

## AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA: UMA REFLEXÃO\*

*Tereza Cristina Pinheiro de Lima\*\**

### RESUMO

O presente artigo é fruto de reflexões realizadas sobre autonomia universitária com base em três propósitos fundamentais: analisar ações efetivas de mudanças e/ou continuidades sobre a autonomia nas instituições de ensino superior, tendo como referência a Constituição Federal; realizar um resgate histórico do período da ditadura militar ao governo Fernando Henrique Cardoso e, finalmente, debater as ações já efetivadas pelo governo Lula. Esperamos contribuir com a discussão da temática a partir de fundamentos políticos e sociais de interpretações da realidade dentro de um enfoque crítico-dialético.

Palavras-chave: autonomia universitária; políticas públicas; educação superior; reforma universitária; educação brasileira.

Neste estudo, debatemos o tema da autonomia universitária, tendo em vista as discussões que estão em pauta no projeto de reforma universitária em discussão no governo Lula. A complexidade do assunto exige cautela em função da complexidade da temática e das várias abordagens possíveis. Nessa ótica, o recorte proposto a essa análise objetiva situar as ações efetivas de mudanças e/ou de continuidade nas questões que se referem à autonomia das instituições de ensino superior e as discussões que têm sido travadas e que apresentam caráter polisêmico da temática.

O tema desvela contradições e indefinições e leva-nos a perguntar de que autonomia iremos falar: a) da autonomia universitária que está prevista na Constituição Federal; b) da autonomia dos professores em

---

\* Artigo recebido em 17/07/2005 e aprovado em 22/08/2005.

\*\* Professora da Universidade Católica de Goiás. E-mail: tereza.cristina@brturbo.com

sala de aula na relação com o aluno; c) da autonomia da universidade na concessão de diplomas; d) da autonomia para definir o papel da Universidade; e) da autonomia financeira; f) da autonomia didático-pedagógica. Há ainda outras questões mais específicas, como: qual o papel dos conselhos profissionais diante da autonomia das instituições; onde está o dinheiro público que deveria manter o conjunto das instituições federais de ensino superior (Ifes); e como freiar o “mercado” que orienta o que é mais útil e melhor de se estabelecer no setor didático-pedagógico.

Não pretendemos neste trabalho responder a todas estas questões, mas é isso que discutimos, que lemos, que nos angustia e que vivemos no cotidiano como doutoranda de uma Ifes e como docente de uma instituição confessional, católica, comunitária. Privada? Quantos embates...

O trabalho encontra-se estruturado em três momentos, nos quais pretendemos definir o que se entende por autonomia universitária e o que está na Constituição Federal. Trabalharemos ainda uma análise histórica, tendo como cenário cronológico o período da ditadura militar ao governo FHC (1995-2002), buscando contextualizar a autonomia nesses momentos políticos. Finalmente, debateremos as ações já efetivadas pelo governo Lula.

É importante registrar que para realizar essas reflexões buscamos fundamentos políticos e sociais de interpretações da realidade. Assim, trabalhamos com base em um enfoque crítico-dialético, pois a complexidade e as contradições dos fenômenos são apreendidas no seu devir histórico e remete-nos a explicitar nossa visão de mundo, de ser humano, de educação e de formas de intervir na realidade.

É preciso estarmos alertas para nos contrapormos a uma postura ingênua e romântica. Ao mesmo tempo, devemos estar conscientes de que nossos valores determinam nossas escolhas e nos instigam, a uma constante crítica da realidade, ao exercício da função docente e à intervenção na universidade como espaço de saber, que deve estar voltada para a construção de um projeto de nação.

## A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

Autonomia significa autodeterminação, autogestão: a faculdade de se governar por si mesmo ou, ainda, a capacidade de ditar as próprias normas.

Em Fávero (2000), vimos que o termo autonomia, de acordo com a etimologia do vocábulo,

corresponde a sua forma grega, composta de duas raízes: *autos* e *nómos*. A primeira significa si mesmo, algo que se basta, que é peculiar; a segunda pode significar tanto lei, como regra. A palavra autonomia resulta, portanto, da aglutinação desses dois vocábulos, podendo ser entendida como a lei de si mesma. (FÁVERO, 2000, p. 180)

A autonomia universitária, como princípio, foi assegurada pela Constituição Federal, em 1988, no seu artigo 207, defendendo as universidades da intervenção do Estado, em relação às suas questões internas, definindo a concepção integral da autonomia universitária, entendida como autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e, ainda, a obediência ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Sendo assim, é importante ressaltar que a autonomia refere-se não só à independência da instituição universitária, mas também à liberdade de ensinar e aprender, de investigar e produzir o saber. Segundo Fávero.

A defesa da universidade autônoma e democrática passa pelo princípio da gestão democrática em todos os níveis [...] nossa posição em defesa desses princípios leva-nos a advogar: a) transparência e visibilidade em todos os níveis da vida acadêmica; b) aumento ou existência efetiva de espaços para a comunidade acadêmica ser auscultada e poder participar do planejamento das deliberações tomadas pela instituição; c) definição, explicitação de canais e vias institucionais existentes para a discussão, bem como para a deliberação das questões referentes à vida da universidade. (FÁVERO, 2000, p. 183)

A Constituição Federal, ao dispor sobre a autonomia, não determina que se estabeleça uma lei regulamentadora e, assim, entendemos que todas as políticas que forem implementadas não podem, em nenhuma hipótese, desconsiderar ou ignorar o que está na Carta Magna, já que, desde 1988, elas possuem competência constitucional de dispor sobre sua organização administrativa, financeira, didático-pedagógica, sem interferência de outros órgãos do Estado. Qualquer ação contrária seria inconstitucional, uma vez que a autonomia das universidades tem como titular a comunidade universitária por meio de seus órgãos representativos de professores, alunos, funcionários e da própria sociedade.

Ocorreram mudanças significativas nas instituições universitárias com conseqüências graves no processo de construção de sua autonomia, tendo em vista as reformas desencadeadas, especialmente no governo FHC, com a implantação de políticas que privilegiaram os seguintes temas: mercantilização, expansão, diversificação, diferenciação institucional, avaliação, financiamento etc.

Tais políticas interferiram de tal forma na autonomia das universidades que estas são consideradas reféns do jogo neoliberal. Dessa forma, aquelas têm contribuído para uma educação tecnocrática e economicista, transformando os espaços públicos em espaços privados, submetidos à lógica do mercado.

A questão, nesse momento, é: como o governo Lula vem posicionando-se nas discussões e nos encaminhamentos sobre a reforma universitária? Podemos ter a esperança de concretizar os anseios da comunidade universitária? Ou, sem pretensão de afirmar, será que as ações que até então estão sendo encaminhadas estão representando uma continuidade das políticas implementadas do governo anterior que foram extremamente combatidas pela comunidade universitária? Qual a relação entre as políticas para a educação superior e as macropolíticas adotadas pelo Estado brasileiro?

Devemos debater na perspectiva de contribuir para uma reforma universitária que seja construída a partir de um processo democrático em que possamos ter a oportunidade de defesa da Universidade como espaço de construção e socialização do saber.

#### AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA: UMA RETROSPECTIVA HISTÓRICA

A discussão sobre autonomia universitária é tão antiga como a própria universidade, e vem acontecendo desde os séculos XII e XIII. Entretanto, não iremos aqui fazer uma retomada de nove séculos atrás. Tomaremos como proposta analítica à discussão da temática no Brasil, no período compreendido entre a ditadura militar e o advento da Nova República, em 1985. Em seguida, analisaremos o período do governo Fernando Henrique Cardoso, com ênfase nas políticas da educação superior implementadas, especialmente na Lei n. 9.394/96. Esses são períodos que compreendem mudanças significativas para a educação superior no Brasil e, especialmente, para a percepção de que historicamente a autonomia tem sido negada às instituições universitárias. Em

continuidade, discutiremos os fundamentos das mudanças em processo e as tendências do governo Lula nas discussões sobre a reforma universitária, cujas discussões iniciadas em 2004 ainda estão em curso, gerando debates e controvérsias.

As políticas educacionais, no período da ditadura militar, enfatizaram a hegemonia da organização universitária como parâmetro para a educação superior, enquanto a Lei n. 5.540, de 1968, reconheceu a autonomia didática, científica, disciplinar, administrativa e financeira das universidades. Entretanto, a ditadura militar, como regime de exceção, deixou profundas cicatrizes de autoritarismo na sociedade brasileira e afetou, dentro dessa lógica, uma possível construção da autonomia das universidades.

Outra marca do governo militar foi o favorecimento à expansão de escolas privadas de ensino superior por meio da defesa do discurso da eficiência dessas IES e, sobretudo, pelas mudanças efetuadas no sistema tributário nacional, beneficiando as IES privadas que continuariam a gozar de verdadeira imunidade fiscal, o que ampliou suas possibilidades de lucro. A Constituição de 1988 reeditou esse privilégio das escolas privadas (CUNHA, 1998, p. 15).

Em outros estudos, o mesmo autor afirma que, apesar da violenta intervenção dos militares na vida das universidades, houve também investimentos nas Ifes para a construção de seus *campi*, ampliação do quadro docente e implantação do regime de tempo integral e dedicação exclusiva. No entanto, a transição e a consolidação da democracia presenciaram a continuação dos benefícios ao setor privado. Ao mesmo tempo, as universidades federais sofreram restrições financeiras e, assim, na medida em que o setor privado expandia-se e consolidava as posições conquistadas, no setor educacional público a qualidade deteriorava-se. Segundo Dourado, os defensores

do ensino público e gratuito perderam espaço para a aliança dos que lutavam pela hegemonia da escola particular. Essa aliança encontrou, na política de contenção de verbas e na crescente necessidade de expansão de vagas, as condições para a crescente privatização do ensino, sobretudo o ensino superior. (DOURADO, 2001, p. 46)

Outra marca da década de 1970 foi a concentração do poder autoritário e a desmobilização estudantil e docente, resquícios das atrocidades da década anterior.

Na primeira metade dos anos 1980 é instaurado um processo de luta pela redemocratização do país e da universidade, e as entidades da sociedade civil, e fundamentalmente as representativas de dirigentes, professores e estudantes, partilharam desse processo, apresentando propostas para a reestruturação da educação superior. Fávero (2000, p. 189) diz que “a questão da universidade, nos anos 80, passa a ser tema prioritário, motivada pela grande insatisfação quanto à política do governo durante os últimos anos”.

Uma das questões que sempre estiveram em pauta é a conquista da autonomia considerada uma aspiração da comunidade universitária, uma vez que a universidade deveria ter liberdade para formular seu projeto didático e sua programação orçamentária e financeira. No entanto, os estudos mostram-nos que a autonomia, que não se efetivou na ditadura, não sofreu grandes avanços com o processo de democratização da sociedade brasileira.

O governo Sarney (1985-1989) adotou uma política conservadora, sentida especialmente com a criação do Geres – Grupo Executivo de Reforma do Ensino Superior, em 1986, sem a participação da comunidade universitária. Foram promovidos debates voltados ao encaminhamento de ações a serem implementadas com o objetivo de efetivar-se uma reformulação da educação superior. Fávero (2000) considera que, em relação à autonomia, o Geres não lhe assegurava esse princípio por não haver democratização da universidade. E continua: “a autonomia quando mal compreendida poderá contribuir não apenas para reforçar a tutela estatal, mas também interesses corporativos, existentes no interior da Universidade” (FÁVERO, s.d., p. 47).

Quanto à autonomia universitária, o grupo apresenta uma posição que dificulta a autodeterminação da universidade, centralizando no Poder Executivo questões vitais da vida universitária. As orientações e posturas autoritárias permaneceram ainda na década de 1990. Elas se iniciaram no governo Collor (1990-1992) quando disseminaram um discurso de que a universidade pública atendia a uma população de jovens privilegiados economicamente e que, por isso, o ensino superior deveria ser pago, dispensando o Estado de investir nesse nível de ensino.

O movimento que caracterizou esse período foi marcado pela campanha contra as Ifes, desconsiderando direitos e conquistas já efetivados e confirmando que:

As investidas contra a autonomia das universidades públicas pelos governos neoliberais iniciaram-se já em 1991, no governo Collor [...] que propunha alterações dos Artigos 206 e 207 da Constituição Federal, implicando mudanças substantivas em relação à autonomia universitária. (MARTINS; NEVES, 2004, p. 92)

Nos dois períodos do governo FHC, visualizaram-se, a cada ano, restrições financeiras e administrativas, solapando as Ifes e, por que não dizer, o sistema de educação superior. Dias Sobrinho (2002) reforça a necessidade de se problematizar o tema autonomia em um contexto de privatização que ele denomina de “quase-mercado”, dentro da nova lógica de que as reformas da educação superior foram se desenvolvendo nesse período, orquestradas pelo governo federal, a partir das indicações dos organismos internacionais, especialmente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), os quais defendem a concepção de estado mínimo em relação às políticas sociais, entre elas, a educação. O autor faz a seguinte consideração:

De comum, ao menos no caso brasileiro, valendo para todas as instituições, tanto aquelas mantidas pelos poderes públicos federais, estaduais e municipais, como aquelas privadas que preservam em algum grau o sentido público da educação – como pode ser o caso das comunitárias e confessionais – e para as de corte declaradamente mercantilista, ainda que em medida e com impactos diferentes, constata-se que o governo estatal é cada vez mais rigoroso. (SOBRINHO, 2002, p. 166)

A discussão sobre autonomia foi retomada, atendendo às orientações dos organismos internacionais, tendo o governo enviado ao Congresso Nacional medidas de restrições à autonomia.

A apresentação, ao Congresso Nacional, da PEC 370/96 que, mais uma vez, impunha restrições à autonomia universitária prescrita no Artigo 207 da Constituição Federal, materializava a nova investida governamental contra a autonomia das universidades federais. Essa PEC previa mudanças no regime de pessoal [...] a quebra da isonomia salarial [...] criação do fundo de pensão para todos os trabalhadores da instituição, com a quebra da paridade salarial entre os professores aposentados e os da ativa; regulamentava e incentivava a captação de recursos externos como reforço ao orçamento. (MARTINS; NEVES, 2004, p. 93)

Em dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/96) foi promulgada. Qualificada como uma lei minimalista, forneceu as bases legais para enquadrar o sistema educacional no ideário da competitividade e qualidade (sem recursos), deteriorando a educação pública, impondo um modelo privatista, gerencialista e tecnicista. Não seria exagero afirmar que a LDB não atende aos anseios da comunidade universitária no que se refere à autonomia, restando assim a essa comunidade continuar a luta pela autonomia enquanto direito constitucional.

Assim, podemos afirmar que as políticas adotadas nos últimos dez anos contribuíram para inviabilizar a educação, na medida em que os governos secundarizaram as IES entre as prioridades das políticas públicas, posicionando-se não mais como mantenedor e sim como regulador e fiscalizador dessas instituições. Shiroma (2002) mostra com extrema clareza a ressignificação que foi sendo construída nos conceitos necessários para se compreender a educação, quando afirma:

capacitação de professores foi traduzida como profissionalização; participação da sociedade civil como articulação com empresários; descentralização como desconcentração da responsabilidade do Estado; autonomia como liberdade de captação de recursos; cidadania crítica como cidadania produtiva; formação do cidadão como atendimento ao cliente; a melhoria da qualidade como adequação ao mercado e, finalmente, o aluno foi transformado em consumidor. (SHIROMA, 2002, p. 52)

Trindade (2001) faz a seguinte afirmação:

subjacente à retórica governamental sobre “autonomia”, aparece claramente sua estratégia: submeter as universidades federais à asfixia financeira que está destruindo as bases materiais e acadêmicas do tecido universitário e acenar com a vaga perspectiva de “autonomia universitária” como panacéia para todos os males. (TRINDADE, 2001, p. 176)

Isso mostra-nos que a autonomia nas universidades federais ficou reduzida à gestão de receitas e despesas e ao excessivo controle presente nos atos administrativos, em uma postura de gerenciamento empresarial das Ifes, visando controlar a gestão administrativa, financeira e de pessoal



das instituições, reduzindo e eliminando gastos, o que representa um comprometimento da autonomia da universidade.

Podemos afirmar que a redução do papel do Estado leva à intensificação da privatização do sistema educacional, desresponsabilizando-o de assumir as questões sociais, tendo no mercado o eixo das relações sociais. Não nos resta dúvidas de que o processo de paulatina retração da responsabilidade do Estado, com a produção de conhecimento estratégico, bem como as políticas sociais, agrava a condição da população e amplia a marginalidade e a exclusão.

*Grosso modo*, podemos afirmar que a universidade passou a ser vista como uma organização, e a educação, como um produto do mercado. Nesse cenário, a educação reduziu-se a mercadoria, a ser vendida a um cliente (o aluno) a informação necessária para atender ao mercado de trabalho. Mas, no bojo dessas mudanças, como fica a questão da autonomia?

Sobrinho (2002) faz a seguinte advertência:

se o mercado define os perfis profissionais e os tipos de conhecimentos que têm utilidade e preço, se as políticas e prioridades são elaboradas pelos governos e determinadas às instituições e aos sistemas, que as devem executar eficientemente, já não se pode mais falar, com propriedade, de autonomia universitária. Resta às instituições cumprirem o que está valorizado e determinado externamente. (2002, p. 176)

Visualiza-se, nesse contexto, o declínio das escolas públicas e a ascensão das instituições educacionais privadas, a mercantilização da educação e a sua privatização. Nunca, em toda a história, houve uma investida tão forte favorável à privatização da educação superior como no período do governo de FHC, uma vez que se constitui em um período como movimento expansionista e de reconfiguração do campo universitário brasileiro, assumindo feição nitidamente privado (DOURADO; OLIVEIRA; CATANI, 2003, p. 24).

De forma bastante resumida, buscamos contextualizar a autonomia universitária, em uma breve retrospectiva histórica, para nos colocar, em seguida, diante do governo Lula. Pretendemos analisar o que vem sendo debatido e os encaminhamentos que estão sendo efetuados no que se refere à reforma universitária, em andamento, com foco na questão da autonomia.

## O GOVERNO LULA: AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

A reforma universitária começou a ser debatida no governo Lula a partir da criação do Grupo Executivo da Reforma do Ensino Superior, que teve como um de seus objetivos regulamentar a relação entre o Estado e as instituições de ensino superior, tanto públicas quanto privadas, respeitando as suas diversidades, regionalidade e formas de organização, visando à reestruturação e ao desenvolvimento delas.

Em comunicados, entrevistas e artigos do ministro Tarso Genro, a pretensão seria promover um amplo debate com a sociedade sobre a reforma universitária, uma vez que o assunto não é uma exigência apenas de ordem acadêmica. Em sua análise, a importância da temática deverá envolver, além dos estudantes, professores e funcionários, toda a sociedade. E acrescenta a necessidade de participação de todos os setores da sociedade na formulação da proposta de reforma universitária que o governo pretende encaminhar este ano ao Congresso.

Estamos assistindo, no momento atual, à realização de um processo com amplas discussões através de colóquios, seminários, oitivas, reuniões e debates com o intuito de buscar subsídios para elaboração da reforma universitária.

O ministro alerta que a reforma terá como objetivos refinar a universidade pública, transformar a universidade pública em referência para todo o ensino superior, estabelecer uma nova regulação entre o sistema público e privado, de tal forma que todo o sistema opere em função do interesse público. Reforça ainda que a reforma não tratará somente da universidade pública e admite que existem distorções na educação superior e que ações precisam ser desenvolvidas para corrigir rumos, especialmente em relação às questões sobre mercantilização, privatização, autonomia universitária, diversificação, expansão, qualidade, sistema de avaliação e financiamento.

Isso significa que a comissão constituída acredita que a reforma universitária ultrapassa os limites do MEC e abre espaços para debates com a comunidade acadêmica e a sociedade civil para a construção de uma lei que possa nortear a educação superior em nosso país, não apenas nas instituições federais, mas em todas as IES, públicas e privadas, diferentemente do que era proposto nos governos anteriores. Essa assertiva, para ser implementada, deve ser objeto de mobilizações e movimentos nacionais.

O relatório de atividades disponibilizado no *site* do MEC, em 14 de julho de 2004, registra a elaboração da Lei Orgânica do Ensino Superior que regulamentaria a educação superior e, após discussões, será apresentada pelo governo ao Congresso Nacional. A referida lei deverá nortear os rumos da educação e entendê-la como bem público, devendo ser a universidade a expressão de uma sociedade democrática. Luís Antônio Cunha (2004) ressalta o seguinte aspecto:

Esse caminho é mais vagaroso, mas é melhor para quem tem pressa em garantir a sobrevivência e a vitalidade do patrimônio acadêmico da universidade federal brasileira; para quem é capaz de distinguir entre a necessária autonomia político-administrativa da universidade pública diante dos governos e a essencial autonomia que ela precisa manter diante das igrejas, das oligarquias, dos partidos políticos, dos sindicatos e dos mercados. <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>

No que se refere à autonomia, percebemos um movimento que ressalta a necessidade de estabelecer um novo marco para a educação superior, garantindo a participação da comunidade e da sociedade civil na supervisão dos rumos das IES. O ministro Tarso Genro (2004), em aula inaugural proferida em Juiz de Fora-MG, afirma o seguinte:

a autonomia para a produção do saber e a sua socialização; a autonomia como liberdade de ciência; a autonomia como impedimento que a universidade seja alvo das contingências do imediatismo da política; a autonomia para administrar-se, jamais como alienação da universidade no que se refere à interferência democrática da sociedade.

Entende ainda que a lei orgânica deverá especificar as condições em que as atribuições da autonomia universitária poderão e deverão ser estendidas a outras IES que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo poder público.

O ministro da Educação defendeu e reforçou a visão de que as universidades devem propor e executar seu orçamento em conformidade com os limites estabelecidos pela lei orçamentária; remanejar os recursos oriundos do Estado e as receitas próprias; gerir seu patrimônio; receber doações e estabelecer cooperação financeira com entidades privadas e ainda receber subvenções e estabelecer cooperação financeira com entidades públicas.

Podemos observar que a questão da autonomia, na visão do governo, nesse momento, encontra-se diretamente relacionada à questão orçamentária e de financiamento, e assim algumas considerações precisam ser registradas para nortear o debate. Primeiramente, em relação à autonomia administrativa, o projeto de lei assegura às universidades a administração de seu pessoal e indica que a carreira única é um obstáculo à autonomia das universidades federais. Os debates e estudos desenvolvidos para a construção da reforma universitária não podem ter como caminho norteador a visão restrita de que o Estado e o mercado podem intervir na autonomia das universidades, com base na concessão ou não de recursos ou ainda para atender aos interesses econômicos organizados pelo mercado.

A autonomia universitária é afrontada ainda quando ocorre a interferência de outros órgãos da administração, orquestrando orientações quanto à política de pessoal das IES, tornando-as meros aparatos burocráticos, sem autonomia para contratar os profissionais que a instituição precisa. As ações necessárias para administrar pessoas, promover, remanejar, demitir e remunerar pessoas saem do domínio da instituição e passam para o domínio do MEC e, muitas vezes, para outros órgãos do Poder Executivo. Não é diferente do que se pretendia no governo anterior, que propunha a transformação das Ifes em organizações sociais.

Nossa segunda avaliação refere-se à articulação que o governo estabelece entre autonomia e financiamento, sugerindo a necessidade das Ifes de enfrentarem a situação de crise, otimizando os poucos recursos disponíveis e induzindo, ao mesmo tempo, a captação de recursos por meio da prestação de serviços à sociedade. E ainda ressalta o impedimento da destinação de recursos para a criação e manutenção das IES privadas, mas, ao mesmo tempo, “assume que as instituições comunitárias e particulares serão incluídas no pacto quando o setor público não for capaz de atender a toda demanda” (MARTINS; NEVES, 2004, p. 102).

Diante da demanda de jovens para ingressar na educação superior, a expansão ocorre no sistema privado e, assim, surge um novo perfil de instituições de ensino superior, privadas, gerenciadas como empresas, voltadas para atividades de ensino conectadas às necessidades do mercado de trabalho, sem qualquer desenvolvimento das atividades de pesquisa e extensão. Visualizamos IES heterogêneas e de difícil mapeamento na

complexidade de um mercado em que se exacerbam os mecanismos de concorrência e competitividade.

A crise das Ifes, segundo avaliação do governo federal, está na falta de recursos financeiros do setor público e, ainda, nas limitações legais para realizar captação de novos recursos para manutenção e investimentos. Isso demonstra, na nossa avaliação, a transferência dos deveres do Estado para as universidades e para o mercado, eximindo-se das responsabilidades como mantenedor do sistema, criando inclusive, e rapidamente, mecanismos para captação de recursos extra-orçamentários. É importante registrar que, de acordo com os estudos realizados por Martins e Neves (2004),

a implantação da autonomia universitária não se limita à resolução de uma crise financeira, vai mais além. Ela se presta a viabilizar, simultaneamente, uma privatização mais orgânica das universidades públicas e a difundir de forma mais duradoura no âmbito universitário a política de parcerias, já bastante disseminada em outros setores da área social. (MARTINS; NEVES, 2004, p. 96)

Essa questão indica que o movimento de privatização da educação superior permanece em pauta, percebido nas políticas de redução de financiamento público, na cobrança de mensalidades em cursos de pós-graduação *lato sensu*, no fortalecimento das fundações de apoio como espaço de captação de recursos no mercado, na contratação de professores temporários, no congelamento de salários e ainda no estímulo para realização de pesquisas aplicadas, financiadas pelas empresas privadas, estreitando os laços da educação superior com o mercado, atendendo às orientações dos organismos multilaterais.

Não seria exagero dizer que essas ações corroem o sistema federal de educação superior, consolidando espaços para o sistema privado e, assim,

diante da situação de falência em que se encontram as instituições públicas, o aceno com a criação de novas fontes de recursos financeiros constitui-se em poderoso argumento de sedução da comunidade universitária, em especial aos reitores, ansiosos por condições de trabalho mais dignas. [...] repete-se com a universidade pública a mesma estratégia utilizada para a privatização das empresas e serviços estatais. Primeiro os governos promovem seu desmonte

para depois apresentarem como única saída possível à privatização. (MARTINS; NEVES, 2004, p. 97)

Isso é uma secundarização do artigo 207 da Constituição, pois compromete sobremaneira a autonomia das universidades pelo processo de mercantilização e privatização da educação superior à medida que transfere para o mercado o poder de orientar e determinar os seus rumos, restringindo sua autonomia.

Marilena Chauí, em seminário promovido pelo MEC, levanta uma questão: como foi possível passar da idéia da universidade como instituição social à sua definição como organização prestadora de serviços? Yarzabal (2002) analisa que

esse fenômeno de progressiva privatização do setor não é necessariamente negativo. Porém, ao considerar esse aspecto, convém destacar duas reservas. Primeiro que a maioria das IES privadas são instituições “de absorção das demandas estudantis”, cuja oferta se reduz a carreiras curtas fortemente requeridas pelo mercado e de baixos custos de operação, que se comportam como lucrativas empresas do setor. Constituem exceção a esta regra algumas universidades “confessionais”, em sua maioria, católicas, e outras de “elite”, intensamente seletivas e com ofertas educativas de alta qualidade. Segundo, que a falta de regulação do setor privado impede conhecer a qualidade e a pertinência dos programas oferecidos por suas instituições. (YARZÁBAL, 2002, p. 44)

Percebemos que esses encaminhamentos não interferem somente nas instituições federais, mas na identidade da própria universidade, quer seja ela pública ou privada, na medida em que compromete sua autonomia didática e científica. O modelo de IES proposto seguindo as orientações dos organismos internacionais e acatado pelo governo FHC vem sendo referendado no governo Lula. Assim, à medida que as universidades subordinam-se cada vez mais ao mercado e às empresas privadas, a condução e o desenvolvimento de pesquisas são redirecionados, comprometendo, dessa forma, a autonomia na construção de um saber vinculado a um projeto de emancipação do ser humano e, portanto, voltado à construção de uma sociedade mais humana e igualitária. Essa questão indica a importância de discutir-se o papel social da educação superior e o projeto de país que se quer edificar.

Outra questão que não poderia estar fora do debate é a relação público–privado no âmbito das universidades. A naturalização dessa relação deve-se à legalização da iniciativa privada na execução das políticas governamentais, na área educacional, e, ainda, abre espaços para o financiamento integral do Estado aos serviços prestados pela iniciativa privada.

Hélgio Trindade (2004), em seminário, faz a seguinte observação:

como reforma não pode se restringir ao setor público ou ao setor privado separadamente, mas precisa enfrentar a situação real dos dois sub-sistemas e integrá-los em políticas que levem em conta as duas tradições e que coloque o sistema universitário em sintonia com os desafios científicos, tecnológicos e educacionais da sociedade brasileira. <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>

O artigo 209 da Constituição Federal explicita ser o ensino livre à iniciativa privada, desde que o poder público o regule. Em seu artigo 213, a Constituição limita a destinação de recursos públicos às escolas confessionais e comunitárias, com caráter essencialmente filantrópico, e que prestem relevante serviço social à comunidade. No entanto, o governo Lula ampliou essa prescrição constitucional, destinando recursos públicos às instituições privadas de caráter restritamente empresarial. É oportuno ressaltar, contudo, a iniciativa governamental de regulamentação do setor privado em seu projeto de reforma da educação superior. Boaventura de Sousa Santos (2004), em debate no MEC sobre a reforma universitária, explicita sua crença de que:

A reforma da universidade como bem público tem de pautar-se por este princípio: compete ao Estado fomentar a universidade pública, não lhe compete fomentar a universidade privada; a relação do Estado com esta última deve ser qualitativamente diferente: uma relação de regulação e fiscalização. Num período de austeridade financeira, não se justifica que fundos públicos sejam canalizados para o setor privado. (SANTOS, 2004, p. 83)

Em decorrência desse cenário de reforma no Brasil, observamos a continuidade do processo expansionista por meio da criação de IES mantidas por grupos privados. Essas instituições, além de contar com a possibilidade de recursos públicos, têm ainda um maior grau de autonomia

administrativa, financeira e acadêmica. Convivem com a não-obrigatoriedade da pesquisa, com um reduzido número de docentes mestres e doutores, professores, em sua maioria, horistas com dedicação apenas ao ensino e, nos últimos anos, tem na expansão indiscriminada da pós-graduação *lato sensu* um poderoso incremento de suas receitas.

Visualizamos ações que comprometem a questão da autonomia universitária na medida em que se possibilita a abertura de inúmeras IES que valorizam o fator econômico e não as necessidades sociais, provocando a intensificação da fragmentação e diversificação institucional (universidades, centros universitários, faculdades, faculdades integradas, faculdades isoladas etc.), secundarizando o princípio constitucional de indissociabilidade entre ensino-pesquisa-extensão.

Esse movimento reforça a idéia de que a autonomia universitária proposta pelo governo Lula mantém intocada a fragmentação da organização acadêmica, perpetuando o dualismo entre instituições universitárias e não universitárias (formação de mão-de-obra para o mercado de trabalho). Assim,

Perpetuando, em nível superior, o histórico dualismo estrutural da educação escolar brasileira segundo origem de classe: aos estudantes que tiveram uma trajetória escolar que lhes permitem competir por vaga em instituições universitárias majoritariamente públicas, uma formação humana que mantém, mesmo sob a ótica utilitarista do capital, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e para aqueles que não tiveram esta chance, uma educação voltada apenas para a formação de mão-de-obra para o mercado de trabalho, ministrada nas instituições não universitárias, majoritariamente empresariais. (MARTINS; NEVES, 2004, p. 95)

Esse dualismo tem implicações muito diversas no tocante às políticas e à gestão da educação superior.

#### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Gostaríamos de finalizar afirmando que é necessária a construção da autonomia didático-científica, na perspectiva de termos liberdade para estabelecer os objetivos, organizar o ensino, a pesquisa e a extensão, conforme as necessidades da comunidade. Assim, faz-se necessário um projeto de autonomia que propicie condições para que as IES possam



agir com liberdade acadêmica, administrativa e, ainda, liberdade para administrar e gerir os recursos financeiros, propor e executar o orçamento, criando estratégias de financiamento em consonância com os marcos regulatórios do Estado.

Não podemos aceitar que o mercado comande a educação superior. Precisamos, sim, lutar por mais verbas para a educação e que os jovens tenham acesso às escolas preocupadas com sua formação integral, humana e profissional. Também é importante que as universidades tenham portas grandes para abrigar um maior número de jovens, pois o predomínio do mercado é, sem sombra de dúvida, elitista e excludente (SILVA, 2001, p. 93).

A universidade deve fortalecer a educação superior em sua região de atuação, ampliar o acesso com qualidade, investir na indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão e continuar a prestar um serviço público de alta relevância e de interesse para o conjunto da sociedade, uma vez que a universidade, compreendendo a realidade em que está inserida, deve desempenhar um papel sociotransformador na construção de novos valores sociais. Dentro das contradições da política neoliberal, permitimo-nos pensar em uma sociedade mais igualitária e humana, e a universidade como um dos agentes que deve participar dessa construção.

O caminho está aí para ser construído, e a comunidade universitária não se furtará de participar, mesmo com todos embates e contradições que existem na universidade. De acordo com Casanova (2004), a saída dependerá em grande medida do que fazemos e como preparamos nossos estudantes para construir um mundo em que a sociedade civil controle o mercado e o Estado em favor do ser humano.

Finalizando, cabe recordar Maria de Lourdes Fávero, quando ela afirma que a autonomia não é uma dádiva, mas uma conquista:

Como lugar de pesquisa, de produção de conhecimento, a universidade é, ao mesmo tempo, espaço de socialização do saber, na medida em que divulga e socializa o saber nela e por ela produzido. Visto sob essa ótica, a autonomia universitária não é um fim em si mesma, mas condição necessária para a concretização dos fins da universidade. É uma exigência que se apóia no próprio ser dessa instituição não uma dádiva, mas uma utopia a ser conquistada. (FÁVERO, s.d., p. 54)

## ABSTRACT

This article is the result of a reflection on university autonomy. It has three basic aims: to analyze effective action for change and/or continuity of autonomy in third level educational institutes, using the federal constitution as a reference; to reclaim the history of the period from the military dictatorship up to the Government of Fernando Henrique Cardoso, and, finally, discuss the action already undertaken by Lula's Government. Using a critical-dialectic approach, it is hoped to contribute to a discussion of the theme, based on political and social interpretations of reality.

Key words: university autonomy; public policies; third level education; university reform; Brazilian education.

## REFERÊNCIAS

- AMARAL, N. C. Autonomia das universidades públicas federais: situação atual, propostas e perigos. In: DOURADO, L. F.; CATANI, A. M. *Universidade pública: políticas e identidade institucional*. Campinas: Autores Associados, 1999.
- BARACHO, J. A. *Autonomia universitária: questões constitucionais e legais á auto-aplicabilidade do art. 207*. Parecer apresentado a Andifes, Brasília, 1996.
- CUNHA, L. A. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001.
- \_\_\_\_\_. O ensino superior no octênio FHC. In: *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 24, n. 82, p. 37-61, 2003.
- DIAS SOBRINHO, J. (Org.). *Universidade e avaliação: entre a ética e o mercado*. Florianópolis: Insular, 2002.
- \_\_\_\_\_. Quase-mercado, quase-educação, quase-qualidade: tendências e tensões na educação superior. In: DIAS SOBRINHO, J. (Org.). *Universidade e avaliação: entre a ética e o mercado*. Florianópolis: Insular, 2002.
- DOURADO, L. F.; CATANI, A.; OLIVEIRA, J. F. *Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais*. São Paulo: Xamã; 2003.
- DOURADO, L. F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 23, n. 80, p. 235-253, 2002.
- DOURADO, L. F.; CATANI, A. M. *Universidade pública: políticas e identidade institucional*. Campinas, Autores Associados, 1999.

FAVERO, M. de L. Autonomia universitária mais uma vez: subsídios para o debate. In: SGUISSARDI, V. (Org.). *Educação superior: velhos e novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000.

\_\_\_\_\_. Autonomia universitária no Brasil: dádiva ou conquista. In: PEIXOTO, M. do C. de L. (Org.). *Educação superior: avaliação da produção científica*. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, s.d.

MARTINS, A. S.; NEVES, L. *Reforma universitária do governo Lula: reflexões para o debate*. São Paulo: Xamã, 2004.

\_\_\_\_\_. A proposta de autonomia universitária do Governo Lula. In: NEVES, L. (Org.). *Reforma universitária do governo Lula: reflexões para o debate*. São Paulo: Xamã, 2004.

OLIVEIRA, J. F.; DOURADO, L. F. A reforma da educação superior e seus desdobramentos nas universidades federais: tópicos para um debate. *Periódico do Mestrado em Educação da UCDB*, n. 16, Campo Grande–MS, dez. 2003.

PINTO, J. M. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 109-136, 2002.

SILVA Jr., J. R.; SGUISSARDI, V. (Orgs.) *Novas faces da educação superior no Brasil – Reformas do Estado e mudanças na produção*. Bragança Paulista: Edusf, 1999.

SILVA Jr., J. R.; LIMA, C. A educação superior é mercadoria ou direito no âmbito da OMC, GATT e AGCS? *Periódico do Mestrado em Educação da UCDB*, n. 16, Campo Grande–MS, dez. 2003.

SGUISSARDI, V. (Org.). *Educação superior: velhos e novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000.

SHIROMA, E.; MORAES, M.; EVANGELISTA, O. (Orgs.). *Política educacional*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

TAQUARI, C. Instituições buscam acordo com o MEC. *Revista Ensino Superior*. Ano 6, n. 69, jun. 2004, p. 19.

TRINDADE, H. (Org.). *Universidade em ruínas: na república dos professores*. Petrópolis: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. A autonomia segundo o MEC: fragilidade política e ambigüidade conceitual. In: TRINDADE, H. (Org.). *Universidade em ruínas: na república dos professores*. Petrópolis: Vozes, 2001.

YARZÁBAL, L. *Consenso para a mudança na educação superior*. Curitiba: Champagnat, 2002.

**Fonte eletrônica**

Entrevista do Ministro Tarso Genro publicada na Revista Ensino Superior, 22 abr. 2004. Disponível em: <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)> Acesso em: 26 jul. 2004.

Aula inaugural do ministro Tarso Genro na Universidade de Juiz de Fora–MG, 12 mar. 2004. Disponível em: <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)> Acesso em: 20 jul. 2004.

Resumo do pronunciamento do ministro de Estado da Educação, Tarso Genro, no dia 7 de junho, acerca de enunciados gerais sobre os princípios e diretrizes da Reforma da Educação Superior. Disponível em: <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)> Acesso em: 20 jul. 2004.

CUNHA, L. A. Seminário: Universidade: Por que e como reformar? Universidade XXI: Resgate do futuro, estrutura e ordenação do sistema: a tensão entre o público e o privado. Por uma lei orgânica do ensino superior. Promovido pelo SeSu/MEC e pela Comissão de Educação do Senado e da Câmara dos Deputados, Brasília, 6 e 7 de agosto de 2003. Disponível em: <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)> Acesso em: 20 jul. 2004.

HEYMANN, L. Trajetórias de universidades privadas: aspectos de diferenciação regional, Rio de Janeiro, 2002. In: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC/FGV. Disponível em: <[www.cpdoc.fgv.br](http://www.cpdoc.fgv.br)>

SANTOS, B. S. A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. Texto apresentado em Brasília, 5 abr. 2004, no âmbito dos debates sobre a reforma universitária no MEC. Disponível em: <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)> Acesso em: 27 jul. 2004.

TRINDADE, H. Por que e como reformar a universidade: mitos e realidades. Seminário: Por que e como reformar? Disponível em: <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>