído nos termos do **caput**, em decorrência de enquadramento no quadro da instituição de destino, ser-lhe-á assegurada a percepção da diferença apurada como vantagem pessoal nominalmente identificada, sujeita aos mesmos reajustes aplicados ao conjunto dos servidores públicos federais.

Art. 25. Fica o Poder Executivo autorizado a transferir das instituições de origem para as de destino:

I – as dotações orçamentárias destinadas às unidades organizacionais transferidas nos termos do art. 23;

II – os bens imóveis, inclusive em construção, assim como os bens móveis e o acervo documental e material integrante do patrimônio destinados às unidades organizacionais transferidas nos termos do art. 23, após inventário a ser concluído no prazo máximo de sessenta dias a contar da publicação desta Lei.

Art. 26. Ficam criados oitenta e um Cargos de Direção – CD, sendo vinte e sete CD-3 e cinquenta e quatro CD-4, e trezentas e setenta e oito Funções Gratificadas – FG, sendo cinquenta e quatro FG-2 e trezentas e vinte e quatro FG-4.

§ 1º Os Cargos de Direção e Funções Gratificadas criados nos termos deste artigo serão distribuídos entre as instituições de destino de que trata o art. 23, em ato conjunto dos Ministros de Estado da Educação e do Planejamento, Orçamento e Gestão, e utilizados, exclusivamente, na administração das unidades organizacionais transferidas.

§ 2º Do ato referido no parágrafo anterior constará o remanejamento para o Ministério da Educação os Cargos de Direção e Funções Gratificadas distribuídos às instituições de origem nos termos da Lei nº 9.640, de 1998, que se encontravam em utilização nas unidades organizacionais transferidas nos termos do art. 23 em 31 de maio de 1999.

§ 3º Aos cargos remanejados nos termos do parágrafo anterior aplica-se o disposto no art. 22.

Art. 27. As instituições de destino sucederão as de origem em relação a todos os direitos e obrigações relativos às unidades organizacionais transferidas nos termos do art. 23.

Art. 28. Os Ministérios da Educação, da Fazenda, e do Planejamento, Orçamento e Gestão adotarão tempestivamente as providências necessárias, no âmbito de suas competências, para a implementação dos dispositivos desta Lei.

Art. 29. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília

Anexo VII

Fundamentos para uma lei que regule a autonomia das Universidades Federais, nos termos do que estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, assim comom disponha sobre a possibilidade de ampliação da autonomia, mediante contrato de desenvolvimento institucional.

Brasília
Abril

de

1999

1.

Preâmbulo

A efetiva implantação da autonomia das universidades federais constitui-se em meta prioritária do Ministério da Educação para a educação superior.

Pela autonomia busca-se um modelo de gestão que corresponda ao atual estágio de desenvolvimento e expansão da universidade federal, reforçando 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.

Em que pese a autonomia estar consagrada no enunciado ao artigo 207 da Constituição Federal, conjuntos normativos genericamente aplicáveis à administração pública federal, principalmente em matéria de gestão de pessoal e elaboração e execução orçamentária e financeira, mostram-se inadequados, e até mesmo incompatíveis, com as peculiaridades universitárias federais.

Enfraquece-se neste quadro a direção e a estrutura gerencial e induz-se ao convencionalismo, especialmente no tocante à organização e à dinâmica do ensino de graduação. Geram-se, ainda, formalismos e distorções no processo de tomada de decisão interna, subtraindo-se à comunidade acadêmica a motivação para o cumprimento crítico-constructivo e responsável de suas tarefas.

Por tais motivos a reforma da universidade pública federal requer o estabelecimento de garantias ao exercício de autonomia, conforme preconizado no art. 207 da Constituição Federal.

Neste sentido a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, editada pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, significa um avanço muito importante. Investiu contra a indiferenciação do ensino superior, e estimulou a sua reorganização adequando-o às necessidades de expansão e qualificação. Ao eliminar o currículo mínimo e permitir formas diferenciadas de oferta de cursos superiores, abriu definitivamente o caminho para a autonomia didática na estruturação das carreiras e cursos.

Paralelamente, a LDB dispõe com muita ênfase sobre a relevância da avaliação institucional no ensino superior. O exercício pleno da autonomia acrescenta importância a esse instrumento, fundamental ao planejamento institucional das universidades e à demonstração de seu desempenho acadêmico e dos compromissos estabelecidos com a sociedade. Mais uma vez, no plano da administração e da gestão orçamentária a LDB não trouxe grandes inovações.

Buscou-se assim, por um Projeto de Emenda Constitucional, o meio para a implementação da autonomia das universidades federais em seu sentido pleno. Com a 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.

Com vistas à elaboração desse projeto de lei, propõe-se a retomada do debate sobre autonomia em torno das seguintes diretrizes principais:

- a) garantia do caráter público e do financiamento estável, com alocação transparente de recursos baseados na indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão;
- b) avaliação institucional;

c) auto-organização no que concerne à administração dos recursos humanos e execução orçamentária.

A garantia de um orçamento global, fixado a partir de critérios objetivos de desempenho institucional, representa componente indispensável a esse processo. O governo federal, por sua vez, incumbir-se-á de garantir a manutenção e a estabilidade dos investimentos e gastos anuais com as universidades federais. O Ministério da Educação manterá suas ações de apoio e de fomento a programas, como os de qualificação à modernização do ensino de graduação, de expansão da base institucional de pesquisa e pós-graduação por região, e da expansão de oferta de vagas. Forma-se assim, a partir do binômio desempenho institucional-garantia estatal, a base para a delimitação do instrumento de desenvolvimento acadêmico que se passa a analisar.

2. A regulamentação da autonomia constitucional constitui meta prioritária.

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 de expansão do sistema público de ensino superior e de pesquisa, mantendo e desenvolvendo indicadores de qualidade e de produtividade acadêmica e científica.

Cogita-se de um processo de implantação de autonomia plena das universidades federais a partir dos dispositivos contidos na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, mediante a observância das seguintes diretrizes:

- a) manutenção da personalidade jurídica e Direito Público, sem alteração das naturezas autárquicas e fundacionais públicas;
- b) manutenção das condições de funcionamento estável das universidades federais;
- c) consolidação da avaliação institucional;
- d) estabelecimento de normas gerais para administração de recursos humanos e materiais;
- e) autogestão patrimonial e financeira;
- f) definição normativa das diretrizes de autonomia fixadas na Constituição Federal e na LDB, para a totalidade das universidades federais;
- g) possibilidade de opção pelas universidades pela ampliação de sua autonomia gerencial, orçamentária e financeira, mediante celebração de contrato;
- h) fixação de normas de transição entre planos de carreira para os servidores das universidades federais;
- i) regulamentação operacional das disposições inerentes a autonomia no âmbito do Ministério da Educação.

3. Espécie de texto legal aplicável

O objeto pretendido para o texto legal pode ser delimitado em três conteúdos, a saber: definição da autonomia das universidades federais, possibilidade de ampliação da autonomia mediante celebração de contrato, e disposições gerais aplicáveis à matéria.

No conjunto, visa-se a dispor em sede infraconstitucional sobre matéria originariamente contemplada no texto constitucional, basicamente no que se refere à regulamentação da autonomia universitária (art. 207). A outra questão abordada, que diz com a possibilidade de ampliação da autonomia mediante contrato (art. 37, § 8º), é correlata e conseqüente da primeira.

Como é matéria que objetiva regulamentar texto constitucional, deve-se examinar se deverá se tratar de lei complementar ou de lei ordinária. De regra, a edição de regulamentação por via de lei complementar está prevista e comandada no próprio texto constitucional, como é o caso, v.g., dos

arts.

131,

161

e

163.

Além dessas considerações, ressalta-se que a lei complementar conceitualmente deve ser abrangente de todo o universo de destinação fática possível da disposição constitucional. Mas não é o caso da proposta desta lei de autonomia, que se limita a regular o dispositivo exclusivamente para as universidades públicas mantidas pela União. Por outra, o que se pretende é a edição de lei especial, destinada a regular a atuação de uma parcela do universo de entidades alcançadas pelo princípio constitucional.

Nestas condições, a espécie legislativa mais adequada à normatização aqui analisada é a lei ordinária (Const. Fed., art. 59, III), de iniciativa do Presidente da República (Const. Fed., art. 61, § 1º, e).

4. Justificativa para edição de uma lei exclusivamente para as universidades federais.

Não obstante o princípio da autonomia universitária contido no art. 207 da Constituição Federal estar dirigido a todas as universidades, é de observar, num primeiro plano, que duas vertentes bem distintas não de ser imediatamente constatadas. De um lado está a autonomia acadêmica, que diz respeito igualmente a todas as universidades. De outro, está a autonomia econômica (administrativa, e de gestão patrimonial e financeira), que obviamente alcança de modos bastantes diversos às universidades públicas e às particulares.

Enquanto que as universidades públicas estão sujeitos aos princípios e regras inerentes ao Direito Público (art. 37, caput, da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade), as particulares estão sob a regência do Direito Privado em matéria econômica, a elas se aplicando a noção privatista de que tudo que não é proibido pelo texto legal é lícito. Seabra Fagundes advertiu, em seu consagrado Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário, que a atividade administrativa é sempre desenvolvida em nível infralegal. Por outra, não há atividade jurídica de administração pública extralegal, fora da lei ou acima da lei.

Diante de tão evidente divisor de águas, não há dúvida de que uma lei que se proponha a dispor sobre a autonomia universitária em matéria de administração e economia públicas, não diz respeito às universidades particulares. As disposições principiológicas e as diretrizes educacionais inerentes à autonomia didático-científica, aplicáveis à rede privada de universidades, estão contempladas no art. 53, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Não bastasse a necessária separação entre as universidades particulares e as públicas, para os fins previstos no diploma legal em construção, é necessário também notar que a competência da União nesta matéria se resume às universidades federais. Justifica-se tal assertiva com a regra do art. 48, IX, da Constituição Federal, que limita a competência do Congresso Nacional para dispor sobre a organização administrativa na esfera federal. A organização administrativa no âmbito dos Estados-membros e dos municípios será regulada pelos respectivos sistemas normativos.

No plano infraconstitucional, a regra do art. 9º, II, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, atribui à União competência para organizar, manter e desenvolver as instituições oficiais do sistema federal de ensino. O art. 10, I, da mesma Lei, atribui aos Estados igual competência no que se refere às instituições integrantes de seus sistemas, e o art. 11, I, tem igual providência no que tange às instituições municipais.

Não há, assim, fundamento para que a proposta legislativa em pauta alcance universidades outras que as públicas criadas e mantidas pela União.

5. As disposições da Constituição Federal e da LDB sobre a autonomia universitária.

Referindo-se à regra do art. 207, da Constituição Federal, Edivaldo Boaventura salientou que a

Constituição elevou a autonomia, cerne da vida acadêmica desde os tempos medievais, à suprema condição da principal disposição acerca da educação Superior.¹ Não houve, em verdade, o surgimento de uma nova autonomia universitária, mas a localização desse conceito numa nova realidade constitucional. 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 da autonomia como intocado pela sua constitucionalização, deve-se notar que esse evento tratou de fortalecer a liberdade acadêmica. É que o núcleo da noção de autonomia, descrito pela própria Constituição Federal, em seu art. 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).

Ante a expressão constitucional, fica claro que a autonomia pretendida não objetiva uma mera simplificação estrutural do ente universitário federal, em nome apenas de uma eficiência de gestão administrativa. O escopo da legislação pretendida visa, *ultima ratio*, à liberdade e ao desenvolvimento acadêmico e científico. É claro que a autonomia universitária em essência é a didático-científica, enquanto que a administrativa e de gestão patrimonial e financeira são instrumentais em relação à primeira. A normatização em construção não pode se afastar desse norte.

Outro vetor fundamental da constitucionalização da autonomia, para os fins previstos na legislação regulamentar em esboço, está na indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão (também no art. 207). Para a União, a disposição representa a determinação da Constituição que se deva dotar as universidades federais de instrumentos e meios capazes de financiar não somente as ações voltadas para o ensino superior, como também, e integradamente, as de pesquisa e as de extensão.

Para os fins pretendidos nesse estudo, importa ainda salientar a vinculação da receita tributária à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (art. 212). Tratou o art. 70, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de definir as despesas que podem ser caracterizadas como destinadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, discriminando em elenco *numerus clausus* as espécies de despesas contempladas em tal categoria. Mais ainda, tratou o art. 71, do mesmo diploma, de enumerar uma série de despesas expressamente excluídas da mesma classe.

6. Os objetivos da lei de autonomia

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 e suas finalidades acadêmicas acabam encontrando nestes fatores forte impacto restritivo.

A estrutura gerencial das universidades federais se enfraquece diante das regras gerais de administração pública, induzindo-a a um convencionalismo formal que tolhe o processo de tomada de decisões, e que por isso subtrai à comunidade acadêmica a motivação para o cumprimento crítico-construtivo e responsável de suas tarefas.

Por outro lado, é de conhecimento corrente que as universidades federais vêm vivenciando 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.

Além disto, as universidades federais são responsáveis pela maior parte da pesquisa científica e tecnológica realizada no País, a par de responderem em seus hospitais universitários em grande volume pela atenção à saúde da população. Mais ainda, respondem por parcela significativa da demanda pelo ensino de graduação e pós-graduação, cumprindo assim, e apesar das limitações ora

em comento, o papel que lhes foi atribuído no processo de educação superior e da formação de recursos humanos de que o País tanto necessita para o seu desenvolvimento. 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 a adoção de uma postura reformista, voltada para o estabelecimento de garantias ao exercício da autonomia universitária.

7. As disposições aplicáveis a todas as universidades federais.

Assim vistos os vetores que obstaculizam o exercício da autonomia universitária, vê-se que é necessário dispor em sede de lei especial sobre as condições de tal exercício, nos termos em que foram explicitadas como diretrizes pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (arts. 53 e 54). Visa-se com isso a atribuir uma característica de norma cogente, dotada de eficácia plena e imediata, a uma série de enunciados que no diploma antes citado tinham uma característica eminentemente principal.

Pretende-se assegurar às universidades federais a manutenção de suas características estruturais e organizacionais, como fator primeiro de consecução da garantia de autonomia universitária. A ligação das universidades federais ao Poder Público deve se dar por meio de controle interno (Const. Federal, art. 74, II) e externo (Const. Federal, art. 71, II), dada a manutenção de sua natureza pública. Seu regime econômico deverá ser necessariamente o de orçamento fixado em lei (Const. Federal, art. 165, III).

Além dessas disposições, pretende-se estabelecer que o custeio dos proventos de aposentadoria e as pensões dos atuais inativos e pensionistas das universidades federais corram à conta do Tesouro Nacional, sem integrar os recursos definidos no art. 212, da Constituição Federal. Por outra, continuam tais despesas custeadas pela União, mas não integrarão o elenco daquelas destinadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Assim, sem que tal providência resulte em qualquer prejuízo para os atuais inativos e pensionistas, reduz-se daquela fonte tão oneroso custeio.

Registra-se que a natureza especial do objeto da lei ora em esboço, como antes salientado, não autoriza que nela seja tratada a questão do regime de trabalho dos servidores públicos federais ocupantes de cargos de docentes e de técnico-administrativos. Consiste esta em matéria de regulamentação de caráter geral da reforma administrativa do Estado nacional, promulgada pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, e que, como tal, deve ser objeto das normas que vierem a ser editadas nesse âmbito.

8. Possibilidade de ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira das universidades federais, mediante celebração de contrato de desenvolvimento institucional.

A partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, tornou-se possível, sem prejuízo do que está delineado para o conjunto das universidades federais brasileiras, cogitar de possibilitar que alcancem um patamar ainda mais elevado de autonomia. Neste particular, propõe-se definir um modelo de autonomia plena, capaz de atuar como verdadeira alavanca de crescimento institucional e de desenvolvimento dos objetivos econômicos.

A regra do art. 37, § 8º, da Constituição Federal, introduzida pela mencionada EC nº 19, expressamente prevê que a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato. Ao assim dispor, a Constituição 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.

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 a 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.

Por outra, livres de diversas restrições contidas na Lei nº 4.320, de 13 de março de 1964, as universidades federais disporão de meios legais e de estímulo para se tornarem mais eficientes mediante a racionalização de gastos e de investimentos, poderão incorporar a seu patrimônio os recursos próprios que captar e os saldos positivos de que dispuserem no final de cada exercício. Não obstante submetidas aos mecanismos de controle interno e externo à vigilância social, como estão em decorrência de sua natureza de entes público, poderão as universidades federais melhor atender aos seus objetivos acadêmicos.

A natureza facultativa de um tal modelo de relacionamento entre as universidades federais e a União conduz necessariamente à concepção de um vínculo de natureza contratual administrativo, cuja essência conceitual situa-se na liberdade de assumir direitos e obrigações nos termos definidos em lei. A noção de que se fará presente um equilíbrio sinalagmático, i.e., uma paridade entre os deveres e as prerrogativas das partes, a par da expressa definição de um objeto, no qual os interesses são harmônicos, indica a figura contratual referida no art. 37, § 8º, da Constituição Federal, como o instrumento adequado a esse relacionamento jurídico. A total compatibilidade entre o fundamento conceitual para um tal relacionamento e a nova regra constitucional aplicável fazem ressaltar assim a licitude da utilização de um modelo que concebe às universidades federais a opção de adotá-lo na oportunidade em que dispuserem de um plano de metas de desempenho e de um plano estratégico de desenvolvimento.

Revela-se assim a natureza facultativa desse instrumento, que, em nome do seu objeto primordial de proporcionar e estimular o desenvolvimento das universidades federais, poderá ser denominado de "contrato de desenvolvimento institucional".

9. Os requisitos legais inerentes ao contrato

A regra constitucional do art. 37, § 8º, estabeleceu que a lei deve dispor sobre o prazo de duração do contrato, os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidades dos dirigentes, e a remuneração do pessoal.

Como se trata de contrato celebrado por entidade da administração pública, deve ainda submeter-se aos princípios e às regras gerais inerentes aos contratos administrativos, constantes do ordenamento positivo. É claro que a autonomia significa um nível de independência para o exercício de auto-organização e autogestão nos limites da lei vigente. Assim, aplicam-se as restrições legais aos contratos administrativos, salvo aquelas expressamente dispensadas sob o fundamento constitucional de ampliação da autonomia de que se trata.

No que se refere à duração do contrato, cogita-se do estabelecimento de um prazo mínimo de dois anos, para que possa a universidade, em regime de autoavaliação, verificar desde logo as suas condições de implementação das metas propostas. Como é insito a um conjunto de metas para o desenvolvimento institucional e o desenvolvimento acadêmico, a limitação genérica de cinco anos para os contratos administrativos, a que se refere o art. 57, II, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, torna-se extremamente exígua. Também justifica a possibilidade de que o prazo de duração desse contrato seja mais amplo o fato de que integra a sua definição a idéia de uma maior autonomia orçamentária e financeira do que a que justificou o prazo quinquenal referido no dispositivo acima citado.

Os controles e critérios de avaliação de desempenho já se encontram definidos na legislação que dispõe sobre a administração pública e sobre a educação formal. Assim, aplicam-se ao controle de desempenho da atuação contratual das universidades federais as regras inerentes a controle interno

e externo. No que respeita a avaliação de desempenho, aplicam-se os mecanismos próprios do sistema educacional, a par da necessária obrigatoriedade de as universidades federais emitirem relatório periódico a respeito da execução contratual.

Quanto à responsabilidade dos dirigentes pelo cumprimento das metas, a legislação ordinária já estabelece normas específicas, inerentes à responsabilidade administrativa, civil e criminal, não havendo sentido na edição de novas normas a tal respeito, salvo para estabelecer que o contrato deverá expressamente dispor sobre as condições de aplicação de tais sanções.

Finalmente, no que tange à remuneração dos servidores, a lei deverá dispor sobre a edição de planos de carreira das universidades federais, nos quais deverão estar contemplados níveis remuneratórios.

10. Elementos de contrato. Afinidade com outros textos legais em vigor

Para o fim de descrever do modo mais abrangente possível o objeto, as atribuições e as responsabilidades das partes contratantes, a lei deverá dispor sobre o elenco de elementos essenciais à espécie, assim considerados aqueles sem cujo concurso ter-se-á a relação contratual por não celebrada.

Em primeiro lugar, o objeto do contrato deverá contemplar os objetivos e metas que a universidade federal pretende atingir num determinado prazo, com os respectivos planos de ação anuais, prazos de consecução e indicadores de desempenho. Deve integrar o objeto ainda a demonstração da compatibilidade orçamentária e de execução financeira dos planos de ação anuais.

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. Por meio dessa especificação, será possível efetivamente medir o cumprimento do contrato pela universidade federal, no que tange ao exercício de autonomia ampliada.

O molde contratual em construção encontra plena afinidade com diversos outros diplomas legais em vigor, como é o caso, e.g., da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre as organizações sociais, e da Lei nº 9.724, de 1º de dezembro de 1998, que dispõe sobre a autonomia de gestão das organizações militares prestadoras de serviços da Marinha.

11. Vantagens gerenciais, orçamentárias e financeiras decorrentes de celebração do contrato.

Da celebração de um contrato deve corresponder, como contrapartida dos encargos que a universidade federal assume no terreno dos seus deveres, um elenco de benefícios e vantagens, que a tornem crescentemente mais apta a desenvolver seus objetivos acadêmicos.

No que respeita a seu quadro de servidores, uma importante flexibilidade pode se fazer presente, garantindo-se às universidades federais uma mais ampla capacidade de autoregulação, mediante a utilização de indicadores de desempenho, remanejamento de quadros de pessoal, e recrutamento permanente e temporário de pessoal.

No plano da gestão, patrimonial e financeira, podem ser fixadas prerrogativas igualmente relevantes, como dispensa de licitação em situações específicas a serem definidas, e possibilidade de alienação e oneração de bens patrimoniais. Em matéria orçamentária, viabiliza-se a incorporação de excedentes financeiros de cada exercício, sem repercussão para o período seguinte, e o remanejamento de recursos entre rubricas, programas ou categorias de despesa.

12. Disposições finais. Regra de transição sobre pessoal e competência do Ministro de Estado da Educação para editar a regulamentação operacional.

Finalmente, duas regras devem ser estabelecidas em sede de disposições finais. De um lado, deverá ser definida regra de transição para os quadros de pessoal das universidades federais, dispondo sobre a continuidade da incidência do Plano Único de Retribuição e Classificação de Cargos e Empregos, contido no Anexo ao Decreto nº 94.664, de 23 de julho de 1987, até a edição dos planos de carreira. Assim, o quadro de pessoal de cada instituição segue regido pelo PUCRCE, até que o plano de carreira elaborado em seu âmbito entre em vigor.

Por outro lado, deverá ficar estabelecido que, em razão das nítidas peculiaridades de que se revestem as universidades federais, a coordenação, a supervisão e o acompanhamento da execução das ações de que trata essa Lei deverão ser da competência do Ministro de Estado da Educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVIM, Gustavo. **A Autonomia Universitária**. In: ALVIM, Gustavo. Autonomia Universitária e Confessionalidade. 2ª edição. Piracicaba-SP: Unimep, 1995.

ANDES-SN. Caderno de Textos. **Estado e Universidade : desafios para a construção democrática**. XXXI - CONAD - Sindicato ANDES NACIONAL, Salvador, 1995

_____. **Caderno de Textos. XXXII** - CONAD, Sindicato ANDES NACIONAL, Guaratinguetá, SP, 1996

_____. **Análise Preliminar do Anteprojeto de Lei Orgânica das Universidades Proposta de ANDIFES para Discussão na Comunidade Universitária**. Brasília, 1999.

_____. **Proposta do ANDES-SN para a Universidade Brasileira**. 3ª. ed. Brasília/DF: Cadernos ANDES nº 2, outubro 2003. 70p.

_____. **Confira a posição do ANDES-SN sobre a Autonomia Universitária**. Publicado em 30 de outubro de 2004. Disponível em: <http://www.andes.org.br>. Acessado em: 01 de junho de 2009.

_____. **Expansão das IFES: Nota pública do ANDES**. Brasília/DF. Disponível em: <http://www.andes.org.br>. Acessado em 01 de junho de 2009.

AGUIAR, Denise Brasil Alvarenga. **Os sentidos da Autonomia Universitária**. Revista Adivir nº 20, p.5.

BORGIANNI, Elisabete e Carlos Montaña (orgs.). **La Política Social Hoy**. São Paulo: Cortez, 2000. 264p.

BRAGA, Ronald. **Qualidade e Eficiência do Modelo de Ensino Superior Brasileiro: Uma Reflexão Crítica**. São Paulo: NUPES/USP, Documento de trabalho 10, 1989.

BRASIL. Uma nova política para a educação superior. Comissão nacional para reformulação da educação superior. Relatório Final, Brasília, 1985.

_____. **Constituição Federal**. Brasília, 1988.

_____. **Lei Nº 9.192**. Altera dispositivos da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que regulamentam o processo de escolha dos dirigentes universitários. Diário Oficial da União: Brasília, 22 de maio de 1995.

_____. **Lei Nº 9.131/95.** Altera dispositivos da Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, 22 de maio de 1995.

_____. **Lei Nº 9.394.** Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União: Brasília, 20 de dezembro de 1996.

_____. MEC/MARE. **Proposta de redefinição da estrutura jurídica das IFES.**
Brasília, 1996.

_____. **Lei Nº 9.637.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, 15 de maio de 1998.

_____. **Medida Provisória nº 1.648-7.** Dispõe sobre a qualificação de entidade como Organizações Sociais. Diário Oficial da União: Brasília, 24 de abril de 1998.

_____. Ministério da Educação. **Autonomia Universitária.** Fundamentos para uma Lei que regula a autonomia das universidades federais, nos termos em que estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, assim como dispõe sobre a possibilidade de ampliação da autonomia mediante contrato de desenvolvimento institucional. Brasília, abril de 1999.

_____. Projeto de Lei. **Dispões sobre a autonomia das universidades federais e dá outras providências. Brasília, 1999.**

BUARQUE, Cristovam. **A Aventura da Universidade.** São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

CASTRO, Cláudio de Moura e Simon Schwartzman. **O Anteprojeto da Lei Orgânica da Educação Superior: Uma Visão Crítica.** Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br> . Acessado em 24 de março de 2009.

COUTINHO, Carlos Nelson. **FHC e a “reforma”do Estado.** Disponível em: Acessado em: 28 de outubro de 2009.

CUNHA, Luiz Antônio. **A produção da Lei da Reforma Universitária.** In: CUNHA, Luiz Antônio. A Universidade Reformada. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

_____. **Qual Universidade?** São Paulo: Cortez, 1989.

_____. **Política Para o Ensino Superior no Brasil: Até Onde Irá a Autonomia Universitária?** Educação e Sociedade, ano XVII, nº 55, agosto/1996.

_____. **O ensino superior no octênio FHC.** Educação e. Sociedade. vol.24, nº.82, Abril de 2003.

DELIGDISCH, Marta Elizabeth. **Autonomia Universitária didático-científica e o indispensável atendimento aos anseios sociais.** Disponível em: <http://www.inpeau.ufsc.br>. Acessado em 22 de março de 2009.

DRAIBE, Sônia. **As Políticas Sociais e o Neoliberalismo: reflexões suscitadas pela experiência latino-americana.** São Paulo: Revista da USP, no 17, março-maio 1983, p.86-101.

DURHAM, Eunice Ribeiro e Simon Schwartzman. **Situação e Perspectivas do Ensino Superior no Brasil: os resultados de um seminário.** São Paulo, Revista Educação Brasileira 12 (25), Jul-dez, 181-192, 1990.

_____. **A Institucionalização da Avaliação.** In: DURHAM, Eunice Ribeiro e SCHWARTZMAN, Simon (orgs.). Avaliação do Ensino Superior. São Paulo: Edusp, 1992.

_____. **Uma Política para o Ensino Superior.** São Paulo: NUPES/USP, documento de trabalho 2, 1993.

_____. **Em Defesa das Universidades Federais.** Publicado no Jornal do Brasil (Opinião), no dia 20/03/96a.

_____. **As Universidades Públicas e a Pesquisa no Brasil.** São Paulo: NUPES/USP, documento de trabalho 9, 1998.

_____. **Uma Política para o Ensino Superior Brasileiro: Diagnóstico e Proposta.** São Paulo: NUPES/USP, documento de trabalho 1, 1998.

_____. **Os Desafios da Autonomia Universitária.** Educação & Sociedade, agosto/1999.

_____. **A Educação no governo de Fernando Henrique Cardoso.** Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 11(2): 231-254, out. 1999 (editado em fev. 2000).

_____. **Fábrica de maus professores.** Revista Veja, São Paulo. Edição 2088, 26 de novembro de 2008.

FASUBRA. **Por uma Universidade Cidadã para os Trabalhadores.** Disponível em: http://www.ufrn.br/servicos/auto_fasubra.html. Acessado em 10 de julho de 2010.

_____. **Resoluções e encaminhamentos da Plenária Nacional do Setor das Estaduais da FASUBRA Sindical.** Disponível em: <http://www.fasubra.org.br/>. Acessado em: Acessado em 10 de julho de 2010.

_____. **Relatório da Reunião da FASUBRA com o Ministério da Educação.** Disponível em: http://www.unb.br/.../relat_reuniao_fasubra_mec_23maio07.htm. Acessado em: 11 de julho de 2010.

_____. **Pauta de Reivindicações dos Trabalhadores Técnico- Administrativos das Instituições de Ensino Superior Públicas: Em defesa das universidades públicas,** 1999 Disponível em: <http://www.cefetsp.br/edu/eso/paginaservidor/pautatecnicounifederais.html>. Acessado em: 08 de junho de 2010.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **A Universidade em Questão.** São Paulo: Cortez, 1989.

_____. **A cadente questão da Universidade nos anos 60.** In: FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. Da Universidade “Modernizada” À Universidade Disciplinada: Atcon e Meira Mattos. São Paulo: Cortez, 1991.

_____. **Autonomia universitária: mais uma vez subsídios para o debate.** In: Sguissardi, Valdemar (Org.). Educação Superior: velhos e novos desafios. São Paulo: Xamã, 2000, p. 179-196.

FREITAS, Cecília Semeão de. et.al. **Movimento Estudantil e Reforma Universitária.** Disponível em: <http://www.isecure.com.br/anpae>. Acessado em 21 de outubro de 2009.

GIANOTTI, José Artur. **A Universidade em ritmo de barbárie.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1986. 113 p.

_____. **A douta incompetência.** Disponível em: <http://www.icb.ufmg.br>. Acessado em 25 de março de 2009.

_____. **Autonomia Universitária Ameaçada.** Disponível em: <http://www.cebrap.org.br>. Acessado em 25 de março de 2009.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a Política.** 3 ed, vol. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.428p.

GRELLO, Fabíola Bouth. **O NUPES e a questão da universidade: traços de identidade com as reformas para a educação superior?** São Carlos: IX Encontro de Pesquisa em Educação da Região Sudeste, 08 a 11 de julho de 2009.

HEY, Ana Paula. **Esboço de uma Sociologia do Campo Acadêmico: a educação superior no Brasil.** São Carlos: Editora EDUFSCAR, 2008. 175p.

KLEIN, Lúcia. **Política e Políticas do Ensino Superior no Brasil: 1970-1990.** São Paulo: NUPES/USP, documento de trabalho 2, 1992.

MEIRA MATTOS, Carlos de. **Relatório.** Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1967.

MENDES, Durmeval Trigueiro. **Ensaio sobre Educação e Universidade**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2006.218p.

NETO, José Francisco de Melo. **Universidade no Brasil: O Embate de Projetos**. Disponível em http://www.prac.ufpb.br/copac/extelar/producao_academica/ensaios/pa_e_universidade_no_brasil.pdf. Acessado em: 12 de maio de 2009.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. **O outro lado da Reforma do Estado**. Disponível em: Acessado em 20 de outubro de 2009

_____. **Cidadania, Crise e Reforma Democrática do Estado**. Revista Ciências Sociais. São Paulo, vol.22, 1999. P.61-84.

_____. **Gramsci desembalsamado: Em torno dos abusos do conceito de sociedade civil**. Educação Em Foco. Universidade Federal de Juiz de Fora, v. 5, nº 2, p. 115-130, 2000.

_____. **Alianças e hegemonia**. Política Democrática. Ano I, Número02, Jun.-Set. 2001, p. 119-126.

_____. **Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial**. Revista brasileira Ciências Sociais, vol 18, nº 52. São Paulo Junho 2003.

_____. **Organizações complexas e sociedade da informação**. Revista Organizações & Sociedade, vol. 10, nº 28, set/dez 2003, p. 145-162.

_____. **Sofrimento organizacional, democracia e gestão universitária** In: Emília M. Gaspar Tóvoli, José A. Segatto e Marco A. Nogueira (orgs.). Gestão Universitária. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2005. P.19-67.

_____. **Público e privado na formação social brasileira: velhas, novas e novíssimas tensões**. Revista Trabalho, Educação e Saúde. Vol. 4, Nº 1, Março de 2006, p. 171-185.

_____. **Um Estado para a sociedade civil**. Temas éticos e políticos da gestão democrática. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **O pensamento político e a redemocratização do Brasil**. Revista Lua Nova. São Paulo, nº 71, 2007.

PAUL, Jean-Jacques. **Algumas Reflexões Sobre as Relações Entre o Ensino Superior e o Mercado de Trabalho no Brasil**. São Paulo: NUPES/USP, documento de trabalho 8, 1989.

_____ e Elisa Wolynec. **O Custo do Ensino Superior nas Instituições Federais**. São Paulo: NUPES/USP, Documento de Trabalho 11, 1990.

OTRANTO, Celia Regina. **Concepção e Organização da Educação Superior**. 5º Congresso Nacional de Educação. Recife, PE, 05/2004.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (1996a) **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro 1996.

_____, (1996b) **Estratégia e Estrutura para um Novo Estado**. Revista de Economia Política 17(3) julho 1997: 24-38.

_____, (1977a) **Cidadania e Res Publica: A Emergência dos Direitos Republicanos**. Porto Alegre: Revista de Filosofia Política - Nova Série, vol.1, 1997.

_____, (1997b) **A Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Lua Nova - Revista de Cultura Política, nº.45, 1998.

_____, (1998a) **Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil**. Revista do Serviço Público, 49(1), janeiro 1998.

_____, (1998b) **Reforma do Estado para a Cidadania**. São Paulo: Editora 34.

_____, (1998c) **Gramsci e os desafios de uma política democrática de esquerda**. Aggio,A.(Org.), Gramsci. A vitalidade de um pensamento. São Paulo, Editora UNESP, 1998, p. 65-102.

_____. **A Reforma Gerencial do Estado de 1995**. Revista de Administração Pública 34(4), julho 2000, p.55-72.

_____. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. São. Paulo: Cia. Das Letras, 2001: 222-259.

_____. **Uma Nova Gestão para um Novo Estado: Liberal, Social e Republicano**. Revista do Serviço Público, 52 (1), janeiro 2001, p. 5-24

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o Poder, o Socialismo**. 2ed. Rio de Janeiro: Edições Grall, 1985. 306p.

RIBEIRO, Maria das Graças M. **Educação Superior Brasileira: Reforma e Diversificação Institucional**. Bragança Paulista: EDUSF, 2002.

_____. **Neoconservadorismo e reforma da educação superior**. In: Lutas Sociais. São Paulo: Núcleo de Estudos de Ideologias e Lutas Sociais PUC-SP, junho 2009. nº 21/22, p.35-45.

SANTOS, Luiz Carlos. **Autonomia Universitária: a ótica da gestão**. Disponível em: [http:// www.uneb.br](http://www.uneb.br). Acessado em 21 de março de 2009.

SAMPAIO, Helena. **Evolução do Ensino Superior Brasileiro, 1808-1990**. São Paulo: NUPES/USP, documento de trabalho 8, 1991.

SAVIANI, Dermeval. **Ensino Público e algumas falas sobre Universidade**. 5 ed. vol. 10. São: Cortez Autores Associados. 110p.

SCHWARTZMAN, Jacques. **Políticas de Ensino Superior no Brasil na década de 90: o financiamento das Universidades Federais**. São Paulo: NUPES/USP, agosto 1996.

SCHWARTZMAN, Simon. **Como a Universidade Brasileira está se pensando?** In: Adroaldo Moura da Silva e outros, Para onde vai a Universidade Brasileira?, Fortaleza, Universidade Federal do Ceará, 1983, 29-45

_____. **Universidade, Ideologia e Poder**. Presença Filosófica . Rio de Janeiro: Sociedade Brasileira de Filósofos Católicos, vol. IX, n. 3 e 4, Jul./Dez. 1983, 58-62.

_____. **O que fazer com a Universidade?** in Carolina M. Bori e outros (eds), Universidade Brasileira: Organização e Problemas. São Paulo: Suplemento Especial de Ciência e Cultura, vol. XXXVII, 7 (Julho) 1983,p. 229-234.

_____. **A Autonomia Universitária e a Constituição de 1988**. Jornal Folha de São Paulo, São Paulo, 12 de dezembro de 1988.

_____. **Ciência, Profissões e a Questão da Autonomia**. São Paulo: NUPES/USP, documento de trabalho 6, 1989.

_____. **Situação e Perspectivas do Ensino Superior no Brasil: os Resultados de um Seminário**. São Paulo: NUPES/USP, documento de trabalho 3, 1989.

_____. **Crescimento e Diversificação do Ensino Superior: a Próxima Década**, texto preparado para a abertura do Seminário sobre Situação e Perspectivas do Ensino Superior no Brasil, Universidade de São Paulo, de 5 a 7 de maio de 1989.

_____. **A Avaliação da Educação Superior no Brasil: contexto e progressos**. Seminário sobre Sistemas Nacionais de Avaliação, organizado pela Universidade de São Paulo e European Council of Rectors (Columbus Project), São Paulo, 26 a 28 Novembro de 1991.

_____, Eunice Durham e José Goldemberg. **A Educação no Brasil em uma Perspectiva de Transformação**. São Paulo: NUPES/USP, documento de trabalho 5, 1993.

_____. **O Ensino Superior no Brasil**. Centro de Pesquisas Sociais, Rio de Janeiro, 29 de agosto de 1999.

_____. **A Revolução Silenciosa do Ensino Superior.** In: Eunice Durham e Helena Sampaio, O Ensino Superior em Transformação, São Paulo, Núcleo sobre o Ensino Superior (NUPES/USP), 2001, p. 13-30.

_____. **A nova Reforma Universitária.** Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, Rio de Janeiro, Junho de 2004.

_____. **As razões da Reforma Universitária.** Ciência Hoje, São Paulo, vol, 36, abril de 2005, pp. 18-22.

_____. **Dilemas da Transição.** Disponível em: <http://www.simonschwarzman.org.br>. Acessado em 24 de março de 2009.

_____. **O Ensino Superior no Brasil: a busca de alternativas.** Disponível em: <http://www.simonshwarzman.org.br>. Acessado em 15 de junho de 2009.

SILVA JUNIOR, João dos Reis e Valdemar Sguissardi. **Novas Faces da Educação Superior no Brasil: Reforma do Estado e mudanças na produção.** 2 ed.rev. São Paulo: Cortez, 2001. 279p.

SILVA, Maria Abádia da e Ronaldo Barreto Silva (orgs). **A idéia de Universidade: rumos e desafios.** Brasília: Líber Livro, 2006. 240p.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste Neoliberal e o Desajuste Salarial na América Latina.** Petrópolis/RJ: Vozes, 2001.

UNE. **Alfabetação - a crise nacional, a universidade e a luta dos estudantes.** Cadernos democracia socialista - Vol IX. Editora Aparte. SP.1990.

UFRN, Comissão de Autonomia. **Universidade e Desafios Contemporâneos: Autonomia universitária,** 1999. Disponível em: <http://www.dca.ufrn.br>. Acessado em: 14 de fevereiro de 2010.