

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO

MARIANA MEDEIROS LENZ

**GESTÃO DA UNIVERSIDADE PÚBLICA NO BRASIL: ANÁLISE DO PRINCÍPIO  
CONSTITUCIONAL DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO COMO  
POSSÍVEL MARCO HISTÓRICO NA LEGISLAÇÃO**

Porto Alegre  
2014

MARIANA MEDEIROS LENZ

**GESTÃO DA UNIVERSIDADE PÚBLICA NO BRASIL: ANÁLISE DO PRINCÍPIO  
CONSTITUCIONAL DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO COMO  
POSSÍVEL MARCO HISTÓRICO NA LEGISLAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado junto ao Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais.

**Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Valin de Oliveira**

Porto Alegre  
2014

MARIANA MEDEIROS LENZ

**GESTÃO DA UNIVERSIDADE PÚBLICA NO BRASIL: ANÁLISE DO PRINCÍPIO  
CONSTITUCIONAL DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO COMO  
POSSÍVEL MARCO HISTÓRICO NA LEGISLAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado junto ao Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais.

Aprovado com conceito \_\_\_\_ em \_\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Dr. Rodrigo Valin de Oliveira

---

Prof. Dr. Guilherme Boff

---

Prof. Me. Leonardo Tricot Saldanha

Este trabalho não poderia deixar de ser dedicado às pessoas queridas e destemidas com quem compartilhei as experiências do movimento estudantil no Centro Acadêmico André da Rocha (CAAR), porque me transformaram e porque fazem, dia a dia, a universidade mais democrática.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao meu primeiro motor: minha família — pai, mãe e Isadora —, e também à minha avó Berenice, que teria sido minha mais atenta leitora.

Ao Maurício, mais que namorado, meu co-orientador, instigador e ouvinte, porque sem ele este último ano não teria sido tão intensamente bom.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Rodrigo Valin de Oliveira, por tanto ter contribuído para organizar o meu fluxo de ideias e valorizado as minhas reflexões.

Ao Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito da Faculdade de Direito da UFRGS, bem como aos seus professores, professoras e representantes discentes, que inspiraram a escolha deste tema.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo investigar o desenvolvimento da legislação sobre a gestão da universidade pública no Brasil, a fim de responder se a inclusão, na Constituição Federal de 1988, do princípio da gestão democrática do ensino público impactou na legislação que trata da matéria, especificamente no que se refere à previsão de participação de diferentes agentes nas deliberações universitárias internas. Para isso, primeiramente é realizada uma análise histórica da legislação, procurando-se compreender de que forma, sob qual contexto e com a participação de quais personagens o ensino superior público foi sendo construído e gerido no Brasil até hoje. Após, a legislação anterior e a posterior à Constituição Federal de 1988 são comparadas sob dois aspectos: a forma de escolha dos dirigentes universitários e a composição dos órgãos deliberativos máximos das instituições. Ao final, conclui-se que a legislação pós-constitucional não concretizou modificações significativas em direção a uma participação mais ampla de diferentes agentes nos processos deliberativos internos das instituições quanto aos dois pontos de vista pesquisados, mantendo sistema muito semelhante ao até então vigente.

**Palavras-chave:** Gestão da universidade pública. Gestão Democrática. Universidade. Ensino superior público. Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

## RESUMEN

Este trabajo tiene por objeto investigar el desarrollo de la legislación acerca de la gestión de la universidad pública en Brasil, para contestar si la inclusión en la Constitución de 1988 del principio de la gestión democrática de la educación pública ha reverberado en la legislación, específicamente con respecto a la participación de diferentes actores académicos en deliberaciones internas. Para eso, en primer lugar se hace un análisis histórico de la legislación, buscándose comprender cómo, en qué contexto y con la participación de cuales personajes la educación superior pública fue construida y gestionada en el Brasil hasta hoy. Después, se comparan la legislación anterior y la posterior a la Constitución Federal de 1988, teniendo en cuenta dos aspectos: la forma de elección de los dirigentes universitarios y la composición del órgano deliberativo máximo de las instituciones. Al final, se llegó a la conclusión de que la legislación pos-constitucional no ha hecho cambios significativos en dirección a una mayor participación de los diferentes actores en los procesos de deliberación interna de las instituciones en los dos puntos de vista abordados, manteniendo sistema muy similar al previamente existente.

**Palabras clave:** Gestión de la universidad pública. Gestión democrática. Educación superior pública. Ley de Directrices y Bases de la Educación.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABE	Associação Brasileira de Educadores
ANDES	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANDIFES	Associação dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça do Senado
CFE	Conselho Federal de Educação
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
CTA	Conselho Técnico-Administrativo
DA	Diretório Acadêmico
DCE	Diretório Central de Estudantes
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	Ministério da Educação
PLC	Projeto de Lei da Câmara dos Deputados
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
UDF	Universidade do Distrito Federal
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UnB	Universidade de Brasília
USP	Universidade de São Paulo
UNE	União Nacional dos Estudantes
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (United States Agency for International Development)

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2 GESTÃO DA UNIVERSIDADE PÚBLICA NO BRASIL: EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....</b>	<b>13</b>
2.1 COLÔNIA E IMPÉRIO: até 1889.....	13
<b>2.1.1 Sistema de cátedras.....</b>	<b>14</b>
2.2 REPÚBLICA VELHA: 1889 a 1930.....	18
<b>2.2.1 Reforma Rivadávia Correia.....</b>	<b>19</b>
<b>2.2.2 Reformas Carlos Maximiliano e Rocha Vaz.....</b>	<b>20</b>
<b>2.2.3 Movimento crítico no final da primeira República.....</b>	<b>23</b>
2.3 ERA VARGAS: 1930 a 1945.....	24
<b>2.3.1 Estatuto das Universidades Brasileiras.....</b>	<b>25</b>
<b>2.3.2 Estado Novo.....</b>	<b>27</b>
2.4 QUARTA REPÚBLICA: 1945 a 1964.....	28
<b>2.4.1 Primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação - Lei nº 4.024/1961....</b>	<b>29</b>
<b>2.4.2 Movimento pela reforma universitária.....</b>	<b>31</b>
2.5 DITADURA MILITAR: 1964 a 1985.....	33
<b>2.5.1 Reforma Universitária de 1968.....</b>	<b>37</b>
<b>3 GESTÃO DA UNIVERSIDADE PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E NA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO (LEI Nº 9.394/1996).....</b>	<b>46</b>
3.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	46
<b>3.1.1 Antecedentes.....</b>	<b>47</b>
<b>3.1.2 Gestão democrática e autonomia universitária.....</b>	<b>49</b>
3.2 LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO (LEI Nº 9.394/1996).....	52
<b>3.2.1 Processo de elaboração.....</b>	<b>52</b>
<b>3.2.2 Análise dos dispositivos.....</b>	<b>59</b>
<b>3.2.3 Lei nº 9.192/1995.....</b>	<b>62</b>
3.3 ANÁLISE COMPARATIVA: GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO POSSÍVEL MARCO.....	64
<b>3.3.1 Escolha de dirigentes das universidades públicas.....</b>	<b>66</b>
<b>3.3.2 Composição do órgão deliberativo máximo das universidades</b>	

<b>públicas.....</b>	<b>71</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>76</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>79</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A gestão democrática do ensino público entrou no ordenamento jurídico brasileiro a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, no artigo 206, VI, que a inseriu no âmbito dos princípios norteadores do direito à educação. Sua operacionalização restou, contudo, adiada, em virtude do acréscimo da expressão "na forma da lei".

A lei — no caso, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 (Lei nº 9.394/1996) —, veio oito anos depois, reafirmando o princípio e acrescentando a ele significado: a gestão democrática seria concretizada, na educação superior, por meio da existência de colegiados deliberativos, compostos pelos segmentos da comunidade "institucional, local e regional". Nesses colegiados, foi determinado um mínimo de participação do segmento docente: 70% dos assentos (artigo 56, § único), uma novidade em relação à LDB anterior<sup>1</sup>.

Art. 56. As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional.

Parágrafo único. Em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratarem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes. (BRASIL, 1996)

Mesmo anteriormente à publicação da nova LDB, a escolha dos dirigentes das universidades foi também regulamentada: a Lei nº 9.192/1995 alterou dispositivos da antiga Lei nº 5.540/1968, determinando que, em caso de consulta à comunidade universitária, realizada previamente à organização de lista tríplice a ser enviada ao presidente da República pelo colegiado máximo da instituição de ensino, prevaleceria também o peso de 70% para a manifestação dos professores (artigo

---

1 A Lei nº 4.024/1961 previa a representação discente, mas deixava a cargo das próprias universidades definir a proporção de seus assentos. No início dos anos 60, esse foi o tema que levou à maior greve estudantil brasileira, conhecida como "Greve do um terço", em que os estudante reivindicavam um terço de representação nos órgãos colegiados das instituições de ensino superior (FERRARO, 2012).

16, III), em um modelo que ficou conhecido como proporcional ou "70-15-15<sup>2</sup>":

III - em caso de consulta prévia à comunidade universitária, nos termos estabelecidos pelo colegiado máximo da instituição, prevalecerão a votação uninominal e o peso de setenta por cento para a manifestação do pessoal docente em relação à das demais categorias; (BRASIL, 1995)

Dezesseis anos após a publicação da LDB, entretanto, dados divulgados pela UNB Agência (2012) demonstram que 68% das universidades federais não utilizam o sistema proporcional nas consultas para a escolha de seus reitores. Abandonando o peso de 70% para a categoria docente, adotaram o chamado modelo paritário, que confere peso de um terço (33%) aos votos dos três segmentos acadêmicos: professores, alunos e servidores técnico-administrativos. Nas universidades que permanecem vinculadas ao modelo proporcional, como a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), cresce a reivindicação por parte de estudantes e servidores pela adoção da paridade. Paralelamente, outras instituições já vem discutindo o modelo de "voto universal", que colocaria fim à divisão dos atores do ensino superior em segmentos, e tramitam projetos no Legislativo para modificar a legislação.

Ao mesmo tempo, verifica-se que muito pouco foi escrito até hoje sobre o princípio da gestão democrática no âmbito da universidade, e menos ainda na área do Direito. A maior parte dos escritos sobre o assunto foram realizados sob a perspectiva da educação básica, tendo como *locus* de observação a escola pública.

É desse contexto que surge a necessidade de se compreender de que forma a consagração, na Constituição Federal de 1988, do princípio da gestão democrática do ensino público impactou na legislação que trata da administração das universidades públicas federais, especificamente no que se refere à participação de diferentes agentes nas deliberações internas universitárias. Esta é a pergunta em torno da qual o presente trabalho será construído. Optou-se por trabalhar com a expressão "gestão democrática" sob a ótica da viabilização legal da participação de diferentes agentes da comunidade universitária na tomada de decisões na

---

2 O número "15" representa o peso que caberia, conseqüentemente, à manifestação dos segmentos estudantil e técnico-administrativo.

universidade, compreensão abordada por Fávero (1988, 1989).

A hipótese a ser testada é a de que, apesar de a Constituição Federal de 1988 ter inaugurado o princípio da gestão democrática do ensino público, a legislação pós-constitucional que regulou a matéria, no âmbito específico da administração das universidades públicas federais, não trouxe significativas modificações em direção a uma participação mais ampla de diferentes agentes nos processos deliberativos internos das instituições.

O método utilizado será o hipotético-dedutivo, e as técnicas de pesquisa, análise comparativa da legislação já revogada e da atualmente vigente e revisão bibliográfica.

O desenvolvimento do trabalho divide-se em dois capítulos. No primeiro deles (Capítulo 2), será realizada uma análise histórica da legislação brasileira acerca da gestão da universidade pública, em um período que abrange desde o surgimento dos primeiros cursos superiores no País até os anos imediatamente antecedentes à promulgação da Constituição Federal de 1988. Objetiva-se, dessa forma, estabelecer o contexto histórico que envolve a matéria, bem como identificar a origem de modelos de gestão para posterior análise comparativa.

No Capítulo 3, o enfoque será a legislação em vigência hoje, em específico a LDB de 1996 e a Lei nº 9.192/1995. Procurar-se-á identificar se, a partir da Constituição de 1988, foram empreendidas mudanças significativas em comparação às leis anteriores, especificamente quanto à previsão de participação de diferentes agentes nos processos deliberativos das universidades públicas. Para tanto, são enfocados dois aspectos: o processo de escolha de dirigentes das universidades federais e a composição do órgão colegiado máximo das instituições.

## **2 GESTÃO DA UNIVERSIDADE PÚBLICA NO BRASIL: EVOLUÇÃO HISTÓRICA**

A universidade é instituição social e, como tal, não pode ser inteiramente compreendida sob uma perspectiva estática no tempo. Conforme Fávero (1980, p. 20), para estudá-la, "somos compelidos a relacionar essa instituição de caráter 'aparentemente' mais cultural com o conjunto da vida histórica e social do país, inclusive e principalmente, na sua dimensão política".

A partir desse entendimento, verifica-se que o princípio da gestão democrática do ensino público não deve sua inclusão no ordenamento jurídico brasileiro tão somente à Constituição Federal de 1988 ou à Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, mas a um processo que se desenvolveu com a própria organização das instituições de ensino.

Este capítulo pretende, portanto, realizar uma análise histórica, procurando compreender de que forma, sob qual contexto e com a participação de quais personagens o ensino superior público no Brasil foi sendo construído e gerido até hoje. A análise será realizada a partir de duas abordagens principais, que, no entanto, se entrecruzam constantemente: a primeira, mais ampla, busca investigar qual o papel desempenhado pelo Estado nesse processo; a segunda, mais específica, intenta desenhar um panorama de como o poder de gestão foi sendo distribuído na estrutura interna das instituições. A técnica de pesquisa utilizada foi a revisão bibliográfica, em conjunto com análise da legislação concernente ao tema.

### **2.1 COLÔNIA E IMPÉRIO: até 1889**

A ideia de ensino superior nasceu no Brasil sob os atentos olhares do Estado — no caso, o português —, compreendida como uma questão política e estratégica. Suas primeiras tentativas de desenvolvimento foram marcadas por uma forte resistência, vinculada à necessidade de manutenção dos laços de dependência da colônia com a metrópole: em 1605, Portugal negou o reconhecimento de status

de universidade ao Colégio da Bahia, fundado por jesuítas, no qual funcionavam, desde 1553, cursos superiores de Artes, Teologia e Matemática, além do ensino primário e secundário. Em 1675, recusou a equiparação dos graus conferidos pelo mesmo Colégio aos emitidos por Évora e Coimbra. Mais de 100 anos depois, em 1786, o Conselho Ultramarino — órgão criado para decidir questões atinentes ao territórios incorporados por Portugal — indeferiu o pedido de criação de um curso de Medicina na Província de Minas Gerais, alegando motivações políticas. O vínculo intelectual com a Colônia era, dessa forma, mantido, com a formação da elite brasileira vinculada primordialmente a Coimbra (Teologia e Direito) e Montpellier (Medicina). Assim como a proibição da imprensa, a proibição da criação de universidades fazia então parte de uma política de domínio (CUNHA, 2003; FÁVERO, 1980).

A transferência da corte portuguesa, em 1808, trouxe ao Brasil diversas instituições metropolitanas, a exemplo da Biblioteca Real, do Banco do Brasil, da Academia de Belas Artes, da Casa da Moeda e da Real Academia Militar. No ensino superior, estabeleceram-se não universidades, mas cátedras isoladas nas áreas de Medicina e Engenharia, no Rio de Janeiro e na Bahia, seguidas dos primeiros cursos jurídicos, já após a independência, em 1827, em São Paulo e Pernambuco. Estava formada a tríade dos cursos tradicionais que por longo tempo figuraria absoluta no panorama do ensino superior no país, formando os intelectuais da época (CUNHA, 2003; VLASMAN; DE CASTRO, 1985).

### **2.1.1 Sistema de cátedras**

O início da primeira fase de organização do ensino superior brasileiro foi caracterizado por uma gestão unitária de aulas e cadeiras geridas isolada e independentemente das outras. "Essas eram unidades de ensino de extrema simplicidade, consistindo num professor que com seus próprios meios ensinava seus alunos em locais improvisados" (CUNHA, 2003, p. 154).

Vlasman e Castro (1985) denominam tal período "o poder da cátedra".

Segundo os autores, o catedrático (também chamado "lente"), cargo vitalício, assumia o papel de instância máxima do saber no espaço que ocupava, e a interação entre as diversas unidades era inexistente ou incipiente:

Não havia contestação do poder do catedrático; ele era uma espécie de senhor feudal em seu feudo do saber que compartilhava com seus discípulos. A relação das cátedras com a administração era fraca, e a relação entre as cátedras, quando muito, podia configurar um tipo de cooperativismo, onde cada qual é dono do seu feudo, sua parcela de saber especializado, mas onde há um esforço de conjunto em relação ao produto final, coordenado pelo diretor da Faculdade (VLASMAN; DE CASTRO, 1985, p. 95).

Em um primeiro momento, as cátedras podiam ou não estar aglomeradas em cursos, mas com reduzida burocracia (CUNHA, 1980). Como se observa no decreto de criação dos cursos jurídicos de Olinda e São Paulo, era o Estado que definia quais cátedras seriam lecionadas em cada um dos cinco anos de formação e nomeava os "lentes proprietários" da cadeira e os seus substitutos (BRASIL, 1827).

A ideia de uma instituição universitária desenvolveu-se pouco no Império. Na Assembleia Constituinte de 1823, foram discutidas a necessidade de dar unidade orgânica à instrução pública, por meio de um "tratado para a educação da mocidade" — que acabou relegado a um segundo plano, sem qualquer proposta concreta — e um projeto de criação de universidades, este debatido intensamente por mais de dois meses. O cerne da discussão, contudo, não foram as diretrizes do ensino superior universitário ou a sua gestão, mas a localização das primeiras instituições, cada orador reivindicando a instalação em sua província de origem. Oito dias após a sanção do projeto, com emendas e aditamentos aprovados, a Assembleia foi dissolvida, antes que o texto definitivo estivesse pronto (CHIZZOTTI, 2005).

A Constituição de 1824, com apenas dois dispositivos a respeito da educação, previu a instalação de colégios e universidades, onde seriam ensinados "os elementos das Ciências, Belas-Artes e Letras" (artigo 179, XXXIII) (BRASIL, 1824; COSTA, 2002; SUCUPIRA, 2005), mas a norma não foi de fato colocada em prática durante todo o período imperial. Segundo Fávero (1980), mais de 20 projetos de criação de universidades foram rejeitados até a República.

Tal realidade não impediu, porém, que o ensino superior ganhasse

densidade com a multiplicação das cátedras, aos poucos unidas em escolas, faculdades e academias, passando a dispor de órgãos diretivos, programas sistematizados e seriados, funcionários não docentes e sede própria (CUNHA, 1980; 2003). Essa estrutura administrativa interna foi regulada pelo império e pode ser analisada por meio do Decreto nº 1.386, de 1854, que transformou os cursos jurídicos existentes em faculdades, normatizando sua burocracia (CUNHA, 1980).

Para reger a administração dessas instituições, o decreto incumbiu as figuras do diretor e da Congregação de Lentes. Quanto ao cargo de direção, pode-se observar forte presença do Estado em sua atuação: nomeado pelo Imperador, o diretor foi colocado sob inspeção do Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império, devendo remeter a cada final de ano letivo relatório circunstanciado dos trabalhos, "com a notícia do aproveitamento de cada um dos alunos, e regularidade de seu procedimento; assim como sobre o desempenho e pontualidade do serviço dos Lentes, e de todos os funcionários", além de informações mensais sobre as ocorrências mais importantes (artigo 13). A ele caberiam, além de outras funções, convocar e presidir a Congregação, suspender funcionários, velar pela observância do decreto e exercer a polícia no recinto (BRASIL, 1854).

A Congregação dos Lentes, formada por todos os catedráticos e substitutos do quadro, inaugura um modelo de órgão deliberativo colegiado, embora de competência restrita. Esta abrangia a elaboração de regulamento complementar da universidade, "exercer a inspeção científica da faculdade" quanto ao método de ensino e livros seguidos nas aulas (artigo 21), e auxiliar o diretor na manutenção da disciplina escolar e dos bons costumes.

O decreto dispõe ainda sobre o provimento das vagas dos docentes. A de catedrático era preenchida com a nomeação do substituto mais antigo, via decreto imperial. Os substitutos, por sua vez, ingressantes na carreira, eram escolhidos por concurso público, consistindo em três etapas, após as quais, contudo, a Congregação apresentaria os três nomes com as melhores notas ao Imperador, a quem caberia escolher livremente um deles ou, se entendesse não terem sido observadas formalidades essenciais, anular o concurso e determinar a realização de outro (BRASIL, 1854). Dessa forma, o acesso a ambos os cargos permanecia

controlado, direta ou indiretamente, em última análise, pelo governo imperial.

É possível depreender desse contexto que foi no âmbito de agregação das antes isoladas cátedras que a atuação do Estado no ensino superior se intensificou. Em 1834, período da regência, ato adicional já acrescentara à Constituição parágrafo expressamente vedando às Assembleias Legislativas Provinciais legislar sobre os cursos superiores futuros e os já existentes, antes mesmo de transformados em faculdades (SUCUPIRA, 2005):

Art. 10. Compete às mesmas Assembléias legislar: (...)

§2º Sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as faculdades de Medicina, os Cursos Jurídicos, Academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que para o futuro forem criados por lei geral (COSTA, 2002, p. 23).

Nesse momento pertencia à esfera nacional o poder direto e o indireto sobre o ensino superior. O direto estava relacionado à competência exclusiva federal de legislar, criar e manter as instituições de ensino superior, definir seus currículos, criando conseqüentemente as cátedras, nomear os catedráticos e os diretores, e, ainda, o monopólio da concessão de títulos acadêmicos válidos juridicamente em todo o país, que habilitavam ao exercício profissional. O poder indireto, por sua vez, vinculava-se ao acesso às faculdades: enquanto o diploma do ensino secundário nacional, do Colégio Pedro II, permitia o ingresso em qualquer curso superior, os secundaristas egressos das escolas provinciais ou particulares precisavam realizar exames de habilitação prévios (CUNHA, 1980; 2003).

Na interpretação do educador Anísio Teixeira, citado por Sucupira (2005), a forte centralização percebida no ensino superior, em oposição à descentralização da instrução primária, estava relacionada à compreensão do primeiro como importante mecanismo de formação de elites e quadros políticos conforme a ideologia político-social do Estado, e, portanto, de preservação do regime vigente. De acordo com Vlasman e Castro (1985, p. 95):

A função básica era manter as relações sociais de produção vigentes, pois o "produto" era composto (em sua maioria) de pessoas que iriam ocupar o lugar de burgueses rurais bem-letrados, estratos superiores do aparelho de Estado e, outros, renovar o lugar dos catedráticos envelhecidos (...)

Luiz Antônio Cunha (1980) orienta-se nesse mesmo sentido, compreendendo que as escolas superiores, principalmente as de Direito, desempenhavam papel essencial na formação de jovens segundo uma perspectiva nacional-imperial, a fim de atuarem na burocracia estatal, com passagens na administração, no parlamento e na justiça.

## 2.2 REPÚBLICA VELHA: 1889 a 1930

A primeira constituição republicana, promulgada em 1891, orientou-se para o regime federativo, distribuindo competências entre o governo central e os estados. Nela, o ensino superior continuou, como antes, parte da parcela de poder reservada ao governo nacional (CUNHA, 2003). Dessa forma, incumbia ao Congresso, "mas não privativamente, criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados" (artigo 35, §3º) (COSTA, 2002, p. 35), enquanto a instrução pública primária permaneceu na esfera municipal e estadual (CURY, 2005a). Segundo Cury (2005a), inicialmente a Constituição de 1891 manteve a existência de uma rede oficial de ensino, normatizada e regulamentada pelo Congresso, por meio do controle da concessão de títulos e diplomas.

Contudo, essa chamada oficialização da educação não foi ponto pacífico nem mesmo nos primeiros anos da República Velha, uma vez que os embates em torno do tema refletiam aqueles existentes acerca do próprio federalismo:

A política educacional republicana oscila entre a vertente liberal, federativa com descentralização administrativa e unidade política centralizada; a vertente positivista, ultrafederalista com descentralização administrativa e política; e a vertente autoritária na qual o papel intervencionista do Estado acopla centralização política com pouca descentralização administrativa (CURY, 2005b, p. 85).

Por essa razão, durante o período, estaria sempre presente a oscilação entre a centralização e a descentralização da administração da educação superior, com conseqüente aumento e redução da autonomia das instituições de ensino.

### 2.2.1 Reforma Rivadávia Correia

As reformas educacionais ocorridas já em 1891 flexibilizaram a centralização, equiparando as faculdades criadas pelos estados e por particulares às mantidas pelo governo federal, ao permitir que estas emitissem diretamente diplomas, desde que observada a mesma grade curricular das instituições federais e sob fiscalização (CUNHA, 2003).

Mais adiante, foi concebido o principal fruto do movimento pela "desoficialização" do ensino: a Reforma Rivadávia Corrêa, cujas bases constam do Decreto nº 8.659 de 1911. Neste se pode observar o nascimento da ideia de autonomia das instituições de ensino superior, que passaram a ser consideradas "corporações autônomas":

Art. 2º Os institutos, até agora subordinados ao Ministerio do Interior, serão, de ora em diante, considerados corporações autonomas, tanto do ponto de vista didactico, como do administrativo (BRASIL, 1911).

O decreto transferiu aos próprios institutos a competência para definir os programas de seus cursos, manter e gerir patrimônio próprio e escolher seus diretores, conferindo-lhes, portanto, grande autonomia didática, financeira e administrativa, se compararmos com o período imperial. Dispôs também sobre a estrutura interna de gestão das instituições de ensino superior: a administração permaneceu a cargo do diretor, a quem competia, inclusive, nomear e demitir todos os funcionários da instituição sob a sua guarda, e da Congregação, que teve sua composição um pouco ampliada — agora além de todos os professores ordinários e extraordinários efetivos (os catedráticos e os substitutos, respectivamente), participariam representantes dos professores extraordinários honorários e dos livres-docentes, esta última categoria recém-criada (BRASIL, 1911).

A Congregação ganhou a importante competência de eleger o diretor da faculdade (antes nomeado pelo imperador), entre os professores catedráticos, por voto secreto, para mandato de dois anos, inadmitida a reeleição para o período subsequente. No âmbito dos concursos para professores, não houve alterações substanciais: havia concursos apenas para substitutos, e o governo permanecia

escolhendo um candidato dentro os três com as melhores notas para ser nomeado. Os substitutos assumiam as cátedras vagas, de forma que não havia concurso para catedráticos (BRASIL, 1911).

Por fim, o decreto de 1911 também criou o Conselho Superior do Ensino, do qual participavam os diretores de cinco cursos tradicionais já instituídos, do diretor do Colégio Pedro II e de um docente indicado por estabelecimento. O Conselho substituíu a função fiscalizadora do Estado, com funções deliberativa e consultiva, entre elas, a de autorizar despesas extraordinárias, decidir em grau de recurso as resoluções das Congregações e dos diretores, resolver questões não previstas e suspender cursos (BRASIL, 1911). Há, portanto, uma transferência do poder antes conferido ao presidente da República a um conselho composto pelos próprios diretores de faculdades e representantes de professores. De acordo com Cunha (1980, p. 163), o objetivo do Conselho era "dirigir o ensino superior até a sua completa independência do governo federal".

Até esse período de descentralização houve uma multiplicação de faculdades: entre 1891 e 1915, foram fundadas cerca de 36 (CUNHA, 1980). Também foram criadas as três primeiras instituições denominadas universidades no Brasil. A Universidade de Manaus, fundada em 1909, a de São Paulo, em 1911, e a do Paraná, em 1912, surgiram como instituições livres, contrariamente a orientações do poder central, e tiveram curta duração, finalizando suas atividades ou desmembrando-se novamente em faculdades nos anos de 1915 a 1926 (CUNHA, 1980; 2003; FÁVERO, 1980). Mais tarde, esse movimento provocaria uma reação do governo federal no sentido de retomar o controle sobre o ensino superior, procurando criar universidades antes que os governos estaduais o fizessem; a "retomada" culminou na criação da Universidade do Rio de Janeiro, em 1920, e na de Minas Gerais, sete anos depois, ambas pela agregação de faculdades preexistentes (CUNHA, 1980).

### **2.2.2 Reformas Carlos Maximiliano e Rocha Vaz**

Apenas quatro anos após o Decreto 8.659, com a transição na

Presidência da República de Hermes da Fonseca para Wenceslau Braz, em bases opostas apoiou-se reforma seguinte, levada a efeito pelo Decreto nº 11.530/1915, redigido por Carlos Maximiliano, que substituiu Rivadávia Corrêa no Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

Comentando o artigo 72 da Constituição de 1891<sup>3</sup>, Maximiliano (2005, p. 745) afirma que a reforma anterior, ao estabelecer absoluta liberdade de profissão e nivelar os títulos conferidos por todas as academias, acabara por permitir a fundação de cursos superiores de baixa qualidade. Segundo ele, no Rio de Janeiro, havia então seis faculdades de Direito, entre as quais uma vendia publicamente o diploma pelo correio. Dessa forma, o autor do Decreto nº 11.530/1915 aponta como objetivo da nova reforma diferenciar liberdade de ensino e liberdade de exame, prevalecendo a primeira, orientada pelo sistema norte-americano de oficialização do ensino: "Leccione quem quizer e como quizer, contanto que leve depois os alumnos às provas de habilitação em institutos officiaes ou em particulares fiscalizados pelo Conselho Superior do Ensino" (MAXIMILIANO, 2005, p. 746).

O citado decreto, portanto, restabeleceu uma estrutura centralizadora da União sobre a educação (CURY, 2005b). No ensino superior, houve restrição de criação de novos cursos e faculdades. A equiparação automática das instituições estaduais e privadas às federais foi posta de lado: para que os diplomas das academias produzissem efeitos, estas deveriam passar por rigorosa inspeção do Conselho Superior do Ensino. Além disso, o reconhecimento oficial foi proibido a academias situadas em cidades com menos de cem mil habitantes, salvo se estabelecidas em capital de estado e subvencionadas pelo governo regional; igualmente, não poderiam ser equiparadas mais de duas academias de direito, engenharia e medicina em cada estado, e mais de uma particular onde já houvesse instituição oficial (BRASIL, 1915).

Quanto à gestão das instituições oficiais (federais), houve redução da autonomia conferida pela reforma anterior. Se antes os diretores de cada instituto eram escolhidos internamente, por eleição da Congregação, a partir do decreto de 1915 a competência foi transferida ao presidente da República, que detinha o poder

---

3 Art. 72, §24: É garantido o livre exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial (BRASIL, 1891).

de nomeá-los e demiti-los livremente. Por outro lado, nos concursos públicos retirou-se a competência do governo de escolher um dentre três candidatos a professores substitutos, devendo nomear aquele com maior média (BRASIL, 1915).

Nova reforma do ensino superior viria 10 anos depois, com o Decreto nº 16.782-A de 1925. A Reforma Rocha Vaz deu seguimento à política de centralização do ensino superior no governo central, tratando agora também das recém-criadas universidades. Foi criado o Departamento Nacional do Ensino, diretamente subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, que incorporou o antigo Conselho Superior do Ensino, agora Conselho Nacional. No âmbito interno das faculdades, mantiveram-se a Congregação e a direção, de livre nomeação e demissão do presidente. Foram instituídos concursos diretamente para as cátedras, sobre os quais o governo voltou a ter influência: no caso de empate das notas de candidatos, ficaria a cargo deste a escolha de um deles (BRASIL, 1925).

Há pela primeira vez nas reformas previsão de associações estudantis no cursos superiores (artigo 42). O reconhecimento destas se daria por proposta do diretor — após consulta à Congregação da faculdade e aquisição de personalidade jurídica —, aprovada pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores. As associações deveriam ter fins científicos, literários ou de assistência social, conforme o dispositivo, e poderiam receber auxílios constantes dos orçamentos anuais de cada estabelecimento, dependentes de fiscalização de sua aplicação e não excedentes a 5% da renda da taxa de matrículas (BRASIL, 1925).

Para Cunha, esta era uma forma de institucionalizar e, assim, manter um certo domínio institucional sobre a iniciativa estudantil:

(...) o reconhecimento e o apoio, até mesmo em dinheiro, de associações de estudantes consistiam em mecanismos de assimilá-las e submetê-las ao controle das direções dos estabelecimentos e, indiretamente, do governo, no caso das escolas estatais. (CUNHA, 1980, p. 176)

Em relação às universidades, a Reforma Rocha Vaz não alterou o que já havia sido disposto no decreto de sua criação, determinando, ainda, que teriam um reitor, designado pelo presidente da República entre os diretores das faculdades abrangidas pela instituição. O artigo 260 listou outros cinco estados que estariam

autorizados a criar universidades, entre os quais o Rio Grande do Sul, desde que "nos mesmos termos da do Rio de Janeiro". Como salienta Fávero (1980), além dessa exigência, as demais eram de ordem meramente financeira, e não propriamente quanto às atividades-fim.

No que concerne às universidades estaduais e particulares, a exemplo do que já havia sido feito com as faculdades, o decreto estabeleceu uma série de condições à sua equiparação às federais, para efeito de validade dos títulos e diplomas concedidos, entre estas, organização didática e administrativa idêntica à das oficiais e submissão do regimento interno à aprovação do Ministro da Justiça e Negócios Interiores, após prévia fiscalização por dois anos. A equiparação poderia ser cassada, "sem direito a reclamação alguma", por decreto do poder executivo, caso o estabelecimento violasse o regulamento do ensino, não observasse seu regimento interno ou ficasse provada a sua ineficiência (BRASIL, 1925).

### **2.2.3 Movimento crítico no final da primeira República**

No final da primeira República, a universidade no Brasil estava criada, construída sob as bases elidas pelo governo federal e fortemente controlada por este, da direção às associações estudantis, dos concursos públicos ao monopólio sobre os diplomas válidos. Assim, entende Cunha (2003) que a autonomia universitária nascia sem nascer efetivamente:

Tanto no Rio de Janeiro como em Minas Gerais, a instituição universitária nascente foi bastante débil. O conselho universitário, formado pelos diretores das faculdades integrantes de cada uma delas, era uma instância mais simbólica do que efetiva. Os recursos governamentais eram destinados diretamente a cada faculdade, cujos diretores continuavam a ser escolhidos pelo presidente da República, mediante cooptação, assim como o reitor da universidade. Por outro lado, a persistência do mecanismo de criação pelo governo de cátedras e, na prática, do currículo de cada curso, em função do registro regulamentado em lei, reduzia a autonomia universitária a não mais do que uma palavra decorativa (CUNHA, 2003, p. 163).

Este modelo de universidade não se estabeleceu em meio à aceitação

geral. Pelo contrário: no último governo antes da Revolução de 1930, surgiram diversos focos de análise crítica da situação universitária do país, sendo os dois mais importantes originados de "inquérito" sobre a instrução pública realizado pelo jornal O Estado de São Paulo e da II Conferência Nacional da Educação, promovida pela Associação Brasileira de Educadores (ABE) (FÁVERO, 1980). Os chamados profissionais da educação, educadores que haviam sido responsáveis pelas reformas estaduais do ensino, apresentavam um conjunto contraditório de propostas para o ensino superior, mas concordavam em alguns pontos, como a insuficiência da universidade formada por aglomeração de unidades, que consideravam "de fachada". Ainda, conforme as conclusões da Conferência da ABE, defendia-se a inexistência de um tipo único de universidade no país, a organização conforme as peculiaridades de cada região e a autonomia das instituições (CUNHA, 1980).

### 2.3 ERA VARGAS: 1930 a 1945

A Revolução de 1930 daria início a 15 anos de governo de Getúlio Vargas, primeiro no governo provisório (1930-1934), depois eleito pelo Congresso (1934-1937) e, por fim, mantido por uma ditadura (1937-1945). As transformações políticas e administrativas no Brasil neste período, marcadas pela redução do poder das oligarquias e pela centralização deste, iriam refletir profundamente no ensino (FÁVERO, 1980).

A primeira novidade foi a criação, em 1930, do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, primeiro aparelho do Estado voltado especificamente para o campo educacional, que começou a baixar diversos decretos para regulamentar o setor (FÁVERO, 1980). A unificação da burocracia estatal no plano federal funcionaria mais tarde como instrumento centralizador, principalmente durante o Estado Novo, quando reunidas condições políticas para tal (CUNHA, 1980).

### 2.3.1 Estatuto das Universidades Brasileiras

O considerado marco estrutural da concepção de universidade no Brasil (FÁVERO, 1980) viria em 1931, com o Estatuto das Universidades Brasileiras (Decreto nº 19.851), também conhecido como Reforma de Francisco Campos, primeiro titular do Ministério da Educação e Saúde Pública. O Estatuto, "desdobramento no campo do ensino superior da centralização político-administrativa iniciada com a criação do Ministério da Educação" (CUNHA, 2003, p. 165), desenhou um modelo único de organização administrativa e didática universitária, que deveria ser seguido não só pelas instituições mantidas pela União, mas também por aquelas criadas pelos Estados e por particulares, como requisito para obterem o credenciamento do recém-surgido Ministério, que lhes possibilitaria expedir diplomas que habilitassem ao exercício profissional (CUNHA, 2003).

O decreto dispunha que as universidades teriam autonomia administrativa, didática e disciplinar, "nos limites estabelecidos" (artigo 9º). A administração universitária central foi conferida ao reitor, "órgão executivo supremo" (artigo 15), e ao Conselho Universitário, "órgão consultivo e deliberativo" e jurisdição superior da instituição (artigo 22), que até hoje tem a mesma nomenclatura. Na escolha do reitor, surgiu o modelo da lista tríplice organizada pelo Conselho Universitário, a partir da qual o poder executivo escolheria um nome, para exercício de mandato de três anos (BRASIL, 1931). Mesmo nas universidades privadas, a posse dos reitores submetia-se ao governo federal, porque dependia de assentimento do Ministro da Educação, que poderia vetar a nomeação (CUNHA, 1980, p. 264).

A composição do Conselho Universitário, em comparação com a antiga Congregação, sofreu algumas mudanças. Seria o órgão formado pelos diretores de todos os institutos que compunham a universidade, além de um representante por instituto, um dos docentes livres, um da associação de diplomados e o presidente do Diretório Central dos Estudantes (DCE) (artigo 22) (BRASIL, 1931). Destaca-se que pela primeira vez foi admitida participação estudantil em instância deliberativa de ensino superior. Também foi prevista uma Assembleia Universitária, formada por

todos os professores dos institutos da universidade, reunida anualmente em sessão solene para a entrega dos diplomas — portanto, com função mais simbólica do que propriamente de gestão (FÁVERO, 1980).

Na administração de cada instituto, escola e faculdade integrante da universidade permaneceram as figuras do diretor e da Congregação. O diretor era nomeado pelo governo para mandato de três anos, a partir de lista tríplice, sendo dois nomes indicados pela Congregação, e o terceiro pelo Conselho Universitário. A Congregação compunha-se de todos os professores catedráticos efetivos do instituto e de docentes livres (BRASIL, 1931).

A modificação da estrutura interna de gestão das unidades ficou por conta da criação do Conselho Técnico-Administrativo (CTA), órgão deliberativo constituído por três a seis professores catedráticos escolhidos pelo Ministro da Educação e Saúde Pública, sendo um terço renovado anualmente. Para Cunha (1980), a concepção do CTA, formado por indicação do Ministério, parecia ter a função de diminuir o poder da Congregação, porque assumiu diversas atribuições que antes eram desta. Cabia ao Conselho, por exemplo, rever programas de ensino, autorizar a realização de cursos, fixar o número de alunos nas turmas, organizar o regimento interno e elaborar proposta de orçamento (BRASIL, 1931). Dessa forma, o Estado penetrava até as primeiras instâncias da organização do ensino (CUNHA, 1980).

O Estatuto das Universidades Brasileiras também tratou das instituições de classe, tanto de professores quanto de estudantes. Permitiu a criação, em cada universidade, de uma Sociedade dos Professores Universitários, associação de classe presidida pelo reitor, destinada a instituir medidas de previdência e beneficência, incluindo a concessão de bolsas de estudo aos discentes, e a organizar reuniões de caráter científico e sociais. Ainda, poderia ser organizado o Diretório Nacional de Professores, constituído de representantes de cada uma das sociedades (BRASIL, 1931).

No que se refere à classe estudantil, o artigo 103 dispôs que os estudantes de cada instituto universitário deveriam organizar associações "destinadas a criar a desenvolver o espírito de classe, e defender os interesses gerais dos estudantes e a tornar agradável e educativo o convívio entre os membros

dos corpos discentes". O estatuto dessas associações seria submetido à análise do Conselho Técnico-Administrativo e deveria incluir código de ética. Os estudantes poderiam ainda eleger um diretório, com estatuto também aprovado pelo CTA, e cujas comissões foram especificamente designadas no decreto.

Na análise de Cunha (1980), a organização da comunidade acadêmica foi pautada por critérios corporativos. Observa-se, ademais, que as disposições fechadas e detalhadas sobre as associações de classe objetivavam justamente controlar o poder conferido a estas: "ora colocado acima de ambos, ora identificado com a entidade docente, estava posto o Estado, árbitro de suas relações" (CUNHA, 1980, p. 264).

### **2.3.2 Estado Novo**

O golpe que deu início ao Estado Novo não precisou modificar as bases lançadas pelo Estatuto das Universidades (CUNHA, 1980), que, de fato, teria vigência por mais de 30 anos, até a reforma universitária nos anos 60. No entanto, as pressões políticas sobre a universidade se intensificaram, à medida que se toma cada vez mais consciência de seu caráter ideológico. É nesse período que outras experiências de organização universitária, pautadas por mais autonomia, que fugiam ao modelo consagrado pelo Ministério da Educação, tiveram que regredir. Foi o caso da Universidade de São Paulo (USP), cuja legislação interna foi alterada, e da Universidade do Distrito Federal (UDF), que fechou suas portas (FÁVERO, 1980). Na mesma época, sob gestão do Ministro Gustavo Capanema, foi editado decreto que condicionou a abertura de qualquer curso superior à autorização prévia do Ministério de Educação e Saúde, impondo uma série de restrições, quando antes os cursos eram criados livremente, condicionado apenas o seu reconhecimento (BRASIL, 1938).

Paralelamente, no auge da onda repressiva do Estado Novo, o crescimento do ensino superior, principalmente na primeira república, modificou o perfil e a atuação política estudantil. Em 1938, foi criada a União Nacional dos

Estudantes (UNE), no âmbito da qual um novo projeto educacional, contrário ao expresso no Estatuto de 1931, começou a ser pensado, com ideário da Reforma Universitária de Córdoba, 20 anos antes. Defendia-se, entre outras propostas, a redução das taxas de matrícula, a livre associação estudantil universitária, a participação paritária dos discentes no Conselho Universitário e no Conselho Técnico-Administrativo, a eleição do reitor e do vice-reitor pela comunidade acadêmica e a autonomia da universidade frente ao Estado (CUNHA, 1980; 2003).

Para Vlasman e Castro (1985), o poder estudantil na época foi mais caracterizado pela contestação do que pela participação, pois seu campo de atuação não era na estrutura interna da universidade, mas nas organizações informais:

(...) a universidade se torna objeto deste diálogo; suas cátedras são contestadas; seu saber é definido como alienado e alienante; a instituição é o locus da disputa pelo poder social e ela mesma está em questão quanto a seus objetivos e sua função social. Internamente a instituição se ressentida desta disputa pelo poder na sociedade, embora altere-se pouco sua estrutura formal (VLASMAN; CASTRO, 1985, p. 95).

A movimentação estudantil geraria efeitos apenas mais tarde, tendo em vista que abriu as portas para uma crítica mais contundente, retomada nos anos 1960, momento em que entrou em cena o movimento docente (CUNHA, 2003).

#### 2.4 QUARTA REPÚBLICA: 1945 a 1964

Após a renúncia de Vargas e a eleição de Eurico Dutra, houve nova Assembleia Constituinte, que resultaria na Constituição de 1946. Esta é marcante para a educação não pela inovação, mas porque a partir dela se inicia o ciclo das leis de diretrizes e bases da educação (LDBs) (BOAVENTURA, 2005), matéria prevista desde a Constituição de 1934 como competência privativa da União, mas até então não exercida.

Antes ainda da LDB, o ensino superior passou por transformações na década de 50, trazidas pelo intenso processo de federalização, ocorrido

principalmente em duas frentes: a chamada federalização em si, que tornou universidades federais instituições antes municipais, estaduais ou privadas (caso de 17 instituições)<sup>4</sup>, e a transformação de instituições federais em universidades federais (19) (VASCONCELOS, 2007). De acordo com Cunha (2003), esta foi uma resposta à crescente demanda por cursos superiores, gerada pela expansão das oportunidades de escolarização no ensino secundário. Ao final, o âmbito de atuação do governo federal na área do ensino superior havia crescido substancialmente.

#### **2.4.1 Primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação - Lei nº 4.024/1961**

A primeira LDB (Lei nº 4.024/1961) é aprovada em 1961, após tramitar por 13 anos. O projeto foi encaminhado à Câmara em 1948, e as discussões iniciaram-se apenas em 1957, centradas nos conflitos entre a defesa da escola pública e a da escola particular, e entre a descentralização e a preocupação com o caráter nacional do ensino. Ao fim, chegou-se a uma solução intermediária, que não correspondeu às expectativas de nenhum dos grupos, motivo por que por muitos a lei foi considerada inclusive inócua (SAVIANI, 1997). De qualquer forma, era uma tentativa de redesenho do ensino superior, após 30 anos de vigência do Estatuto das Universidades.

No âmbito nacional, a Lei nº 4.024/1961 criou um novo órgão deliberativo e normativo na área do ensino, o Conselho Federal de Educação (CFE), cuja atuação, por meio de decisões, resoluções, pareceres e influência política viria a ter forte participação na elaboração da Reforma Universitária de 1968 (ROTHEN, 2004). O Conselho, vinculado ao Ministério da Educação e Cultura, era constituído por 24 membros nomeados pelo Presidente da República (artigo 8º)<sup>5</sup> e tinha dentre suas atribuições decidir sobre o reconhecimento das universidades e aprovar seus estatutos (BRASIL, 1961a).

A LDB previu que o ensino superior seria ministrado tanto em

4 Este foi o caso da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que em 1950 passou da esfera estadual para a federal.

5 Os artigos 6º a 9º da Lei nº 4.024/1961 estão em vigência até hoje, com redação dada pela nova LDB. O Conselho Federal de Educação subsiste, como Conselho Nacional de Educação.

estabelecimentos isolados quanto em universidades, e que ambas as instituições poderiam ser constituídas como autarquias, fundações ou associações. A proposta original aprovada pelo Congresso previa apenas o regime autárquico ou fundacional para as instituições oficiais, e o regime fundacional ou associativo para as particulares. Entretanto, o Presidente da República, João Goulart, vetou termos do texto, acabando por ampliar os possíveis regimes jurídicos. Em sua mensagem de veto, ele justifica referindo o descontentamento das universidades com a sua transformação em autarquias: "As universidades federais jamais concordaram com a classificação de órgãos autárquicos que lhes têm sido atribuída, a qual todas elas consideram a maior limitação à sua autonomia" (BRASIL, 1961b, p. 18).

A autonomia "didática, administrativa, financeira e disciplinar" das universidades, exercida na forma dos respectivos estatutos, foi estabelecida no artigo 80. Contudo, também foi previsto procedimento de ingerência do CFE. Dispôs o artigo 84 que a autonomia de qualquer universidade, oficial ou particular, poderia ser suspensa por tempo determinado, pelo Conselho, após inquérito administrativo, em razão de infringência da própria LDB ou dos estatutos universitários. Nessa situação, o CFE chamaria a si as atribuições do Conselho Universitário, nomeando um reitor *pro tempore* (BRASIL, 1961a).

Por fim, apesar de não dispor especificamente sobre a organização interna das universidades ou a composição de seus órgãos deliberativos, a LDB garantiu a participação do corpo discente na administração das universidades:

Art. 78. O corpo discente terá representação, com direito a voto, nos conselhos universitários, nas congregações, e nos conselhos departamentais das universidades e escolas superiores isoladas, na forma dos estatutos das referidas entidades (BRASIL, 1961a).

Diferentemente do decreto de 1931, que previa especificamente a participação do presidente do DCE no Conselho Universitário, a extensão da participação estudantil, bem como o número de representantes, ficou a cargo da definição dos estatutos das próprias universidades, analisados e aprovados pelo Conselho Federal da Educação.

Antes mesmo da LDB, em 1955, havia sido expedido decreto

regulamentando "a constituição dos órgãos de representação do corpo docente e suas relações com a direção dos institutos de ensino superior" (BRASIL, 1955). Diversos dispositivos foram copiados do Estatuto das Universidades de 31, contudo, agora a existência de associações docentes no âmbito do ensino superior, e inclusive de diretórios dentro de cada instituto, passara a ser considerada obrigatória para o seu reconhecimento e equiparação às instituições oficiais. O decreto estabeleceu todo o procedimento de criação e de aprovação do estatuto das associações, envolvendo submissão deste ao Conselho Técnico-Administrativo, bem como limitou o número de participantes dos diretórios, definiu suas comissões, previu a destinação de subvenções e, por fim, em seu último artigo, estabeleceu a representação docente junto ao CTA, por meio do presidente do diretório, embora sua presença estivesse restrita às sessões que tratassem especificamente de reformas regimentais, quando poderia ser convidado, ou a casos especiais, "a juízo da direção" (artigo 12).

#### **2.4.2 Movimento pela reforma universitária**

A representação estudantil na universidade seria precisamente um dos vários pontos a impulsionar o movimento em direção à luta pela reforma universitária, nos anos que antecederam o golpe militar (CUNHA, 1983). Nesse período, a aceleração do crescimento do país desde os anos 50, sob o ideal do nacional-desenvolvimentismo, as discussões educação pública *versus* privada que permearam a tramitação da LDB e os debates acerca da relação entre educação e desenvolvimento (FÁVERO, 2005) conduziram a uma tomada de consciência sobre a situação da universidade no Brasil, envolvendo primeiramente o meio acadêmico, professores e alunos, mas ampliando-se em seguida para "incorporar novas vozes em uma análise crítica e sistemática" (FÁVERO, 2006, p. 13).

A criação da Universidade de Brasília (UnB), em 1961, mesmo ano da LDB, surge como um "divisor de águas" no movimento pela modernização do ensino superior, tanto por suas finalidades quanto pela organização institucional (FÁVERO,

2006, p. 13). Quanto às finalidades, o decreto criador da UnB enumerou como a primeira delas algo nunca proclamado antes por qualquer instituição de ensino superior, como destaca Cunha (1983, p. 171): "Formar cidadãos empenhados na busca de soluções democráticas para os problemas com que se defronta o povo brasileiro na luta pelo desenvolvimento econômico e social".

Quanto à organização institucional, criada como fundação pública, e não autarquia, a UnB permitiu uma divisão do poder diversa da até então vigente, mais descentralizada, de forma que a participação de professores e estudantes fosse maior:

A participação dos estudantes era sensivelmente maior do que nas demais instituições do ensino superior, propiciada pela proliferação dos órgãos colegiados. Além do mais, a câmara dos delegados estudantis tinha o poder, inédito, de convocar o conselho universitário para o exame de questões do seu interesse específico. No entanto, como nas demais instituições, os números de representantes dos estudantes em cada órgão colegiado era insuficiente para que sua participação chegasse a alterar o rumo das coisas. (CUNHA, 1983, p. 178)

A partir de 1961, uma série de seminários e discussões promovidos principalmente pela UNE fizeram com que as críticas à realidade universitária no país tomassem forma, consubstanciadas em uma visão que vinculava as relações políticas da sociedade à situação concreta da universidade (SAVIANI, 1997). Construídas a partir de encontros estudantis ocorridos em 1962 e 1963, as Cartas da Bahia e do Paraná refletiam discussões e pautas diversas, mas interligadas, como democratização do ensino e abertura da universidade para o povo, autonomia universitária, eleição interna de dirigentes, quebra das barreiras entre faculdades da mesma universidade, incentivo à pesquisa, fim da cátedra vitalícia, participação do corpo docente e discente na administração universitária, adoção do regime de trabalho integral docente, flexibilidade na organização dos currículos e publicidade dos atos universitários (SAVIANI, 1997; FÁVERO, 2006; CUNHA, 2003).

A primeira ação concreta estudantil viria logo após a sanção da LDB. Temendo que os estatutos das universidades limitassem ao máximo a conquistada participação discente na gestão universitária e fossem dessa forma aprovados pelo Conselho Federal da Educação, a UNE passou a reivindicar junto ao governo a

mudança do artigo 78 da LDB, para que incluísse a exigência de um terço de representantes estudantis nos órgãos colegiados. O movimento teve seu ápice na maior greve nacional de estudantes do Brasil, conhecida como "greve do um terço", durante a qual manifestantes chegaram a ocupar a sede do Ministério da Educação, expulsos pelo Exército. O Presidente dirigiu consulta ao CFE a respeito da reivindicação, mas o resultado não foi favorável aos estudantes: após discussões, a posição vencedora, por apenas um voto, foi no sentido de que a representação estudantil deveria ser regulada pelos estatutos das universidades, e de que o CFE aceitaria a inclusão, nestes estatutos, de dispositivos limitadores do voto de representantes estudantis nos órgãos colegiados (CUNHA, 1983).

Com a greve perdendo força, os estudantes voltaram-se ao legislativo, com projetos de emenda à Constituição e à LDB. Em linhas gerais, estes direcionavam-se a extinguir a cátedra, possibilitando em seu lugar uma legislação que definisse a carreira do professor universitário, e a conferir direito a voz e a voto aos estudantes em todos os órgãos colegiados. De acordo com Cunha (1983), esta representou a última grande manifestação contra a política educacional privatista que teria início na década de 60.

## 2.5 DITADURA MILITAR: 1964 a 1985

Com o golpe de 1964, instalou-se no Brasil o regime da ditadura militar, com diversas implicações para a gestão do ensino superior, primeiro setor da educação a ser reformado — não conforme as reivindicações da comunidade acadêmica, mas nos moldes de um governo autoritário e repressivo. Vlasman e Castro (1985) denominam esta fase da organização da universidade "o poder centralizado", e assim a caracterizam:

(...) os decretos e leis da reforma universitária, promulgada na mesma época, deram o tiro de misericórdia no sistema de cátedras ao mesmo tempo em que barraram os rumos de uma nova democratização que surgia (em sua fase embrionária ainda, é certo, com a Universidade de Brasília). É a época da departamentalização, da centralização do poder na figura do

reitor (visto aqui como representante do sistema de poder, por sua vez centralizado no Governo Federal e seus órgãos de decisão), no controle ideológico, no expurgo dos que se opõem ao poder estabelecido (VLASMAN; CASTRO, 1985, p. 96).

Apoiada pela ideologia do nacionalismo-desenvolvimentista, a ditadura promoveria uma reforma universitária orientada para a redução de custos, a burocratização e o incentivo ao setor privado, trazendo à cena elementos até hoje presentes nas universidades brasileiras, como o sistema de créditos e a organização em departamentos (SAVIANI, 1997).

Foi justamente pela Universidade de Brasília, representativa até então de uma nova organização universitária, mais moderna e democrática, que iniciou a intervenção militar na universidade, apenas oito dias após a instalação do novo regime: em 9 de abril de 1964, 400 policiais militares, seguidos por tropas do Exército, ocuparam o campus da UnB, realizando interdições, prisões de professores e estudantes, encaminhados a "interrogatórios", bem como a deposição do reitor, do vice e de todo o Conselho Diretor (CUNHA, 1988):

Os soldados procederam a ampla revista das pessoas e das instalações universitárias, interditando departamentos e bibliotecas, apreendendo livros considerados subversivos. O então reitor da UnB, Anísio Teixeira, e o vice-reitor, Almir de Castro foram destituídos de seus cargos, assim como todo o Conselho Diretor da Fundação Universidade de Brasília, por decreto presidencial. As tropas tinham em seu poder uma lista de professores que deveriam ser presos, com arquiteto Oscar Niemeyer em primeiro lugar. Uns foram levados para interrogatório preliminar no Teatro Nacional. Outros foram levados para um quartal, despidos, humilhados e longamente interrogados, permanecendo detidos por tempo variado, de alguns dias a muitos meses. Estudantes também foram presos, principalmente os que tinham participação mais ativa nos diretórios acadêmicos. (CUNHA, 1988, p. 40-41)

A repressão política na UnB e, em seguida, em outras universidades, foi justificada com base no artigo 84 da LDB, que permitia restrição da autonomia universitária por tempo determinado. Embora o artigo incumbisse ao Conselho Federal da Educação a iniciativa e trouxesse como requisito a infringência, pela instituição, da LDB ou do próprio estatuto, fatos não verificados no contexto, o CFE aprovou e reconheceu a legitimidade da ação interventora, em parecer emitido no final de abril do mesmo ano. A partir da ingerência incisiva do regime militar, a UnB

teria sua estrutura descaracterizada (CUNHA, 1988).

Com o avanço da repressão, as medidas colocadas em prática para desorganizar o movimento estudantil institucional também repercutiram na estrutura interna de gestão universitária. A Lei Suplicy (Lei nº 4.464/1964) iniciou a separação entre a figura do representante estudantil, com atuação junto aos departamentos, faculdades e institutos das universidades, e os diretórios acadêmicos (DAs), procurando, de acordo com Cunha (1988), retirar a força das entidades. Ainda, substituiu a UNE, criando o Diretório Nacional de Estudantes (FÁVERO, 2006), restringiu a composição das diretorias dos diretórios, declarando inelegíveis alunos do primeiro ano, repetentes ou em dependência (artigo 6º) (BRASIL, 1964). Por fim, o artigo 14 buscava anular a mobilização política, vedando "aos órgãos de representação estudantil qualquer ação, manifestação ou propaganda de caráter político-partidário, bem como incitar, promover ou apoiar ausências coletivas aos trabalhos escolares". Foi dado prazo para a reforma do estatuto das entidades, e estabeleceu-se diretores e reitores como instrumentos de aplicação do decreto, sob pena de incorrerem em falta grave no caso de omissão ou tolerância (artigo 17). Ainda, o voto para eleição do DA tornou-se obrigatório — na visão de Cunha (1988), era uma tentativa de diluir a participação dos estudantes que se posicionavam contra o regime militar.

Três anos depois, o Decreto nº 228/1967 revogou a Lei Suplicy, ampliando ainda mais a ingerência do Estado sobre a iniciativa estudantil universitária. A norma suprimiu os órgãos de representação da esfera estadual, mesmo aqueles constituídos sob regime de direito privado, tornou indireta, pelo voto do colegiado de delegados dos DAs, as eleições para os DCEs, determinou que fossem suspensas ou dissolvidas as entidades que promovessem manifestação ou propaganda de caráter político-partidário, assim como aquelas que não adaptassem seus estatutos às disposições decretadas, e admitiu a possibilidade de o Ministério da Educação e Cultura avocar a competência para convocar as eleições de DCEs e DAs (BRASIL, 1967a). Por fim, com o intuito de exercer controle até mesmo sobre as discussões dos estudantes acerca da realidade universitária, sob uma aparência de incentivo ao debate, o decreto criou a Conferência Nacional do Estudante

Universitário, cujas reuniões ordinárias, anuais, seriam convocadas pelo Ministro da Educação e realizadas obrigatoriamente em Brasília (BRASIL, 1967a).

A vigilância e as restrições impostas fizeram com que a mobilização estudantil se afastasse das "vias institucionais" e, até mesmo, do espaço universitário. Organizados em entidades paralelas, não reconhecidas, os estudantes uniram-se às manifestações na rua, utilizando-se de greves, passeatas e ocupações para expor seu descontentamento com a situação do ensino (CUNHA, 1988).

A estrutura e a gestão da universidade brasileira foram nesse período também objeto dos acordo MEC-USAID. Os controversos convênios firmados sob os governos de Castelo Branco e Costa e Silva entre o Ministério da Educação e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional<sup>6</sup>, órgão de política externa dos Estados Unidos, não divulgados em um primeiro momento e resgatados em obra do jornalista ex-deputado federal pelo MDB, Marcio Moreira Alves, envolviam, no âmbito do ensino superior, essencialmente a prestação de consultoria técnica para a "modernização da administração universitária", por meio de visitas a universidades brasileiras, seminários e cursos de formação nos Estados Unidos para treinamento de pessoal. De acordo com a Relação Ilustrativa de Atividades do Projeto, estavam abrangidos projetos de pesquisas sobre temas que iam desde o exame de admissão às faculdades até técnicas de planejamento universitário e estudos para simplificação da legislação educacional (ALVES, 1968).

Embora não tenham vindo a público os resultados desses convênios, pode-se compreender as suas linhas gerais a partir do estudo promovido pelo professor estadunidense Rudolph Atcon, utilizado como base pela agência norte-americana. Na obra *Rumo à Reformulação do Ensino Estrutural da Universidade Brasileira*, Atcon (1966) propunha para o Brasil a transformação das universidades em fundações privadas, com a implantação de um sistema empresarial, porque, de acordo com ele, "é um fato inescapável de que uma universidade autônoma é uma grande empresa e não uma repartição pública" (ATCON, 1966, p. 82). Com isso, também era sugerida uma reforma fiscal, estabilizando a responsabilidade financeira pela educação superior entre estudante e universidade, de forma a extinguir a

---

6 United States Agency for International Development.

gratuidade do ensino superior (CUNHA, 1988).

Partindo dessa perspectiva, Atcon desenha esquematicamente como deveria organizar-se a estrutura da universidade brasileira: no topo, o cargo do Reitor (o presidente da fundação), abaixo do qual estariam o Conselho Universitário e o Conselho de Curadores, e, abaixo destes, o Administrador, cargo de confiança do Reitor, a quem caberia a administração das unidades, por sua vez, divididas em departamentos, conforme matérias afins (ATCON, 1966).

Os acordos MEC-USAID foram alvo de intensas críticas quando seus objetivos começaram a vir a público. Na análise de Marcio Moreira Alves (1968), a transformação das universidades brasileiras em fundações privadas, além de representar a sua elitização e conseqüente dificuldade de acesso por partes das classes pobres, representaria também "a colocação de todo o sistema universitário brasileiro na dependência do interesse direto e imediato do poder norte-americano no Brasil" (p. 24). Isso porque, sem garantia de repasses federais nem recursos próprios, as fundações teriam sua manutenção dependente de doações particulares, tendo como praticamente única fonte as grandes indústrias, sobretudo estrangeiras, que, portanto, orientariam a política universitária (ALVES, 1968).

Em abril de 1967, o governo militar declarou que os convênios MEC-USAID seriam revistos e demitiu os membros brasileiros da comissão que os realizara (ALVES, 1968; CUNHA, 1988). Apesar disso, algumas das sugestões idealizadas por Rudolph Atcon e pela USAID foram efetivamente adotadas pela legislação do ensino superior brasileiro, a exemplo da criação do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), que teve como primeiro secretário-geral o próprio Atcon, da departamentalização das unidades e adoção do sistema de créditos, e da incorporação ao projeto de reforma universitária da ênfase na eficiência e na produtividade (FÁVERO, 2006).

### **2.5.1 Reforma Universitária de 1968**

Apesar de a Lei nº 5.540/1968 ter ficado conhecida como a "Lei da

Reforma Universitária" no âmbito do ensino superior, a reforma foi um caminho mais complexo, que envolveu principalmente a segunda metade da década de 1960 e teve início com a Constituição de 1967 e os Decretos nº 53/1966 e nº 252/1967. De acordo com Cunha (2003), o regime militar buscava uma reestruturação da universidade que fizesse frente ao aumento exponencial do número de alunos no ensino superior, ao mesmo tempo reduzindo os custos médios por estudante. Isso porque a expansão provocada pela crescente demanda exigiria "recursos vultuosos que poderiam comprometer as prioridades de investimento dos governos militares" (CUNHA, 2003, p. 179). Dessa forma, a reforma do ensino superior foi a primeira a ser colocada em prática.

Primeiro marco formal da reestruturação, a nova carta constitucional, nascida de um processo legislativo fortemente controlado pelo poder executivo militar — que havia extinto os partidos políticos existentes antes do golpe e estabelecido minuciosamente limites de interferência do Congresso na tramitação do projeto (HORTA, 2005) —, foi marcada pelo avanço na privatização dos ensinos secundário e superior (VIEIRA, 2007). A gratuidade foi substituída pelo mecanismo de concessão, pelo poder público, de bolsas de estudo em universidades particulares (artigo 168, §2º) (HORTA, 2005), e não houve, como na constituição anterior, dispositivo estabelecendo percentual mínimo de recursos públicos a serem investidos na educação. A vinculação seria incluída 16 anos depois, por emenda (VIEIRA, 2007).

O ponto mais importante da CF de 1967 para este trabalho é que esta, ao extinguir a vitaliciedade das cátedras e determinar que o provimento dos cargos iniciais e finais do magistério superior, nos estabelecimentos oficiais, fosse sempre por concurso de provas e títulos (FÁVERO, 2001), iniciou a chamada "departamentalização" das universidades, que desempenharia papel central na reforma estrutural do ensino superior.

Os departamentos já coexistiam com as cátedras, na teoria, desde 1945 na Universidade do Brasil (futura Universidade Federal do Rio de Janeiro), e a LDB de 1961 fazia referência a Conselhos Departamentais (FÁVERO, 2001). Entretanto, a institucionalização de um sistema departamental, existente até hoje, ocorreu de

fato com a edição do Decreto nº 252/1967, pouco depois da promulgação da Constituição:

Art. 2º As unidades universitárias dividir-se-ão em subunidades denominadas departamentos, cujos chefes constituirão, na forma dos Estatutos e Regimentos, o Conselho Departamental a que se refere o art. 78 da Lei número 4.024, de 20 de dezembro de 1961.

§ 1º O departamento será a menor fração da estrutura universitária para todos os efeitos de organização administrativa e didático-científica e de distribuição de pessoal (BRASIL, 1967b).

Dispôs o decreto que o departamento reuniria disciplinas afins e teria a competência de elaborar seus planos de trabalho e distribuir as atividades de ensino e pesquisa entre os professores e pesquisadores. Não havia ainda previsão de colegiado deliberativo formado pelos professores do departamento, de forma que as decisões centralizavam-se na chefia, que caberia a professor catedrático, titular ou pesquisador-chefe (BRASIL, 1967).

O decreto de 1967 sucedia outro, o nº 53/1966, que determinava princípios voltados essencialmente para a racionalização de recursos, com a divisão dos cursos de graduação em regime de matrícula por disciplina (créditos) (BRASIL, 1966). Ambos estavam plenamente inseridos na lógica adotada pelo regime militar de redução de custos: o binômio cursos-cátedras não era considerado econômico, já que resultava, muitas vezes, na existência de cátedras similares em diferentes faculdades de uma mesma universidade. Com os créditos e a departamentalização, foi possibilitado agrupar alunos de diversos cursos em uma só turma. De acordo com Saviani (2008), a solução impactou na qualidade das aulas, agora lecionadas diante de uma plateia muito maior, e contribuiu para a fragmentação do conhecimento, dada a impossibilidade de se considerar a particularidade das diferentes carreiras profissionais na programação das disciplinas. Por fim, o sistema de créditos também dispersou os estudantes, não mais unidos em uma turma, mas agrupados e reagrupados a cada semestre.

A adoção do sistema departamental foi o primeiro passo para a eliminação da cátedra, que permaneceria apenas como um posto da carreira do magistério (NICOLATO, 1986), principalmente a partir da Lei nº 5.540/1968. Vlasman

e Castro (1985) compreendem a transformação como um outro extremo do sistema de cátedras:

A primeira consequência é uma "despersonalização" do saber: o saber já não é feudo de um catedrático que sobre ele tem poder e autonomia; o saber está concentrado num departamento, impessoal, que tem seus recursos humanos. Desta forma, o saber parece 'objetivar-se', mas, na verdade, torna mais fácil manipulá-lo. (VLASMAN; CASTRO, 1985, p. 96)

Em 1968, a Lei nº 5.540 tornou-se o principal instrumento da Reforma Universitária. Conforme Saviani (1997), se por um lado a ditadura não considerou necessário editar uma nova LDB, porque objetivava justamente a manutenção da ordem socioeconômica vigente, por outro, foi preciso ajustar ao novo quadro político a estrutura universitária.

A tramitação da reforma do ensino superior teve início em meio à ocupação de diversas universidades por estudantes, que, decididos a por em prática as transformações idealizadas nos anos anteriores, tomaram o controle, instalando cursos-piloto e comissões paritárias. O governo militar agiu por meio de decreto presidencial, em agosto de 68, instituindo Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de garantir "eficiência, modernização e flexibilidade administrativa" à universidade brasileira (SAVIANI, 1997, p. 21-22), já designando seus membros<sup>7</sup> e prazo de 30 dias para a conclusão dos estudos. O Estado, portanto, assumia o papel de reformulador, centralizando as decisões (GRACIANI, 1984).

Na leitura de Dermeval Saviani (1997), o anteprojeto resultante das atividades do GT foi uma tentativa de conciliar duas demandas em contradição: de um lado, as reivindicações da própria comunidade acadêmica, de outro, os interesses dos grupos ligados ao golpe militar, com ideias de vinculação do ensino superior ao mercado, também presentes nos acordos MEC-USAID. Cunha (1988) igualmente refere que o GT deu origem a uma concepção dual de universidade, contrapondo pontos de vista idealistas e tecnicistas. De qualquer forma, afirma o autor que, "qualquer que fosse o ângulo da tomada, a racionalização era vista como o caminho por excelência da reforma universitária" (CUNHA, 1988, p. 260).

---

<sup>7</sup> Os dois estudantes nomeados para integrar o GT se recusaram a participar (CUNHA, 1988; SAVIANI, 1997).

O projeto, já modificado pela presidência, entrou na pauta do Congresso Nacional em regime de urgência, o que significa que deveria ser apreciado em 40 dias; do contrário, seria aprovado nos termos propostos pelo poder executivo (SAVIANI, 1997).

A reforma estabeleceu que o ensino superior seria prioritariamente ministrado em universidades, sob regime autárquico ou fundacional (artigos 2º e 4º), e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados, públicos ou privados. Cunha (1988) vê nesse dispositivo uma tentativa inócua de "dar forma ao mundo pela letra da lei", uma vez que as universidades eram e continuariam sendo exceção, e não a regra, em virtude do crescimento possibilitado pelo Conselho Federal da Educação ao setor privado, sob a forma de estabelecimentos isolados (BRASIL, 1968a). Saviani (1997) afirma ter havido uma inversão do dispositivo nos anos posteriores, com a crescente privatização (SAVIANI, 1997).

A autonomia universitária foi outro princípio anunciado e não plenamente realizado. O artigo 3º repetia a LDB, segundo a qual as universidades gozariam de autonomia "didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira", exercida na forma da lei e de seus estatutos. Contudo, os diversos parágrafos e incisos que se seguiam, enumerando competências específicas a serem exercidas pelas instituições de forma autônoma — entre os quais, criar, organizar e extinguir cursos, contratar professores, admitir e demitir funcionários e dispor sobre regime de trabalho e remuneração, dentro da dotação orçamentária, administrar seus rendimentos e patrimônio, e elaborar seu próprio código disciplinar — foram vetados pelo Presidente da República, mantendo-se apenas a formulação superficial do *caput* (CUNHA, 1988). Ainda, permanecia a possibilidade de o Conselho Federal de Educação suspender a autonomia de universidade que infringisse a legislação do ensino ou estatuto ou regimento, designando reitor *pro tempore* (artigo 48), a exemplo do dispositivo da LDB que, quatro anos antes, havia justificado a intervenção militar na UnB (BRASIL, 1968a).

As diretrizes para a organização universitária foram detalhadas no artigo 11, que confirmou a departamentalização e a vedação da "duplicação de meios para fins idênticos", orientação vinculada à racionalização de recursos materiais e

humanos, já prevista nos decretos que antecederam a lei:

- Art. 11. As universidades organizar-se-ão com as seguintes características:
- a) unidade de patrimônio e administração;
  - b) estrutura orgânica com base em departamentos reunidos ou não em unidades mais amplas;
  - c) unidade de funções de ensino e pesquisa, vedada a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes;
  - d) racionalidade de organização, com plena utilização dos recursos materiais e humanos;
  - e) universalidade de campo, pelo cultivo das áreas fundamentais dos conhecimentos humanos, estudados em si mesmos ou em razão de ulteriores aplicações e de uma ou mais áreas técnico-profissionais;
  - f) flexibilidade de métodos e critérios, com vistas às diferenças individuais dos alunos, às peculiaridades regionais e às possibilidades de combinação dos conhecimentos para novos cursos e programas de pesquisa;
  - g) (Vetado) (BRASIL, 1968a)

A última alínea, que estabelecia a finalidade da universidade como "obra de cultura, instrumento de transmissão do saber e fator de transformação social", foi vetada pelo Presidente Arthur da Costa e Silva, sob o entendimento de que a última parte "constituir-se-ia em permissão expressa para outro regime que não o democrático consagrado na Constituição, com consequências imprevisíveis para a segurança nacional" (BRASIL, 1968a, p. 2).

Desdobramento da questão da autonomia universitária, o processo de escolha dos dirigentes das universidades, tratado no artigo 16 da lei, é especialmente relevante para a atual organização da estrutura universitária. Isso porque este é o único dispositivo da Lei nº 5.540/1968 ainda vigente, ainda que com redação modificada em 1977, em 1983 e, novamente, pela Lei nº 9.192/1995.

Na redação de 1968, dispunha o artigo que o reitor e o vice-reitor de universidades públicas federais, bem como os diretores das unidades, seriam nomeados pelo Presidente da República, a partir de uma lista sêxtupla, elaborada em reunião conjunta entre o órgão deliberativo para as atividades de ensino e pesquisa, se existente, e o Conselho Universitário, e, no caso dos diretores, pelo colegiado da unidade. O mandato de ambos os cargos seria de quatro anos, vedado o consecutivo. Em comparação com a norma anterior — o Estatuto das Universidades, de 1931, já que a LDB de 1961 não havia tratado da matéria — a lista de indicados passou de tríplice para sêxtupla. De acordo com Cunha (1988),

esse aumento foi a forma encontrada para aumentar a probabilidade de existência, dentre os nomes indicados, de pelo menos um que corresponde à expectativa do governo militar.

O autor ainda refere que o ponto da escolha dos dirigentes provocou controvérsias durante a tramitação do projeto de lei, com diversas propostas de reescrita:

De um lado, estavam os que defendiam a autonomia para que as universidades e estabelecimentos isolados oficiais escolhessem seus reitores e/ou diretores; de outro, os que reivindicavam maior autonomia para os governadores e os Presidentes da República na sua escolha e nomeação. (CUNHA, 1988, p. 283)

A importância política que era conferida à questão fica clara com a mensagem de veto da Presidência da República em relação ao parágrafo terceiro do artigo, que permitia às universidades constituídas sob regime fundacional escolherem seus dirigentes de acordo com seus estatutos:

A experiência colhida evidencia que a manutenção das universidades, constituídas em Fundações de direito público tem sido feita integralmente por meio de subvenções do poder público, razão por que é natural a escolha de seus dirigentes pelo Governo. A referência de que a nomeação se fará na forma que estabelecerem os estatutos, poderia dar margem a que se dispusesse regimentalmente, de modo contrário àquele princípio já consagrado. (BRASIL, 1968b, p. 3)

Na administração superior da universidade, além da reitoria, é mantido o Conselho Universitário, mas há uma expansão de sua composição, que agora deveria incluir "representantes originários de atividades, categorias ou órgãos distintos", de forma que não preponderasse a presença de professores de determinado nível na carreira, e de "representantes da comunidade, incluindo as classes produtoras" (artigo 14). Para Cunha (1988), o dispositivo contemplou as classes possuidoras do capital industrial, financeiro, comercial e fundiário. Emenda não aceita pelo relator previa também representantes dos sindicatos patronais e de trabalhadores da localidade (CUNHA, 1988).

Na estrutura interna das faculdades, foram reafirmados o sistema

departamental, com a expressa extinção da cátedra (artigo 33, §3º), e o colegiado formado por representantes do departamento, ao qual caberia a coordenação didática de cada curso (BRASIL, 1968a).

Com a organização universitária colegiada tomando forma, era necessário decidir qual seria a participação dos estudantes nesses processos deliberativos. O artigo 38 assim dispôs:

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

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

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

§ 3º A representação estudantil não poderá exceder de um quinto do total dos membros dos colegiados e comissões. (BRASIL, 1968a)

Esse ponto também foi objeto de divergências na tramitação do projeto, com emendas no sentido de estipular um quinto não como teto da representação estudantil, mas como limite mínimo, e de aumentar a proporção do número de representantes de acordo com a proximidade do órgão deliberativo das questões concernentes ao ensino e à pesquisa: assim, a representação poderia chegar à metade dos membros nos departamentos, por exemplo (CUNHA, 1988). As emendas, contudo, não foram aceitas.

Vlasman e Castro (1985), comentando o surgimento dos órgãos colegiados na universidade brasileira, afirmam que este processo foi historicamente determinado pelo controle do saber, uma vez que o domínio foi então transmitido aos componentes dos colegiados, classificados pelos autores como "notáveis", cujas "decisões sábias" (p. 97) não seriam passíveis de contestação, e que representavam a vontade de grupos de interesse majoritários. Como exemplo, citam os estatutos que permitiam ao reitor obter maioria nos conselhos pela designação, de ofício, de diversos cargos de confiança com poder de voto.

(...) a representação mínima do corpo discente — a lei garante que seja minoria —, a ausência total de representação dos funcionários e, o sistema de representação categorial do corpo docente (titulares, adjuntos e assistentes), em vez da representação de grupos consensuais — sistema de democracia parlamentar — assegura, apesar da existência dos colegiados, ou precisamente através deles, a centralização do poder na mão do poder executivo (que deveria apenas executar as decisões dos colegiados). Assim, a função do colegiado é apenas consultiva, às vezes controladora, através das minorias, mas não exerce uma verdadeira função deliberativa. Muitas vezes esse fenômeno se estende a outras instâncias inferiores da universidade e não é raro verem-se departamentos dominados por grupos oligárquicos (VLASMAN; CASTRO, 1985, p. 97).

Em suma, mudava-se o nome (de cátedra para departamento ou para órgão colegiado), mas o quadro de distribuição de poder permanecia essencialmente o mesmo, centralizado no poder executivo, com o colegiado não se apropriando efetivamente de sua função decisória. Nesse processo, chamado por Fávero (2004, p. 208) de "catedralização dos departamentos", era estratégica a limitação da representação estudantil e a ausência de representação dos servidores não docentes.

### **3 GESTÃO DA UNIVERSIDADE PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E NA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO (LEI Nº 9.394/1996)**

Neste capítulo, o que se pretende é, tendo como base a evolução histórica estudada no capítulo anterior, comparar as legislações sobre gestão da universidade pública anterior e posteriormente à Constituição Federal de 1988, a fim de estabelecer quais foram as modificações empreendidas na regulação da administração interna das instituições, especificamente quanto à participação de diferentes agentes em seus processos deliberativos.

Para isso, primeiro realizar-se-á uma análise da questão da educação superior inserida na Constituição de 1988, abordando as discussões envolvidas durante a Assembleia Nacional Constituinte e os dispositivos relacionados à universidade. Depois, a análise encontra objeto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996) e na legislação complementar a esta, Lei nº 9.192/1995, que regulamentaram o princípio da gestão democrática do ensino público. A última parte do capítulo trata da comparação entre as legislações pré e pós-Constituição de 1988.

#### **3.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

No final da década de 1970, a modernização administrativa das universidades e a expansão de vagas principalmente em estabelecimentos privados havia sido sucedida pelo esgotamento da capacidade estatal de financiar seus programas, provocando significativos cortes orçamentários. Com a abertura política, a aproximação do fim do período autoritário e da constituinte, a sociedade civil, e, principalmente, o movimento docente de caráter sindical, começa a se reorganizar para debater a educação e o ensino superior (PENTEADO, 1998). Dois temas voltam a ter destaque: autonomia universitária e democratização interna, em sintonia com a redemocratização do próprio país.

### 3.1.1 Antecedentes da Constituinte

É possível compreender os questionamentos que tiveram lugar à época a partir do relatório final da Comissão Nacional para Reformulação do Ensino Superior, documento do Ministério da Educação com maior repercussão após a reforma de 1968 (FÁVERO, 2004). Criada em 1985, a comissão, formada essencialmente por professores universitários, de posicionamentos heterogêneos, objetivava subsidiar a formulação de uma nova política para a educação superior, atendendo "às exigências do desenvolvimento do País e aos anseios democráticos de seu povo" (BRASIL, 1985).

No documento, apontou-se a existência de uma crise no ensino superior, envolvendo, entre diversos outros problemas, "sistemas antidemocráticos de administração e escolha de quadros dirigentes", com privação da liberdade decisória da universidade (BRASIL, 1985). A comissão teceu recomendações para a superação dessa dificuldade, defendendo que as universidades passassem a ter maior liberdade de planejar e gerir recursos, com a contrapartida da responsabilidade pelos resultados alcançados. A concretização da autonomia foi tida como essencial ao desenvolvimento da universidade como "*locus* criativo de ensino, pesquisa, reflexão e crítica" (BRASIL, 1985).

De acordo com o relatório, não se chegou a um consenso acerca dos limites da autonomia quanto à escolha dos dirigentes das universidades. Enquanto a opinião da maioria mantinha a participação do governo mediante a escolha a partir de uma lista, outros membros entendiam que caberia a este tão somente ratificar a escolha interna. Contudo, reconhecendo-se que o poder estava concentrado nos órgãos decisórios superiores, com a penetração das relações verticais na estrutura universitária, houve concordância quanto a ser garantida, na indicação dos reitores para formação da lista tríplice, a participação das várias categorias componentes da comunidade acadêmica. A proporção dessa participação deveria ser decidida pelas próprias universidades (BRASIL, 1985).

Entendeu a comissão que a escolha dos representantes de cada segmento nos colegiados deveria se dar por eleição direta dos respectivos pares,

em procedimento definido pelas instituições. Ainda, recomendou a descentralização das competências decisórias, a democratização do acesso à informação — proporcionando conhecimento de causa para a tomada de decisões — e a criação de mecanismos para efetivo controle social das finalidades das instituições por parte da sociedade civil (BRASIL, 1985).

No plano fático, foi realmente durante este período que ganhou força no contexto universitário a eleição direta como forma de elaboração das listas a serem encaminhadas à Presidência para escolha dos cargos da Reitoria (CUNHA, 2003). Disseminou-se a prática da chamada "consulta à comunidade universitária", hoje ainda utilizada, vista nos anos 1980 como o "advento da democratização da gestão universitária" (CUNHA, 2003, p. 193). O procedimento consistia em uma votação, secreta e direta, da qual participavam estudantes, professores e servidores técnico-administrativos, sendo os candidatos a Reitor mais votados incluídos na lista sêxtupla, endossada pelo Conselho Superior e enviada ao Presidente da República, como exigido pela Lei nº 5.540/1968.

À época, a consulta era realizada informalmente, a partir da iniciativa de cada universidade, não havendo qualquer legislação permitindo, proibindo ou regulando o procedimento, o que viria a acontecer apenas em 1995. Dessa forma, também livre a forma de contagem dos votos, o sistema adotado nos anos 80 era aquele conhecido hoje como "paritário": "Estudantes, professores e funcionários técnico-administrativos tinham seus votos ponderados pelo respectivos contingentes, de modo que cada categoria atingia uma terça parte dos votos" (CUNHA, 2003, p. 193).

Entretanto, a restrição do foco da democratização universitária à participação eleitoral na escolha dos dirigentes era criticada. No seminário "A universidade brasileira e a constituinte", promovido pelo Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (UnB), a professora Isaura Belloni, que então participava de programa de pesquisa da UnB sobre reforma universitária, defendeu que se buscasse, mais amplamente, democratizar todo o processo decisório nas instituições universitárias (TEIXEIRA, 1986).

É igualmente citada como importante antecedente da elaboração da

Constituição de 1988 e da LDB a elaboração da Carta de Goiânia, durante a IV Conferência Brasileira de Educação, em 1986 (SAVIANI, 1997). O documento, que continha as principais diretrizes que a comunidade docente defenderia durante a constituinte, elencava que a universidade deveria ter "funcionamento autônomo e democrático" (IV CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO, 1988, p. 3).

### **3.1.2 Gestão democrática e autonomia universitária**

Nesse clima de intensos debates que se chega à Assembleia Nacional Constituinte, instalada em fevereiro de 1987. Na área da educação, o conflito que monopolizou o processo de elaboração da carta foi travado entre o setor público e o privado, quanto à destinação de recursos públicos (PINHEIRO, 2005; CASTRO, 1998; PEIXOTO, 1989). O impasse seria um dos responsáveis por esta ser a única comissão temática, de oito, a não aprovar anteprojeto, seguindo para a sistematização tão somente proposta do relator (CASTRO, 1998). Ainda, a presença de diferentes posições levaria à forte atuação da sociedade civil, mobilizada para influenciar os votos dos parlamentares. Em maio de 1988, a votação em primeiro turno do Capítulo da Educação, Cultura e do Desporto trouxe o maior número de manifestantes ao Congresso Nacional durante todo o período da constituinte. O público era, em sua maioria, de professores e estudantes (PINHEIRO, 2005).

Entre o início dos debates e a aprovação do texto final, dispositivos surgiram e outros foram excluídos ou modificados, conforme as diferentes composições e pressões políticas (CASTRO, 1998). No resultado final, para Pinheiro (2005), houve a incorporação do conflito público-privado, com ganhos dos dois lados: enquanto a gratuidade do ensino público em todos os níveis foi consagrada, também foram criados novos mecanismos de transferência de recursos ao setor privado, consistentes, por exemplo, na possibilidade de concessão de bolsas de estudo em escolas particulares na ausência de vagas no sistema público (artigo 213, § 1º) e na previsão de apoio financeiro do Estado a "atividades universitárias de pesquisa e extensão" (artigo 213, § 2º), dispositivo cuja redação possibilitou a

abrangência de instituições privadas. Contudo, acredita a autora que o setor público tenha perdido mais, comparativamente à sua plataforma inicial (PINHEIRO, 2005).

A Constituição de 1988 institucionalizou, de forma inédita, o princípio da gestão democrática do ensino público, tema do presente trabalho. Resultante da legitimação de discussões e práticas já concretizadas ao longo dos anos 1980 (TAVARES, 2003), este foi incluído como princípio setorial e norma de eficácia limitada:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; (BRASIL, 1988)

De acordo com Tavares (2003, p. 47), "ninguém, naquele momento, teve a ousadia de negar a gestão democrática do ensino, enquanto princípio, talvez porque o próprio processo de elaboração de uma nova Constituição consistia num resgate da democracia no país". Não houve, contudo, unanimidade: a previsão quase ficou restrita ao âmbito escolar, tendo em vista emenda não aprovada do "Centrão" — grupo de parlamentares mais conservadores —, que tencionava substituir o inciso VI do artigo 206 pela expressão "função participativa dos mestres, dos pais e da comunidade" (TAVARES, 2003).

Há quem compreenda que, já na Constituinte, foram impostas restrições ao princípio da gestão democrática, concernentes à sua abrangência (limitada ao ensino público, vencido o entendimento do setor privatista), à postergação de sua aplicabilidade e à falta de referências para a sua concretização (TAVARES, 2003; ADRIÃO, CAMARGO, 2002).

(...) ao mesmo tempo em que se configurou como conquista por parte dos segmentos comprometidos com a democratização da gestão da educação, representou uma conquista parcial, na medida em que teve sua abrangência limitada e sua operacionalização delegada a regulamentações futuras, o que significou que sua aplicabilidade foi protelada. Além disso, a idéia da gestão democrática do ensino não recebeu mais nenhuma referência ao longo de todo o texto constitucional. (ADRIÃO; CAMARGO, 2002, p. 74)

Em função da pontuada ausência de definição da gestão democrática do ensino pelo constituinte, surgiram inúmeros questionamentos acerca de sua prática,

que, como será analisado a seguir, não seriam inteiramente supridos com a edição da LDB, em 1996.

A respeito da figura da universidade, a Constituição de 1988 lhe conferiu tratamento específico, no artigo 207, reconhecendo sua autonomia:

Art. 207. 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. (BRASIL, 1988)

Conforme Ranieri (2013), a previsão de autonomia universitária indica não ser a universidade pública um órgão público como os demais, e está intrinsecamente vinculada à segunda parte do artigo 207, que refere a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Isso porque as três esferas de atuação autônoma da universidade (didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial) visam justamente a "assegurar o cometimento de funções sociais específicas concernentes ao interesse geral, que podem ser sintetizadas no conhecido trinômio ensino/pesquisa/extensão" (RANIERI, 2005, p. 3). A autora concebe a autonomia universitária sob o prisma da finalidade da universidade como instituição social, com a observância dos limites fixados pela ordem constitucional:

Ora, ensino e pesquisa supõem liberdade. Por isso a universidade é autônoma e por isso o legislador constituinte confirmou-lhe prerrogativas essenciais ao exercício desta liberdade, exigindo que aqueles sejam estendidos à sociedade. (RANIERI, 2013, p. 205)

Na primeira versão do texto, a autonomia era estendida a todas as instituições de ensino superior, e não apenas às universidades, e havia previsão de regulamentação legal (CASTRO, 1998). A ideia foi posta de lado na comissão de sistematização, vencendo o entendimento de que a expressão "na forma da lei" possibilitaria sua limitação (PINHEIRO, 2005) e desconstitucionalização (CASTRO, 1998). Segundo Ranieri (2013), a autonomia só aceita os limites impostos pela própria Constituição, pois é norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata.

Castro (1998), entretanto, aponta crítica no sentido de que o fato de não ter sido instituído um estatuto jurídico específico que distinguisse as universidades

das demais entidades públicas fez com que estas continuassem a ser regidas, no caso das federais, pela legislação destinada aos órgãos da administração pública da União. Para o autor, "a autonomia universitária somente teve alguma efetivação na área didático-científica" (CASTRO, 1998, p. 43), e o princípio "mais enfeitou a Constituição do que foi benéfico às universidades públicas" (p. 44), principalmente no que tange ao aspecto financeiro e à antiga reivindicação pela dotação orçamentária global, que permitiria maior liberdade na alocação de recursos.

### 3.2 LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO - LEI Nº 9.394/1996

Antes mesmo da promulgação da Constituição Federal, já em 1987, iniciaram-se os debates em torno da elaboração da nova LDB (SAVIANI, 1997), com diversas publicações destinadas a esse tema no período, refletindo as expectativas do momento histórico em direção à reconstrução da educação nacional.

#### 3.2.1 Processo de elaboração

O primeiro projeto de LDB, apresentado na Câmara dos Deputados em novembro de 1988, teve como autor o deputado federal Octávio Elísio (PSDB/MG), e recebeu o nº 1.258/88 (CASTRO, 1998), contrariando de certa forma a tradição brasileira de as reformas educacionais brasileiras partirem do Poder Executivo (SAVIANI, 1997).

Essa primeira versão, enxuta, estabelecia um Sistema Nacional de Educação, articulando as redes federal, estadual e municipal, dividia as competências entre os entes federativos e conferia especial detalhamento aos recursos destinados à educação e à gestão orçamentária (SAVIANI, 1997).

Às universidades, referidas dentro da denominação "Educação de 3º grau", era conferida grande autonomia de gestão: de acordo com o artigo 48, sua organização e funcionamento seriam disciplinados em estatutos e regimentos

próprios, aprovados pelo Conselho de Educação competente. Da leitura do artigo 50, nota-se que diversas matérias relevantes foram inseridas na competência da universidade; caberia a esta definir, por exemplo, a forma de indicação de seus dirigentes e o funcionamento dos órgãos colegiados:

Art. 50. Os Estatutos e Regimentos disporão sobre a organização dos cursos e respectivos currículos; o regime didático e escolar; a organização dos eventos de cultura superior; as unidades pedagógicas, de pesquisa e administrativas; a indicação de seus dirigentes; os órgãos colegiados; a carreira docente; a organização discente e seus órgãos de representação; as normas disciplinares e demais disposições necessárias ao bom funcionamento das instituições de educação de 3º grau. (BRASIL, 1988, apud SAVIANI, 1997, p. 48)

Após parecer favorável da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, o projeto seguiu para a Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara, no âmbito da qual foi constituída subcomissão para analisar a matéria, com presidência e relatoria, respectivamente, dos deputados Florestan Fernandes (PT/SP) e Jorge Hage (PDT/BA). Teve início um processo intenso de discussão, gestado no interior da comunidade educacional, que se manteve mobilizada, como ocorrera na Constituinte. Durante 1989, foram ouvidos em audiências públicas cerca de 40 representantes de entidades e instituições da área, inclusive de órgãos do governo federal; posteriormente, seminários temáticos levaram especialistas a discutir os temas mais polêmicos. De acordo com Saviani (1997, p. 57), Octávio Elísio chegou a dizer que este havia sido, talvez, "o mais democrático e aberto método de elaboração de uma lei de que se tem notícia no Congresso Nacional". No ano seguinte, aprovou-se o texto substitutivo da Comissão, incorporando em grande parte as questões levantadas nas audiências públicas (CASTRO, 1998; SAVIANI, 1997; PINO, 2005).

A segunda versão da LDB, conhecida como substitutivo Jorge Hage, era mais minuciosa, incorporando diversos assuntos não tratados anteriormente, entre estes, muitos relacionados ao ensino superior (CASTRO, 1998). Nesse ponto, o anteprojeto caracterizou-se pela diferenciação entre as instituições universitárias e as não universitárias, dedicando diversos dispositivos aos critérios de credenciamento de uma instituição como universidade, bem como à forma de

avaliação periódica, interna e externa, da qualidade de seu ensino (SAVIANI, 1997). Inclusive, o próprio grau de autonomia estava diretamente ligado ao credenciamento ou não da instituição como universidade:

Art. 77 - As instituições de Ensino Superior gozarão de diferentes graus e elementos de autonomia, segundo se encontrem, ou não, credenciadas como universidades. (BRASIL, 1989, apud SAVIANI, 1997, p. 98)

O que é mais interessante para este trabalho, contudo, é que o substitutivo Jorge Hage inseriu o tópico da gestão democrática na tramitação da LDB no âmbito do ensino superior, conferindo-lhe um sentido relacionado à gestão colegiada, que deveria orientar tanto o sistema público quanto o privado. O artigo 75, inciso I, foi direcionado a esse tema, detalhando e definindo como deveria ser a organização da universidade em órgãos colegiados, com participação de representantes dos diversos segmentos internos e externos à universidade, conforme o tipo de instância deliberativa:

Art. 75 - As instituições de Ensino Superior adotarão, obrigatoriamente, além dos princípios de organização e administração previstos no capítulo V, as seguintes diretrizes:

I - os órgãos colegiados serão constituídos de forma a assegurar:

a) a participação de representantes dos professores, servidores e alunos, bem como da comunidade externa, nos órgãos deliberativos estatutários e regimentais, de nível máximo da instituição;

b) a participação de representantes dos professores e alunos em todos os colegiados com competências acadêmicas, inclusive nas comissões temporárias, cabendo, ainda, a critério da instituição, representação externa de segmentos sociais específicos, quando se tratar de colegiados setoriais;

c) a participação da comunidade acadêmica, pelas formas definidas nos seus estatutos e regimentos, nas demais instâncias de deliberação coletiva da instituição;

d) presença majoritária da representação docente, em todos os colegiados referidos nas alíneas anteriores. (BRASIL, 1989, apud SAVIANI, 1997, p. 98)

Podemos depreender que foi feita uma distinção dos órgãos colegiados em três grupos: os estatutários e regimentais de nível máximo da instituição, os de

competência acadêmica e os das demais instâncias. Nos primeiros, foi prevista a participação de representantes de toda a comunidade acadêmica (professores, servidores técnico-administrativos e estudantes), bem como da comunidade externa à universidade; nos segundos, mais próximos à vida acadêmica, de professores e estudantes; já os demais, enquadrados no terceiro grupo, a participação da comunidade acadêmica seria definida pela própria universidade, em seus estatutos e regimentos.

É interessante observar que a alínea "d", que exigia presença majoritária docente em todos os órgãos colegiados, seria integralmente suprimida na redação final do projeto de lei aprovado em Plenário em maio de 1993 (BRASIL, 1993, apud BRZEZINKI, 2005, p. 289). Assim, a versão da LDB pela Câmara dos Deputados não continha disposição sobre a representatividade numérica dos segmentos participantes da gestão universitária.

No que tange à autonomia da universidade — em seus âmbitos didático-científico, administrativo e de gestão financeira e patrimonial — esta foi delimitada detalhadamente no artigo 77, que listou as diversas competências conferidas a estas instituições, inclusive a de escolher seus dirigentes, como já elencado no anteprojeto de Octávio Elísio. O artigo 75, inciso III, determinava a participação da comunidade acadêmica na escolha, delegando à própria universidade definir como seria essa participação — ou seja, havia margem para que a instituição definisse, por exemplo, o peso do voto de cada segmento. Ainda, o inciso VI do mesmo artigo definiu que, nas instituições públicas, a escolha obedeceria a "processo eletivo direto", ficando a nomeação a cargo do Chefe do Executivo.

III - o dirigente máximo da instituição de ensino e seu vice serão escolhidos entre os docentes, com a participação de professores, servidores e alunos, na forma definida em seus estatutos;

(...)

VI - no caso das instituições públicas, a indicação de representantes para órgãos colegiados e a escolha do dirigente máximo e seu vice, previstos nos incisos I e III, obedecerão a processo eletivo direto, cabendo a nomeação do dirigente máximo ao Chefe do Poder Executivo competente; (BRASIL, 1989, apud SAVIANI, 1997, p. 98)

O substitutivo Jorge Hage foi aprovado na Comissão de Educação,

Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados em junho de 1990. Encaminhado à Comissão de Finanças, chegou ao Plenário no início de 1991, de onde retornou às comissões para discussão das 1.263 emendas recebidas. Voltou definitivamente para votação, em 1993 (SAVIANI, 1997). O grau de discordância, segundo Castro (1998), ficou evidente por meio dos 800 destaques foram apresentados. Abriu-se um intenso campo de acordos partidários — as "conciliações abertas", como chamou o deputado Florestan Fernandes — (PINO, 2005) que possibilitaram a aprovação do Projeto de Lei nº 1.258-C na Câmara dos Deputados, com a apresentação de emendas aglutinadoras sobre os temas mais polêmicos, entre eles, o da gestão democrática. Ao final, a interpretação era a de o projeto havia resultado em uma vitória das correntes mais à esquerda e dos sindicatos dos trabalhadores da educação (CASTRO, 1998).

Contudo, a partir desse momento, uma nova fase da tramitação da LDB seria inaugurada, com o envio do projeto de lei ao Senado, onde recebeu o número 101/1993. Foi designado relator o senador Cid Sabóia, que passou a promover audiências públicas para debate, tal como havia feito Jorge Hage (PINO, 2005; SAVIANI, 1997). No substitutivo do relator foram incorporadas ideias do Projeto de Lei nº 67, de autoria do senador Darcy Ribeiro, que, construído conjuntamente com a assessoria do Ministério da Educação (MEC), havia tramitado de 1992 a 1993 paralelamente ao projeto da Câmara, mas acabara retornando do Plenário à Comissão de Educação do Senado, não sendo novamente apreciado. A estrutura geral, porém, do projeto originário da Câmara não foi substancialmente alterada nesse momento pela aprovação do parecer de Cid Sabóia. Salvo correções na redação e a introdução de novidades, como a possibilidade de criação de universidades especializadas por campo de saber, foi a redação final do substitutivo Jorge Hage que chegou ao Plenário do Senado no final de 1994 (PINO, 2005; SAVIANI, 1997; CASTRO, 1998).

Nesse momento, se reconhece que houve uma "guinada" decisiva para a promulgação da LDB como a conhecemos hoje. A correlação de forças foi alterada no início de 1995, com o início de uma nova legislatura e também de um novo governo no Executivo. A gestão de Paulo Renato Costa Souza no MEC trouxe de

volta a assessoria que antes havia colaborado na redação do projeto do senador Darcy Ribeiro (SAVIANI, 1997). Nesse ponto, o Executivo passa a ter presença ativa no processo legislativo da LDB, assumindo a dianteira e traçando estratégias para impedir a aprovação do substitutivo Cid Sabóia, originário do substitutivo Jorge Hage, que era visto como engessante, além de contrário ao Planejamento Político-Estratégico 1995/1998 lançado pelo MEC (PINO, 2005; CASTRO, 1998). O referido documento trazia como objetivos do Ministério "aprovar uma Lei de Diretrizes e Bases que possibilite a diversificação institucional" e "retirar da Constituição dispositivos que engessam a gestão do sistema educacional" (MEC, 1995 in PINO, 2005, p. 31).

De acordo com Saviani (1997), a posição contrária do governo ao texto que vinha tramitando foi evidenciada logo de início, com o requerimento do senador Boni Veras (PSDB/CE) solicitando o retorno do projeto, já em Plenário, à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), onde a relatoria coube ao próprio Darcy Ribeiro, redator da antiga proposta "concorrente". Na comissão, o relator apresentou parecer apontando inconstitucionalidades no projeto relacionadas à liberdade de iniciativa privada e ao cerceamento à liberdade de ação do Executivo; considerando inaproveitáveis os textos submetidos a sua apreciação, apresentou substitutivo próprio, que foi aprovado pela CCJ (SAVIANI, 1997).

Em Plenário, a matéria recebeu 57 emendas, e o texto retornou à CCJ e, após, à Comissão de Educação do Senado. Em ambas, o senador Darcy Ribeiro foi o relator, acatando parte das sugestões, mantendo, contudo, a essência de seu projeto (CASTRO, 1998). Antes da aprovação definitiva no Senado, no início de 1996, foi realizada uma última audiência pública, com a presença de senadores, deputados, representantes do MEC e algumas entidades, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); contudo, não foram convidadas enquanto tais as entidades com participação mais ativa na tramitação na Câmara, como o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), a Associação dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES) e a UNE (PINO, 2005).

A votação do substitutivo Darcy Ribeiro na CCJ eliminou definitivamente o projeto de LDB aprovado na Câmara e o substitutivo Cid Sabóia, ambos arquivados, o que permitiu que fosse a Plenário e, posteriormente, enviado à Câmara, como projeto único, o texto de Darcy Ribeiro. Esse acontecimento ficou conhecido como "manobra regimental", pois muitos o entenderam como uma ação contrária ao Regimento do Senado, segundo o qual caberia às comissões temáticas — no caso, a da Educação — deliberar sobre matéria específica, limitando-se a Comissão de Constituição e Justiça à análise da constitucionalidade dos projetos, e não a propositura de substitutivos completo (SAVIANI, 1997; PINO, 2005; BELLONI, 2005).

Esta terceira versão da LDB, já muito próxima da redação final, sintonizou-se com a política educacional do governo federal (SAVIANI, 1997) e, de fato, a participação do Executivo em sua elaboração pode ser percebida. Lobo e Didonet (2005), comparando os projetos aprovados na Câmara e no Senado, observam que o primeiro colocava como coordenador e articulador das diretrizes nacionais um órgão nacional (Conselho Nacional da Educação), com representatividade dos sistemas de ensino estadual e municipal, bem como dos reitores de universidades, por exemplo, e criava instância de consulta à sociedade (Fórum Nacional da Educação). Já o projeto do Senado definiu a União como coordenadora da política nacional de educação, com função normativa, redistributiva e supletiva em relação aos estados e municípios (LOBO; DIDONET, 2005).

No que concerne à universidade, o projeto Darcy Ribeiro também apresentou modificações. Se, assim como no substitutivo Jorge Hage, foi mantida a ideia de regime jurídico próprio às instituições públicas, os dispositivos relacionados à sua autonomia foram reduzidos. A questão da escolha dos dirigentes, por exemplo, foi suprimida, mesmo porque nesse momento já tramitava projeto sobre o assunto, de autoria do Executivo, que se transformaria, em 1995, na Lei nº 9.192, alterando dispositivo da antiga Lei nº 5.540/1968 e seguindo a tradição de listas tríplices para a escolha final do Presidente da República.

Quanto à gestão democrática, o dispositivo também ficou mais enxuto que o da versão anterior, embora tenha permanecido a ideia central de gestão democrática como gestão colegiada, com representantes dos segmentos

universitários. O ponto da representatividade numérica docente voltou no § 1º, garantindo-se maioria absoluta aos docentes, e o § 2º uniu a representação discente aos centros e diretórios acadêmicos:

Art. 58 - As instituições públicas de ensino superior obedecem ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participam os segmentos da comunidade institucional, local e regional.

§ 1º - Em qualquer caso, os docentes têm maioria absoluta em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratarem da elaboração, inclusive nos que tratarem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes.

§ 2º - É livre a associação de estudantes em diretórios e centros acadêmicos, que atuarão como entidades representativas dos discentes. (BRASIL, 1992, apud SAVIANI, 1997, p. 143)

Aprovado no Senado, o substitutivo Darcy Ribeiro chegou na Câmara dos Deputados em regime de urgência, o que impediu o aprofundamento das discussões na Comissão de Educação, ficando a relatoria com o deputado José Jorge (PFL/PE) (LOBO; DIDONET, 2005). Com poucas modificações, que não afetaram o espírito geral da proposta, o texto foi aprovado e sancionado em dezembro de 1996, sem vetos. De acordo com Saviani (1997), a ausência de vetos era até então rara na política educacional. Para o autor,

Esse resultado é explicável uma vez que o MEC foi, por assim dizer, co-autor da proposta do texto de Darcy Ribeiro e se empenhou diretamente na sua aprovação. E, como a iniciativa privada, ficou inteiramente satisfeito com o desfecho. Tanto que recomendou ao Presidente da República a sanção sem vetos. E assim foi feito (SAVIANI, 1997, p. 162).

A nova LDB entrou em vigor sob o número 9.394/1996.

### **3.2.2 Análise dos dispositivos relativos à universidade**

As universidades são definidas pela LDB, em seu artigo 52, como "instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível

superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano", caracterizadas por produção intelectual institucionalizada voltada a temas e problemas relevantes, e com no mínimo um terço do corpo docente com mestrado ou doutorado e em regime integral (BRASIL, 1996).

Na opinião de Isaura Belloni (2005), esta traduz uma perspectiva instrumentalista, relegando a um segundo plano a dimensão da reflexão crítica. Ademais, a autora refere que foram flexibilizados os critérios para se conferir caráter universitário a uma instituição de ensino, em o que ela chama de "uma visão empobrecedora do perfil de instituição universitária" (p. 142).

O artigo 53 e o § 2º do artigo 54 tratam da autonomia universitária, estabelecendo como de competência da universidade, de forma exemplificativa, a criação, organização e extinção de cursos em suas sede, a fixação dos currículos e dos programas de pesquisa e extensão e do número de vagas, a conferência de graus e diplomas e a administração de recursos, entre outras funções elencadas topicamente. O *caput* do artigo 54, nesse mesmo sentido, garante às instituições públicas "estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento do Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico de seu pessoal" (BRASIL, 1996).

Na concepção de Ranieri (2013), embora estas disposições reafirmem a natureza específica da universidade pública no quadro da administração indireta, não suprem a omissão da LDB em garantir essa atuação autônoma. Para a autora, o tratamento regulamentar do artigo 207 da Constituição se rendeu formalmente à ideia de que a universidade é ente diferenciado, mas não controlou as variáveis — consistentes nas condições de financiamento — que dificultam a colocação do conceito em prática, nem definiu exatamente em quais aspectos o regime seria especial:

Em matéria de autonomia universitária, a LDB se debate nesses paradoxos: reafirma constantemente a posição peculiar da universidade pública no corpo da administração indireta, mas revela certa ausência de compromisso para com suas condições de sobrevivência, com o que favorece as instituições privadas; discrimina processos autônomos, mas não abandona a conduta da concessão de privilégios para as instituições (públicas e privadas) que atendam a padrões considerados exemplares, ainda que não os defina. (RANIERI, 2013, p. 193)

Finalmente, o artigo 56 regulamenta, em linhas tênues, o princípio da gestão democrática no ensino superior público, em um texto final muito semelhante ao da primeira versão do substitutivo Darcy Ribeiro, ao menos no *caput*. A modificação ficou por conta da supressão do § 2º, que tratava dos centros e diretórios acadêmicos como representação discente, e de um sensível aumento nos números da representatividade exigida para o corpo docente: em vez de maioria, agora estes constituiriam 70% dos assentos nos órgãos colegiados:

Art. 56. As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional.

Parágrafo único. Em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratarem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes. (BRASIL, 1996)

Com essa norma, ficaram descartadas como possibilidade as experiências de gestão paritária (SAVIANI, 1997), embora o caráter genérico do *caput* permita flexibilidade para a organização dos órgãos colegiados, conforme observa Castro (1998).

O último artigo na LDB relativo à universidade destoa por sua especificidade, enquanto as demais normas partem de uma perspectiva ampla: dispõe que, nas instituições públicas de ensino superior, o docente deve cumprir um mínimo de oito horas semanais de aulas (artigo 57) (LDB, 1996).

Sob uma perspectiva geral, Saviani (1997) destaca que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 adotou, na expressão de Luiz Antonio Cunha, uma concepção "minimalista", não enunciando para a área uma política global, com diretrizes claras no texto. Dessa forma, o autor acredita que a lei foi esvaziada, de forma a valorizar reformas pontuais feitas posteriormente, como as relacionadas à instituição de métodos de avaliação do ensino superior (o "Provão") e a lei que trata da escolha dos dirigentes universitários (SAVIANI, 1997), que a seguir analisaremos.

### 3.2.3 Lei nº 9.192/1995

Saviani (1997) aponta o curioso fato de a Lei de Diretrizes e Bases da Educação começar a ser regulamentada antes mesmo de sua aprovação no Congresso Nacional. Uma dessas regulamentações está na Lei nº 9.192, a qual, tendo sido iniciada pelo Executivo e sancionada em dezembro de 1995, alterou dispositivos da Lei nº 5.540/1968, atualizando a forma de escolha dos dirigentes das universidades públicas federais.

A referida matéria chegou a ser tratada pelo projeto de LDB que tramitou na Câmara de Deputados, justamente no dispositivo que regulava a gestão democrática do ensino superior, como já exposto neste trabalho, somente depois sendo deslocada a discussão para um outro diploma legal. De certa forma, esse deslocamento está de acordo com a própria perspectiva adotada, tendo em vista que o procedimento de escolha de dirigentes aprovado em 1995 é muito semelhante àquele que já era fixado na legislação de 1968 e distancia-se da ideia de eleição direta prevista no substitutivo Jorge Hage.

Nesse sentido, da antiga Lei nº 5.540/1968 permanece até hoje vigente um único dispositivo, com as alterações empreendidas pela Lei nº 9.192, definindo a nomeação de reitores e vice-reitores da seguinte maneira:

Art. 16. A nomeação de Reitores e Vice-Reitores de universidades, e de Diretores e Vice-Diretores de unidades universitárias e de estabelecimentos isolados de ensino superior obedecerá ao seguinte: (Redação dada pela Lei nº 9.192, de 1995)

I - o Reitor e o Vice-Reitor de universidade federal serão nomeados pelo Presidente da República e escolhidos entre professores dos dois níveis mais elevados da carreira ou que possuam título de doutor, cujos nomes figurem em listas tríplexes organizadas pelo respectivo colegiado máximo, ou outro colegiado que o englobe, instituído especificamente para este fim, sendo a votação uninominal; (Redação dada pela Lei nº 9.192, de 1995)

II - os colegiados a que se refere o inciso anterior, constituídos de representantes dos diversos segmentos da comunidade universitária e da sociedade, observarão o mínimo de setenta por cento de membros do corpo docente no total de sua composição; (Redação dada pela Lei nº 9.192, de 1995)

III - em caso de consulta prévia à comunidade universitária, nos termos estabelecidos pelo colegiado máximo da instituição, prevalecerão a votação

uninominal e o peso de setenta por cento para a manifestação do pessoal docente em relação à das demais categorias; (Redação dada pela Lei nº 9.192, de 1995) (BRASIL, 1995)

Nota-se que a lei de 1995 não foi especificamente inovadora, mantendo o sistema de indicação por listas — antes sêxtuplas, agora tríplexes —, a partir das quais cabe ao Presidente da República escolher uma pessoa para nomear. Da LDB, foi incorporada a exigência de que os professores ocupem 70% dos assentos nos órgãos colegiados que definem a composição da lista.

A novidade a ser especificamente observada é o que determina o inciso III do dispositivo: este prevê a possibilidade de realização de consultas prévias à comunidade universitária para a indicação dos nomes da lista tríplex e define que, nesse caso, também o peso dos votos docentes deve ser de 70% em relação ao das demais categorias. Ou seja, como explica Castro (1998), qualquer que seja o meio de formação da lista tríplex — se pelo colegiado máximo ou por outro que o englobe, criado para esse fim, com consulta prévia aos segmentos universitários ou não —, a votação é sempre uninominal e os docentes têm o peso de 70%.

Um dos fundamentos da concepção de escolha de dirigentes universitários calcada nas listas destinadas à apreciação do Chefe do Executivo, incorporada também a ideia de consultas com peso superior ao voto do conjunto dos professores, está em dois elementos principais: na visão do governo como responsável pelo sistema público de ensino e no receio do corporativismo interno das instituições. É o que se depreende do artigo escrito por Paulo Renato Souza, então reitor da Universidade de Campinas, em 1989. Ele assumiria o cargo de Ministro da Educação seis anos depois, justamente na época em que o MEC esteve à frente não apenas da edição da Lei nº 9.192 como da aprovação da LDB. O autor, em crítica às propostas de LDB então discutidas, assim resume:

Parece-me importante, de um lado, que a legislação contemple e consolide formalmente determinadas práticas salutares de democratização do processo de indicação dos reitores. Assim, é importante a participação do conjunto da comunidade, mas **é sem dúvida ainda mais importante que esse processo respeite e reforce a hierarquia universitária**. Com efeito, o corpo docente deve necessariamente ter um peso maior que os demais segmentos nesses processos de participação da comunidade na escolha de reitores. (SOUZA, 1989, pp. 26-27, grifo meu)

Em seguida, destaca a importância da participação do governo, no papel de representante da sociedade, na escolha dos dirigentes universitários, ideia que contrapõe às propostas de processo eletivo direto discutidas naquele momento:

É necessário prever que a sociedade, através do governo ou de outro mecanismo, participe da escolha dos reitores, exercendo sua opção entre nomes de uma lista tríplice a ser elaborada internamente na universidade. Essa é forma de impedir o excesso de corporativismo (...) De outro lado, a participação governamental pode ser extremamente importante para consolidar a ideia de que o governo é o responsável pela manutenção do sistema público de ensino. Noto, com preocupação, que até mesmo a proposta do MEC de anteprojeto de lei sucumbiu aos supostos apelos democráticos das corporações internas e não prevê a participação externa na escolha dos reitores. (SOUZA, 1989, p. 27)

Observa-se, portanto, que também na edição da Lei 9.192/1995 se imprimiu o tom do modelo pensado pelo Poder Executivo, na figura do Ministério da Educação, não necessariamente aquele que vinha sendo construído a partir das práticas universitárias até então. Talvez por essa razão posteriormente encontraríamos contradições entre o sistema previsto na legislação pós-constitucional e o colocado em prática na maioria das universidades públicas federais.

### 3.3 ANÁLISE COMPARATIVA: GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO POSSÍVEL MARCO

O objetivo deste subcapítulo é, reunindo as informações expostas neste trabalho acerca da gestão interna das universidades públicas, estabelecer uma comparação entre a legislação anterior e a posterior à Constituição Federal de 1988. Quer-se compreender quais foram as modificações empreendidas na regulação deste assunto, a fim de se verificar se a inserção da gestão democrática do ensino público como princípio constitucional pode ser considerada um marco para as universidades públicas brasileiras, no que tange aos agentes participantes de seus processos deliberativos internos.

A análise será dividida em duas perspectivas: **1)** o processo de escolha

dos dirigentes universitários (reitor e vice-reitor), e **2)** o sistema de tomada de decisões interno às universidades. A abordagem escolhida será centrada na legislação, e não nas práticas em si, que, atualmente, variam conforme a instituição.

É importante ressaltar que não se desconhece que a concepção de gestão democrática, na visão da maioria dos autores consultados, engloba mais do que os tópicos que serão aqui analisados. Primeiro, porque envolve uma perspectiva macro, de elaboração e implementação de políticas educacionais que escapam aos muros da universidade. Segundo, porque mesmo internamente, há outros fatores relevantes compreendidos na democratização, como a garantia do acesso e da permanência, a transparência, o controle e a avaliação, a autonomia presente nas instâncias superiores e nas unidades, bem como a participação popular necessária em um espaço que se pretende instituição social (TAVARES, 2003).

Este trabalho optou por uma análise mais específica de gestão democrática como viabilização da participação efetiva de diferentes agentes da comunidade universitária na construção das decisões coletivas internas. Parte-se da compreensão externalizada por Maria de Lourdes Fávero (1989), em artigo sobre as perspectivas quanto à autonomia e ao governo da universidade pós-Constituição de 1988. Segundo ela, a democracia universitária estaria relacionada primeira e primordialmente à ampliação do poder dos "partícipes do mundo acadêmico" (p. 80).

Fávero (1989) atentava para a necessidade de discussão acerca das transformações que deveriam ocorrer para que os princípios da autonomia e da gestão democrática não se tornassem uma "falácia", apontando como obstáculos a centralização interna de poder e a representatividade pró-forma de alguns segmentos:

(...) [os órgãos e conselhos técnicos] às vezes respondem a uma democracia puramente formal na qual os diferentes segmentos constituidores da comunidade acadêmica se encontram em condições de participação muito desiguais, contribuindo freqüentemente para a prevalência na Universidade de uma centralização de poder nas mãos de algumas poucas pessoas. (FÁVERO, 1989, p. 77)

Argumenta a autora, apoiada no pressuposto de que a instituição universitária apresenta graus de poder que estruturam um sistema político piramidal,

que a consolidação da autonomia e da democracia dependeria de o poder "fluir da base para o vértice, sem constituir-se em monopólio de nenhuma instância, mesmo dos que estão na administração superior" (FÁVERO, 1989, p. 76). As instâncias deveriam ser autônomas e vinculadas a um projeto comum, construído de forma conjunta, a que todos os órgãos se subordinariam.

Para isso, Fávero defende ser necessária a efetiva viabilização da participação dos agentes da comunidade acadêmica, "não apenas na escolha de seus dirigentes, mas, e por meio de colegiados próprios e legítimos, na tomada de decisões coletivas, servindo estas de base para a prática de seus dirigentes" (1988, p. 48).

É por partir-se dessa compreensão, portanto, que se analisa a gestão democrática concretizada pela legislação tendo-se em conta o grau de participação na estrutura formal das universidades dos segmentos da comunidade universitária, entendidos pelas leis que tratam do assunto como: professores, estudantes e servidores técnico-administrativos.

### **3.3.1 Escolha de dirigentes das universidades públicas**

A tabela elaborada mostra a variação do método de escolha dos dirigentes máximos de instituições públicas de ensino superior (a partir de 1931, apenas daquelas com caráter universitário) nas legislações desde 1854 até atualmente. Estão destacadas tanto a participação interna quanto a externa na forma de escolha. Foram incluídas informações apenas dos decretos e leis que regularam diretamente a matéria, com indicação do período histórico em que entraram em vigência.

**Tabela 1:** Legislação sobre o método de escolha de dirigentes de universidades públicas (do Império aos dias atuais)

Legislação	Período	Dirigente	Indicação interna	Indicação externa
Decreto 1.386, de 1854	Império	Diretor	-	Nomeado pelo Imperador
Decreto 8.659 de 1911	República Velha	Diretor	Eleição pela Congregação	-
Decreto 11.530, de 1915	República Velha	Diretor	-	Nomeado pela Presidência da República
Decreto 16.782-A de 1925	República Velha	Reitor	-	Nomeado pela Presidência da República
Decreto 19.851 de 1931	Era Vargas	Reitor	Lista tríplice elaborada pelo Conselho Universitário	Nomeado pela Presidência da República
Lei nº 5.540/1968	Ditadura Militar	Reitor	Lista sêxtupla elaborada pelo Conselho Universitário	Nomeado pela Presidência da República
Lei nº 5.540/1968, com redação da Lei nº 6.420/1977	Ditadura Militar	Reitor	Lista sêxtupla elaborada por Colegiado Eleitoral especial, (Conselho Universitário e órgãos máximos de ensino, pesquisa e administração)	Nomeado pela Presidência da República
Lei nº 5.540/1968, com redação da Lei nº 7.177/1983	Ditadura Militar	Reitor	Lista sêxtupla elaborada pelo Conselho Universitário, em reunião com órgãos máximos de ensino e pesquisa, se existentes	Nomeado pela Presidência da República
<b>Constituição de 1988</b>				
Lei nº 5.540/1968, com redação da Lei nº 9.192/1995	Atual	Reitor	Lista tríplice elaborada elaborada pelo colegiado máximo ou outro que o englobe  Facultativa consulta prévia à comunidade universitária (voto docente = 70%)	Nomeado pela Presidência da República

Em uma visão geral, é possível perceber que a sistemática não mudou significativamente ao longo destes 160 anos.

A influência externa existe desde a primeira legislação, em 1854, sendo que somente por um breve período, entre 1911 e 1915, o processo se esgotava no interior da própria instituição. A participação do Poder Executivo na nomeação se mantém, embora tenha sido questionada no início da década de 1960, depois, durante a tramitação da Lei da Reforma Universitária (Lei nº 5.540/1968), e, por fim, na discussão do projeto de lei da nova LDB, no final dos anos 1980. Como já visto,

no PLC elaborado por Octávio Elísio e, após, no substitutivo Jorge Hage, a escolha de dirigentes fazia parte do rol das competências da universidade, no exercício de sua autonomia, sendo que o texto aprovado na Câmara dos Deputados previa a realização de processo eletivo direto, afastado o poder de escolha do Executivo. A ideia foi alvo de críticas e acabou sendo suprimida no Senado, e a Lei nº 9.192/1995 manteve a nomeação do reitor e do vice-reitor pelo Presidente da República.

Também permaneceu ao longo do tempo o já tradicional sistema das listas elaboradas pelos órgãos deliberativos coletivos máximos, antes sêxtuplas; hoje, tríplexes. Embora essa diferença represente uma diminuição do poder de escolha do Executivo, não chega a constituir uma novidade, tendo em vista que durante os quase 40 anos de vigência do Estatuto das Universidades Brasileiras (Decreto 19.851 de 1931) a lista enviada ao Executivo também continha três nomes, que passaram a ser seis na Ditadura Militar, retornando aos três em 1995.

A institucionalização do sistema das "consultas prévias" é o que mais chama a atenção quando se fala em mudanças calcadas na regulamentação do princípio da gestão democrática na LDB. Contudo, é importante lembrar que, embora sem qualquer previsão ou referência legal, o procedimento das consultas (votações) foi uma criação difundida antes mesmo da Constituição de 1988, a partir de 1985, com a redemocratização do país e a pressão em favor de formas mais diretas de participação dos segmentos da comunidade institucional nas decisões (CASTRO, 1998). Nessa época, afirma Castro (1998, p. 214), "de fato, muitas instituições passaram a escolher os seus dirigentes por meio do voto universal, direto e paritário de docentes, alunos e funcionários". Foi na ausência de regulamentação legal que se encontrou terreno para a adoção da chamada paridade, em que os votos do conjunto dos três segmentos têm peso de 33,3%, servindo tais pesos somente para equilibrar numericamente a votação, já que estudantes são mais numerosos em uma universidade que professores e servidores<sup>8</sup>.

---

8 O sistema paritário não prevê, diferentemente do que se pode imaginar, votos iguais para professores, estudantes e servidores técnico-administrativos. O que ocorre é que o voto de cada um dos *segmentos*, considerados em seu conjunto, "importa – ou tem potencial para chegar a importar, conforme o modelo de cálculo utilizado para ponderação do resultado – em um terço do peso do resultado final" (AZEVEDO, 2011, p. 18). Assim, na paridade, tendo em vista que

Com a Lei nº 9.192, que previu expressamente a prática das consultas prévias e regulou como estas deveriam ser realizadas, indicando peso específico para o voto docente, a adoção da paridade foi, ao menos em tese, impossibilitada. Na prática, portanto, é possível dizer que a participação de outros personagens (não docentes) foi reduzida.

Sob essa perspectiva, percebe-se que a Constituição de 1988 e o princípio da gestão democrática impactaram pouco na regulamentação pós-constitucional da escolha de dirigentes universitários. Até mesmo a legislação que regula a matéria continua sendo a mesma Lei nº 5.540 de 1968, que sobrevive em um único dispositivo, com redação modificada em 1977, em 1983 e em 1995. O fato de não se ter visto necessidade de edição de outra lei indica que o sistema previsto foi, no geral, mantido, com poucas modificações, que viriam mais da transformação da composição dos órgãos que elaboram as listas, como veremos no subcapítulo seguinte.

Isso não significa dizer, contudo, que o processo de escolha de dirigentes continua o mesmo. As experiências concretizadas nas universidades públicas no Brasil vêm evidenciando um distanciamento da previsão legal e uma forte tendência em ampliar a participação da comunidade universitária nas consultas prévias, a exemplo do que já vinha ocorrendo na década de 1980. Em 2012, levantamento da UNB Agência apurou que 68% das universidades federais brasileiras (37 de 54) adotavam, à época, sistema paritário na distribuição dos pesos dos votos nas consultas, e algumas discutiam aplicar o voto universal, em que não há diferenciação por segmento (UNB AGÊNCIA, 2012).

Esse sistema ocorre mediante acordo entre a comunidade universitária, os candidatos à Reitoria e os membros do órgão colegiado responsável por elaborar a lista tríplice, que referenda o resultado da consulta conforme o método que a universidade comprometeu-se a utilizar.

Embora não haja, no caso das universidades federais, exposto amparo legal, a prática da paridade não é completamente estranha ao Legislativo. A votação

---

professores em geral são numericamente inferiores em uma universidade em relação a técnicos-administrativos e estudantes, o voto docente considerado individualmente permanece tendo peso maior.

com pesos de um terço para cada segmento foi prevista para a escolha dos reitores dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs) na Lei nº 11.892, de 2008:

Art. 12. Os Reitores serão nomeados pelo Presidente da República, para mandato de 4 (quatro) anos, permitida uma recondução, após processo de consulta à comunidade escolar do respectivo Instituto Federal, atribuindo-se o peso de 1/3 (um terço) para a manifestação do corpo docente, de 1/3 (um terço) para a manifestação dos servidores técnico-administrativos e de 1/3 (um terço) para a manifestação do corpo discente. (BRASIL, 2008)

Na Câmara dos Deputados, pelos menos dois projetos de lei já foram propostos visando a alterar novamente o artigo 16 da Lei 5.540/1968, para torná-lo paritário. O primeiro deles, PL nº 2699/2011, de autoria da deputada federal Sandra Rosado (PSB/RN), prevê exceção à regra geral de 70% de docentes nos colegiados que tratem da escolha de dirigentes, quando a representação seria igualmente distribuída entre docentes, discentes e servidores técnico-administrativos. Ainda, no caso de consulta prévia, os pesos seriam iguais para cada segmento.

O PL nº 4104/2012, da deputada Erika Kokay (PT/DF), vai mais além: pretende suprimir o procedimento da lista tríplice e a intervenção do colegiado máximo, transformando a consulta, hoje facultativa e não vinculativa, em eleição direta, com participação igualitária. Ficaria a cargo do Poder Executivo somente a nomeação dos eleitos:

I - O Reitor e Vice-Reitor de universidade federal, de instituto federal e de centro federal de educação tecnológica serão nomeados pelo Presidente da República e escolhidos, por maioria absoluta de votos, em processo eleitoral interno a cada instituição, conduzido nos termos definidos no âmbito de sua respectiva autonomia, assegurada a participação igualitária dos segmentos docente, discente e técnico-administrativo da comunidade acadêmica, à base da ponderação de um terço para cada segmento; (...) (BRASIL, 2012)

Os projetos foram apreciados em conjunto na Comissão de Educação e Cultura da Câmara, sendo que o primeiro recebeu do relator, deputado Reginaldo Lopes (PT/MG), voto favorável, e o segundo, contrário, tendo em vista a compreensão deste que o processo eletivo direto não deixa opções para o Poder mantenedor (BRASIL, 2012). Não houve deliberação sobre o parecer até este

momento.

No Senado, há projeto de lei mais recente tramitando sobre o assunto. Trata-se do PL nº 379/2013, de autoria do senador Delcídio do Amaral (PT/MS), que, de forma semelhante ao PL nº 4104/2012, prevê votação direta e paritária para a escolha do reitor e do vice-reitor das universidades federais, sem listas tríplices, mas optando por elaborar um projeto de norma autônoma, que revogaria a Lei nº 5.540/1968 em vez de modificá-la:

I – o Reitor e o Vice-Reitor de universidade federal serão nomeados pelo Presidente da República e escolhidos entre professores dos dois níveis mais elevados da carreira ou que possuam título de doutor, por meio de processo de votação direta e paritária, conduzido pela respectiva comunidade escolar, no âmbito de sua autonomia, assegurada a ponderação de um terço para a manifestação do corpo docente, de um terço para a manifestação dos servidores técnico-administrativos e de um terço para a manifestação do corpo discente; (BRASIL, 2013)

Na justificativa, o senador cita a pesquisa da Agência UNB e refere como anacrônica a legislação atual, expondo que hoje a adoção da paridade leva frequentemente à judicialização dos processos de consulta para reitor:

Não se pode mais conceber que a nomeação do reitor pelo Presidente da República contrarie a vontade da comunidade escolar, o que torna desnecessária a elaboração prévia de lista tríplice. Da mesma forma, não é possível conceber que a gestão democrática se efetive por meio de eleições indiretas, realizadas no âmbito de colegiados representativos. Igualmente, não nos parece desejável que os três setores que mantêm a universidade viva – professores, servidores e alunos – tenham peso diferenciado no processo de escolha do dirigente máximo da instituição. (BRASIL, 2013, p. 4)

Atualmente, o projeto encontra-se com o relator, senador Cássio Cunha Lima (PSDB/PB).

### **3.3.2 Composição do órgão deliberativo máximo das universidades públicas**

A tabela elaborada mostra a variação da legislação no que tange aos personagens com participação garantida no órgão deliberativo máximo das

instituições públicas de ensino superior (a partir de 1931, apenas daquelas com caráter universitário), desde 1854 até atualmente. Foram incluídas informações dos decretos e leis que trataram minimamente da matéria, ainda que não tenham regulado como deveria ser toda a composição do órgão, deixando a cargo dos estatutos incluir componentes não previstos e determinar a sua representatividade numérica.

**Tabela 2:** Legislação sobre a composição do órgão deliberativo máximo de universidades públicas (do Império aos dias atuais)

Legislação	Período	Órgão colegiado máximo	Representantes docentes (representatividade)	Representantes não docentes (representatividade)
Decreto 1.386, de 1854	Império	Congregação de Lentes	Catedráticos e substitutos (todos)	Não há
Decreto 8.659 de 1911	República Velha	Congregação de Lentes	Catedráticos e substitutos (todos) Honorários e livres-docentes (1)	Não há
Decreto 19.851 de 1931	Era Vargas	Conselho Universitário	<i>não especificada</i>	Diplomados (1) Presidente do DCE (1)
Lei nº 4.024/1961 (LDB)	Quarta República	Conselho Universitário	<i>não especificada</i>	Discentes (conforme estatutos)
Lei nº 5.540/1968	Ditadura Militar	Conselho Universitário	<i>não especificada</i>	Comunidade (não especificada) Discentes (máximo 20%)
Constituição de 1988				
Lei nº 9.394/1996 (LDB)	Atual	Conselho Universitário	70% (mínimo)	30% (máximo)

A legislação que estrutura os órgãos deliberativos máximos universitários passou por mudanças significativas ao longo do período analisado. É possível identificar três principais fases: a primeira, envolvendo os decretos de 1854 e 1911; a segunda, inaugurada pelo Estatuto das Universidades Brasileiras, de 1931, e a terceira, a partir da LDB de 1941 até os dias de hoje. Nesse sentido, em uma análise tão somente legislativa, estes podem ser considerados marcos mais relevantes que

a própria Constituição de 1988 e a LDB de 1996, que consagraram o princípio da gestão democrática.

Na primeira fase, os órgãos colegiados eram formados apenas por professores, como já se depreenderia do seu nome, Congregação de Lentes. Apresentavam caráter assemblear, ou seja, eram formados pelo conjunto dos docentes, e não por representantes destes. Esse modelo está plenamente em consonância com a organização do ensino superior à época, tendo em vista que as cátedras originaram-se isoladamente e vinculadas ao "lente proprietário", instância máxima do saber dentro da sua área de ensino, sendo frágil o vínculo aos poucos construído entre elas (VLASMAN; DE CASTRO, 1985).

Nesse contexto, não faria sentido a participação de outros personagens: os funcionários não docentes eram praticamente inexistentes, pois desnecessários naquela estrutura ainda incipiente, e os discentes assumiam um papel muito pouco ativo no processo de aprendizagem, centrado totalmente no professor (VLASMAN; DE CASTRO, 1985). Ainda assim, no Decreto 8.659 de 1911 aparece a primeira ideia de representação na Congregação de Lentes, pois previu-se a participação de um representante dos professores honorários e dos livre-docentes, enquanto antes compunham o órgão somente catedráticos e substitutos (os futuros catedráticos).

O Decreto 19.851 de 1931 (Estatuto das Universidades Brasileiras), primeiro a regular a universidade em si, e não somente cursos isolados, inaugura o que chamaremos de segunda fase, pois há uma quebra na unanimidade docente no órgão deliberativo das instituições. A Congregação permaneceu existindo no âmbito de cada unidade integrante da universidade, e um novo órgão máximo de superior instância foi criado, sob o nome de Conselho Universitário, o mesmo utilizado até hoje em grande parte das instituições. Ainda que a maioria absoluta docente tenha se mantido, começou-se a flexibilizar a composição do órgão, por meio da inclusão de participantes não docentes pela primeira vez: um representante da Associação de Diplomados e um estudante, na figura do Presidente do DCE.

Na terceira fase, a Lei nº 4.024 (LDB) de 1961 traz disposições mais amplas, conferindo maior margem de liberdade às instituições para regularem seus próprios órgãos deliberativos. É assegurada a participação discente no Conselho

Universitário, sem, entretanto, que a legislação determine um número mínimo ou máximo de representantes, o que deixa a cargo dos estatutos de cada universidade.

Mais tarde, na Reforma Universitária de 1968 (Lei nº 5.540), é prevista representação da comunidade, "incluindo as classes produtoras" (artigo 14, § único) (BRASIL, 1968a). A não especificidade da representatividade permanece apenas em parte, porque o número de discentes participantes do colegiado é expressamente limitado a um quinto do total dos membros do órgão (20%). Este dispositivo foi revogado pela Lei nº 6.680/1979, que, ainda durante a Ditadura Militar, dispôs sobre a relação entre a representação discente e a instituição de ensino superior, prevendo a existência de estudantes nos órgãos colegiados acadêmicos, com direito a voz e voto, e deixando indeterminado novamente o número de representantes.

Após a promulgação da Constituição de 1988, como já visto, a LDB de 1996 (Lei nº 9.394) determinou, pela primeira vez na legislação, representatividade mínima de 70% dos assentos para o corpo docente no órgão máximo deliberativo universitário, bem como em qualquer colegiado e comissão, inclusive aqueles que tratam do estatuto e do regimento das instituições e da escolha de dirigentes. Com isso, o número de participantes não docentes ficou limitado a 30%. O dispositivo que traz essa previsão é justamente o parágrafo único do artigo 56, aquele que regulamenta a gestão democrática das instituições públicas de ensino superior, assegurando a existência de colegiados deliberativos e a participação dos "segmentos da comunidade institucional, local e regional" nestes órgãos.

Há dois aspectos principais a serem observados da Constituição de 1988 e da LDB de 1996. O primeiro é que houve, a partir da nova ordem legal, uma ampliação na previsão de diferentes personagens participantes das decisões do colegiado máximo das universidades públicas, tendo em vista que a expressão "segmentos da comunidade institucional" inclui não apenas os estudantes, mas também os servidores técnico-administrativos, antes não abrangidos expressamente por nenhuma legislação. Ademais, a comunidade "local e regional" também tem participação assegurada, embora não de forma pioneira, pois a Lei nº 5.540/1968 já previa a inclusão de representantes da comunidade na composição do Conselho Universitário.

O segundo aspecto é que parece nítida a preocupação do legislador com o que poderia advir do fato de as decisões institucionais passarem a incluir um número maior de agentes, porque procurou "compensar" na previsão de maioria docente de 70%, no mínimo. É importante lembrar que, na tramitação da LDB, surgiram diversas versões para este dispositivo: primeiro se assegurava tão somente maioria absoluta aos professores; depois, não se falou em números, e, por fim, sobressaiu-se a regra dos 70%.

Como consequência da combinação do *caput* e do parágrafo único do artigo 56, o segmento estudantil, que anteriormente já dispunha de representação nos colegiados, teve, ao final, reduzida a sua representatividade. Isso porque, se durante a vigência da Lei nº 5.540/1968 era assegurada ao corpo discente representação limitada a 20%, e se a Lei nº 6.680/1979 possibilitou margem inclusive maior, com a Lei nº 9.394/1996, a representação de todos os participantes não docentes foi indiretamente fixada em no máximo 30%. Considerando-se somente representantes discentes e de servidores técnico-administrativos, cada um destes terá no máximo 15%, diante de 70% de professores, no sistema que consagrou-se chamar de "70-15-15". Como a composição do Conselho Universitário inclui também membros da comunidade, esse número é menor que 15%.

Parece inadequado dizer que, durante a Ditadura Militar, os estudantes tinham mais participação nas decisões internas à universidade. De fato, não é isso que se interpreta da análise aqui realizada, tendo em vista que o número de representantes previstos legalmente não é o único e nem o mais importante fator a ser considerado quando se trata da influência e do poder decisório de segmentos da comunidade acadêmica no âmbito universitário, que devem ser colocados à luz do momento político vigente. Da leitura dessas informações se pode concluir tão somente que a legislação anterior possibilitava um maior número de representantes discentes que a atual, o que não deixa de parecer contraditório, tendo em vista o princípio da gestão democrática da universidade, na concepção utilizada neste trabalho.

## CONCLUSÃO

Dos aspectos analisados, depreende-se que a inserção do princípio da gestão democrática do ensino público no texto da Constituição Federal de 1988 não impactou significativamente na legislação pós-constitucional no que tange à participação de diferentes personagens na tomada de decisões internas à universidade, sob o ponto de vista do processo de escolha de dirigentes e da composição dos órgãos colegiados máximos das instituições.

Quanto à escolha dos ocupantes dos cargos da reitoria, a Lei nº 9.192/1995 não trouxe inovações, mantendo intacto o sistema de listas de nomes elaboradas pelo colegiado máximo da universidade e enviadas ao Chefe do Executivo para escolha. Apesar de prever a existência das consultas à comunidade acadêmica, ao fazê-lo, a legislação fixou o peso dos votos docentes, o que, na prática, representou um retrocesso sob a perspectiva da participação dos outros segmentos, que antes poderia ser paritária, além de restringir o exercício da autonomia universitária, nesse ponto.

No que concerne aos órgãos colegiados universitários, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (Lei nº 9.394/1996) avançou ao prever participação da comunidade institucional, local e regional em sua composição. Contudo, a delimitação de que os docentes devem ocupar no mínimo 70% dos assentos em qualquer colegiado e comissão, inédita na legislação brasileira, implicou a redução da representatividade não docente, que pode atingir somente 30%, e especificamente, da representação discente, antes de até 20% de representantes, para no máximo 15%.

De fato, quanto a estes aspectos, o princípio da gestão democrática não introduziu novidades no ordenamento jurídico nem modificou a sistemática de gestão da universidade, que permanece centralizada no Estado. Como já apontavam Fávero (1989), Vlasman e Castro (1985), a representação mínima de certos segmentos impede que haja uma participação igualitária dentro dos colegiados (o que alteraria a correlação de forças e exigiria maior diálogo entre os

membros); assim, se mantém um fluxo de influência na estrutura deliberativa interna que vai do vértice para a base, sendo que neste vértice encontra-se a Reitoria, nomeada a partir de uma lista de três nomes pelo Chefe do Executivo, não vinculado ao resultado da consulta à comunidade acadêmica.

É possível concluir que esse controle estatal permeia a forma como foi sendo distribuído o poder na universidade, e que o surgimento deste modelo esteve vinculado à compreensão do caráter "estratégico" das instituições de ensino superior, mecanismo tanto de transformação quanto de manutenção social. Interpreta-se nesse sentido a negativa de reconhecimento por Portugal dos cursos superiores criados no Brasil colonial; a função de formação de elites que assumem estes cursos quando autorizados, no império; a criação e a vigilância sobre as entidades representativas docentes e estudantis na primeira república, nos governos de Vargas e no regime militar; a apropriação da reforma universitária pelo Estado durante a ditadura, bem como, por fim, a forte ingerência do Ministério da Educação na tramitação da LDB de 1996 no Senado, culminando na aprovação de um projeto de lei conforme a orientação político-ideológica do governo então vigente.

Em virtude desse contexto histórico, a institucionalização plena dos princípios constitucionais da gestão democrática do ensino público e da autonomia universitária torna-se tarefa difícil. Entre os obstáculos, acrescenta-se o fato de que, como apontado por Ranieri (2013), Castro (1998) e Saviani (1997), a legislação não define concretamente um estatuto jurídico que reconheça o caráter especial da universidade diante das demais entidades da administração pública, o que se mostra necessário se a percebemos como instituição palco da construção de conhecimento, que deve ser autônomo e democrático, finalidade diferenciadora em relação às demais autarquias.

Em suma, até agora, a previsão expressa da democratização da gestão do ensino público não foi suficiente para fazer da Constituição de 1988 um marco legislativo em direção à ampliação da participação dos agentes do mundo acadêmico no âmbito da estrutura institucional formal, muito embora exista indicativo de mudanças sendo colocadas em prática por iniciativa das próprias instituições e de seus partícipes, sem, todavia, garantias legais. Verifica-se, dessa forma, que a

universidade permanece, nos aspectos analisados, constituída por um bloco de poder essencialmente descendente e hierárquico, não tocado plenamente pela democratização, como observava Norberto Bobbio (2000) sobre a administração pública. O mesmo autor, deve ser ressaltado, concebe o próprio Estado democrático como aquele em que as instituições sociais são governadas democraticamente, guiadas pelo reconhecimento do pluralismo e do dissenso.

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: ADRIÃO, Theresa; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2002.

ALVES, Marcio Moreira. **Beabá dos MEC-USAID**. Rio de Janeiro: Edições Gernasa, 1968.

ATCON, Rudolph P. **Rumo à reformulação estrutural da universidade brasileira**. Rio de Janeiro: Diretoria do Ensino Superior, do Ministério da Educação e Cultura, 1966.

AZEVEDO, André Freire. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação e a gestão democrática da Universidade pública: por um processo democrático de escolha do Reitorado na UFMG. **Revista do Centro Acadêmico Afonso Pena (CAAP)**. Belo Horizonte: n. 2, v. XVII, pp. 9-25, 2011. Disponível em: <[www2.direito.ufmg.br/revista\\_docaap/index.php/revista/article/.../277](http://www2.direito.ufmg.br/revista_docaap/index.php/revista/article/.../277)>. Acesso em: 28 out. 2014.

BELLONI, Isaura. A educação superior na nova LDB. In: BRZEZINSKI, Iria (org.). **LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2005. pp. 129-146.

BOAVENTURA, Edivaldo M. A educação na constituinte de 1946: comentários. In: FÁVERO, Osmar (org.). **A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005. pp. 191-200.

BRASIL. **Constituição Política do Império**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso em: 25 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto de 11 de agosto de 1827**. Crêa dous Cursos de sciencias Juridicas e Sociaes, um na cidade de S. Paulo e outro na de Olinda. Rio de Janeiro, 1827. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LIM/LIM-11-08-1827.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM-11-08-1827.htm)>. Acesso em: 25 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1.386, de 28 de abril de 1854**. Dá novos Estatutos aos Cursos Juridicos. Rio de Janeiro, 1854. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1386-28-abril-1854-590269-publicacaooriginal-115435-pe.html>>. Acesso em: 25 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 25 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911.** Aprova a lei Organica do Ensino Superior e do Fundamental na Republica. Rio de Janeiro, 1911. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-8659-5-abril-1911-517247-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 25 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915.** Reorganiza o ensino secundario e o superior na Republica. Rio de Janeiro, 1915. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-11530-18-marco-1915-522019-republicacao-97760-pe.html>>. Acesso em: 25 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925.** Estabelece o concurso da União para a diffusão do ensino primario, organiza o Departamento Nacional do Ensino, reforma o ensino secundario e o superior e dá outras providencias. Rio de Janeiro, 1925. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/decreto/1910-1929/D16782a.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decreto/1910-1929/D16782a.htm)>. Acesso em: 25 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931.** Dispõe que, o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização técnica e administrativa das universidades é instituída no presente decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras. Rio de Janeiro, 1931. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D19851.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19851.htm)>. Acesso em: 25 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.** Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 25 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 421, de 11 de maio de 1938.** Regula o funcionamento dos estabelecimentos de ensino superior. Rio de Janeiro, 1938. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-421-11-maio-1938-350759-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 25 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 37.613, de 19 de junho de 1955.** Regulamenta a constituição dos órgãos de representação do corpo discente e suas relações com a direção dos institutos de ensino superior. Rio de Janeiro, 1955. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-37613-19-julho-1955-336268-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 25 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1961a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm)>. Acesso em: 25 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Mensagem de veto à Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Brasília, 1961b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/Mensagem\\_Veto/anterior\\_98/Vep644-L4024-61.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/Vep644-L4024-61.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 53, de 18 de novembro de 1966.** Fixa princípios e normas de organização para as universidades federais e dá outras providências. Brasília, 1966. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del0053.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0053.htm)>. Acesso em: 25 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 228, de 28 de fevereiro de 1967.** Reformula a organização da representação estudantil e dá outras providências. Brasília, 1967a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0228.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0228.htm)>. Acesso em: 25 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 252, de 28 de fevereiro de 1967.** Estabelece normas complementares ao Decreto-Lei nº 53, de 18 de novembro de 1966, e dá outras providências. Brasília, 1967b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1960-1969/decreto-lei-252-28-fevereiro-1967-376151-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 25 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.540, de 8 de novembro de 1968.** Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Brasília, 1968a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5540.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5540.htm)>. Acesso em: 25 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Mensagem de veto à Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968.** Brasília, 1968b. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/Mensagem\\_Veto/anterior\\_98/Vep780-L5540-68.pdf](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/Vep780-L5540-68.pdf)> Acesso em: 25 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Uma nova política para a educação superior:** relatório final da Comissão Nacional Para Reformulação do Ensino Superior. Brasília, 1985. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/comissao.htm>. Acesso em: 24 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 25 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.192, de 21 de dezembro de 1995.** Altera dispositivos da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que regulamentam o processo de escolha dos dirigentes universitários. Brasília, 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9192.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9192.htm)>. Acesso em: 25 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)> Acesso em: 25 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008.** Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília, 2008. Disponível

em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm)>. Acesso em: 25 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 2699/2011**. Altera o parágrafo único do art. 56 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional; e os incisos II e III do art. 16 da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências; para tratar do processo de escolha dos dirigentes universitários. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetratamacao?idProposicao=527212>>. Acesso em: 25 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 4104/2012**. Altera o art. 16 da Lei nº 5.540, de 1968, para dispor sobre o processo de escolha de dirigentes das instituições federais de educação superior. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetratamacao?idProposicao=549322>>. Acesso em: 25 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei do Senado nº 379/2013**. Dispõe sobre o processo de escolha de dirigentes das instituições de ensino superior. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=114390](http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=114390)>. Acesso em: 25 out. 2014.

BRZEZINSKI, Iria (org.). **LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

CASTRO, Marcelo Lúcio Ottoni de. **A educação na Constituição de 1988 e a LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília: André Quicé, 1998.

CHIZZOTTI, Antônio. A constituinte de 1823 e a educação. In: FÁVERO, Osmar (org.). **A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005. pp. 31-54.

COSTA, Messias. **A educação nas constituintes do Brasil: dados e direções**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade temporã: o ensino superior da colônia à era de Vargas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

\_\_\_\_\_. **A universidade crítica: o ensino superior na república populista**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1983.

\_\_\_\_\_. **A universidade reformanda: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

\_\_\_\_\_. Ensino superior e universidade no Brasil. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cynthia Greive (org.). **500 anos de**

**educação no Brasil**. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003. pp. 151-204.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação e a primeira constituinte republicana. In: FÁVERO, Osmar (org.). **A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005a. pp. 69-80.

\_\_\_\_\_. A educação na revisão constitucional de 1926. In: FÁVERO, Osmar (org.). **A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005b. pp. 81-107.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Universidade e poder: análise crítica / fundamentos históricos: 1930-45**. Rio de Janeiro: Achiamé, 1980.

\_\_\_\_\_. Ensino superior, universidade e a nova LDB: encaminhamento de questões. **Em aberto**. Brasília: ano 7, n. 38, abri./jun. 1988. pp. 45-50.

\_\_\_\_\_. Autonomia e governo da universidade. **Educação Brasileira**. Brasília: ano XI, n. 22, jan./jun. 1989. pp. 71-80.

\_\_\_\_\_. A cátedra e o departamento nas universidades brasileiras. In: **V Congreso Iberoamericano de la Historia de la Educación Latinoamericana**. San Jose, Costa Rica, 2001.

\_\_\_\_\_. Autonomia e poder na universidade: impasses e desafios. **Perspectiva**. Florianópolis, v. 22, n. 1, pp. 197-226, jan./jun., 2004.

\_\_\_\_\_. A universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Revista Educar**. Curitiba, n. 28, pp. 17-36, 2006.

FÁVERO, Osmar (org.). **A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005. pp. 31-54.

\_\_\_\_\_. A educação no congresso constituinte de 1966-67: contrapontos. In: \_\_\_\_\_ (org.). **A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005. pp. 241-253.

GRACIANI, Maria Stela Santos. **O ensino superior no Brasil: a estrutura de poder na universidade em questão**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1984.

HORTA, José Silvério Baía. A educação no congresso constituinte de 1966-67. In: FÁVERO, Osmar (org.). **A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005. pp. 201-239.

IV CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO. Carta de Goiânia. **Centro de Estudos Educação e Sociedade**. 1988. Disponível em: <[http://www.cedes.unicamp.br/carta\\_goiania.pdf](http://www.cedes.unicamp.br/carta_goiania.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2014.

LOBO, Heloísa Helena de Oliveira; DIDONET, Vital. LDB: últimos passos no Congresso Nacional. In: BRZEZINSKI, Iria (org.). **LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2005. pp. 43-56.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição brasileira de 1891**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005.

NICOLATO, Maria Auxiliadora. **A caminho da lei 5.540/68**: a participação de diferentes atores na definição da reforma universitária. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1986.

PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda. Ensino superior e Assembléia Nacional Constituinte: o público e o privado mais uma vez em questão. **Em aberto**. Brasília: ano 8, n. 43, jul./set. 1989. pp. 43-49.

PENTEADO, Sílvia Teixeira. **Identidade e poder na universidade**. São Paulo: Cortez; Santos: Unisanta Editora, 1998.

PINHEIRO, Maria Francisca. O público e o privado na educação: um conflito fora de moda? In: FÁVERO, Osmar (org.). **A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005. pp. 255-291.

PINO, Ivany. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação: a ruptura do espaço social e a organização da educação nacional. In: BRZEZINSKI, Iria (org.). **LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2005. pp. 19-42.

RANIERI, Nina. Aspectos jurídicos da autonomia universitária no Brasil. **Revista do Conselho da Justiça Federal**. Brasília, n. 31, out./dez. 2005. pp. 19-30.

\_\_\_\_\_. **Autonomia universitária**: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988. 2. ed. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2013.

ROTHEN, José Carlos. O Conselho Federal de Educação nos Bastidores da Reforma Universitária de 1968. In: **III Congresso Brasileiro de História da Educação**: A educação escolar em perspectiva histórica. Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2004. pp. 1-11.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação**: trajetória, limites e perspectivas. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 1997.

\_\_\_\_\_. O legado educacional do regime militar. **Cadernos Cedes**. Campinas, vol. 28, n. 76, set./dez, 2008. pp. 291-312. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 22.04.2014.

SOUZA, Paulo Renato. Os riscos do corporativismo na educação. **Em aberto**. Brasília: ano 8, n. 43, jul./set. 1989. pp. 25-28.

SUCUPIRA, Newton. O ato adicional de 1834 e a descentralização da educação. In: FÁVERO, Osmar (org.). **A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005. pp. 55-68.

TAVARES, Maria das Graças Medeiros. **Educação brasileira e negociação política: o processo constituinte de 1987 e a gestão democrática**. Maceió: UFAL, 2003.

TEIXEIRA, João Gabriel Lima Cruz (coord.). **A universidade brasileira e a constituinte (anais do seminário)**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

UNB AGÊNCIA. **De 54 universidades federais, 37 adotam paridade nas eleições para reitor**. Brasília: 30 mai. 2012. Disponível em: <<http://www.unb.br/noticias/unbagencia/unbagencia.php?id=6645>>. Acesso em: 25 out. 2014.

VASCONCELOS, Isamara Martins. **A federalização do ensino superior no Brasil**. Brasília: UNB, 2007. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

VIEIRA, Sofia Lerche. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 88, n. 219, 2007. pp. 291-309.

VLASMAN, Petrus Maria; DE CASTRO, Luiz Felipe Meira. Universidade: a luta pelo poder. **Revista Brasileira de Administração da Educação**. Porto Alegre, v. 3, n. 1, jan./jun., 1985. pp. 88- 101.