

Autonomia e identidade universitária: crises e desafios na sociedade do conhecimento

Carolina Di Assis¹

Resumo: Propõe-se a discutir as transformações pelas quais a universidade brasileira, especialmente pública, passou em busca de construir sua identidade e alcançar autonomia. Considerando a atualidade da temática e as novas tendências no âmbito internacional relativas à sociedade do conhecimento, este trabalho objetiva demonstrar as crises que as instituições de ensino enfrentam quando privadas de sua autonomia. A revisão bibliográfica foi a metodologia utilizada, bem como a análise de legislação.

Palavras-chave: Autonomia Universitária; Identidade Universitária; Mercadorização da Educação; Financiamento Estatal.

University autonomy and University identity: crises and challenges in the knowledge society

Abstract: It proposes to discuss the transformations that the Brazilian university, especially public, went through in search of building its identity and achieving autonomy. Considering the currentness of the theme and the new trends at the international level related to the knowledge society, this paper aims to demonstrate the crises that educational institutions face when deprived of their autonomy. The bibliographic review was the methodology used, as well as the analysis of legislation.

Keywords: University Autonomy; University Identity; Commodification of Education; State Financing.

Introdução

A educação brasileira tem-se confrontado, nas últimas décadas, com a insuficiência de investimentos estatais, a desvalorização da carreira docente e a falta de incentivo à formação, além das dificuldades de reformulação dos currículos. No que tange à educação pública, nota-se grande enfrentamento de alunos e profissionais das instituições de ensino e os governos. A este contexto, somam-se as reivindicações do ensino superior público, as quais também abarcam discussões sobre autonomia, identidade e papel das universidades no cenário que atualmente se desdobra.

Esses conflitos não são recentes. Há décadas a educação no Brasil sofre com a dificuldade de encontrar espaço entre as áreas de prioridade do governo e da sociedade como um todo. De maneira geral, a preocupação em movimentar a economia colocou em segundo plano áreas essenciais para a promoção de dignidade humana, como saúde, segurança pública, moradia e, claro, educação. Entretanto, essa mesma intenção de movimentar a economia – enfatizada com a expansão da ideologia neoliberal – trouxe, nos

¹ Mestranda em Direito, na linha “Internacionalização, Trabalho e Sustentabilidade” (UnB, 2019-). Especialista em Docência Universitária (PUC-GO, 2014). Bacharel em Direito (UFG, 2018). Licenciada em Letras-Português (UFG, 2011). Servidora efetiva do IF Goiano - Campus Trindade.

últimos anos, uma reviravolta. As instituições de ensino começaram a despertar enorme interesse frente à possibilidade de formar mão de obra qualificada e abastecer um mercado cada vez mais exigente.

O governo voltou-se, então, para a estrutura educacional, antes em situação de negligência, e passou a lutar contra as circunstâncias de abandono que ele mesmo criara. Investimentos maciços puderam ser observados, especialmente a partir dos anos 2000, na educação superior, além da ampliação de políticas de acesso e de programas de permanência estudantil, como a Política de Cotas, o ProUni, o FIES e o REUNI.

Todas essas medidas visavam a um objetivo comum: responder aos novos anseios da sociedade do conhecimento, os quais se encontram alinhados com a política econômica neoliberal. Todavia, a mudança de postura implicou também um novo conflito, pois agora a educação atende a outro desafio – formar para o mercado.

As contendas são inúmeras, por isso este trabalho justifica-se pela atualidade da temática. Tendo por base pesquisa bibliográfica, propõe-se a reflexão sobre as atuais atribuições da universidade e as adaptações que deve ou não sofrer para ajustar-se às diversas expectativas. Parte-se do pressuposto de que existe uma pressão para o ensino superior público se alinhar ao cenário neoliberal e contribuir para a sua promoção. Dessa forma, objetiva-se analisar as ambiguidades presentes na identidade da universidade, especialmente a pública; discutir a necessidade de o ensino superior ter uma finalidade pragmática e examinar a possibilidade de o financiamento estatal ter se tornado a contrapartida de uma formação de viés mercadológico.

Por fim, este trabalho busca analisar, pelo viés do financiamento estatal, as últimas alterações legislativas que têm promovido impacto na educação brasileira, como a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (EC 95/2016), além do novo projeto do governo federal, conhecido como “Future-se”.

Breve resgate histórico

O ensino superior brasileiro, conforme Cunha (2007), é herança de um processo de colonização sustentado por pilares de dependência político-econômica, além de alto grau de autoritarismo. Os portugueses proibiram a criação de universidades no Brasil por medo de que estudos gerassem movimentos em prol da independência.

No entanto, a vinda da família real para o Brasil, em 1808, provocou mudanças na estrutura educacional, que podem ser percebidas até hoje. A partir de 1817, consoante Fávero (2010), foram criadas diversas cátedras isoladas de ensino superior, que possuíam caráter prático e profissionalizante. Objetivavam formar profissionais nas áreas de Medicina, Direito e Engenharia, três dos cursos mais procurados, até hoje, por estudantes egressos do ensino médio.

Mais tarde vieram outros cursos, como Odontologia, Arquitetura, Economia, Serviço Social, Jornalismo, Filosofia, Ciências e Letras. O intuito era promover o “[...] cultivo do saber livre e desinteressado, conterrâneo de outro elemento transplantado, a livre-docência” (CUNHA, 2007, p. 155). O cultivo do saber desinteressado, que até então era incomum no Brasil, prossegue o autor, estava presente em países europeus. Ou seja, sob esta influência, havia a intenção de formar elites intelectuais e esta intenção constituía também um dos papéis do ensino superior à época.

Outro aspecto relevante concerne à manutenção do ensino recém-instalado. Inicialmente mantido por jesuítas, tornou-se integralmente estatal, permanecendo assim até a Proclamação da República. Ademais, afirma Fávero (2010), as transformações sociais, econômicas e políticas em andamento aumentaram a demanda

por educação superior, culminando em um processo de expansão. Esse cenário de expansão fomentou ainda outro anseio, o de que o ensino superior não fosse inteiramente mantido pelo governo federal, mas pudesse partir também da iniciativa de estados-membros e particulares, ainda que sob fiscalização do governo federal. Em meados do século XX, essa fiscalização deixaria de existir (CUNHA, 2007).

Enfim, o fato é que nenhuma dessas instituições, não obstante o processo expansivo, poderia ser chamada de universidade, durante o período colonial e no Império. A primeira universidade brasileira data de 1909 e foi instalada em Manaus. Outras surgiram com o passar do tempo em diversas cidades do país e, de maneira geral, decorreram da reunião de faculdades isoladas preexistentes (CUNHA, 2007).

Quanto ao grau de controle do governo sobre as instituições não federais, afirma Cunha (2007) que havia oscilações, conforme demonstrado com a promulgação de dois decretos à época. Enquanto o Decreto 5.616 de 1928 previa autonomia administrativo-econômico-didática para as universidades estaduais, o Decreto 19.851 de 1931 estabeleceu uma centralização político-administrativa em relação ao ensino superior. O Ministério da Educação seria o responsável por regular todas as instituições do país, universitárias ou não, e isso incluía até mesmo a escolha de reitores.

A escolha política de reitores, em detrimento da eleição, era um dos pontos mais criticados pelo movimento estudantil. Nesse viés de resistência, durante a Era Vargas (1930-1945), os estudantes desempenharam papel imprescindível na luta contra a dependência da universidade em relação ao Estado. Mais uma vez, defende Cunha (2007), a questão da autonomia estava no centro dos debates.

Já nos anos 50, o Brasil viveu governos democráticos e populistas e, novamente, a educação passou por reformas significativas, como a federalização: se antes o governo havia dado oportunidade para o desenvolvimento de universidades estaduais e privadas, após o fim da Era Vargas mudou-se o foco para as instituições federais de ensino. A partir da década de 60, a educação no Brasil passou a enquadrar-se em um movimento pendular: por um lado, a ditadura militar levou maior incentivo à universidade brasileira, inclusive no âmbito da pesquisa; por outro, reduziu sua autonomia, assumindo maior inclinação para a rede privada de ensino (CUNHA, 2007).

A partir de 1968, o Brasil passou por reformas de aparência modernizadora, mas, na verdade, eram extremamente autoritárias. Focava-se em um sistema universitário construído nos moldes da administração empresarial, com o máximo de produtividade. Nesses moldes, a universidade, até os anos 80, serviria de instrumento para colocar fim a qualquer tipo de contestação política, advoga Chauí (1980).

Nos anos 90, a educação superior ficou marcada por políticas públicas influenciadas pelo neoliberalismo e pelo contexto internacional. Estando em curso o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Cunha (2003) ressalta que a proposta para o primeiro mandato destacava o papel econômico da educação, como

[...] “base do novo estilo de desenvolvimento”, cujo dinamismo e sustentação provêm de fora dela mesma – do progresso científico e tecnológico. Essa indução atuaria no sistema educacional pelo topo, isto é, pela universidade, entendendo-se que a competência científica e tecnológica é fundamental para garantir a qualidade do ensino básico, secundário e técnico, assim como aumentar a qualificação geral da população. Para se conseguir isso, a *proposta* afirmava a necessidade de se estabelecer uma “verdadeira parceria” entre setor privado e governo, entre universidade e indústria, tanto na gestão quanto no financiamento [...] (CUNHA, 2003)

Prossegue o autor afirmando que, à época, foi intensamente destacada a concepção de que as universidades públicas consumiam muitos recursos do Estado e atendiam poucos alunos. Em contrapartida, houve silenciamento de críticas em relação à rede privada de ensino. Por isso, o governo de então objetivou

realizar uma verdadeira racionalização de recursos, aumentando as matrículas nas universidades públicas e ampliando a quantidade de cursos noturnos, sem crescer, no entanto, as despesas.

Dessa forma, as instituições de ensino teriam que desenvolver “uma ‘efetiva autonomia’, mas que condicionasse o montante de verbas que viessem a receber à avaliação de desempenho [...] levados em conta, especialmente, o número de estudantes efetivamente formados, as pesquisas realizadas e os serviços prestados”. (CUNHA, 2003). Interessante que, conforme Alves e Soares (2010), a campanha presidencial de Fernando Henrique Cardoso alçou a educação a uma das cinco metas que receberiam prioridade no governo. Ao ganhar as eleições, ele nomeou Paulo Renato Sousa, ex-secretário de Educação do Estado de São Paulo e técnico do Banco Interamericano de Desenvolvimento para o cargo de Ministro da Educação.

Paulo Renato Sousa permaneceu no cargo durante os oito anos do governo e lançou a educação às bases da ciência e da tecnologia. Durante o período em que esteve à frente do Ministério da Educação (MEC), houve reformulações nos procedimentos de escolha dos dirigentes das instituições de ensino superior, o que fortaleceu a classe docente em detrimento dos técnicos-administrativos e dos estudantes; foram instituídas avaliações periódicas tanto das instituições como dos cursos superiores e foi sancionada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a LDB (Lei n. 9.394/1996), consoante Alves e Soares (2010). Para Cunha (2003), a LDB foi publicada como uma lei minimalista, que não tratava de todas as diretrizes que deveria, especialmente no que concerne às atribuições do Conselho Nacional de Educação e à avaliação universitária.

Ademais, a crise econômica implicou em grandes cortes de investimentos nas instituições públicas de ensino superior. Apesar da crise, o mercado continuava exigindo qualificação de profissionais, o que ocasionou surto de expansão na educação superior, especialmente na rede particular. Ao mesmo tempo, alega Carvalho (2011), funções antes desempenhadas pelo Estado foram conduzidas para o setor privado.

Curioso que no segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, destacam Alves e Soares (2010), o MEC apresentou um projeto de lei para dispor a respeito da autonomia universitária. Almejava-se discutir as seguintes diretrizes:

[...] garantia do caráter público e do financiamento estável, com alocação transparente de recursos baseados na indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão; avaliação institucional; e auto-organização no que concernia à administração dos recursos humanos e execução orçamentária. A proposta do MEC colocava a possibilidade de ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira das Universidades federais. Contudo, esta aconteceria somente mediante celebração de contrato de desenvolvimento institucional. [...] (ALVES; SOARES, p. 11).

Todavia, salientam as autoras que a comunidade acadêmica refutou a proposta do projeto de lei, por acreditar desnecessária, visto que já havia previsão constitucional para a autonomia universitária.

Finalmente, de acordo com Carvalho (2011), houve modificações importantes nos anos 2000, com a entrada de novos dirigentes na política do país. O governo recém-empossado de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) teve grandes dificuldades para equilibrar as contas públicas e, por isso, foi possível perceber um cenário de continuidades em relação ao governo anterior, inclusive no âmbito educacional. Todavia, superados os primeiros obstáculos, foram propostas políticas públicas significativas e o país conseguiu implantar programas relevantes para o ensino superior.

Dentre esses programas, Nelson Cardoso Amaral (2005) enfatiza a institucionalização do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), que assegurou a avaliação das instituições de ensino, dos cursos superiores e também dos próprios alunos, e do Programa Universidade para Todos (ProUni), destinado a conceder bolsas de estudo em instituições privadas de ensino superior. Trata-se de políticas

importantes para assegurar acesso e permanência, além de promover o acompanhamento dos resultados da educação superior.

Paula, Lima, Costa e Ferreira (2016) complementam, trazendo à tona um dos programas mais importantes do governo petista, o Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Como discutem os autores, as ações visavam reduzir desigualdades sociais no país e, por isso, estavam voltadas ao incremento de vagas nos cursos de graduação de maneira geral, à ampliação da oferta de cursos no turno noturno, ao estímulo às inovações na área pedagógica, além do combate à evasão. Para cumprir esses objetivos, foram realizados concursos docentes, criadas novas instituições de ensino e ampliada a estrutura multicampi,

Não obstante essas mudanças terem se concretizado como verdadeiras conquistas, lembra Nelson Cardoso Amaral (2005), a autonomia universitária foi relegada à relatividade. Isso porque, malgrado o governo de Lula tivesse experiências de outros governos e as demandas acadêmicas para dar subsídio à construção plena da autonomia universitária, um importante espectro dela, a autonomia financeira, ainda não havia alcançado espaço significativo.

No governo de Dilma Rousseff (2011-2016), Ferreira (2012) retrata um cenário de continuidade da expansão universitária, iniciada no governo anterior. Nas palavras da autora, a política para a educação superior do período procurou promover “[...] inovação, empreendedorismo, competitividade, formação e atração de capital humano [...] universidade como agente de desenvolvimento econômico e social, foco em áreas estratégicas/prioritárias de estudo e de pesquisa, internacionalização da educação[...].” (FERREIRA, 2012, p. 468).

O *impeachment* sofrido por Dilma Rousseff abriu as portas para outras perspectivas em relação às universidades, a partir do governo de Michel Temer e, atualmente, no governo de Jair Bolsonaro, especialmente no que tange à tão almejada autonomia. A educação vem enfrentando muitos descaminhos e permanece resistindo, no âmbito de uma luta ainda distante do fim, como se verá nos próximos tópicos.

Os conflitos da identidade universitária na sociedade do conhecimento

O panorama histórico construído demonstra como a universidade no Brasil, desde sua criação, trilha caminhos oblíquos resultantes da indecisão política ligada à própria identidade da instituição. Como exemplo dessas oscilações, tem-se que em curto período de tempo da criação da primeira universidade brasileira, em 1909, tornaram-se comuns, já na década de 20, debates em torno da “concepção de universidade; funções que deverão caber às universidades brasileiras; autonomia universitária; modelo de universidade a ser adotado no Brasil (...)” (FÁVERO, 2010, p. 37).

Ademais, já na época estavam definidas duas posições distintas sobre qual deveria ser a função universitária básica: a primeira defendia o desenvolvimento da pesquisa enquanto a segunda focava a formação profissional. Diversos estudiosos da época condenaram o caráter essencialmente utilitário da educação superior no Brasil. Entretanto, afirma Fávero (2010), foi justamente essa a perspectiva predominante até o fim do Estado Novo, em 1945.

Ressalte-se que o conflito estabelecido pelas duas posições não chegou ao fim. Esse debate tornou-se recorrente e até hoje se constitui como objeto de interesse para pesquisadores. De certa forma, o embate se mantém porque a sociedade hodierna lida com diversas expectativas e tenta atender a heterogêneas demandas, normalmente sem sucesso. Nesse processo, a educação como um todo se perde e a universidade acaba por desconhecer sua própria identidade.

Esse descaminho da educação é também resultado do fato de a sociedade estar sofrendo uma perda de referenciais. A mídia e o pseudomercado são responsáveis por excluir a cultura e a formação humana, além de desqualificar a filosofia e as humanidades em prol de um tecnociência que contamina a educação. Vive-se o culto ao que existe de mais irrelevante, como as aparências e o consumismo, enquanto os valores são deixados de lado e a educação acaba se rendendo à insignificância, como ressalta Coêlho (2009).

Contemplando esse raciocínio, é possível identificar três crises que a universidade atual enfrenta, inclusive a brasileira: crise de hegemonia, crise de legitimidade e crise institucional (SANTOS, 2011). A primeira pode ser sintetizada no paradoxo existente entre os papéis tradicionais da universidade e os novos que lhe foram sendo atribuídos durante o século XX.

De um lado, a produção de alta cultura, pensamento crítico e conhecimentos exemplares, científicos e humanísticos, necessários à formação das elites de que a universidade se tinha vindo a ocupar desde a Idade Média europeia. Do outro, a produção de padrões culturais médios e de conhecimentos instrumentais, úteis na formação de mão de obra qualificada exigida pelo desenvolvimento capitalista. (SANTOS, 2011, p. 9).

A segunda crise, prossegue o autor, consiste na falta de relevância que a sociedade começou a atribuir à instituição e ao seu caráter autêntico. Se por um lado esta deve atender às elites, restringindo o acesso, por outro deve democratizar o acesso e dar oportunidades às classes populares.

Por fim, há a crise institucional, que está mais intimamente ligada à discussão sobre autonomia universitária. Há uma luta para que valores e objetivos da universidade sejam definidos de forma autônoma; simultaneamente, a sociedade do conhecimento tende a exigir produtividade da instituição universitária, critério contraditório, mas condizente com a ideologia neoliberal. Esta crise, portanto, abrange as incoerências criadas pela sociedade do conhecimento, como explicita Santos (2011).

As três crises devem ser resolvidas necessariamente juntas, pois solucionar apenas uma não significa pôr fim às outras. Ademais, seria preciso repensar o fenômeno da mercadorização da educação, pois se a universidade transformou-se em um serviço que pode ser consumido, a criação de um mercado universitário torna-se principal solução para a falta de investimentos do Estado. Assim, o financiamento estatal é posto em xeque e a universidade transmuda-se em empresa que “não produz apenas para o mercado, mas que se produz a si mesma como mercado, como mercado de gestão universitária, de planos de estudo, de certificação, de formação de docentes” (SANTOS, 2011, p. 21).

Nesse sentido, nota-se que tanto as crises como a mercadorização da educação são consequências óbvias da sociedade do conhecimento instaurada pelo viés neoliberal.

Essa sociedade atual pretende ser, se diz sociedade do conhecimento, da informação, da mídia, da imagem e, ao assim se constituir e se ver, afasta e desqualifica o pensamento, a reflexão e tudo o que não se situa na esfera da instrumentalidade. Na verdade, vivemos sobretudo numa sociedade e numa cultura que valorizam o imediato, o prático, o útil, o produto, o resultado (...). (COÊLHO, 2009, p. 187).

A ideia de imediatismo está presente em todos os campos da sociedade e, claro, se irradia na educação. Talvez por isso o dilema vivido pela universidade entre ter um papel importante na pesquisa ou formar profissionais para o mercado tenha se banalizado. A sociedade atual, frisa Coêlho (2009), é capaz de reduzir pessoas, instituições e valores a meras mercadorias, enquanto a educação passa à esfera da gestão dos negócios.

Nesse cenário, pode-se questionar a denominação “sociedade do conhecimento”, já que nela o conhecimento está centrado no mercado, alimentando as relações capitalistas de consumo. No ensino superior, existe um cenário instável: o conhecimento produzido pela universidade pública servindo à apropriação privada; a informação suplantando o saber; a pesquisa docente avaliada apenas pela quantidade

de publicações. Enfim, o diagnóstico não poderia ser outro, senão o de redução da universidade a uma organização, próxima ao mercado competitivo (CHAUI, 2003).

Diante de tantas divergências, argui-se qual seria, então, o papel da universidade. Há uma posição pessimista, mas talvez ainda hoje coerente com o modelo de sociedade hodierna:

Creio que a universidade tem hoje um papel que alguns não querem desempenhar, mas que é determinante para a existência da própria universidade: criar incompetentes sociais e políticos, realizar com a cultura o que a empresa realiza com o trabalho, isto é, parcelar, fragmentar, limitar o conhecimento e impedir o pensamento.(...) Se a universidade brasileira está em crise, é simplesmente porque a reforma do ensino inverteu seu sentido e finalidade – em lugar de criar elites dirigentes, está destinada a adestrar a mão-de-obra dócil para um mercado sempre incerto. E ela própria não se sente bem treinada para isto, donde sua “crise”. (CHAUI, 1980, p. 34).

Assim, se antes a universidade tinha por missão formar elites, hoje forma profissionais. Todavia, apesar desse deslocamento, Chaui (1980) apresenta três propostas que há muito permeiam as reformas educacionais, especificamente as reformas universitárias: a vinculação da educação à segurança nacional, ao desenvolvimento econômico e à integração nacional.

Apesar das idas e vindas da consolidação do ensino superior universitário no Brasil, essas propostas estariam sempre embutidas na educação. Concebendo esta como capital, são feitos grandes investimentos pelo Estado e por outras iniciativas porque se espera a geração de lucro social. Ou seja, a sociedade do conhecimento cria e reforça a concepção de educar para o mercado. Muitos contestam esse ponto de vista, porém não conseguem definir a identidade da universidade nem quais são realmente seus papéis. Se esta não tem mais uma função político-ideológica e também não agrega a função econômica, seria um fardo para o Estado (CHAUI, 1980).

É contra essa vertente que o presente trabalho se posiciona. Se a universidade ainda possui atribuições sociais imprescindíveis, ela precisa repensar as obrigações que vem desempenhando e se reencontrar no universo de perda de referenciais e ascensão da insignificância. Nesse caminho, a busca por autonomia parece ser o primeiro passo.

Não se trata de tarefa fácil, especialmente no atual mundo globalizado. Conforme Maués e Bastos (2016), a mundialização do capital tem provocado mudanças significativas na educação, no Brasil e em muitos países em desenvolvimento. O fenômeno da internacionalização da educação conquistou espaço, uma vez que as tecnologias informacionais permitem maior mobilidade do conhecimento, conferindo-se à educação papel fundamental no desenvolvimento das nações.

Prosseguem os autores, afirmando que o espírito do capitalismo, ao fazer emergir o discurso ideológico em prol da defesa da sociedade do conhecimento, permitiu que, no âmbito internacional, a utilização massiva de conhecimento e informação se tornasse o novo paradigma produtivo. A sociedade capitalista passou a disputar a posse do conhecimento. Nesse sentido, em 2003, o Banco Mundial publicou um documento no qual informa que a educação de maneira geral e o ensino superior, especificamente, exercem forte influência na construção das sociedades e das economias. Para o Banco Mundial, defendem os autores, o crescimento econômico de uma nação não está somente à mercê do capital, dependendo também do conhecimento.

Dessa forma, o cenário internacional também provoca significativos questionamentos que interferem no modo de gerir a educação em cada país, particularmente nos países em desenvolvimento. No caso brasileiro, essa conjuntura acaba retomando a discussão quanto à autonomia universitária, visto que muitas entidades querem interferir na educação superior, que se mostra extremamente valiosa.

Autonomia *versus* dependência: a busca pelo ponto de equilíbrio

De origem grega, a raiz *autós* significa “si mesmo” e a raiz *nomia* significa “regra”, “lei”, “ordem”; ou seja, autonomia seria “lei de si mesma”, como explica Fávero (2010). Contudo, é preciso cautela, pois, às vezes, existe confusão com o termo soberania. Esta confusão deve ser evitada, porque dizer que uma instituição é autônoma não equivale a dizer que ela tem liberdade absoluta e irrestrita. Isto é, ela não é soberana, pois não está livre do controle de outras esferas superiores e mais amplas, as quais verificam a prestação de seus serviços. Por isso, a autonomia da instituição, defende Durham (1989), é sempre relativa.

A ideia de autonomia universitária no Brasil surge em 1911, com o decreto 8.659, o qual definia os institutos de ensino superior como corporações autônomas na perspectiva didática e administrativa. Como exemplo dessa concepção autônoma, havia a possibilidade de as instituições escolherem seus próprios dirigentes (FÁVERO, 2010).

Entretanto, no âmbito da indecisão política já comentada, com a Reforma Carlos Maximiliano, em 1915, o termo autonomia acabou suprimido. Já em 1931, as reformas Francisco Campos iniciam um processo de preparação para a futura concessão de autonomia plena às instituições de ensino. O primeiro degrau seria a autonomia relativa, a fim de que a universidade tivesse tempo para amadurecer a ideia e se organizar para tamanha responsabilidade (FÁVERO, 2010).

No Estado Novo, sob a ótica dos princípios de autoridade e disciplina, o governo volta a controlar as instituições universitárias. Contudo, com a queda de Vargas em 1945 a ideia de autonomia é retomada. Ademais, esta bandeira também estava presente no cenário brasileiro desde a reforma universitária dos anos 60, tendo conquistado muito espaço nos anos 90, devido às discussões quanto à internacionalização da educação, à diversificação das instituições de ensino superior, à grande abertura para a iniciativa privada e à tentativa do Estado de se desvencilhar do financiamento educacional (CARVALHO, 2011).

Nesse sentido, houve, a partir da década de 90, uma transformação no papel do Estado no tocante ao financiamento da educação pública. Enquanto a universidade era considerada um bem público a ser mantido pelo Estado, não havia indagações a respeito de dependência financeira, pois a autonomia universitária científica e pedagógica tinha por base tal dependência (SANTOS, 2011).

Contudo, a partir do instante em que a máquina estatal se desvencilhou de seu dever exclusivo de mantenedor da educação, a universidade entrou em crise. Por isso, “a perda de prioridade na universidade pública nas políticas públicas do Estado foi, antes de mais, o resultado da perda geral de prioridade das políticas sociais (educação, saúde, previdência) induzida pelo modelo de desenvolvimento econômico conhecido por neoliberalismo (...)” (SANTOS, 2011, p. 18).

Ou seja, era viável conceber a universidade autônoma dentro de um contexto de financiamento estatal, sem que um fator interferisse no outro. Autonomia e dependência tornaram-se, entretanto, incompatíveis quando os governantes começaram a questionar sua responsabilidade para com as instituições de ensino.

Enfim, nota-se, como defende Durham (189), uma inconstância na trajetória da busca pela autonomia universitária. Justifica-se tal dificuldade no fato de haver um antagonismo com a complexa rede de poderes constituídos. Ao mesmo tempo, sabe-se que a universidade já venceu muitas batalhas, considerando ser ela uma instituição medieval que se adaptou às novas condições para sobreviver no mundo moderno.

No entanto, não se pode deixar em segundo plano o fato de que, a cada novo governo no Brasil, a compreensão de autonomia é reformulada, dificultando bastante os avanços no processo. Importante ressaltar que a autonomia universitária é

(...) inerente à própria essência da universidade, entendida como uma instituição dedicada a promover o avanço do saber, o espaço da invenção, da descoberta, da elaboração de teorias (...). Vista sob essa ótica, a autonomia não é um fim em si mesmo, mas condição necessária para a concretização dos fins da universidade. (FÁVERO, 2010, p. 79).

Assim, advoga-se contra a heteronomia da universidade, que almeja desenvolver o conhecimento para o capitalismo, cedendo a pressões externas, e a favor da autonomia (CHAUI, 2003). Esse mesmo ponto de vista está consolidado no art. 207, *caput*, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988): “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”.

A autonomia científica é a liberdade de pesquisa, ou seja, independência no que concerne ao próprio conhecimento e aos pesquisadores que o tomam por objeto; já a autonomia didática diz respeito à liberdade de ensinar e aprender. A universidade que tem autonomia científica é livre para decidir quais assuntos são relevantes de ser investigados e como fazê-lo. Logo, não haveria lugar para a influência de fatores externos, porém os problemas sociais devem ser levados em conta, pois resolvê-los é a contrapartida dessa liberdade (DURHAM, 1989).

Já a autonomia didática consiste na possibilidade de criar e extinguir cursos, estabelecer currículos, organizar a tríade ensino-pesquisa-extensão, conferir diplomas e determinar os critérios de admissão de novos alunos. Esses papéis, de maneira geral, são amplamente aceitos, porém não sem a interferência do Estado, bastante contundente no Brasil. Um exemplo é a questão do currículo mínimo, o qual orienta a produção curricular pelas instituições de todo o país. A responsabilidade de oferecer ensino de qualidade é grande e, por isso, a supervisão é necessária; no entanto, esta deve obedecer aos limites impostos pela própria tradição universitária (DURHAM, 1989).

O segundo par presente no texto da Carta Magna, autonomia administrativa e financeira, é o apoio que garante a manutenção da autonomia didático-científica. A autonomia administrativa compreende a liberdade de a universidade se organizar internamente, estabelecendo seus próprios regimentos internos, definindo suas carreiras e escolhendo seus dirigentes. Entretanto, essa autonomia muitas vezes não é respeitada, consoante Durham (1989), o que reduz as instituições de ensino a repartições públicas.

Por último, tem-se a autonomia de gestão financeira e patrimonial, que garante a distribuição de recursos entre as diversas demandas, como investimento em infraestrutura, programas de assistência estudantil, promoção de pesquisa e manutenção de recursos humanos. O ponto polêmico está na origem dos recursos. A universidade pública é hoje uma instituição extremamente complexa. Por isso precisa de investimentos de monta e, conseqüentemente, fica à mercê do Estado. Essa dependência pode acarretar interferências excessivas, mas não é possível abrir mão desse financiamento, como defende Durham (1989).

Portanto, atualmente parece não haver mais dúvidas sobre a importância de a universidade ser autônoma, muito embora alguns questionamentos permaneçam: qual a definição de autonomia universitária na sociedade do conhecimento? O que a universidade precisa empreender para alcançá-la e até que ponto ela quer ser autônoma?

Um dos pontos imprescindíveis a esta discussão é a polêmica do financiamento. O que a universidade precisa aceitar é a magnitude da responsabilidade de ser uma instituição autônoma. Por isso nem sempre se encontram rápidas resoluções.

Financiamento da universidade no atual contexto brasileiro

Para verticalizar um pouco mais a temática do financiamento, é necessário trazer à luz o art. 205, *caput*, da CF/1988, o qual determina: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.” (BRASIL, 1988).

O dispositivo supracitado causa algumas controvérsias justamente por causa da densidade da hermenêutica jurídica. Muitos defendem que a figura do Estado ali está posta, pois é dele a obrigação de ofertar, assegurar e manter educação de qualidade para todos os cidadãos. Essa educação, no entanto, deve começar em casa, com o ensino de valores por parte da família. Nessa perspectiva, a colaboração da sociedade não recebe a devida importância e a ela quase não cabe função alguma.

Todavia, é possível fazer outra leitura da norma constitucional. Pode-se considerar que a responsabilidade tripartite está ligada especialmente à origem dos recursos destinados às instituições de ensino. Assim, o Fundo Público deveria financiar a educação pública, as famílias deveriam ajudar pagando mensalidades e os estabelecimentos ainda poderiam procurar alternativas de apoio financeiro (AMARAL, 2011). Essa perspectiva pode talvez parecer simplista por tratar de um aspecto bem particular, mas ajuda a entender a dificuldade em definir quem é responsável por manter economicamente as instituições públicas de ensino superior.

Conforme mudam os dirigentes na política brasileira, o foco também se desloca de um agente para outro. A partir dos anos 90, devido à expansão da rede particular de educação superior, a ênfase do financiamento recaiu sobre as famílias, devedoras de mensalidades. Já no que tange ao ensino público, os investimentos do Fundo Público Federal (FPF) foram elevados entre 2003 e 2008 (AMARAL, 2011). Esses dados são coerentes com a análise feita anteriormente de que nos anos 90, houve grande abertura para os estabelecimentos privados, enquanto nos anos 2000, principalmente devido ao REUNI, houve expansão de universidades públicas e institutos federais de educação.

Naqueles momentos em que os recursos do FPF sofreram reduções contínuas, as Ifes se dirigiram às atividades de prestação de serviços, oferecendo cursos de pós-graduação *lato sensu*, assessorias, consultorias, e desenvolvimento de projetos com recursos de empresas, indústrias, ministérios [...]. Portanto, as instituições procuraram, via fundações de apoio, fontes de recursos financeiros alternativos àqueles do Fundo Público. (AMARAL, 2011, p. 105)

Já com o aumento de recursos liberados pelo Fundo, foi exigido o cumprimento de metas, como, por exemplo, a criação de novos cursos; a elevação da quantidade de alunos por docente e o aumento da taxa de conclusão dos cursos de graduação. Esses objetivos tornaram-se a contrapartida do financiamento.

Apesar de ser latente a democratização do ensino superior nos últimos anos, a universidade deve questionar até que ponto poderá ou deverá atender às expectativas da sociedade do conhecimento em troca de capital. Ou seja, a universidade deve refletir se essa troca é legítima e se não fere sua autonomia ou sua pretensão de alcançá-la.

Recentemente, a questão do financiamento voltou ao centro das discussões em decorrência da aprovação da EC 95/2016, durante o governo Temer, que trouxe novidades significativas para as esferas econômica, política e social do país. A emenda foi amplamente criticada por regular a compressão de despesas públicas por um período de vinte anos, o que causa grande impacto na educação.

A questão do financiamento é fator prioritário para a garantia do ensino universal e do direito à escola pública de qualidade, não apenas nos indicadores, mas no caráter social (SANTOS; MIURA, 2018).

Ambas as garantias restam, portanto, prejudicadas frente ao atual cenário político-econômico no qual o Brasil está inserto.

A EC 95/2016 promoveu modificações significativas no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Magna em relação à destinação de verbas estatais ao ensino, definindo a desvinculação orçamentária para a educação, por vinte anos. A vinculação de recursos financeiros para a educação, ao cobrir os déficits na área, procura assegurar o direito constitucional à educação. Por isso, ao flexibilizar essa vinculação, a emenda tornou-se inconstitucional por violar cláusula pétrea prevista no art. 60, § 4º, IV (direitos e garantias individuais), além da separação dos Poderes, preconizada no inciso III, do § 4º, do mesmo dispositivo do Texto Magno (OLIVEIRA; SILVA, 2018).

Tal mudança, ao reduzir os recursos para a área educacional, representa verdadeiro retrocesso, além de provocar a desconstrução do art. 212 da CF/1988, cujo *caput* prevê que a União deva aplicar, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Como a EC 95/2016 foi aprovada e entrou em vigor na data de sua promulgação, a nova conjuntura tornou-se um grande receio, na medida em que parece conduzir o Brasil a um Estado de Exceção econômico (MARIANO, 2017). Tal expressão se justifica pelo fato de o limite de gastos poder agravar a crise econômica em prol da satisfação de interesses de determinados setores sociais.

Dentro desse cenário, já bastante incerto, foi proposto pelo governo federal o projeto “Future-se”, em julho de 2019, já no governo Bolsonaro. Conforme as publicações presentes no próprio sítio oficial do Ministério da Educação (MEC), a ideia do programa é promover maior autonomia financeira às instituições federais de ensino por meio de incentivo à captação de recursos próprios e ao empreendedorismo, sendo um dos objetivos a busca pela inovação. Afirma-se também que as instituições já contam com receitas próprias, porém há limitação legal que impede que os recursos retornem, fazendo com que seja repassados para a Conta Única do Tesouro. Dessa forma, a proposta do MEC seria desburocratizar o recebimento dessa verba².

Também de acordo com o sítio oficial do MEC, a autonomia universitária será mantida, pois a captação de recursos será adicional e não substitutiva em relação aos recursos já existentes. Ademais, haverá liberdade para aderir ou não ao programa. O objetivo seria as tornar universidades e os institutos federais mais eficientes, com o aporte extra de verbas de natureza privada, não sujeito ao teto nem ao contingenciamento de gastos, o que poderia viabilizar mais recursos para a pesquisa³.

Todavia, a novidade política reacendeu as discussões concernentes à autonomia universitária, visto que a captação de recursos toca na contenda quanto à responsabilidade do Estado em gerir a educação e garantir esse direito social.

Há quem condene a dependência estatal das universidades. Nesse ponto de vista, é importante a diversificação de fontes, visto que a sociedade precisa das grandes universidades públicas, inclusive para promover desenvolvimento e modernização, e estas não poderiam receber capital apenas do Fundo Público. A procura por alternativas seria necessária para suprir a crescente demanda por ensino superior (DURHAM, 1998).

2 Informações disponíveis no sítio oficial do Ministério da Educação: www.portal.mec.gov.br.

3 Informações disponíveis no sítio oficial do Ministério da Educação: www.portal.mec.gov.br.

Esse viés tem sido bastante utilizado como argumento a favor da instalação do “Future-se”. Ainda é cedo para dizer quais consequências o programa trará para o ensino superior brasileiro, porém a grande resistência encontrada junto às grandes instituições públicas de ensino demonstra como o discurso propagado pelo governo não convence o público ao qual o projeto se destina.

Se, por um lado, é interessante que a universidade pública não dependa somente do financiamento estatal, por outro essa flexibilidade quanto aos recursos não pode tomar tamanho espaço, de forma que atinja um valor tão caro à universidade: sua autonomia. Manter esse equilíbrio talvez seja hoje um dos maiores desafios que a educação superior pública enfrenta. Grandes responsabilidades importam também grandes dificuldades e a autonomia não é uma dádiva recebida pelas instituições universitárias, mas uma conquista (FÁVERO, 2010), empreendida a cada recomeço.

Considerações finais

Este trabalho se propôs a discutir a história da luta pela autonomia universitária no Brasil, desde a fundação das primeiras instituições de ensino superior até a consolidação de grandes universidades, no século XXI. Enfocou também a transformação das características essenciais à identidade da universidade; os deslocamentos da responsabilidade pelo financiamento das instituições públicas além de crises e desafios enfrentados pelo ensino superior na sociedade do conhecimento.

Procurou-se demonstrar como o processo de mercadorização da educação não se restringe ao cenário nacional, sofrendo influências também dos organismos internacionais. Não por acaso, o governo brasileiro, nas últimas décadas, têm revelado um forte alinhamento com as novas tendências e, por isso, procurado não relegar a educação à anterior situação de abandono, mas sim despertar para saídas que exponham a redução do papel do Estado e, ainda assim, valorizem, de certo modo, as instituições de ensino. É nesse contexto que se encontra a proposta do programa “Future-se” e as ideias relativas à diversificação das fontes de financiamento.

Todas essas temáticas são relevantes e intensamente debatidas a cada mudança de governo. Como são questões complexas, em que pesem vantagens e desvantagens, não se pode dizer que existem respostas claras para cada ponto controverso. Todavia, a reflexão permanente é imprescindível para que as demandas sociais não sejam deixadas em segundo plano, em prol da consolidação da sociedade do conhecimento, desprovida do caráter humano. É preciso continuamente repensar as novas políticas e observar as intenções presentes nas propostas de cada governo, a fim de que a educação possa caminhar para avançar, em vez de retroceder em relação ao que já conquistou.

Referências

- ALVES, Flávia de Freitas; SOARES, Priscila Gonçalves. Autonomia universitária: o debate durante o governo FHC. **Vertentes**, maio 2010. Disponível em: https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/vertentes/Vertentes_35/flavia_e_priscila.pdf. Acesso em: 09 jun. 2020.
- AMARAL, Nelson Cardoso. A reforma da educação superior do governo Lula: autonomia relativa e financiamento. **Inter-Ação: Rev. Fac. Educ. UFG**, v. 30, n. 1, p. 11-35, jan./jun. 2005. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/interacao/article/download/1284/1338/>. Acesso em: 10 jun. 2020.
- AMARAL, Nelson Cardoso. O vínculo avaliação-regulação-financiamento nas IES brasileiras: desafios para a gestão institucional. **RBPAE**, v.27, n.1, p. 95-108, jan. /abr. 2011. Disponível em:

<http://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/viewFile/19970/11601>. Acesso em: 11 out. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 ago. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm. Acesso em: 06 ago. 2019.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. **A política pública para a educação superior no Brasil (1995-2008): ruptura e/ou continuidade?** 2011. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/286357>. Acesso em: 11 out. 2019.

CHAUI, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, n. 24, p. 5-15, set./out./nov./dez. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a02.pdf>. Acesso em: 11 out. 2019.

CHAUI, Marilena. Ventos do progresso: a universidade administrada. In: PRADO JUNIOR, Bento; TRAGTENBERG, Mauricio; CHAUI, Marilena de Souza. ROMANO, Roberto. **Descaminhos da educação pós-68**. São Paulo: Brasiliense, 1980. p. 31-56.

COÊLHO, Ildeu Moreira. Cultura, educação e escola. In: COÊLHO, Ildeu Moreira. (Org.). **Educação, cultura e formação: o olhar da filosofia**. Goiânia: PUC Goiás, 2009. p. 181-202.

CUNHA, Luiz Antônio. Ensino superior e universidade no Brasil. In: LOPES, Eliana Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cynthia Greive. (org.). **500 anos de educação no Brasil**. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2007. p. 151-204.

CUNHA, Luiz Antônio. O ensino superior no octênio FHC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, abr. 2003. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302003000100003&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 09 jun 2020.

DURHAM, Eunice Ribeiro. A política para o ensino superior brasileiro ante o desafio do novo século. In: CATANI, Afrânio Mendes. (Org.). **Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI**. Campinas: Autores Associados, 1998. p. 9-28.

DURHAM, Eunice Ribeiro. **A autonomia universitária: o princípio constitucional e suas implicações**. 1989. Disponível em: <http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt8909.pdf>. Acesso em 11 out. 2019.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Universidade do Brasil: das origens à construção**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

FERREIRA, Suely. Reformas na Educação Superior: de FHC a Dilma Rousseff (1995-2011). **Linhas Críticas**, Brasília, n. 36, p. 455-472, maio/ago. 2012. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/3962/3633>. Acesso em: 10 jun. 2020.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gatos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50289>. Acesso em: 26 jun. 2019.

MAUÉS, Olgaíses Cabral; BASTOS, Robson dos Santos. As políticas de educação superior na esteira dos organismos internacionais. **RBPAAE**, v. 32, n. 3, p. 699-717. set./dez. 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/view/68570/39680> Acesso em: 10 jun. 2020.

OLIVEIRA, Cleiton de; SILVA, Guaracy. O Novo Regime Fiscal: tramitação e impactos para a educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - RBPAAE**, v. 34, n. 1, p. 253-269, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/view/77586>. Acesso em: 13 ago. 2019.

PAULA, Alisson Slider do Nascimento de; LIMA, Kátia Regina Rodrigues; COSTA, Frederico Jorge Ferreira; FERREIRA, Emmonel Lima. A Educação Superior no limiar do governo Lula da Silva (2003- 2010): políticas públicas educacionais nos marcos da reforma universitária. **Revista Em Debate (UFSC)**, Florianópolis, v. 15, p. 69-82, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.5007/1980-3532.2016n15p69>.

SANTOS, Boaventura Sousa. **A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Maria de Fátima Martins; MIURA, Beatriz Hiromi. Os desafios do Plano Nacional de Educação (2014-2024) na conjuntura política e econômica brasileira. In: OLIVEIRA, R. T. C.; CONDE, E. I. L. M.; CONDE, F. M. (Orgs.). **Seminários Regionais da ANPAE**, Campo Grande, n. 3, 2018. Disponível em: http://www.seminariosregionaisanpae.net.br/numero3/1comunicacao/Capitulo03/Maria_de_Fatima_Martins_dos_Santos_E3Com.pdf. Acesso em 03 out. 2019.

Submetido em: 22.11.2019

Aceito em: 02.07.2020