



**observatório
universitário**

Educação Superior na Assembleia Nacional Constituinte

Agenda de Transição e Debates na Constituinte

Documento de Trabalho n.º 85

André Magalhães Nogueira

**Versão Preliminar sem Revisão, Notas e Referências
Circulação Restrita para Comentários e Sugestões**

Setembro de 2009

O Observatório Universitário dedica-se ao desenvolvimento de estudos e projetos sobre a realidade socioeconômica, política e institucional da educação superior, aliando, de forma sistemática, pesquisas acadêmicas, multidisciplinares, com a execução de iniciativas voltadas à solução de problemas práticos inerentes às atividades da educação superior.

A série *Documentos de Trabalho* tem por objetivo a divulgação de trabalhos e pesquisas em andamento, com o intuito de colher sugestões e críticas para aperfeiçoamentos e desdobramentos futuros.

Observatório Universitário

Autoria

André Magalhães Nogueira

Coordenação

Edson Nunes

Equipe Técnica

André Magalhães Nogueira

David Morais

Helena Maria Abu-Mehri Barroso

Ivanildo Ramos Fernandes

Márcia Marques de Carvalho

Rua da Assembléia, 10/4208 – Centro

20011-901 – Rio de Janeiro – RJ

Tel./Fax.: (21) 3221-9550

e-mail: observatorio@observatoriouniversitario.org.br

<http://www.observatoriouniversitario.org.br>

SUMÁRIO

I – INTRODUÇÃO	2
II – AGENDA DE TRANSIÇÃO E EDUCAÇÃO SUPERIOR	5
2.1 – EDUCAÇÃO SUPERIOR E NOVA REPÚBLICA: 1985-86	5
2.1.1 – COMISSÃO NACIONAL PARA A REFORMULAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR	6
2.1.2 – GRUPO EXECUTIVO PARA REFORMULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (GERES)	10
2.2 – DEBATE PRÉ-CONSTITUINTE	16
III – EDUCAÇÃO SUPERIOR NA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE	20
3.1 – CONVOCAÇÃO, INSTALAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DA CONSTITUINTE	20
3.2 – FUNDAMENTOS DO DEBATE SOBRE EDUCAÇÃO SUPERIOR	23
3.2.1 – AUDIÊNCIAS PÚBLICAS: EDUCAÇÃO SUPERIOR, SOCIEDADE E GRUPOS DE INTERESSE	24
3.3 – DA SUBCOMISSÃO AO ARTIGO 207: PROCESSO DE TRAMITAÇÃO E DELIBERAÇÃO	34
3.3.1 – PROCESSO NA SUBCOMISSÃO DA EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTES	38
3.3.2 – PROCESSO NA COMISSÃO DA FAMÍLIA, EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTES, DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA E DA COMUNICAÇÃO	43
3.3.3 – PROCESSO NA COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO	49
3.3.4 – PROCESSO NO PLENÁRIO EM 1º E 2º TURNO	63
3.3.5 – PROCESSO NA COMISSÃO DE REDAÇÃO	72
3.3.6 – VOTAÇÃO FINAL E PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO	74

I – Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil foi promulgada em 5 de outubro de 1988, contando com 315 artigos, dos quais 245 se distribuem por nove Títulos e 70 integram as Disposições Transitórias. O caráter extensivo da Carta de 1988, ademais de manifestar uma tradição do constitucionalismo brasileiro, decorria também do momento político do país, que atravessa na segunda metade daquela década um processo de transição democrática, marcado por grande mobilização social. Nesse contexto, o processo constituinte de 1987-88 representou a terceira e última etapa do que ficou conhecido como agenda institucional da transição. A primeira fase da agenda fora composta medidas institucionais corretivas imediatamente tomadas após a posse do governo pós-autoritarismo em 1985, sendo então chamada de “remoção do entulho autoritário”. A segunda fase fora a da ampliação do debate constitucional por toda a sociedade brasileira, o que envolveu grande mobilização de setores organizados que viriam a participar ativamente dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte.

Para os propósitos deste documento, é importante salientar que o tratamento constitucional da questão educacional, e mais precisamente da educação superior, sofreu grande influência dos eventos ocorridos naquela conjuntura histórica, quando houve ampla mobilização e participação de agentes organizados interessados no setor. Não obstante, também é necessário observar que a própria agenda política anterior à elaboração constitucional propiciou que questões – por assim dizer – estruturais da educação brasileira estivessem presentes, condicionando o debate e o próprio texto aprovado.

Na Constituição de 1988, a questão educacional, apesar de ter dispositivos distribuídos em vários artigos ao longo da Carta, está basicamente tratada na seção I do Capítulo III, “Da Educação, Da Cultura e do Desporto”, que integra o Título VIII, “Da Ordem Social”. A propósito, dos dez artigos (arts. 205 a 214) que compõem a seção I, registre-se que em apenas um (art. 207) há disposição específica sobre a educação superior. E tal artigo aborda especificamente as universidades, como se elas fossem suficientes para tratar constitucionalmente do ensino superior.

Em uma Carta detalhista como a brasileira, chama a atenção o fato de a educação superior ter sido tratada, de forma sintética, como sendo sinônimo de ensino universitário. Ressalve-se que tal abordagem não expressa uma compreensão incompleta dos constituintes, até mesmo por conta da natureza participativa e extensiva dos debates ocorridos no processo de elaboração constitucional. Na verdade, os principais agentes que se mobilizaram para influenciar os trabalhos da Constituinte – e mesmo os formadores de opinião sobre o tema – entendiam a educação superior como sendo uma questão universitária. E havia uma razão para isso.

A educação superior iniciou-se tardiamente no país, com a vinda da Corte portuguesa no começo do séc. XIX que propiciou a criação de cursos de Medicina, Engenharia e Direito em faculdades isoladas. Até a década de 1930, mais de um século depois, não houve a constituição efetiva de universidades no país. Mesmo depois, salvo raríssimas exceções, as universidades estabelecidas caracterizavam-se antes como um aglomerado de instituições isoladas, do que como um tipo institucional efetivamente constituído, como suas congêneres do exterior.

Registre-se também que, até os anos 1960, a educação superior era predominantemente de natureza pública, com instituições geridas basicamente pelo governo federal e por alguns governos estaduais. Foi a partir desse período que se iniciou, enfim, o processo de consolidação da educação superior, com iniciativas como: a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº. 4024/1961); a criação do Estatuto do Magistério Superior (Lei nº. 4.881-A/1965 revogada depois pela Lei nº. 5.539/1968); a regulamentação e o surgimento dos primeiros cursos modernos de pós-graduação; dentre outras medidas.

Não surpreende que nesta década tenha sido concebida norma legal estabelecendo as universidades como forma institucional prioritária para organização da educação superior. A partir da Lei nº. 5.540/1968, o “ensino superior, indissociável da pesquisa”, deveria ser “ministrado em universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados, organizados como instituições de direito público ou privado” (art. 2º, grifo nosso). Nesse contexto, as instituições públicas universitárias emergiam como padrão de referência.

Pensando em um contexto mais amplo, as transformações ocorridas na educação superior a partir daquela década repercutiam, na verdade, o acelerado processo de mudanças sociais e econômicas que se iniciara nos anos 1930, e veio ganhando força no pós-guerra. Nesse contexto, às vésperas da Constituinte de 1987-88, o país estava profundamente transformado, não obstante ainda persistirem grandes problemas sociais, econômicos e políticos. Para entender o contexto onde se inseria a questão da educação superior, é necessário ter em conta a profundidade e abrangência das mudanças ocorridas em cerca de meio século. O Brasil, de um país com população essencialmente rural, tornou-se urbanizado em um período curto de sua história. Sua economia pouco desenvolvida, de bases agrárias, exportadora de produtos básicos, tornou-se paulatinamente industrializada, tendo inclusive desenvolvido também um moderno setor de serviços. Transformações sociais e econômicas dessa dimensão demandavam uma melhoria do nível de escolaridade da população, sinalizando igualmente para a necessidade de se expandir a educação superior quantitativamente (maiores taxas) e qualitativamente (melhores instituições, novos níveis de ensino como a pós-graduação).

Diante desse quadro, a educação superior tornou-se não apenas uma questão política, mas ela mesma, por meio de seus agentes (administradores, docentes, discentes, técnicos e administrativos) passou a ser formadora de pessoal qualificado e formuladora de políticas públicas. Estava claro para os principais agentes políticos, econômicos e sociais, independentemente de seu perfil mais à direita ou à esquerda, se com vezo democrático ou autoritário, que a modernização da sociedade e o crescimento da economia brasileira dependeriam do avanço da educação. Ressalve-se, entretanto, que disso não derivava haver um consenso quanto às diretrizes a serem seguidas, ou às prioridades políticas.

De toda forma, os egressos do estrato educacional superior passaram a ser parte atuante no processo de modernização do país. Considere-se, por exemplo: o papel dos formados em letras, pedagogia, filosofia e ciências sociais no desenvolvimento das escolas secundárias, e também na formação de opinião e até nas ações políticas; o trabalho dos profissionais de engenharia no desenvolvimento das indústrias de construção civil, de eletricidade, do setor metal-mecânico; a iniciativa de setores de ciência e tecnologia em pesquisa e desenvolvimento de áreas estratégicas do país (indústria bélica, aeroespacial,

física avançada, modernização da agropecuária); a atuação de administradores na qualificação da burocracia pública e melhoria dos processos gerenciais em geral; a ação dos profissionais de saúde no aperfeiçoamento institucional do setor e na concepção de programas de saúde pública; o trabalho dos profissionais do direito para adequação do aparato jurídico e normativo às transformações ocorridas no país; a participação de economistas na formulação de políticas públicas, seja durante o regime autoritário, seja no processo de redemocratização, em ações para estabilização da economia, como o Plano Cruzado de 1986, que contou com profissionais pós-graduados (PhDs, doutores).

Os exemplos listados acima expressam a ação da educação superior nas funções de ensino e pesquisa, mas também de extensão, se entendida esta como geradora de impacto sobre a realidade externa às instituições. Em um sentido geral, poucos negavam ser uma das necessidades prementes do país aumentar a formação de profissionais de nível superior, mas também adequá-los à realidade do mercado de trabalho para além das carreiras tradicionais. Igualmente não se contestava que o desenvolvimento científico e tecnológico era pré-condição essencial para o futuro do país, o que o tornaria apto a ingressar no conjunto de países avançados. E também se acreditava que o ensino e a pesquisa deveriam trazer benefícios palpáveis para a sociedade brasileira, até para justificar o investimento neles feito.

A princípio, é razoável supor que tal entendimento sobre a importância da educação superior não seria problema para seu desenvolvimento se os recursos disponíveis para o setor estivessem protegidos de crises econômicas. Ou se as instituições desse nível de ensino estivessem consolidadas, isto é, aptas a gerirem suas atividades sem depender dos humores dos poderes públicos, de seus mantenedores. E se não houvesse uma inevitável disputa sobre políticas educacionais, ou seja, sobre fatores como: a definição de prioridades para ensino e/ou pesquisa; que setores/áreas deveriam receber maior atenção; que conteúdo precisa ser ensinado aos discentes; qual a formação requerida dos docentes e as tarefas às quais teriam incumbência.

Observe-se que, nesse período que vai do início da década de 1930 ao final da década de 1980, onde houve grandes transformações sociais e econômicas, o país esteve, em mais da metade do tempo, submetido a regimes autoritários. Nesse contexto fortemente politizado, a discussão sobre a educação superior também sofria efeitos da polarização política, estando as universidades no centro da questão. O que para alguns era ensino e pesquisa metodologicamente neutros, para outros era viés tecnocrático e atitude alienada. O que para uns implicava engajar as universidades no processo político a fim de formar cidadãos com o propósito de transformar o país, para outros significava “ideologizar” a educação superior, afastando docentes e discentes das práticas adequadas à produção de conhecimento científico e tecnológico.

A missão da educação superior também era discutida. Para alguns, o país precisava principalmente de instituições que formassem profissionais de nível superior para o mercado de trabalho. Para outros, o Brasil necessitava de instituições que produzissem pesquisa de modo a induzir o desenvolvimento científico e tecnológico. E também havia quem defendesse um papel político ativo das instituições, estendendo as atividades de ensino e pesquisa para além de suas fronteiras. Em suma, o rumo a ser traçado, o perfil adequado das instituições que deveriam empreender tais tarefas, os recursos a serem mobilizados, ou seja, questões concretas para a implementação de políticas educacionais geravam divergências.

Desde 1930, foram décadas difíceis e conturbadas para a concepção e a gestão de políticas educacionais. Especialmente porque transcorreram em período em que os recursos públicos (Estado) e privados (Sociedade) disponíveis se não estiveram sempre escassos, não poucas vezes foram investidos de forma inadequada e sem controles gerenciais. Ademais, tratava-se de correr contra o tempo, já que o país, em acelerado processo de transformação, requisitava a melhoria dos níveis educacionais.

Nesse contexto, registre-se a especificidade da fase pré Assembleia Nacional Constituinte. Os estertores do regime autoritário, especialmente o triênio 1982-1984, representaram uma conjuntura de forte mobilização de agentes educacionais (gestores, professores, estudantes, pessoal técnico-administrativo) vinculados às instituições públicas federais, seja na defesa dos interesses do setor, seja, enquanto formadores de opinião e agentes políticos, na luta pela democratização do país.

Tal mobilização permaneceu nos anos que antecederam a Constituinte (1985-1986), até porque, durante toda a década de 1980, a crise econômica do país induzia crises continuadas na educação superior pública. Ademais, havia um fator político já que um dos compromissos assumidos pelo governo encarregado da transição democrática foi justamente o de reformar o sistema de educação superior.

Assim, a indagação básica sobre qual o modelo adequado para reestruturar a educação superior brasileira encontrava um grupo de agentes preparados para tomar a frente dos debates e pautar os trabalhos de elaboração constitucional. Não é de se estranhar, portanto, que na Constituição de 1988 a questão da educação superior tenha sido tratada como sendo uma questão universitária, e tenha refletido o entendimento e os interesses dos setores mobilizados dentro das universidades públicas, então hegemônicos no debate educacional.

II – Agenda de Transição e Educação Superior

Como referido acima, o processo constituinte representou a terceira fase do que ficou conhecido como agenda institucional da transição, a qual representou uma negociação política entre a coalizão de forças que assumiu o poder em 1985, agentes do antigo regime e grupos que apoiaram a mudança sem participar do governo. É possível discernir uma dinâmica de três etapas, com algumas similaridades, no debate sobre a educação superior. Na primeira fase, o governo recém empossado adotou a iniciativa de lançar institucionalmente o debate pela reorganização da educação superior, constituindo comissões para estudos. Na segunda fase, já sob a égide da convocação da Assembleia Nacional Constituinte, houve a expansão do debate pela sociedade, ocorrendo a formação de grupos articulados para participarem do processo. A última fase aconteceu no âmbito da própria Constituinte, em suas diferentes etapas.

2.1 – Educação Superior e Nova República: 1985-86

A primeira fase dessa agenda de transição na educação superior ocorreu entre 1985 e 1986, por iniciativa do governo recém instalado: a Nova República. Tal ação não decorria apenas da necessidade de se lidar com problemas conjunturais herdados do regime anterior. Parte considerável dos problemas tinha natureza estrutural, decorrendo da dificuldade do setor educacional brasileiro em responder à grande transformação social e econômica acontecida nos últimos 50 anos. Ressalve-se que as dificuldades do

setor, acirradas na crítica conjuntura econômica do começo dos anos 1980¹, já haviam motivado iniciativas do governo militar, que não vingaram. Em 1983, o MEC lançou o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), repercutindo tanto debates ocorridos no âmbito do Conselho Federal de Educação, como também respondendo à mobilização acontecida nas universidades públicas federais. Apesar de terem sido realizados debates e elaborados estudos, o PARU foi encerrado precocemente, sem um relatório definitivo, embora de seu trabalho tenham advindo subsídios para ações futuras.

É importante destacar outro aspecto de natureza política desse momento de transição. No final do regime autoritário, houve intensa mobilização da sociedade civil em prol da transição democrática. Agentes e instituições ligados à educação superior tiveram papel importante nesse processo, seja no apoio direto ao movimento oposicionista (“Campanha pela Anistia”, “Diretas-Já”), seja na formação de opinião ou na formulação de políticas. Havia, portanto, um compromisso da Aliança Democrática, a coalizão política (PMDB-PFL) que chegou ao poder, com o setor da educação superior, reafirmado no discurso de posse do presidente José Sarney.

No dia 17 de março de 1985, o governo recém empossado realizou sua primeira reunião ministerial. Nesse encontro, uma das prioridades estabelecidas foi a de reformular o sistema educacional do país, especialmente no que se refere à educação superior. Em decorrência dessa diretriz, foi editado o Decreto n.º 91.177, de 29 de março de 1985, que instituiu uma Comissão Nacional para a Reformulação do Ensino Superior, “destinada a oferecer subsídios à formulação de uma nova política para a educação superior brasileira” (art. 1º). Para realizar tais objetivos, a Comissão deveria “promover consultas a especialistas, entidades e instituições, bem como examinar o acervo de estudos e propostas existentes” (art. 2º).

2.1.1 – Comissão Nacional para a Reformulação do Ensino Superior

A Comissão Nacional para a Reformulação do Ensino Superior foi formada por 23 componentes de diferentes origens, tendo seu funcionamento sido regulamentado pela Portaria n.º 287, de 12 de abril de 1985. Instalada no início de maio de 1985, do seu trabalho resultou um relatório com 140 páginas intitulado “Uma Nova Política para Educação Superior Brasileira”, apresentado ao MEC, no dia 21 de novembro do mesmo ano. O documento final refletiu a abrangência e a heterogeneidade da Comissão, a qual tinha entre seus integrantes membros externos à problemática da educação superior, os quais pouco contribuíram para os trabalhos, mas também grupos ativos, articulados e formados nos anos de crise, representando variados interesses educacionais.

O Relatório final era composto por quatro partes. A primeira, denominada “Por Uma Nova Política Para a Educação Superior Brasileira”, iniciava-se por um diagnóstico da crise do ensino superior, seguido por uma definição de princípios para uma nova política, e era concluída por seção dedicada a estabelecer propostas para a nova universidade. De forma bem sucinta, cada uma dessas seções da primeira parte tinha as características que se seguem.

¹ Na primeira metade da década, ainda durante o regime militar, houve greves de docentes das universidades em todos os anos, exceto em 1983. No período, o total de dias com paralisação chegou 162. Segundo dados da Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES): em 1980 foram 26 dias; em 1981, 20 dias; em 1982, 32 dias; em 1984, 84 dias.

No diagnóstico, foram listados alguns problemas a fim de caracterizar a crise. A educação superior brasileira sofria com: “professores mal remunerados”; “carência de equipamentos, laboratórios e bibliotecas”; “deficiências na formação profissional dos alunos”; “descontinuidade das pesquisas”; “discriminação social no acesso às universidades”; “sistemas antidemocráticos de administração e escolha de quadros dirigentes”; “crise financeira e pedagógica do ensino privado”; “excesso de controles burocráticos nas universidades públicas”; e “pouca clareza na prevalência do sistema de mérito na seleção e promoção de professores”.

Na seção dos princípios, foram desenvolvidas sete diretrizes consideradas pela Comissão como necessárias para reformular a educação superior. Mereceram tratamento especial, os seguintes aspectos: “responsabilidade do poder público”; “adequação à realidade do País”; “diversidade e pluralidade”; “autonomia e democracia interna”; “democratização do acesso”; “valorização do desempenho”; e “eliminação dos aspectos corporativos e cartoriais”.

Na terceira seção dessa primeira parte, foram apresentadas as propostas a serem submetidas ao governo federal. A Comissão discorreu sobre seis proposições: “reformular o Conselho Federal de Educação”; “consolidar a autonomia e a democracia interna das universidades”; “alterar os mecanismos de financiamento”; “democratizar o acesso ao ensino superior”; “fortalecer a pesquisa científica e a pós-graduação”; e “ajustar o ensino de graduação às necessidades presentes e futuras do País”.

O documento da Comissão para a Reformulação do Ensino Superior incluía uma segunda parte, intitulada “Recomendações”, na qual aspectos referidos anteriormente foram aprofundados em torno de seções temáticas. Treze temas mereceram atenção da Comissão: “autonomia Universitária”; “gestão democrática e controle social da Universidade”; “universidades e instituições isoladas de ensino superior”; “ensino público e ensino particular”; “reformulação do CFE”; “a avaliação do desempenho na educação superior”; “financiamento do ensino superior”; “articulação do ensino superior com os graus anteriores”; “ensino de graduação”; “o ensino de pós-graduação e a pesquisa científica”; “corpo docente”; “corpo discente”; e “pessoal técnico-administrativo”.

Integravam o documento final, outras duas partes. A terceira parte trazia Declarações de Voto, na qual, em quatro seções, diferentes integrantes da Comissão expressavam, em separado, seu entendimento discordante sobre alguns assuntos. E a última parte era um anexo, chamado “Medidas de Emergência”, na qual foram listadas iniciativas consideradas urgentes para a revitalização das universidades públicas federais. Tais medidas foram divididas em três grupos: “regime orçamentário e financeiro”; “pessoal docente e técnico-administrativo”; e “autonomia, bolsas de estudo e hospital universitário”.

Em termos substantivos, o trabalho da Comissão Nacional para a Reformulação do Ensino Superior apresentou aspectos inovadores em relação às normas então vigentes. Embora o documento tenha apresentado redundâncias e algumas contradições entre as partes e seções que o compuseram, tal fato decorria antes do natural desencontro entre participantes tão díspares, o que dificultava constituir consensos, do que da ausência de uma compreensão dos problemas da educação superior e das alternativas para enfrentá-los. Entretanto, dado que o governo recém empossado expressava em sua própria

constituição diferentes forças políticas, o trabalho da Comissão não acarretou iniciativas educacionais que efetivamente reformulassem a educação superior.

A Comissão elaborou um rico e questionador documento. Apesar das universidades terem sido o seu foco, uma de suas inovações foi defender a diversidade e a pluralidade da educação superior, em contraponto ao que até então dispunha a Lei da Reforma Universitária de 1968. No entender da Comissão, a Lei n.º 5.540/1968 “supunha que todo o ensino do País deveria se organizar na forma de universidades que teriam, todas, estruturas semelhantes, com seus departamentos, sistemas de crédito e colegiados de curso, e combinariam de forma indissolúvel o ensino, a pesquisa e a extensão”. Passados quase vinte anos, o que se constatava é que “a maior parte dos estudantes se encontra em instituições isoladas e privadas; que as antigas faculdades ainda subsistem; que os novos formatos organizacionais nem sempre funcionam como esperado; que a pesquisa se distribui de maneira extremamente desigual pelo País; e que a extensão é muitas vezes inexistente”.

O Relatório da Comissão defendia que o reconhecimento da diversidade e da pluralidade do ensino superior não significava “aceitar o ensino de má qualidade, a pesquisa inidônea e a desorganização institucional”, uma das principais críticas dos que defendiam um modelo único de universidade. Ao contrário, ambos os aspectos implicavam “aceitar e entender que as instituições de ensino superior podem ter objetivos, vocações e especializações distintas, e cada qual primar naquilo que faz”. As duas qualificações também remetiam ao fato de que objetivos maiores como, “a formação acadêmica, a capacitação para o trabalho, o desenvolvimento da pesquisa, o trabalho de extensão”, poderiam realizar-se sob muitas formas distintas. Nesse sentido, a Comissão propunha “assegurar a cada instituição de ensino a plena liberdade para adotar os formatos organizacionais e institucionais que lhe [parecessem] mais adequados”. Tal defesa da diversidade e pluralidade gerou reações de setores associados às universidades públicas, que temiam que isso provocasse o enfraquecimento de suas instituições.

A questão da autonomia universitária foi outro aspecto com tratamento diferenciado. O Relatório apresenta uma tentativa de se conciliar posições que a vinculavam à democratização interna das instituições, fortemente defendida por segmentos organizados do setor público universitário, com uma defesa de controles pelo desempenho. Para conseguir tal tarefa, buscou-se tratar a questão reforçando seus aspectos acadêmicos e gerenciais, o que contrapunha a independência das universidades ao controle externo tradicional exercido pela burocracia governamental, que se articulava às demandas das corporações profissionais.

No dizer do Relatório, as “atividades científicas, culturais e educacionais são, em grande medida, auto-reguláveis, pois dependem essencialmente do trabalho especializado, inovador e criativo dos que as desempenham”. Assim, a autonomia universitária significaria “liberdade para que as universidades decidam internamente sobre as pesquisas que realizam, os currículos de seus cursos, seus sistemas administrativos e organizacionais e à gestão de seus recursos”, uma reação, portanto, à definição externa de currículos mínimos, à interferência das corporações profissionais, e a controles do tipo burocrático.

Nesses termos, sob a ótica de democratização, a autonomia não deveria se deter “no cume das universidades, em suas reitorias”, mas sim “alcançar os departamentos,

institutos, faculdades, e envolver a participação ativa de todos os segmentos que compõem a comunidade universitária na indicação de seus dirigentes e nos órgãos colegiados”. Entretanto, salientava o Relatório, a autonomia não poderia “ser entendida, naturalmente, como um cheque em branco que a sociedade passa a seu sistema universitário e a seus diversos segmentos”, já que supunha “uma contrapartida bem definida em termos de desempenho”. Em síntese, não poderia “haver autonomia sem essa contrapartida de responsabilidade”.

Para a Comissão, autonomia e democratização não eram atributos automaticamente associáveis. Entendia-se que, “uma vez estabelecidos mecanismos legítimos e adequados de acompanhamento do desempenho acadêmico e financeiro, a autonomia e a democracia interna das universidades [deveriam] ser progressivamente ampliadas nos planos acadêmico, administrativo e financeiro”.

Em sua proposição de reformular o ensino superior, a Comissão realçava a necessidade de se alterar o próprio conceito de universidades, implicando igualmente que fossem estabelecidos processos de avaliação institucional. A “concessão de status universitário a instituições de ensino superior, hoje condicionada a um conceito tradicional de “universalidade” das áreas que cobre, [deveria] ser substituída por uma avaliação aprofundada, a ser feita pelo Conselho Federal de Educação, de sua capacidade de autogestão acadêmica e administrativa, da existência de pesquisa e ensino de alto nível e de cursos técnicos, humanos e administrativos correspondentes”. Coerente com o espírito da diversidade e pluralidade, isso permitiria “a concessão de autonomia a instituições de alto nível e complexidade – como, por exemplo, na área tecnológica e médica –, sem que elas sejam forçadas à criação artificial de cursos em outras áreas do conhecimento”.

Em termos acadêmicos, autonomia universitária significava reforçar a “liberdade efetiva de as universidades decidirem o conteúdo de seus cursos, pesquisas e atividades de extensão, com o mínimo de constrangimentos externos”. Especificamente quanto aos currículos mínimos, “nas carreiras em que [fossem] indispensáveis, [deveriam] ser realmente mínimos, deixando-se às universidades ampla margem de criação e inovação”. Na pesquisa, deveria haver ampla liberdade, “tomando em consideração necessidades nacionais e regionais percebidas pelos pesquisadores e o interesse científico e acadêmico dos temas”.

Do ponto de vista financeiro, entendia a Comissão que a autonomia também demandaria a existência de avaliação. As dotações orçamentárias deveriam ser globais, “sendo os valores atribuídos a cada universidade fixados em função de avaliações promovidas pelo Conselho Federal de Educação”. Caberia, assim, a cada instituição “decidir internamente sobre a utilização de seus recursos, segundo seus próprios planos e prioridades”, sem que isso significasse concessão de poder absoluto às reitorias, eliminando-se a “capacidade decisória de departamentos, institutos, faculdades e demais órgãos universitários capazes de obter recursos próprios, particularmente junto a agências de fomento à pesquisa científica e tecnológica, inclusive as do próprio Ministério da Educação”.

A Comissão, em seu documento, também fez considerações críticas sobre as instituições de ensino superior que “reclamam do poder público vantagens e recursos específicos: salários, equipamentos, liberdade, autonomia”, reiterando, como contrapartida, a necessidade haver de avaliação. Ainda que fosse pouco o que lhes era destinado, o apoio

só poderia ser justificado “se a ele correspondessem altos padrões de desempenho”. Ou seja, o ensino deveria “ser de qualidade; os profissionais que forma, competentes; a pesquisa, social e intelectualmente relevante”. E mais, os “professores, estudantes e funcionários [deveriam] se dedicar plenamente às suas tarefas e os custos financeiros [deveriam] ser compatíveis com os resultados obtidos”. Portanto, “a valorização do desempenho requer que os controles formais que hoje se exercem sobre as instituições de ensino superior sejam substituídos por mecanismos alternativos, que possam, efetivamente incidir sobre o conteúdo e o mérito do trabalho realizado”.

Quanto à administração dos recursos humanos, a “autonomia universitária [deveria] incluir a liberdade de cada universidade estabelecer sua própria política de pessoal, dentro dos princípios de valorização do mérito, da dedicação e da remuneração adequada”. Para tanto, dispunha a comissão ser necessário que “as instituições de ensino abram espaço tanto para os professores e pesquisadores que a elas se dediquem em tempo integral, quanto para profissionais envolvidos com a atividade prática na indústria, no comércio e nas profissões liberais, e que possam trazer para o ambiente universitário sua experiência de trabalho”. Registre-se que, a despeito da ocorrência de discordâncias, prevaleceu na Comissão a opinião dos que consideravam “a carreira única uma limitação ao princípio da autonomia universitária”. A política de carreiras sugerida implicava que os professores universitários dos estabelecimentos federais não fossem considerados como funcionários públicos, mas recebessem “um tratamento diferenciado e próprio”.

No trabalho desenvolvido, também houve proposição de medidas para democratizar o acesso à educação superior. Entendia a Comissão que isso, basicamente, dependia mais “da melhoria e do estabelecimento de condições mais eqüitativas de acesso ao ensino de primeiro e segundo graus”, do que “do aumento indiscriminado de vagas, da redução ainda maior dos requisitos acadêmicos e da criação de sucedâneos de pior qualidade aos currículos mais exigentes”. Portanto, medidas adequadas incluiriam “a criação de modalidades alternativas de estudo para diferentes públicos, o amparo efetivo ao estudante carente e o investimento sistemático na melhor qualificação dos professores de primeiro e segundo graus”.

Registre-se que o trabalho da Comissão, dada a conjuntura de transição democrática, teve acompanhamento público, o que permitiu a ampliação e o aprofundamento do debate sobre a educação superior, para além de suas fronteiras. Entretanto, como referido acima, não foi encampado plenamente pelo governo federal de modo a gerar políticas educacionais efetivas. Dentre as razões para isso, houve desde a oposição de setores governamentais a algumas das proposições, como a reforma do Conselho Federal de Educação, até a reação de diferentes atores envolvidos com a educação superior, alguns por acharem que elitizaria o ensino, outros por entenderem que não democratizaria o suficiente. Além disso, o estabelecimento efetivo de autonomia universitária e a criação de processos de avaliação institucional geravam temores de que o governo, por conta de ambos, diminuísse verbas para a educação pública.

2.1.2 – Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior (GERES)

O ano de 1985 foi um período difícil para o governo que recém assumira o poder cercado de grandes expectativas de mudança. A crise econômica no país não cedera, e as disputas internas na coalizão governamental reforçavam o cenário de instabilidade política. No âmbito educacional, a mobilização dos docentes e técnicos-administrativos

das instituições federais continuava intensa², amplificada pela cobrança feita ao governo dos compromissos assumidos de investir no setor.

Nesse quadro, as proposições mais polêmicas da Comissão para Reformulação do Ensino Superior, especialmente as que poderiam alterar significativamente o setor, encontravam resistências. Não foi surpresa que o governo federal tenha evitado adotar, de imediato, medidas mais amplas, optando por estender a etapa de debates e estudos. Assim, resolveu constituir, através da Portaria n.º 100, de 6 de fevereiro de 1986, o Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior (GERES).

Havia, porém, uma diferença básica em relação à Comissão. O GERES, como sua própria denominação indica, tinha um caráter mais executivo, sendo assim um grupo restrito, composto por apenas cinco integrantes e todos exercendo funções no MEC. Conforme disposto na Portaria, o GERES tinha o “objetivo de elaborar proposições e apresentar medidas legais e administrativas voltadas para reformulação da educação superior brasileira” (Inciso I). Para tanto, deveria sistematizar subsídios já existentes e convocar a comunidade ao debate, a fim de pudesse propor medidas administrativas e legais de reformas a serem adotadas pelo governo.

Embora o trabalho da Comissão tenha sido um dos principais subsídios utilizados, em seu relatório o Grupo Executivo salientou que, “do ponto de vista do Ministério da Educação, (...) era preciso submeter suas numerosas proposições a cuidadoso escrutínio, separando as imediatamente implementáveis de outras que requereriam mudanças maiores nos ordenamentos jurídicos e precisariam por isso de maior estudo para se tornarem factíveis”. Além disso, o GERES entendia que muitas das propostas “precisavam, também, de discussão mais ampliada, que envolvesse grupos que, por razões históricas, não tiveram no MEC seu interlocutor habitual nos círculos de governo, em anos recentes, sobretudo a comunidade científica”.

O trabalho do GERES dividiu-se entre as consultas e os debates externos, para colher subsídios junto ao meio científico e universitário e ao público em geral, e as atividades internas para consolidação das propostas. Dentre estas, bom número não requeria “laboriosas modificações em textos legais”, podendo ser “tratadas no âmbito administrativo”. Havia propostas que demandavam “medidas administrativas de maior abrangência e profundidade, como as relativas à instauração da avaliação – que já se [efetuava] para a pós-graduação – também em nível dos cursos de graduação”. E também existiam propostas que exigiriam “mudanças nos ordenamentos jurídicos da educação superior”.

O documento final do GERES, datado de setembro de 1986, estava dividido, basicamente, em duas partes. Na primeira, havia o Relatório propriamente dito, subdividido nas seguintes seções: “Introdução”, “Sistema de Educação Superior”, “Autonomia e Avaliação”, “O Conselho Federal de Educação”, “Gestão da Universidade”, e “Financiamento”. Complementarmente, foram incluídos dois anexos: “I - Execução de Medidas Pertinentes a Recomendações da Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior” e “II Relação das Contribuições Enviadas ao Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior – GERES”.

A segunda parte continha dois anteprojetos de Lei. Um dispo sobre “a natureza jurídica, a organização e o funcionamento dos estabelecimentos federais de ensino

² Em 1985, houve 45 dias de paralisação docente nas universidades federais.

superior”, o que implicava alterar o Decreto-Lei no. 200, de 25 de fevereiro de 1967. E outro direcionado à reformulação do Conselho Federal de Educação, de suas finalidades e competência, além de outras providências necessárias, o que demandava alterar a Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961 (LDB).

Dentre as proposições feitas, estava “a unificação dos regimes jurídicos das autarquias e fundações universitárias numa só instituição, especificamente intitulada Universidade”, uma das questões que mais vinham motivando a mobilização nas instituições públicas. Para tanto, o Anteprojeto sugeria a alteração no Decreto-Lei n.º 200/1967, acrescentando dispositivo definindo Universidade como “entidade criada por lei, dotada de personalidade jurídica de direito público, de patrimônio e receita próprios, com autonomia para realizar atividades educacionais, científicas e culturais”.

Pela proposta do GERES, a “universidade, em razão de sua autonomia no campo da criação, conservação, aplicação e transmissão do conhecimento, e de sua extensão à comunidade”, estaria sujeita apenas ao “controle finalístico do poder Executivo” (art. 5º). Este controle aconteceria pela supervisão ministerial, que seria exercida mediante: “aprovação dos planos plurianuais de desenvolvimento”; “aprovação do Estatuto do Servidor da universidade e do plano de cargos, funções, salários e vantagens”; “Intervenção, após processo administrativo promovido pelo Ministério da Educação, mediante designação de Reitor ‘pro tempore’” (art. 5º, parágrafo 1º, alíneas ‘a’, ‘b’ e ‘c’). Além disso, e em consonância com o que a Comissão de Reformulação sugerira, caberia ao MEC adotar “procedimentos de avaliação, com a participação da comunidade acadêmica, que evidenciem o cumprimento dos objetivos institucionais da universidade” (art. 5º, parágrafo 2º).

Quanto à administração das universidades, o anteprojeto procurava atender aos reclames por democratização, sem perder de vista a supervisão por parte do MEC. Caberia a um colegiado deliberativo, presidido pelo Reitor e formado por dirigentes e representantes das unidades, a administração superior (art. 7º), podendo existir colegiados para coordenação setorial de atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Pelo anteprojeto, em cada Universidade, deveria haver um Conselho Comunitário. Este órgão seria constituído por “representantes da comunidade científica, técnica, artística e cultural, das categorias dos trabalhadores e dos empresários”, tendo por atribuições “acompanhar a gestão institucional, aconselhar a administração superior, emitir parecer sobre relatórios e prestações de contas e oferecer sugestões sobre a harmonização das atividades universitárias aos fins da instituição” (art. 8º).

Ainda em resposta à pressão por democratização da gestão, nos “órgãos deliberativos de qualquer nível das universidades e dos estabelecimentos isolados” seriam incluídos “representantes do corpo discente e do corpo técnico-administrativo, na proporção que [fosse] fixada em estatuto” (art. 10). Entretanto, a “representação do corpo discente e do corpo de servidores técnicos-administrativos” não poderia, em conjunto, exceder de um quarto (1/4) o número de docentes (art. 10, parágrafo único).

O financiamento das Universidades, por conta da crise que afetava o país na década de 1980, era outra questão dentre as mais polêmicas. O anteprojeto do GERES dispôs que a União deveria assegurar “às universidades federais patrimônio e receita necessários à realização dos seus objetivos institucionais, em função de planos plurianuais de desenvolvimento e de programas anuais de trabalho” (art. 33). Para tanto, a União incluiria “anualmente no seu Orçamento Geral, sob a forma de dotação global, os

recursos destinados a cada universidade”, os quais seriam “empenhados pela sua totalidade e transferidos em duodécimos, a cada mês, e automaticamente considerados despesas realizadas do Tesouro Nacional” (art. 33, parágrafo 1º).

A proposta do GERES foi apresentada, publicamente, no último trimestre de 1986. A conjuntura política e econômica do país novamente estava difícil para o governo. O Plano Cruzado, baixado no início do ano para estabilizar a economia, dera sinais de fraqueza, com a escassez de produtos, a retomada do aumento de preços e o retorno de pressões por recomposição salarial. A decretação do chamado Plano Cruzado II, logo após as eleições de 1986 que trouxeram grande vitória ao governo, frustrou eleitores e gerou reações contrárias. Observe-se que essas eleições serviram para eleger todos os deputados e a maioria dos senadores³ que comporiam o corpo de constituintes encarregados de elaborar a nova Constituição do país.

O documento elaborado pelo GERES motivou imediata reação da comunidade acadêmica, especialmente de docentes, pessoal técnico-administrativo e estudantes vinculados às instituições públicas. Duas questões sofreram as maiores objeções, ambas envolvendo o conceito de autonomia. A primeira, de natureza administrativa e econômico-financeira, era relativa ao financiamento das universidades. A segunda, de natureza acadêmica, referia-se à tipificação das universidades, isto é, do que concederia o status universitário a uma instituição.

Como referido acima, acatada a proposta do GERES, caberia à União assegurar anualmente, em seu orçamento geral, uma dotação para cada universidade, sendo os recursos, após empenhados em sua totalidade, transferidos em duodécimos, mensalmente. A esta dotação anual poderiam ser acrescentados recursos de créditos suplementares ou especiais, se houvesse necessidade decorrente de lei ou ato da autoridade federal. Assim, acreditavam os propositores, as universidades teriam autonomia para sua própria gestão administrativa e econômico-financeira.

Ora, os anos 1980 ficaram marcados justamente pela fragilização do Estado brasileiro, dado o contexto de inflação persistente, de debilidade fiscal, de endividamento externo e de práticas gerenciais inadequadas. Tais fatores não só prejudicavam qualquer esforço de planejamento orçamentário como geravam incertezas para a administração pública, já afetada pelo processo político de mudança de regime e de governo.

Nesse ambiente conturbado, a mobilização de professores, funcionários e estudantes era dominada por questões de natureza econômica e financeira. O descasamento entre taxas inflacionárias e reajustes salariais gerava movimentos para recomposição das diferenças, que costumeiramente envolviam greves. Já os aumentos de custos administrativos para gerenciar as instituições, tanto por conta da inflação quanto dos reajustes, demandavam por parte dos gestores pressões por verbas suplementares. Tudo isso em um cenário em que o Estado brasileiro promovia cortes orçamentários, pressionado pela crise.

Os opositores à proposta do GERES acreditavam que, havendo dotação anual para cada universidade, o governo poderia reduzir seu comprometimento com o financiamento das instituições, abrindo espaço, inclusive, para a privatização do ensino público. Argumentava-se que essa proposição, que também fora feita pela Comissão de Reformulação do Ensino Superior, inspirava-se em proposta de reestruturação

³ Os senadores eleitos em 1982 também fizeram parte da Assembleia Nacional Constituinte.

universitária feita pelo Ministério da Educação em 1982, durante o regime militar, o que reforçaria o propósito de privatização das universidades públicas. Naquele ano, através dos Avisos Ministeriais n° 473 e 474, o MEC vinculava a reestruturação das instituições à implantação de orçamento global, que limitava gastos, inclusive com pessoal, fazendo com que cada universidade, se necessitasse de recursos adicionais, tivesse que buscar fontes não públicas.

Outro motivo para reagir à proposta tinha a ver com a organização do movimento docente e do pessoal técnico-administrativo. Ao se dividir os recursos anualmente para cada universidade, de modo a que tivessem separadamente autonomia para gerir-los, haveria enfraquecimento da capacidade de mobilização dos professores e funcionários, que deveriam negociar, caso a caso, dentro das instituições. Sairia enfraquecido o movimento que crescera justamente ao defender uma pauta unificada nacionalmente e negociada diretamente com o governo.

A segunda questão que gerou grande reação dizia respeito à caracterização das universidades. Registre-se que o anteprojeto de Lei do GERES dispusera apenas que o ensino superior seria ministrado em dois tipos de instituição: as universidades e os estabelecimentos isolados. O que caracterizaria as primeiras seria o fato de serem entidades criadas por Lei, dotadas de personalidade jurídica de direito público, de patrimônio e receitas próprios, tendo autonomia para realizar atividades educacionais, científicas e culturais. Como visto acima, tratava-se apenas de acrescentar dispositivos ao Decreto-Lei n.º 2000/1967.

No entanto, o art. 42 do anteprojeto do GERES estabelecia que deixariam de ser aplicadas às universidades e estabelecimentos isolados federais algumas disposições da Lei n.º 5.440/1968, dentre elas o art. 2º, que firmava ser indissociável, do ensino superior, a pesquisa. O Relatório, de fato, já apontava tal entendimento do Grupo Executivo, que via essa concepção de universidade “tomada como natural, esvaziada, portanto, de seu conteúdo histórico” como tendo introduzido “um elemento estranho à tradição de nosso ensino superior: a pesquisa”.

Para o GERES, não se tratava de negar a importância da pesquisa, mas de contestar a suposta inevitabilidade da indissociabilidade para todo tipo de instituição. Esse suposto baseava-se no seguinte diagnóstico: da “tentativa homogeneizadora da forma de organização das instituições de ensino superior” surgiu, passados dezoito anos da Reforma de 1968, “um sistema complexo e heterogêneo onde se [distinguiam] dois grandes tipos de instituições”. Em um deles, fora possível o desenvolvimento da pesquisa e da pós-graduação, “apesar de conflitos e tensões”, fato nem sempre compensado pela “melhoria da qualidade do ensino de graduação”. No outro tipo, o modelo de indissociabilidade sequer fora tentado, “resultando num projeto institucional onde a pesquisa simplesmente não existe”.

O modelo institucional defendido na Lei de 1968, na visão do GERES, contemplava duas vertentes: “uma, a concepção da educação vinculada ao desenvolvimento econômico; outra, a fundada em paradigmas humanistas e liberais, que dá ênfase ao desenvolvimento do indivíduo enquanto ser”. Para o Grupo, as medidas tomadas a partir daquela época “visaram a conduzir o sistema mais para sua ligação com o desenvolvimento econômico do que para o compromisso com o desenvolvimento do indivíduo crítico”. Entretanto, “a política de expansão do sistema conduziu à

disseminação de instituições isoladas, onde nem a universalidade de campo, nem a atividade de pesquisa estavam presentes”.

Como conseqüência da necessidade de se justificar os investimentos feitos no sistema oficial, e por conta das “restrições políticas à vertente liberal do projeto” teriam sido reforçados, segundo o GERES, controles burocráticos e ritualísticos dos meios, e ignorada a avaliação dos fins, o que tolhera a autonomia das universidades. Por isso, entendia o Grupo que, na “prática, do conceito de universidade que une indissociavelmente ensino e pesquisa aliado à condição de universalidade de campo, [sobrevivera] apenas esta última como condição para a concessão do título de universidade”. E mais, dado o alto custo das atividades de pesquisa surgiu uma clivagem entre as instituições públicas e privadas, “sendo estas últimas caracteristicamente ligadas à idéia de ‘universidades de ensino’”.

Foi justamente essa diferenciação entre tipos de universidades, umas tendo vocação apenas para o ensino, outras contemplando também atividades de pesquisa, que gerou reações de cunho acadêmico ao trabalho do GERES⁴. Ressalte-se que a oposição à proposta não veio apenas de docentes, discentes e técnicos-administrativos, mas também de gestores reunidos no Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) e de formadores de opinião ligados à pesquisa, como a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).

As reações à proposta do GERES, e as implicações que teriam para a regulamentação do setor, são melhor compreendidas quando inseridas no que aqui chamamos de agenda de transição na educação superior. Na primeira etapa, cabia ao governo, através da adoção de medidas institucionais, estabelecer um corte com a situação anterior, caracterizada pela crise das universidades públicas e pelo desgaste da relação entre o poder público (mantenedor) e as instituições (gestores, docentes, discentes, técnicos-administrativos).

O trabalho da Comissão para Reformulação do Ensino Superior e do GERES seria a etapa inicial, da qual se esperava viriam medidas para reverter o acirramento da crise na educação superior pública, ocorrido no final do regime militar. Esperava-se que, além de contornar os problemas emergenciais, tal trabalho contribuísse para fomentar o debate sobre a educação superior nessa fase pré-constituente, consolidando o que seria a segunda etapa da agenda de transição para o setor.

Registre-se que as propostas da Comissão e do GERES não resultaram na adoção de medidas governamentais. Na verdade, o sucesso e fracasso da política econômica – especialmente o Plano Cruzado – é que pautaram o arrefecimento ou acirramento da mobilização dos agentes, no que se referia às greves, que ocorreram ao longo daquela década. Quanto ao anteprojeto de Lei proposto pelo GERES, o governo, após tê-lo enviado ao Congresso Nacional, optou por retirá-lo, diante das reações contrárias, o que transferia para a Assembleia Nacional Constituinte a função de dispor sobre o assunto. As propostas de ambos, especialmente a do GERES, acabaram contribuindo, ao mobilizarem o setor, não só para aprofundar o debate, como para direcioná-lo segundo uma ótica de que a educação superior seria uma questão universitária. A Constituição de 1988 foi um reflexo direto desse fato, desde a sua etapa inicial.

⁴ Uma década depois, seriam criados por Decreto os Centros Universitários, dando forma institucional a essa distinção entre instituições universitárias de ensino, como os novos entes, e instituições universitárias de pesquisa, as universidades.

2.2 – Debate Pré-Constituinte

A proposta de anteprojeto de Lei do GERES, conjuntamente ao Relatório, foi apresentada em outubro de 1986, quando o país já estava envolvido com as eleições que definiriam o corpo constituinte. A rigor, ao longo de todo o ano, houve grande mobilização de grupos sociais e econômicos, a fim de angariar recursos, estruturar propostas e defender seus interesses na Constituinte.

O GERES, como antes fora a Comissão para Reformulação do Ensino Superior, expressava apenas uma parte do debate em torno da educação superior, que se tornara preeminente por ter sido uma iniciativa governamental. Entretanto, a divulgação de seu conteúdo propiciou que viessem a público, diversas propostas que vinham sendo gestadas para influírem no processo de elaboração constitucional.

À mesma época que se encerravam os trabalhos do Grupo, setembro de 1986, a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (CPEC), instituída pelo Decreto n.º 91.450, de 18 de julho de 1985, entregava seu Anteprojeto Constitucional ao governo. Cumpre ressaltar que a CPEC fora instituída com a função de ouvir a sociedade e estimular o debate constitucional, e não para fazer um anteprojeto em nome do governo. Inseria-se, assim, na segunda etapa do que foi conhecido como agenda institucional da transição.

Também conhecida como Comissão Arinos, em homenagem ao jurista Afonso Arinos de Melo Franco que a idealizara, a CPEC elaborou um extenso anteprojeto, do qual constava um Capítulo sobre educação, no seu Título V, Da Educação, da Cultura, da Comunicação Social, da Ciência e da Tecnologia. Neste apenas um dispositivo versava especificamente sobre a educação superior, o parágrafo único do art. 389.

Estabelecia o *caput* que a “prestação pluralista do ensino é assegurada pela autonomia institucional e a auto-organização do ensino público e pela livre organização da iniciativa privada”. Já o parágrafo único firmava que as “universidades, organizadas sob a forma de autarquia ou de fundação especial”, teriam “reconhecidas a sua autonomia funcional, didática, econômica e financeira, caracterizada na elaboração de seu orçamento e na fixação das normas necessárias à sua livre execução”. Em suma, também a Comissão Arinos entendia que a questão universitária era o que importava ser definido na Constituição sobre a educação superior.

Outro evento contemporâneo ao término do GERES demonstrava a mobilização de agentes educacionais em torno da Constituinte. Em setembro de 1986, foi realizada, na cidade de Goiânia, a IV Conferência Brasileira de Educação, tendo por tema “A Educação e a Constituinte”. Realizada desde 1980, as Conferências logo se converteram em centro para organização e formulação de propostas sobre a educação brasileira, tendo como um dos principais focos a defesa do ensino público. Eventos como esse expressavam a crescente mobilização de diferentes atores e grupos organizados, do qual surgiria o Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, cuja formalização como grupo ocorreria no início da Constituinte, e que permaneceu atuando mesmo após a Promulgação da Constituição.

A mobilização dos diferentes grupos relacionados à educação superior permitiu, nessa fase pré-constituinte, a elaboração de propostas, que seriam apresentadas, posteriormente, após a instalação da Assembleia. Nesse contexto, a reação ao

anteprojeto proposto pelo GERES permitiu que algumas dessas proposições fossem trazidas ao debate, já no final de 1986.

Nos dias 18 e 19 de novembro de 1986, o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) para analisar propostas relativas à reestruturação das universidades e estabelecimentos isolados federais, dedicando maior atenção ao anteprojeto do GERES. Ficou decidido, nesse encontro, que o CRUB manifestaria sua discordância em relação à proposta do GERES e que encaminharia ao MEC documento com suas sugestões, o qual se fez acompanhar por um anteprojeto. Este foi elaborado contando com 31 artigos, distribuídos por cinco capítulos.

Em relação ao GERES, o CRUB defendeu explicitamente a indissociabilidade entre ensino e pesquisa. Assim, sugeria no art 1º de seu anteprojeto que o “ensino superior federal, indissociável da pesquisa, será ministrado em Universidades e em estabelecimentos isolados”. Registre-se que, na correspondência encaminhada ao MEC, também foi inserida a extensão na relação de indissociabilidade com ensino e pesquisa, aspecto que, contudo, não estava presente no anteprojeto. Tal como na proposta do GERES, criava-se a universidade como nova entidade jurídica, de modo a unificar as autárquicas e as fundacionais, alterando-se, para tanto, o Decreto-Lei n.º 200/1967.

Definiu-se que o “ensino superior federal [teria] por objetivo o desenvolvimento das ciências, das letras e das artes, e a formação de profissionais de nível universitário, de forma integrada” (art. 1º, parágrafo único). E que a universidade deveria ser considerada “autônoma no campo da criação, conservação, aplicação, transmissão do conhecimento e de sua extensão à comunidade, sujeitando-se à supervisão ministerial, exclusivamente mediante a aprovação dos planos plurianuais de desenvolvimento” (art. 5º). A supervisão a ser exercida pelo Ministério da Educação deveria incluir “procedimentos de avaliação, com a participação da comunidade universitária, que permitam acompanhar o cumprimento dos objetivos institucionais da Universidade e seus compromissos com a sociedade” (art. 5º, parágrafo único).

A Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) foi outra entidade importante a se posicionar em relação à proposta do GERES. Embora não tenha elaborado um anteprojeto alternativo, a SBPC expôs em documento os principais pontos discordantes. Entendia a entidade que as universidades não eram, “em nenhum país, as únicas instituições de ensino superior”, já que existiam outras instituições de ensino, onde não se fazia pesquisa, mas que cumpriam “funções sociais relevantes”. Entretanto, defendia a SBPC que a existência de universidades é que garantiria a “qualidade de todo o sistema, promovendo a crítica do conhecimento existente e sua constante reformulação”. Por isso, ao “contrário da posição firmada no projeto GERES”, propunha que a indissociabilidade entre ensino e pesquisa fosse considerada o “critério básico para o reconhecimento do ‘status universitário’ dos estabelecimentos de ensino”.

A adoção do critério da indissociabilidade, no entender da SBPC, implicaria um “redirecionamento de toda a política do ensino superior”. Isso porque o ‘status universitário’ não deveria ser “atribuído burocraticamente nem concedido permanentemente”, mas sim depender sempre de “avaliações periódicas” que confirmassem a “indissociabilidade e a qualidade do ensino e da pesquisa”.

O documento da SBPC avançava na discussão dos problemas da educação superior, ao realçar que o “controle do ensino” contava, à época, com dois mecanismos básicos. O primeiro era o reconhecimento do estabelecimento de ensino, que dava validade aos

diplomas emitidos. O segundo era o currículo mínimo, que organizava e uniformizava nacionalmente os cursos universitários. Entendia a entidade que esse tipo de controle burocrático formal era ineficaz, tendo sido incapaz de promover a “qualidade necessária à formação de pessoal em nível superior”.

O ‘status universitário’ pressupunha a existência de autonomia didática das universidades, que deveriam ter “plena liberdade de organização de suas atividades de ensino”. Isso na prática implicaria a extinção dos currículos mínimos, posição defendida pela SBPC. Também seria importante haver autonomia administrativa das universidades, o que demandaria a existência de um sistema de avaliação, em substituição aos controles burocráticos. Para a organização, a “insistência numa avaliação externa” seria importante, mas deveria estar “associada a mecanismos de auto-avaliação”, os quais constituiriam seu contraponto necessário.

Na conclusão do seu documento, a SBPC sintetizou sua posição em relação ao trabalho do GERES. Ele não deveria ser integralmente rejeitado, nem aceito tal como estava. Afinal, o “exame de todas as suas implicações por parte dos diferentes setores da comunidade científica e acadêmica certamente [contribuiria] para aperfeiçoá-lo”.

Também houve posicionamento de órgãos governamentais. A CAPES, em documento produzido por seu Conselho Técnico Científico, acompanhava, em linhas gerais, o entendimento da SBPC. Defendia a indissociabilidade entre ensino e pesquisa, “porque a formação de um corpo de profissionais competentes não se pode apoiar apenas na transmissão de um saber já constituído”. Ademais, entendia que a institucionalização da pesquisa na universidade era “indispensável para o desenvolvimento autônomo da ciência e da tecnologia no país”.

Para a CAPES, o ‘status universitário’ deveria ser concedido “exclusivamente àquelas instituições que comprovadamente [preenchessem] a condição” da indissociabilidade. Instituições que fosse dedicadas apenas ao ensino teriam “designação diversa”. Por fim, o órgão entendia que o ‘status universitário’ não deveria ser assegurado, prévia ou permanentemente, a ninguém, dependendo sempre de avaliações periódicas.

Dentre os grupos mobilizados nessa fase pré-constituente, o que mais se destacava era a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES). Criada formalmente, em 1981, a ANDES logo se converteu no principal agente do setor da educação pública superior, seja como formador de opinião, como proponente de políticas educacionais ou como mobilizador para ações. Tendo se tornado a principal negociadora com o governo federal, a ANDES acompanhava criticamente as iniciativas do novo governo e as proposições feitas pela Comissão para Reformulação do Ensino Superior e pelo GERES. Além disso, foi uma das principais organizações que se mobilizaram para formar o Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, o qual viria, basicamente, a endossar suas proposições para a educação superior.

As principais diretrizes que a ANDES – e por extensão o Fórum – defenderia na Assembleia Nacional Constituinte estavam presentes no anteprojeto elaborado em reação ao do GERES, que foi assinado conjuntamente com a Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras (FASUBRA). Ressalte-se que, por iniciativa desta última, os servidores das universidades públicas estavam em greve no período, o que inclusive teria apressado a apresentação do relatório do GERES. O movimento grevista prosseguiu, sendo encerrado somente após a retirada, pelo governo, do anteprojeto do GERES que havia sido enviado ao Congresso Nacional.

Diferentemente das propostas do CRUB e da SBPC, a ANDES defendeu a indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão para todas as instituições de educação superior. Assim, estabelecia o art. 1º que o “ensino superior federal, indissociável da pesquisa e da extensão”, seria ministrado em “universidades e Estabelecimentos Isolados de ensino superior”, devendo ser organizado de acordo com seis princípios. Primeiro, é que o ensino público deve ser gratuito (art. 1º, I). Segundo, existir a “garantia por parte do Estado de atendimento pleno da demanda social por ensino superior” (art. 1º, II). Terceiro, haver “democracia interna e autonomia administrativa, acadêmica, pedagógica e científica” (art. 1º, III). Quarto, existir “descentralização administrativa, respeitando a autonomia das unidades” (art. 1º, IV). Quinto, ter “flexibilidade de métodos e critérios, com vistas às peculiaridades regionais e às possibilidades de combinação dos conhecimentos para novos cursos e programas de pesquisa, respeitado um padrão unitário de qualidade extensivo a todas as IES” (art. 1º, V). E sexto, que a “gratuidade do ensino que compreenda não só ausência de taxas ou mensalidades, mas a garantia de reais condições de estudo, através de sistemas de auxílio à alimentação, à moradia, ao transporte e à aquisição de material escolar” (art. 1º, VI).

As universidades e os estabelecimentos isolados de ensino superior federais deveriam se organizar sob a forma de autarquia de regime especial, havendo, para ambos os tipos institucionais, “autonomia para realizar atividades educacionais, científicas, tecnológicas, artísticas e culturais” (art. 2º, grifo nosso). As universidades teriam, porém, algumas características organizacionais próprias. Primeiro, haveria “unidade de patrimônio e administração” (art. 3º, ‘a’). Segundo, existiria “universalidade de campo, pelo desenvolvimento das áreas fundamentais dos conhecimentos humanos, estudados em si mesmos e em razão de ulteriores aplicações, e de uma ou mais áreas técnico-profissionais” (art. 3º, ‘b’).

Outra organização a se posicionar contrariamente ao anteprojeto do GERES foi a União Nacional dos Estudantes (UNE). Em outubro de 1986, a UNE enviou correspondência ao Ministério da Educação, na qual endossava, basicamente, as proposições da ANDES. Nesse documento, também registrava sua “profunda estranheza que o Ministério da Educação tenha anunciado o envio do Anteprojeto do GERES ao Congresso Nacional em meio a uma greve dos servidores das Universidades”.

Para a UNE, a indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão expressava a “verdadeira reforma universitária”, entrando em choque com a proposição do GERES. Quanto à gestão das universidades, a UNE defendia maior participação da comunidade universitária na escolha dos cargos dirigentes, havendo “participação equivalente de professores, estudantes e funcionários”. Também defendia a participação nos colegiados deliberativos de “setores majoritários da sociedade organizados em sindicatos, associações, etc.”.

A União Nacional dos Estudantes refutava o argumento de que sua proposta de maior participação fosse politizar a universidade. Em primeiro lugar, porque “a universidade, nem a ciência, nem a tecnologia [seriam] neutras ou apolíticas”. Existiriam “concepções diferentes sobre o papel da universidade, ambas com fundamentação política sobre seus objetivos”. Para a entidade, a do GERES representaria, na essência, a manutenção da “estrutura atual que serve a um modelo econômico que está em vigor”. Já a da UNE

seria a de uma universidade democrática e progressista, que serviria “ao desenvolvimento independente do país”.

Dentre todas as propostas surgidas em contraposição ao GERES, a da ANDES foi a que teve maior impacto futuro, sendo basicamente incorporada pelo Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito. Registre-se, portanto, que o anteprojeto da ANDES não significava apenas uma resposta a ser dada à iniciativa do governo. Em verdade, expressava um posicionamento que veio sendo amadurecido pela entidade, desde o final do regime militar, e que pautou a ação de outras organizações com quem se juntou para atuar na Constituinte.

Não surpreende que à indissociabilidade entre ensino e pesquisa, presente nas normas legais desde a década de 1960, tenham sido acrescidas as atividades de extensão, uma vez que estas incorporavam o sentido de ação política. Nem é de se estranhar que a estruturação da educação superior tenha sido concebida sob uma ótica das universidades públicas, afinal seu “padrão unitário de qualidade” deveria ser estendido a todas as instituições de educação superior, sejam elas públicas ou privadas. Essa lógica de argumentação ficaria clara não apenas nos debates constituintes e na própria elaboração final dos dispositivos constitucionais sobre educação superior, como será tratado a seguir. Mas esteve presente também nos desdobramentos posteriores à Constituição de 1988, como no próprio processo de elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

III – Educação Superior na Assembléia Nacional Constituinte

3.1 – Convocação, Instalação e Organização da Constituinte

A convocação da Assembléia Nacional Constituinte (ANC) decorreu de um compromisso assumido pelo governo da redemocratização com as forças políticas e sociais que o apoiaram no processo⁵. Representava, assim, a terceira etapa da agenda de transição, ao fim da qual se esperava que o país assegurasse a consolidação de sua democracia, com a elaboração de uma nova Constituição, expressiva dos anseios da sociedade brasileira.

A proposta para convocação da ANC foi feita no dia 28 de junho de 1985, quando o Presidente José Sarney enviou proposição ao Congresso Nacional para que, mediante aprovação de emenda constitucional, fossem concedidos poderes constituintes aos senadores e deputados federais que seriam eleitos no ano seguinte. Depois de conturbada tramitação, por conta de polêmica sobre a necessidade da Constituinte ser exclusiva ao invés da via congressual, como propusera o governo, a Emenda Constitucional nº. 26 foi votada no Congresso, e promulgada no dia 27 de novembro. Nos termos dessa Emenda, optou-se por conceder poderes constituintes a 559 parlamentares eleitos para o Congresso Nacional, dentre os quais se incluíam senadores que adquiriram seus mandatos em 1982.

Em 15 de novembro de 1986, foram realizadas as eleições que definiram o quadro final de constituintes. Cumpre registrar que tal pleito foi fortemente influenciado pelas

⁵ No discurso feito após sua vitória no Colégio Eleitoral, no dia 15 de janeiro de 1985, Tancredo Neves convocara o país ao debate constitucional, com o intuito de se chegar a um consenso sobre a futura Carta Magna.

eleições de governadores de Estado, que se realizava concomitantemente, o que acabou por deixar em segundo plano o debate constitucional. Ademais, um fator conjuntural, de natureza política e econômica, interferiu decisivamente nas eleições. Baixado no início do ano, o Plano Cruzado foi um pacote de medidas governamentais para estabilizar a economia que angariaram enorme popularidade para o presidente Sarney. Idealizado por economistas vinculados ao PMDB, o Plano propiciou estrondosa vitória eleitoral para o partido, uma vez que, ao longo da campanha, a questão da estabilidade econômica foi predominante em detrimento de outros assuntos, o que também afetaria o processo constituinte.

A Assembléia Nacional Constituinte foi instalada no dia 1º de fevereiro de 1987, em sessão solene, sob a Presidência do Ministro José Carlos Moreira Alves, Presidente do Supremo Tribunal Federal. Na 1ª sessão ordinária, realizada no dia seguinte, houve a eleição de Ulysses Guimarães (PMDB-SP) para a Presidência da ANC. Registre-se que o PMDB então detinha mais da metade (54%) dos constituintes.

A organização dos trabalhos constituintes foi definida pelo seu Regimento Interno, cuja versão final só foi aprovada no dia 24 de março, após conflitos e intensa negociação, especialmente quanto à definição dos limites da soberania da Constituinte. A proposta final foi inovadora quanto ao processo de elaboração constitucional, ao estabelecer uma etapa preliminar estruturada com base em um sistema de comissões e subcomissões, que asseguraria a participação de todos os constituintes. Além disso, procurou-se garantir a participação da sociedade através de dois mecanismos. Em primeiro lugar, através de audiências públicas foi possível que organizações e entidades apresentassem suas propostas à ANC. Em segundo, por meio do instrumento da iniciativa popular, permitiu-se a apresentação direta de emendas ao Projeto de Constituição, desde que apoiadas por trinta mil eleitores e respaldadas por, ao menos, três entidades da sociedade.

A sistemática de elaboração constitucional foi a seguinte. Primeiro, os constituintes foram divididos em oito comissões temáticas e em uma Comissão de Sistematização, respeitando-se, em cada comitê, o critério do peso proporcional de cada partido no conjunto da Assembleia. O ingresso na Sistematização era feito por indicação dos líderes partidários, já nas comissões temáticas os constituintes tinham o direito de pleitear o ingresso para uma vaga de titular e outra de suplente. Havendo concorrência por uma vaga de comissão, cabia aos líderes de cada partido definir o parlamentar que participaria.

Uma vez instalada, cada comissão temática imediatamente se dividia em três subcomissões, iniciando-se nesse nível descentralizado o trabalho efetivo de elaboração constitucional. Cabia à subcomissão elaborar um anteprojeto versando sobre o tema de sua competência. Concluído esse texto, após processo de discussão e votação, a subcomissão se reunia às outras duas na comissão temática a qual pertenciam, para elaboração de novo anteprojeto que consolidasse as três áreas. Essa fase encerrava-se na Sistematização, que recebia os anteprojetos das oito comissões temáticas para então consolidar as contribuições em um Projeto de Constituição. Este documento era enviado ao Plenário da Constituinte para discussão e votação em dois turnos, contando com a participação de todos os constituintes, tendo por resultado a nova Constituição do Brasil.

A estruturação temática das Comissões da Constituinte foi a seguinte:

- I) Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher.

- I-A) Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais.
- I-B) Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias.
- I-C) Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais.
- II) Comissão da Organização do Estado.
 - II-A) Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios.
 - II-B) Subcomissão dos Estados.
 - II-C) Subcomissão dos Municípios e Regiões.
- III) Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo.
 - III-A) Subcomissão do Poder Legislativo.
 - III-B) Subcomissão do Poder Executivo.
 - III-C) Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público.
- IV) Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições.
 - IV-A) Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos.
 - IV-B) Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança.
 - IV-C) Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas.
- V) Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças.
 - V-A) Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas.
 - V-B) Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira.
 - V-C) Subcomissão do Sistema Financeiro;
- VI) Comissão da Ordem Econômica.
 - VI-A) Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica.
 - VI-B) Subcomissão da Questão Urbana e Transporte.
 - VI-C) Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária.
- VII)- Comissão da Ordem Social.
 - VII-A) Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos.
 - VII-B) Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente.
 - VII-C) Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias.
- VIII) Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes.**
 - VIII-A) Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes.**

VIII-B) Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação.

VIII-C) Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso.

3.2 – Fundamentos do Debate sobre Educação Superior

A educação superior começou a ser debatida na Assembléia Nacional Constituinte no âmbito da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes (VIII-A). A ausência de um texto anterior, que servisse de base para os trabalhos constituintes, fez com que esta fase tivesse papel fundamental para o desenvolvimento posterior dos debates e da própria tramitação da matéria constitucional. As principais diretrizes sobre como a Carta Magna trataria a educação superior foram estabelecidas na Subcomissão VIII A.

Embora tenha sido uma das subcomissões mais ativas comparativamente às demais, com grande número de reuniões realizadas, houve de fato apenas uma questão que mobilizou as atenções dos seus integrantes: a disputa sobre a destinação das verbas públicas para a educação em seus diferentes níveis, opondo interesses dos setores públicos aos privados. A crise porque passavam as universidades públicas contribuía para dar relevância ao tema. Ressalte-se que, à época em que transcorreram os trabalhos da subcomissão, as universidades federais estavam paralisadas por conta de greve.

Nesse sentido, pautado por uma conjuntura educacional difícil, o debate sobre a educação superior, se entendida como um conjunto abrangente e diversificado de instituições, cursos, agentes, modalidades de ensino, atividades de pesquisa e de extensão, não apenas ocupou uma posição secundária, como foi desenvolvido como se fosse sinônimo de questão universitária. Pode-se argumentar que não compete a uma Constituição detalhar aspectos que melhor caberiam em legislação complementar ou ordinária. Entretanto, se comparada ao debate e ao detalhamento de dispositivos constitucionais referentes a outros temas, a educação superior teve um tratamento sucinto. Chama a atenção essa concisão uma vez que, ao longo de toda a década de 1980, foram poucos os momentos em que não houve crise no setor.

Dentre as atividades desenvolvidas no âmbito das subcomissões, a dedicação de reuniões para audiências públicas com organizações, especialistas e autoridades convidadas tornou-se um dos principais recursos para discussão e aprofundamento dos temas que eram de suas responsabilidades. Na Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes, houve audiências públicas em 13 das 35 reuniões realizadas.

As audiências, junto às propostas e emendas enviadas pelos constituintes⁶, não foram apenas os principais subsídios para a elaboração de anteprojetos e substitutivos, por parte dos relatores. Foram também indicadores de quais grupos estiveram mais mobilizados e se prepararam melhor para influenciarem o debate constitucional. No caso da Subcomissão VIII A, especialmente quanto à educação superior, grupos vinculados aos interesses das universidades públicas federais pautaram a agenda de discussão, repercutindo uma plataforma de reivindicações que veio sendo desenvolvida desde o início da década de 1980.

⁶ Os constituintes podiam enviar contribuições a qualquer subcomissão, mesmo que não fossem membros titulares ou suplentes. Entretanto, apenas os titulares, ou suplentes que os estivessem substituindo, tinham direito ao voto nas deliberações.

3.2.1 – Audiências Públicas: Educação Superior, Sociedade e Grupos de Interesse

A primeira audiência pública da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes aconteceu no dia 23 de abril de 1987, por ocasião da sua 12ª Reunião. Este encontro, que contou com a presença de sete debatedores que representavam cinco entidades, foi dedicado exclusivamente ao debate de questões educacionais. Presente nessa audiência, por intermédio de seu presidente, Newton Lima Neto, e de sua diretora, Míriam Limoeiro Cardoso, a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES) deu o tom sobre a abordagem da educação superior que predominaria na subcomissão.

Cumprir lembrar que as universidades federais estavam em greve nesse período. Inclusive, no dia anterior à reunião, o Ministro da Educação, Jorge Bornhausen, recebera 28 constituintes de todos os partidos, inclusive alguns líderes, para discutirem o problema da greve. Assim, antes de se iniciar a audiência pública, o presidente da Subcomissão VIII A informou que ficara “acertado que o Sr. Ministro receberia o Presidente da ANDES, no sentido de retomar as negociações em concreto”, bem como que “haveria um empenho por parte do Ministério, no sentido de evitar os caminhos do confronto, do enfrentamento, do conflito e buscar o caminho do diálogo para a compreensão, o entendimento e a busca de uma solução adequada” (DANC/S, 95).

O primeiro a falar em nome da ANDES foi seu presidente, que depois deixaria a audiência para ir ao encontro do Ministro da Educação. Foi distribuída, para os integrantes da Subcomissão, uma proposta da organização sobre educação. Segundo Newton Lima Neto, a proposta da ANDES não era “fruto apenas de debates, seminários e discussões”, mas, antes de tudo, decorria “da prática política dos docentes do ensino superior (...) em defesa da universidade pública e gratuita, (...) de uma universidade crítica, competente, autônoma e democrática” (DANC/S, 95).

A explanação do presidente concentrou-se em aspectos orçamentários e na polêmica sobre a destinação das verbas públicas. Em seu entendimento, o governo federal, desde o regime militar, havia empreendido uma política para “ampliar as verbas públicas para a escolas particulares, através de programas específicos de apoio indireto, de compra de equipamentos, de computadores, de montagem de laboratórios”. Para Newton Lima Neto, isso permitia que as “as mantenedoras das escolas particulares, [deixassem] de fazer aquilo que o próprio nome que elas têm deveriam fazer – exatamente manter as universidades”. Em contrapartida, o Estado estaria, “numa política determinada e predeterminada”, drenando os recursos das escolas e universidades públicas (DANC/S, 95).

A exposição do presidente da ANDES já sinalizava qual a questão que mais mobilizaria as atenções dos constituintes no debate sobre a educação, inclusive quanto ao ensino superior: a destinação das verbas públicas. Após a saída de Newton Lima Neto, a palavra foi dada à diretora da entidade, Míriam Limoeiro Cardoso, que apresentou outros pontos defendidos pela associação de docentes.

A proposta da ANDES, embora concebida a partir da vivência das universidades públicas, visava a abarcar os docentes das universidades particulares. Segundo Míriam Limoeiro Cardoso, a entidade pretendia que a luta se encaminhasse “no sentido de elevar o patamar da universidade naquilo que nós chamamos ‘padrão unitário de qualidade’”. Isso porque não era admissível que “apenas um pequeno número de universidades [conseguissem] algum tipo de recurso para ter o seu trabalho de pesquisa além de extensão em trabalho de ensino, e a grande maioria das instituições de ensino

superior no País [trabalhassem] de uma maneira estritamente precária, sem a possibilidade da produção do saber” necessário ao país.

Por isso, a primeira proposta era que fossem adotados “mecanismos capazes de estabelecer um padrão de qualidade”. Sem tal padrão, nas palavras de Miriam Limoeiro Cardoso, não seria possível “reconhecer que as instituições de ensino superior de fato [fossem] instituições de ensino superior, de fato [pudessem] alcançar um patamar universitário”. Para a ANDES, tal patamar implicava trabalhar sobre o “princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”, o qual estaria contraposto ao ensino tratado “como mercadoria ou como pseudomercadoria”, alimentador de um mercado “em que o ensino e a produção são utilizados em termos de negócios” altamente rentáveis.

A ANDES compreendia ser diversa a situação entre as escolas privadas e públicas. Entretanto, a plataforma da entidade era no sentido de haver “uma ampliação efetiva, uma política real de ampliação das universidades públicas, da rede pública de uma maneira geral”. E nesse contexto, defendia que nessa rede pública o magistério fosse “contemplado com o plano de carreira, com carreiras unificadas, em que se garantisse isonomia salarial”, além de “provimento de cargos e funções por concurso público de títulos e provas, salário e condições de trabalhos dignos, aposentadoria com proventos integrais e direito a sindicalização”, uma agenda que não apenas atravessaria a década de 1980, como se estenderia pelo século seguinte.

Ao longo de todo o pronunciamento da diretora da ANDES, a argumentação desenvolvida sobre a questão educacional não se afastava dessa plataforma de defesa dos interesses docentes. Em certo momento, o deputado Florestan Fernandes (PT-SP) indagou Miriam Limoeiro Cardoso sobre o posicionamento da entidade quanto à aposentadoria dos professores aos 25 anos. Embora tenha endossado essa reivindicação, o constituinte petista observou que se tivesse se aposentado com “25 anos de serviço, aos 50 anos eu estaria à disposição do ócio com dignidade”. Por isso, perguntava “se realmente seria essa a via de colocarmos a questão, se o problema da aposentadoria não deveria ser vinculado também a outras definições, a respeito de que ela fosse fixada”. Outra observação feita por Florestan Fernandes era de que a universidade brasileira estava negligenciando a questão da carreira dos pesquisadores, observando que a “infraestrutura não [poderia] ser somente material, ela [deveria] ser também humana.

Em resposta, a palestrante disse que a “questão da aposentadoria [era] tão importante para nós, que [naquele momento ela era] ponto de pauta da greve das universidades federais”. Para ela, o professor universitário deveria ser considerado como um trabalhador da educação, com direito a condições dignas. Em suas palavras: “antes de mais nada, se temos uma preocupação com o ensino e a pesquisa de boa qualidade, com a produção do saber comprometida com a realidade social, comprometida com a maioria da população, é absolutamente indispensável garantir as condições mínimas que sejam, mas que permitam uma vida digna do trabalhador na Educação”. Nesse sentido, era “indispensável entender que lutar por salários e lutar por verbas, assim como lutar por aposentadoria integral, faz parte dessa luta global para garantir condições de trabalho suportáveis pelo docente”.

Outro ponto importante na plataforma apresentada pela ANDES na Constituinte era o que a organização entendia como democratização da gestão escolar, a qual, segundo Miriam Limoeiro Cardoso, seria condição essencial para a autonomia universitária. Em

sua exposição, afirmou que “para garantir, no caso da Universidade, a autonomia efetiva pela qual lutamos, é absolutamente indispensável garantir a democratização da gestão da escola”. Assim, “todas as funções de direção” deveriam ser “preenchidas por eleição direta e secreta, com a garantia da participação de todos os segmentos envolvidos nessa comunidade”. Para tanto, no caso de escolas envolveria “inclusive os pais”, e no caso da universidade “necessariamente professores, estudantes e funcionários como mecanismo de fazer representar também a comunidade aí”. Concluindo seu argumento, disse que tal era a “preocupação básica, o eixo fundamental de toda a plataforma de que esta democratização seja garantida com meios inclusive de poder permitir o funcionamento da autonomia universitária pela qual também nos batemos”.

O entendimento de que a democratização via participação da comunidade era condição para a autonomia universitária, bem como a associação entre gestão escolar e universitária como sendo processos similares, refletiam o fato de que a proposta da ANDES tinha uma concepção padronizada. Tal como não havia separação entre universidades públicas e privadas, inexistia diferenciação entre esta categoria institucional e outros tipos de instituições de ensino superior. O diagnóstico e a prescrição eram os mesmos.

É evidente que subjacente à plataforma da ANDES havia uma concepção de educação superior gestada sob a ótica das universidades públicas federais. Ou, mais precisamente, nascida do entendimento do grupo então hegemônico no movimento docente. Dada a influência adquirida naquela conjuntura de crise nas universidades, o que fora reforçado pela participação dos movimentos docentes no processo de redemocratização do país, não surpreende que tal plataforma tenha sido encampada no processo constituinte, e pautado as decisões tomadas sobre educação superior. Assim, não obstante a relevância dos docentes das universidades públicas no contexto educacional, a questão universitária na Assembléia Constituinte virou sinônimo de educação superior.

A ANDES entregou à Subcomissão VIII A um documento intitulado “Plataforma Educacional. Para a Constituição”, datado de abril de 1987, e que se dividia em duas seções. Uma, denominada de ‘Apresentação’, trazia a concepção e princípios gerais que norteavam a seção seguinte, a ‘Plataforma’ propriamente dita, que trazia as proposições itemizadas. Cumpre destacar que a proposta da entidade abordava a educação como um todo, embora tenham prevalecidos os dispositivos direcionados à educação superior.

A seção ‘Apresentação’ trazia a justificativa da proposta apresentada, e os compromissos assumidos pela ANDES em defesa do ensino público e gratuito, entendido como “direito de todos e dever do Estado”. O tom era claramente de luta contra o que entendiam estar ocorrendo, a “tendência à privatização do ensino” e o “controle do Estado sobre a educação através de uma política de verbas contrária aos interesses populares de melhoria”. Nesse sentido, a educação que buscava “não se [reduzia] apenas à transmissão de conhecimentos, mas conjuga saber crítico e compromisso social”. Para a entidade, seria necessário buscar, acima de tudo o “desenvolvimento da capacidade de pensar, de refletir, de julgar”. Para tanto, visava-se “a conseguir estabelecer a relação com a própria realidade, rompendo com os mecanismos sutis da dominação ideológica, desenvolvendo, ao mesmo tempo e no mesmo movimento, o conhecimento, a consciência crítica e a capacitação à vida e ao trabalho em nossa realidade social”. Em suma, tal concepção de educação pretendia

“criar e desenvolver as oportunidades facilitadoras da formação da consciência social e crítica”.

A ‘Apresentação’ encerrava-se com a afirmação de que a plataforma educacional fora “consubstanciada a partir da vivência cotidiana e fruto da reflexão e deliberação coletivas de base”. E que ela refletia “nossas aspirações, hoje, sobre os princípios norteadores da organização do ensino público no Brasil”. Além de manifestar todo o empenho da organização para somar forças com os setores “efetivamente progressistas e populares no País”, a fim de contribuir “no duro embate que se inicia após instalado o Congresso Constituinte, para a defesa de condições mais dignas de vida, trabalho, educação, saúde e participação política da maioria da população brasileira”.

O disposto na ‘Apresentação’ expressava, com clareza, os fundamentos sobre o qual se apoiava a ‘Plataforma Educacional’. Tratava-se de uma proposta concebida com base na experiência dos docentes do setor público universitário, direcionada à resolução dos problemas que vinham enfrentando, orientada por uma concepção específica de prática política. Entretanto, uma vez inserida como dispositivo constitucional, valeria para qualquer instituição de educação superior, independentemente de sua organização acadêmica, dependência administrativa, porte, localização ou vocação educacional. O modelo era um só.

A seção ‘Plataforma’ estava estruturada sob a forma de itens, em um total de dezesseis (do 1.2.1 ao 1.2.16). Cada item representava, de fato, um dispositivo a ser incluído na Carta. Dentre os diversos dispositivos sugeridos, havia: a afirmação do dever do Estado em “prover ensino público, gratuito e laico para todos, em todos os níveis, inclusive o pré-escolar” (item 1.2.1). Competiria à União elaborar o “Plano Nacional de Educação, prevendo a participação harmônica dos Estados, Municípios e Distrito Federal” (item 1.2.2). Haveria permissão para “a existência de escolas particulares desde que não recebam verbas públicas, estejam organizadas segundo os padrões unitários de qualidade e não tenham fins lucrativos” (item 1.2.4). Mas seria uma liberdade condicionada, já que caberia ao Estado garantir, pela fiscalização, “a observância permanente dessas normas e condições, sob pena de cassação da permissão de funcionamento e intervenção administrativa na instituição” (item 1.2.4, § 2º). Isenções tributárias “às mantenedoras e aos proprietários de empresas particulares de ensino” seriam proibidas (item 1.2.4, § 3º).

O Estado deveria ser obrigado a alocar “parcela fixa da receita tributária” ao “ensino público e gratuito”, sendo que a parcela da União pelo menos de 13%, e dos Estados e Municípios nunca menos de 25% (item 1.2.6). As verbas públicas estariam destinadas “exclusivamente às escolas públicas criadas e mantidas pela União, Estados e Municípios” (item 1.2.7). Dentre outros aspectos, dispôs-se sobre gestão democrática nas instituições de ensino e pesquisa (1.2.9 e 1.2.10); sobre carreira do magistério público, com deveres e direitos, como a aposentadoria integral aos 25 anos ou proporcional aos 20 anos de “efetivo exercício do magistério” (item 1.2.13); e sobre a criação de um organismo colegiado superior de educação, com “caráter público, total autonomia do Estado e constituição democrática” para definir as “normas mínimas ordenadoras da estrutura nacional de ensino”, ao qual estaria ligado um colegiado específico denominado de “conselho interuniversitário” (item 1.2.16).

Interessa destacar, para os propósitos do presente texto, quatro itens que tiveram repercussão na tramitação da questão da educação superior ao longo da Assembléia

Nacional Constituinte. Em primeiro lugar, o item 1.2.3 estabelecia ser “livre a manifestação pública de pensamento e de informação, proibida toda e qualquer forma de censura”. Em complemento, acrescentava que “o **ensino, a pesquisa e a extensão** [seriam] organizados e **exercidos** em todo o território nacional **de forma a garantir, plenamente, a sua autonomia**, sem quaisquer imposições ou restrições de natureza filosófica, ideológica, religiosa ou política” (grifo nosso). Vinculava-se, assim, ensino, pesquisa e extensão ao conceito de autonomia.

Em segundo lugar, no item 1.2.8, dispunha-se que as “**instituições de ensino e pesquisa brasileiras** [deveriam] ter garantido um **padrão unitário comum de qualidade**, indispensável para que sejam capazes de **cumprir seu papel de agente de soberania cultural, científica, artística e tecnológica do país**, contribuindo para a melhoria das condições de vida, trabalho e participação política da população brasileira” (grifos nossos). Dessa forma, no mesmo movimento de se instituir o conceito de qualidade na educação, impunha-se a não diferenciação das instituições de educação superior, uma vez que todas estariam submetidas a um “padrão unitário comum” (sic). E mais, lhes era atribuída uma função política de agente de “soberania cultural, científica, artística e tecnológica do país”, a despeito da sua natureza, do contexto onde estivessem inseridas, do porte ou vocação educacional.

O terceiro item destacado refere-se à questão da autonomia. Pela proposta da ANDES, as “Instituições de Ensino Superior [teriam] plenamente garantida a sua **autonomia pedagógica, científica e administrativa** em relação ao Estado ou entidades mantenedoras”, a quem cabia garantir “os recursos financeiros a seu pleno funcionamento, respeitadas as condições dos artigos anteriores” (item 1.2.11, grifos nossos). Nesse sentido, a autonomia não seria apenas uma prerrogativa das universidades, mas de qualquer instituição de educação superior. Até mesmo as instituições de ensino privadas, que como mantidas não possuem personalidade jurídica, passariam a ter autonomia administrativa em relação às mantenedoras.

Por fim, a plataforma educacional da ANDES estabelecia uma nova diretriz para todas as instituições. Nos termos do item 1.2.12, as “Instituições de Ensino Superior brasileiras [seriam] necessariamente orientadas pelo princípio da **indissociabilidade de ensino, pesquisa e extensão**” (grifo nosso).

Os dois últimos itens, autonomia e indissociabilidade, estariam presentes, com algumas alterações, ao longo de todas as etapas do processo constituinte, gerando o dispositivo constitucional (art. 207) que seria promulgado, em 5 de outubro de 1988. Cumpre salientar que a ANDES não foi a única organização a propor ambos os aspectos. Entretanto, a entidade foi a responsável efetiva pela concepção do dispositivo, ou seja, pelo tratamento da educação superior como sendo uma questão universitária, segundo a ótica das instituições públicas.

Outras organizações com interesses na educação superior, que também foram ouvidas em audiências públicas, seguiam a mesma linha de argumentação, com pequenas diferenças. No dia 28 de abril, na 15ª Reunião da Subcomissão VIII A, foi ouvida a Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras (Fasubra), por intermédio de sua presidente, Prof. Vânia Maria Galvão de Carvalho, e de seu diretor, José Ferreira de Alencar. A Fasubra, que à época congregava cerca de 45 entidades das universidades federais, abarcando em torno de cem mil servidores filiados, fora uma das

organizações mais ativas do período, tendo mobilizado movimento grevistas e reagido a iniciativas governamentais como o GERES.

A proposta enviada pela Fasubra à Constituinte continha uma série de sugestões sobre educação, dentre as quais, na seção 2.3.1 “Reforma Universitária e as Propostas dos Servidores”, aquelas referentes ao ensino superior. Para a federação de servidores, a “universidade brasileira deve se pautar pelo **princípio da indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão**” (grifo nosso). Manifestava sua vontade de haver “uma universidade voltada para os interesses da maioria da população, que são os trabalhadores, responsáveis diretos pela sua manutenção”, e que fosse “pública, gratuita, autônoma, democrática, competente, com padrão único de qualidade, mantida pelo Estado”.

A Fasubra defendia iniciativas não contempladas na proposta da ANDES, como “uma política de integração das IES com a comunidade em geral, na prestação de serviços, através da implantação de Conselhos Comunitários”, e que houvesse uma “mudança no sistema para que os profissionais formados na universidade [pudessem] reverter seus serviços à sociedade, que custeou seus estudos”. Se a “gestão acadêmica, científica, administrativa e financeira de todas as Instituições de ensino e pesquisa [deveria] ser democrática, conforme critérios públicos e transparentes”, em termos similares à proposição da ANDES. A entidade diferenciava-se ao propor a “reforma do ensino em todos os níveis para garantir acesso e bom aproveitamento a toda a população em igualdade de condições, independente da classe social”, e a “revisão dos currículos de maneira a contemplar as peculiaridades de cada região e de buscar um potencial claro da educação e profissionalização voltada para os interesses do povo brasileiro”.

Fizeram parte da explanação, as inevitáveis propostas de cunho corporativo e sindical, como “eleições diretas em todos os níveis para todos os cargos dirigentes das universidades, as quais devem ter acesso os servidores técnico-administrativos”, e a “extinção das DST”s e demais órgãos como os denominados serviços de disciplina administrativa (que prestam informações ao SNI)”. A Fasubra, como relatado acima, abordou aspectos atinentes à educação superior que não seriam discutidos adiante na Constituinte, ainda que eles não devessem ser, de fato, matéria de natureza constitucional.

Comparativamente à Fasubra, a União Nacional dos Estudantes (UNE) apresentaria propostas bem mais modestas à Assembléia Nacional Constituinte. Representada por sua presidente, Gisela Moulin Mendonça, a UNE foi ouvida em audiência pública, no dia 29 de abril de 1987, tendo por tema “Mercantilismo e Educação”.

Reiterando concepção apresentada pela ANDES, a UNE expôs seu entendimento de que a universidade deveria ser “um centro não só para transmitir, mas também para elaborar e produzir novos conhecimentos”. Para tanto, a “nova Constituição [deveria] compreender a educação como formação geral para que o indivíduo [pudesse] tornar-se sujeito consciente do contexto social, político e econômico onde vive, segundo os princípios da democracia e da soberania nacional”.

Por conta do tema escolhido, a UNE dedicou grande parte de sua exposição para contrapor o ensino público gratuito ao ensino particular. Foram apresentadas estatísticas sobre o crescimento da educação superior, desde 1964, quando houve aumento da rede particular de ensino. A entidade criticou a diminuição das verbas governamentais para as universidades públicas. E mostrou estratos de um estudo que demonstraria a alta

rentabilidade do ensino superior privado, o qual, desde 1980, teria reajustado as mensalidades bem acima dos salários docentes.

A UNE defendeu que a “**indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão**” deveria ser consagrada, com a fixação de um “índice de no mínimo 2% do PIB para ser aplicado em atividades de pesquisa científica e tecnológica no País” (grifo nosso). Também propôs que fosse assegurado “**ao ensino superior autonomia** pedagógica, científica, administrativa e financeira” (grifo nosso). Ou seja, a indissociabilidade e a autonomia deveriam ser aplicadas a todas as instituições de educação superior. O mesmo entendimento sobre educação superior fora apresentado pela União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES), recebida e audiência pública no dia anterior (28 de abril).

Além da ANDES, Fasubra, UNE e UBES, a Confederação dos Professores do Brasil (CPB), a Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas (SEAF), a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPED) e o Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES) participaram dos trabalhos da Subcomissão VIIIA. Estas entidades, juntamente com outras sete organizações, haviam formalizado, nesse mesmo mês de abril, a criação do Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito⁷.

Embora as entidades ouvidas pela Subcomissão VIIIA tenham apresentado suas próprias sugestões, inclusive através de documentos e anteprojetos, a proposta enviada pelo Fórum da Educação na Constituinte foi a que teve a estruturação mais abrangente. Concebido para a defesa do ensino público e gratuito, o Fórum apresentou uma proposta à Subcomissão contendo 21 artigos sobre vários aspectos educacionais, três artigos sobre tributação, orçamento e finanças, e um artigo definindo que a legislação complementar estabelecerá sanções para os casos de violação dos mandamentos Constitucionais.

Quanto à educação superior, o Fórum seguia, basicamente, a plataforma da ANDES, a também fora endossada pelas organizações estudantis (UNE e UBES) e dos servidores (Fasubra). Por exemplo, nos termos do art. 6º, as “instituições de ensino e pesquisa brasileira [deveriam] ter garantido um **padrão de qualidade** indispensável para que [fossem] capazes de cumprir seu papel de agente da soberania cultural, científica, artística e tecnológica do País, contribuindo para a melhoria das condições de vida, trabalho e participação da população brasileira”.

Questões centrais para os docentes, como a autonomia e a indissociabilidade, foram definidas em dois parágrafos desse artigo 6º. Pelo § 1º, as “Instituições de Ensino Superior [teriam] plenamente garantida a sua **autonomia pedagógica, científica, administrativa e financeira**”. Já o § 2º definia que as “Instituições de Ensino Superior brasileiras [seriam] necessariamente orientadas pelo **princípio da indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão**”. Como defendido pela ANDES, tais requisitos aplicar-se-iam a todas as instituições de educação superior, e não apenas às

⁷ Além das citadas ANDES, UNE, UBES, Fasubra, CPB, ANPED, SEAF, CEDES, participaram da criação do Fórum: a Associação Nacional de Educação (ANDE) e a Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (ANPAE), ambas ouvidas pela Subcomissão no dia 23 de abril; a Federação Nacional dos Orientadores Educacionais (FENOE), a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); a Central Única dos Trabalhadores (CUT); a Central Geral dos Trabalhadores (CGT); e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

universidades. A proposta do Fórum foi objeto de campanha nacional para coleta de assinaturas em seu apoio, processo que culminaria na apresentação da “Emenda Popular nº. 49 – Ensino Público e Gratuito” na Comissão de Sistematização.

É importante salientar que no trabalho da Subcomissão Educação, Cultura e Esportes, em grande medida por conta das audiências públicas, é que foi estabelecido um consenso quanto ao tratamento que seria dado à educação superior na Constituição do Brasil. Embora o processo não tenha acontecido de forma linear, os princípios da autonomia universitária e da indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão, com ligeiras modificações, estariam presentes nas etapas subsequentes.

Registre-se, por oportuno, que a não linearidade desse processo podia ser atestado já no contexto da Subcomissão VIII A. A Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), embora tenha sido uma das entidades a apoiar o Fórum da Educação na Constituinte, apresentou, em audiência pública, uma proposta diferente quanto à educação superior. Na audiência pública de 23 de abril, coube ao professor Luiz Antônio Cunha discorrer, em nome da entidade, sobre a proposta da SBPC aos constituintes.

Em sua exposição, Luiz Antônio Cunha traçou um painel da situação da educação brasileira, “das mais deploráveis em toda a América”. A SBPC, que à época congregava quase dez mil associados, entre pesquisadores, professores e estudantes de pós-graduação, desenvolvia “reuniões anuais, desde 1948, que [constituíam], na realidade, a Universidade brasileira”. Entendia Cunha que, se existiam “80 instituições com o nome de universidade, dificilmente conseguiremos aceitá-las, sabendo o que significa uma universidade como instituição de produção de conhecimento, de ciência, cultura e arte, e intercâmbio sistemático, aberto e livre”. Para ele, no país havia “talvez umas 20 proto-universidades”, as “universidades públicas, federais e estaduais”, existindo também uma “única universidade propriamente municipal”.

Na sequência de sua exposição, alinhado ao posicionamento do Fórum, Luiz Antônio Cunha defendeu a destinação dos recursos públicos para o ensino público, bem como a melhoria de sua qualidade. Observou que a produção científica, cultural e técnica no âmbito da SBPC, atestada em nas publicações da entidade, vinha basicamente das instituições públicas. Em contrapartida, ressaltava a crescente influência dos proprietários de estabelecimentos de ensino em órgãos como os Conselhos Federal e Estaduais de Educação.

Sobre a autonomia universitária, o representante da SBPC disse que a “universidade brasileira é uma universidade ‘biruta’”, já que se “posiciona conforme o vento”. Em seu entendimento, as universidades eram coagidas na sua autonomia pelo dinheiro, o seu vento. As universidades federais não tinham “condições de dizer ‘não’ ao Ministério da Educação, quando este [transferia] recursos, por exemplo, para ampliar o atendimento médico-assistencial numa determinada área”.

Para Cunha, não existiria a autonomia universitária, sem “autonomia na gestão dos recursos, e sem um quantitativo que [permitisse] que os reitores pudessem dirigir um processo de elaboração da política universitária, do caminho do ensino, da pesquisa, da experimentação”, sem que tivessem que “percorrer os ministérios e gabinetes, de pires na mão, para conseguir suplementar os orçamentos já zerados em abril e maio”. Portanto, a autonomia das universidades era algo a “ser conquistado conceitualmente”.

Não obstante o alinhamento com Fórum da Educação na Constituinte quanto à defesa do ensino público e gratuito, a SBPC encaminhou uma Proposta à Subcomissão VIII A, que se diferenciava quanto à definição de autonomia e ao relacionamento entre ensino, pesquisa e extensão. Assim, o art. 11 caracterizava a universidade pela “**atividade de ensino, pesquisa e extensão de serviços à comunidade**”, devendo ser gerenciada “segundo um regime jurídico próprio, **garantida a plena autonomia à instituição**”. Nesse mesmo artigo, o parágrafo único estabelecia que as universidades públicas deveriam ser “parte integrante do processo de elaboração da política de cultura, ciência e tecnologia do País”. Portanto, não havia referência à indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, e a autonomia estava definida em sentido genérico.

Dentre todas as organizações ouvidas em audiência pública, e que abordaram a questão da educação superior, o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) foi a que apresentou a proposta mais diferenciada. Representado pelo seu presidente, Rodolfo Joaquim Pinto da Luz, o CRUB participou da reunião do dia 28 de abril. Um dos pontos divergentes foi quanto à destinação dos recursos públicos, pois, nas palavras do presidente, “não podemos desconhecer também que há necessidade de aquelas instituições, que têm um eminente caráter público, e não mercantilista, como aqui já se abordou, venham a ter apoio do Poder Público”. Para o dirigente do CRUB, excepcionalmente, “deveremos destinar àquelas instituições, que têm promovido o desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão, esse apoio necessário, sob pena de prejudicarmos o desenvolvimento também da Educação neste País”.

O posicionamento do CRUB quanto ao uso das verbas públicas mereceu um comentário do relator da Subcomissão, senador João Calmon. Até então fora a primeira entidade, dentre as ouvidas em audiência pública, a defender “a tese de que a totalidade dos recursos para a educação não deve se destinar ao ensino público”, devendo ser aberta exceção para as escolas consideradas de alto nível.

A proposta apresentada à Assembleia Constituinte originou-se do Seminário "A Educação na Constituinte", promovido pelo Conselho de Reitores, e estava dividida em duas partes. Na primeira, foram propostos dispositivos a serem incluídos na Constituição, contemplando as áreas da educação, cultura, ciência e tecnologia, e ordem econômica e social. A segunda parte trazia a justificativa da proposta, subdividida em seções como ensino de 1º e 2º grau, educação superior, autonomia universitária, recursos para educação.

Quanto aos dispositivos propostos, cumpre salientar que o CRUB não previa a questão da indissociabilidade. Aceita sua proposição, o artigo que trataria das universidades teria a seguinte redação: “no **exercício de suas funções de ensino, pesquisa e extensão**, a universidade goza de plena autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira” (grifo nosso). Além disso, embora dispusesse em outro artigo não numerado que as verbas públicas deveriam ser “aplicadas exclusivamente no ensino público”, abria uma exceção no parágrafo único. Este dispunha que em “caráter excepcional, o Poder Público [poderia] destinar recursos a instituições privadas que, pela sua atividade, [contribuíssem] relevantemente para a cultura, **o ensino ou a pesquisa** no País, na forma regulamentada por lei” (grifo nosso).

Já na parte das justificativas, sobressaía outra diferença em relação às propostas que foram feitas na fase de subcomissões. O Conselho dos Reitores defendia a diversificação do sistema de ensino superior. Para o CRUB, o “sistema de ensino

superior deve ser capaz de oferecer **formação diversificada**, de alta qualidade, aberta a todas as classes sociais, adequada às necessidades do desenvolvimento econômico e social do País e capaz de contribuir para a formação da pessoa e do cidadão; **exige instituições nas quais o ensino esteja associado à pesquisa**, onde a produção científica e cultural contribua para o desenvolvimento da tecnologia e para o diagnóstico dos problemas nacionais”

Como consequência, o “modelo da universidade não precisa se aplicar a todo o ensino superior, embora deva ser considerado como centro do sistema. É possível e desejável que se instalem **modelos diversos de instituições** desde que se garanta a excelência de seu trabalho e se persigam níveis superiores de qualidade” (grifo nosso). Nesse sentido, a “atual discriminação legal em relação aos estabelecimentos isolados, necessária num período histórico em que se precisava assegurar a existência de universidades, encontra-se hoje superada”.

A proposta do CRUB confrontava-se, portanto, com as proposições do Fórum da Educação na Constituinte, e com os pontos de vista defendidos pelos docentes (ANDES), servidores (FASUBRA) e estudantes (UNE). De fato, ao defender a diversidade do sistema, e não propor o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão para todas as instituições, assumia uma posição mais próxima a dos projetos da Comissão Nacional para a Reformulação do Ensino Superior e do Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior (GERES). Foram justamente essas iniciativas governamentais que motivaram a mobilização daqueles grupos, na fase pré-constituente, em defesa do que entendiam ser o melhor para a educação superior brasileira: o modelo das universidades públicas.

É importante observar que o setor privado também foi ouvido em audiências públicas. Na mesma sessão em que esteve presente a UNE, foram recebidas a Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC), representada por seu presidente Padre Waldemar Valle Martins, e a Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN), ouvida através de seu presidente Roberto Dornas. Ambas as exposições foram dedicadas a aspectos educacionais em geral, sendo pouco tratada a questão da educação superior. De fato, o principal assunto abordado pela ABESC e pela FENEM foi a polarização entre ensino público e privado, por conta da destinação das verbas públicas.

Dada a importância assumida pela fase de subcomissões que, em grande medida, pautou as etapas posteriores, não surpreende que a abordagem da educação superior tenha se convertido em questão universitária, segundo a ótica do setor público. A despeito do rico debate pré-constituente, em que houve contraditório, apresentação de diferentes pontos de vista – com a consequente mobilização de interesses –, o tratamento da educação superior na Assembleia Nacional Constituinte restringiu-se a pequeno número de questões. A rigor, a única polêmica foi quanto à destinação das verbas públicas.

O período transcorrido desde as reuniões da Subcomissão VIII A até a promulgação da Constituição chegou a quase um ano e meio. A despeito da longa e sinuosa trajetória do processo de elaboração constitucional, os traços essenciais do que hoje é o art. 207 – autonomia universitária e indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão – já estavam definidos.

3.3 – Da Subcomissão ao Artigo 207: Processo de Tramitação e Deliberação

O processo de elaboração da Constituição de 1988 não teve, como mencionado acima, um texto base que servisse de referência. Coube às subcomissões e comissões temáticas dar o arcabouço a partir do qual houve a deliberação, em dois turnos de votação, sobre o texto final. A estrutura da Carta – sua divisão em títulos e subdivisão em capítulos – decorreu da organização do sistema de comissões, que se beneficiou do inovador formato participativo, com audiências públicas e emendas populares, mas também da participação dos constituintes.

É importante salientar que o processo de tramitação e de deliberação das propostas não foi linear, tendo sofrido algumas reviravoltas. Embora a estruturação básica do texto tenha sido definida após a fase de comissões, no transcorrer dos trabalhos vários dispositivos foram sendo modificados até a promulgação do texto final. Contribuiu para isso, ademais das inevitáveis disputas em torno de interesses e idéias, a própria lógica de organização dos trabalhos. Apesar de a sistemática adotada ter permitido a participação de todos os 559 constituintes, tal fato não ocorreu de forma uniforme, ao longo do processo. Para entender esse aspecto fato, quatro observações são necessárias.

A primeira é que a tramitação das propostas ao longo dos comitês implicava haver mudança no contexto decisório. Por exemplo, quando se passava da fase de subcomissões para a de comissões temáticas, em virtude da junção três a três das primeiras, modificava-se o quorum para deliberação. Assim, eventual consenso acertado em uma instância – ou mesmo uma maioria obtida após processo de votação – não era necessariamente transferido para o outro nível, pois o conjunto de constituintes já era diferente.

Outro aspecto importante decorrente dessa mudança era a perda de relevância relativa de uma questão, quando inserida em um conjunto mais amplo. Um tema, por mais polêmico e debatido que fosse, em uma subcomissão, não necessariamente mobilizava a mesma atenção, quando alçado à discussão no âmbito da comissão. O mesmo sucedia quando as comissões temáticas reuniam-se na sistematização, embora nesta, por conta do prazo maior para seu funcionamento, houvesse tido oportunidades para ampliação e aprofundamento dos debates.

A segunda observação é quanto à composição específica da Comissão de Sistematização, que não refletia em seu quadro o perfil efetivo do conjunto de 559 constituintes. Do total de 93 parlamentares que a integravam, 53 eram indicados pelos líderes partidários, aos quais se juntavam os 24 relatores das subcomissões, os oito relatores e os oito presidentes das comissões temáticas. Considerando-se que outros 49 constituintes compunham o quadro de suplentes e, portanto, eventualmente podiam participar das deliberações, três em cada quatro parlamentares não tinham poder de decisão nessa instância.

Registre-se, por oportuno, que o processo de escolha dos integrantes da Sistematização refletiu as preferências das lideranças partidárias, o que no caso do partido majoritário, PMDB, contribuiu para uma grande cisão interna. Contando com peemedebistas mais à esquerda do perfil existente no partido, o trabalho da Comissão foi contestado, gerando uma reação que modificaria as regras do jogo: a criação do grupo suprapartidário “Centrão”.

A terceira ressalva refere-se às atribuições da Comissão de Sistematização. Apesar da denominação “sistematização”, o comitê não apenas coordenava os projetos oriundos das comissões temáticas em um texto para discussão. Também tinha por função receber e organizar propostas a ela enviadas diretamente, mesmo se não apresentadas em etapas anteriores, como as emendas populares. Além disso, por delegação dos demais, os 93 membros titulares tinham a competência de deliberar, pelo voto, o Projeto de Constituição a ser posteriormente discutido e votado em dois turnos no Plenário.

Pelo Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte, o Projeto aprovado pela Comissão Sistematização pautaria a votação em Plenário. E mais, a dinâmica de votação demandava que o Projeto fosse primeiro aprovado no todo, para só depois poder ser modificado, pelo voto em Plenário. Assim, se nessa aprovação conjunta, houvesse um dispositivo polêmico que tivesse sido aprovado por maioria absoluta – 49 integrantes – no âmbito da Comissão, para modificá-lo ou suprimi-lo, em Plenário, seriam necessários 280 votos, ou seja, metade mais um de todos os constituintes (maioria absoluta). Tal possibilidade foi um dos aspectos que mobilizaram constituintes a formarem o Centrão.

A quarta observação é quanto à importância de se entender a lógica de estruturação e a dinâmica interna de funcionamento das Subcomissões, das Comissões Temáticas e da Comissão de Sistematização. Nesses comitês, os constituintes que exerciam cargos de direção e de relatoria possuíam grande influência não apenas na condução dos trabalhos, mas também na elaboração dos anteprojetos e projetos constitucionais.

Além disso, existia a diferenciação entre titulares e suplentes. Nos comitês apenas os primeiros tinham assegurada a plena participação nas reuniões e nas votações, os suplentes só participavam caso houvesse ausência daqueles. Tal desigualdade era ainda mais significativa, pois nem todos os constituintes conseguiram ingressar como titular nas comissões de sua preferência. A escolha, pelo voto, dos dirigentes de cada comitê – presidente e dois vice-presidentes – era feita apenas pelos integrantes titulares.

E ainda havia a ação dos líderes partidários. Estes, por conta do acordo de distribuição proporcional de cargos conforme o peso de cada partido, indicavam os relatores das subcomissões e comissões temáticas, que eram designados posteriormente pelos respectivos presidentes. No transcorrer dos trabalhos das comissões, alguns relatores do PMDB acabaram por se incompatibilizar com parlamentares do próprio partido.

O relator era o posto mais desejado pelos constituintes. Ele tinha por incumbência: elaborar um anteprojeto, com base nas sugestões que lhe chegassem; emitir parecer sobre as emendas que fossem apresentadas; fazer, se necessário, um projeto substitutivo a ser submetido à votação dos integrantes; e redigir o projeto final da subcomissão, a ser enviado à comissão a qual se vinculava. Em suma, tinha poder discricionário suficiente para pautar o processo, até o momento de deliberação.

Pelo acordo partidário, coube ao PMDB, partido majoritário na Constituinte, ocupar a presidência e a relatoria da Subcomissão VIII A. O deputado Hermes Zaneti (PMDB-RS) foi indicado pela liderança do partido para a Presidência, embora tenha manifestado sua preferência pelo cargo de relator. Para esta posição, foi designado o senador Pedro

Calmon (PMDB-ES). Completavam a Mesa de dirigentes, os deputados Aécio de Borba (PDS-CE) e Pedro Canedo (PFL-GO), respectivamente como 1º e 2º vice-presidentes⁸.

Na Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, coube ao PFL indicar o Presidente, senador Marcondes Gadelha (PB), e ao PMDB o relator, deputado Artur da Távola (RJ). O primeiro e o segundo vice-presidente eram, respectivamente, José Elias Moreira (PTB-MS) e Osvaldo Sobrinho (PMDB-MS).

A Comissão de Sistematização foi presidida pelo senador Afonso Arinos (PFL-RJ), tendo como primeiro vice-presidente Aluizio Campos (PMDB-PB) e como segundo vice-presidente Brandão Monteiro (PDT-RJ). O deputado Bernardo Cabral (PMDB-AM) foi designado relator, função que exerceu até o final da Constituinte. O PMDB, portanto, foi o partido responsável pela relatoria dos assuntos educacionais, em todas as etapas do processo de elaboração constitucional.

Diante do exposto, torna-se claro que, para compreender o processo de tramitação e deliberação sobre a educação superior na Constituinte, não basta acompanhar os debates nas diferentes comissões e no plenário, nem se ater às votações sobre o tema. Dado o controle exercido pela relatoria, é preciso identificar também as propostas apresentadas, sob a forma de emendas, e os pareceres emitidos pelos respectivos relatores de cada etapa.

Desde o início do funcionamento da Subcomissão VIII A até a promulgação da Constituição, com o art. 207 sobre universidade, ocorreram várias etapas de discussão e deliberação sobre propostas, as quais não se restringiram às que foram votadas. Para entender esse processo e acompanhar a evolução do tema educação superior no período, é importante dividi-lo nos procedimentos básicos para seu trâmite na Constituinte, antes de relatar a cronologia dos fatos.

O primeiro procedimento introduz a temática no âmbito dos comitês ou do Plenário, ou seja, implica a apresentação de um ponto de vista – ou mais – aos parlamentares que terão por competência deliberar sobre o assunto. Geralmente, isso ocorre com a apresentação de um documento, emenda, anteprojeto ou proposta de legislação, mas também, como ocorreu na Constituinte, através da exposição da questão por parte dos interessados.

No caso da Subcomissão da Educação, da Cultura e dos Esportes, mais do que representar o marco zero dos debates, expressou, no que se refere à educação superior, a própria concepção da diretriz que a Constituição daria ao tema. Como demonstrado na seção anterior, o nascedouro do futuro artigo 207 e o entendimento da educação superior como uma questão universitária surgiram no contexto das audiências públicas e com o recebimento das propostas dos grupos mobilizados em torno do setor público (ANDES, Fasubra, UNE, UBES).

⁸ Eram titulares da subcomissão, os seguintes constituintes: Antônio de Jesus (PMDB-GO), Bezerra de Melo (PMDB-CE), Hermes Zaneti (PMDB-RS), João Calmon (PMDB-ES), Louremberg Nunes (PMDB-MT), Márcia Kubitscheck (PMDB-DF), Octávio Elísio (PMDB-MG), Osvaldo Sobrinho (PMDB-MT), Paulo Silva (PMDB-PI), Tadeu França (PMDB-PR), Ubiratan Aguiar (PMDB-CE), Átila Lira (PFL-PI), Cláudio Ávila (PFL-SC), José Moura (PFL-PE), José Queiroz (PFL-SE), Pedro Canedo (PFL-GO), Aécio de Borba (PDS-CE), Chico Humberto (PDT-MG), Sólon Borges Reis (PTB-SP), Florestan Fernandes (PT-SP) e Álvaro Valle (PL-RJ).

Nas etapas da Comissão Temática VIII, da Comissão de Sistematização e das votações em 1º e 2º turno no Plenário, esse procedimento teve um caráter diferente. Como o assunto já havia tramitado antes, a apresentação demarcava a chegada dos anteprojetos (projetos) elaborados nas fases anteriores. Essa etapa era especialmente importante porque, dada a opção por divisão temática do trabalho constituinte, a maioria dos parlamentares não participava das deliberações anteriores.⁹

O segundo procedimento envolve a discussão sobre o tema e a preparação do documento que serve de base para o processo de votação, seja no âmbito das comissões, seja no Plenário. O relator designado para atuar na respectiva instância tem papel central nesse processo. Cabe a ele coligar as propostas e elaborar a primeira versão de um texto estruturado (anteprojeto), a ser submetido aos demais constituintes. Sobre este documento, os parlamentares apresentam propostas de alteração, as chamadas emendas, que podem ser no sentido de substituir, adicionar ou suprimir dispositivos.

Recebidas as emendas, o relator elabora um parecer, posicionando-se a favor das emendas – na íntegra ou parcialmente – ou contrariamente, apresentando suas razões. Como desdobramento, ele pode decidir-se pela elaboração de um Substitutivo, ou seja, um novo texto que passará a servir de base para o processo de votação.¹⁰ As emendas e os pareceres dos relatores são um elemento muitas vezes negligenciado quando se analisa processos de elaboração legislativa. Em processos como a Assembléia Nacional Constituinte, parte importante do debate ocorreu nesse contexto, como será analisado a seguir.

O terceiro procedimento é a deliberação propriamente dita, ou seja, o processo de votação que conduz ao texto aprovado em cada instância. Este processo contempla um conjunto de iniciativas. Primeiro, há a apreciação do texto base, que foi trabalhado pelo relator, seja ele um anteprojeto, projeto ou substitutivo. Em seguida, ocorre a seleção de dispositivos que se quer substituir, incluir ou suprimir do texto. Isso é feito tendo por referência matéria não acolhida pelo relator, que é destacada por parlamentar(es) interessado(s) para votação específica, ou a partir de um acordo entre os líderes sobre uma alternativa consensual.

Para evitar que o processo de deliberação se torne infundável, é costume haver um acordo preliminar limitando o número de destaques, de modo que apenas os considerados importantes sejam submetidos à votação. Por fim, há a argumentação dos interessados, ou seja, o defensor da mudança, o relator do responsável pelo texto original, e os líderes partidários, que podem apenas orientar o voto para seus comandados.

Nas subcomissões, comissões temáticas e comissão de sistematização, só votavam os integrantes titulares e os suplentes que eventualmente estivessem substituindo um ausente. Os líderes partidários podiam participar do debate e os demais parlamentares interessados, como os autores de emendas, ouvidos a critério da comissão. No plenário,

⁹ Um anteprojeto de subcomissão, quando chegava à Comissão Temática a que pertencia, era desconhecido pelos integrantes das outras duas subcomissões com as quais se juntava. Na Comissão de Sistematização, essa relação era de um para oito. No caso do Plenário, 75% dos constituintes não haviam deliberado sobre o texto da Sistematização.

¹⁰ A rigor, é possível até a apresentação de mais de um Substitutivo, caso o relator assim decidir. Na Comissão de Sistematização, além do anteprojeto que apenas reunia os textos das Comissões Temáticas, foram elaborados dois Substitutivos.

todos tinham direito a voto, mas havia um limite de debatedores – no máximo dois a favor e dois contra.

É importante destacar que a votação no Plenário, em 2º turno, nos termos regimentais, só poderia suprimir partes do texto ou corrigir imprecisões. Entretanto, houve, por acordo entre os líderes, votações em que matérias novas, alterando o conteúdo do texto, foram introduzidas. Igualmente relevante para entender a elaboração do art.207 foi Comissão de Redação, a última etapa da Constituinte. Embora tivesse por missão apenas compatibilizar e sistematizar o texto aprovado após o 2º turno, este comitê também fez alterações de conteúdo no Projeto aprovado em 2º turno, gerando a redação final que seria promulgada como a nova Constituição do Brasil.

3.3.1 – Processo na Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes

Em 11 de maio de 1987, na 23ª Reunião, o Relator da Subcomissão VIII A, senador João Calmon (PMDB-ES), apresentou seu Relatório, trazendo a primeira proposta com dispositivos a serem incluídos na Constituição, versando sobre educação. O trabalho exposto aos demais constituintes ainda estava incompleto, faltando partes sobre cultura e esportes.

O relator, antes de discorrer sobre o trabalho feito, ressaltou o escasso tempo disponível para a feitura do documento. Até o dia anterior, último prazo para apresentação de propostas, havia sido encaminhado um total de 333 sugestões. Entretanto, no último dia do prazo determinado pelo Regimento Interno da Constituinte, outras 305 propostas foram remetidas à Mesa da Assembléia, tendo chegado às suas mãos no mesmo dia da apresentação de seu Relatório. Para complicar o trabalho da relatoria, ainda faltavam ser realizadas audiências públicas, que já estavam marcadas para as sessões seguintes. Assim, a segunda parte do Relatório, com o Anteprojeto completo, só seria entregue no dia 15 de maio, na 28ª Reunião da Subcomissão.

O extenso Relatório da Subcomissão, composto por várias seções, iniciava-se com uma exposição do contexto onde se inseria a Assembleia Constituinte e o trabalho do Comitê. Foi feita uma apresentação sucinta sobre o lugar da educação, da cultura e dos esportes nas Constituições, sendo salientado que a questão educacional esteve presente desde a Constituição de 1934.

Em seguida, o documento abordou a organização dos trabalhos constituintes, ressaltando sua natureza inovadora, mas também as dificuldades encontradas pelo Relator. Estas iam do tempo exíguo, passavam pelo espaço ocupado pelas audiências públicas, e chegavam até a insuficiência da estrutura administrativa colocada à disposição das subcomissões, fatores esses que contrastavam com o acúmulo de trabalho.

O Relatório incluía um item “Questões Temáticas”, no qual foram listadas as audiências públicas desenvolvidas pela Subcomissão, com os assuntos discutidos e os nomes dos expositores. Também foi apresentada uma estatística elaborada pelo Serviço de Processamento de Dados do Senado Federal, com base nas sugestões populares enviadas à Assembleia Nacional Constituinte sobre educação. Na categorização feita pelo órgão, a educação superior aparecia citada uma vez, com o tema “democratização do ensino superior” respondendo por 3% das sugestões.

Por fim, com base nas emendas que haviam chegado até a relatoria, foi feita uma itemização por treze temas: “Princípios, Objetivos, Diretrizes”, “Obrigatoriedade

Escolar”, “Liberdade de Iniciativa”, “Ensino Religioso”, “Pré-escola e Creches”, “Auxílio Suplementar ao Educando”, “A Educação dos Deficientes e Superdotados”, “Idioma de Ensino”, “O Magistério”, “O Ensino Superior”, “Educação e Trabalho”, “A Organização dos Sistemas de Ensino”, “O Financiamento da Educação”. A educação superior, portanto, mereceu um item nessa lista, embora aspectos que lhe estivessem relacionados, como o financiamento, fossem tratados em outros.

O Relatório destacou que a autonomia universitária foi um dos assuntos mais abordados nas propostas dos constituintes, tendo se chegado ao seu detalhamento, inclusive com “a fixação de critérios”. Outras sugestões foram no sentido “da eliminação do vestibular ou da substituição por outras formas de seleção”. Também houve propostas para definir “condições de instalação de novas universidades pela União”, para criação de universidades, “tendo em vista a sua identificação com as necessidades regionais”.

Processo de escolha de dirigentes universitários, incentivo à pesquisa e ao ensino científico e tecnológico como um dever do Estado, assim como proposta para “padronização curricular para os cursos de graduação em todo o País” foram sugeridos. Segundo o Relator João Calmon, tal “conjunto de relevantes contribuições merece reflexão, não apenas no momento presente, como também, no futuro, quando serão elaboradas as normas legislativas complementares das novas Constituições”.

Tendo em conta as diferentes propostas apresentadas no âmbito da Subcomissão, o Relator decidiu pela elaboração de um dispositivo, tratando exclusivamente da educação superior. Coerente com o tratamento que vinha sendo dado ao assunto, como sendo uma questão universitária, estabeleceu como art. 8º de seu Anteprojeto que as **“universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia didático-científica, administrativa, econômica e financeira”**.

Sobre sua opção, teceu os seguintes comentários. “Fiel ao **princípio de concisão**, consideramos que sobressai, dentre as sugestões, o princípio de autonomia universitária, em suas diversas dimensões. Essa é a oportunidade de inscrevê-lo, pela primeira vez, em nossa história constitucional, consoante o anteprojeto em que desemboca o presente relatório” (grifo nosso). E complementou: “é nosso parecer, porém, consultadas a educação e o Direito Comparado, que tal princípio deve cingir-se às universidades, não se aplicando, pois, às demais instituições do ensino superior”.

Após a apresentação do Anteprojeto, iniciou-se a etapa de discussão e abriu-se prazo para que os parlamentares enviassem emendas ao texto, a fim de que fossem analisadas pelo relator. Caberia a este emitir parecer, acatando no todo ou parcialmente as propostas, e elaborar um texto Substitutivo, que incorporasse os anseios e interesses dos propositores. O Substitutivo seria o documento base para a votação na Subcomissão.

Entre os dias 18 e 21 de maio, foram elaboradas 277 emendas ao Anteprojeto da Subcomissão VIII A, com propostas variadas sobre educação, cultura e esportes, havendo predomínio do primeiro tema. Especificamente sobre educação superior, a quantidade de emendas foi menor. Entretanto, em seu conjunto, tais proposições permitem apreciar os aspectos que mais interessavam aos constituintes e aos grupos que a eles acorriam para que encampassem suas propostas.

Foram apresentadas emendas de diferentes tipos, envolvendo desde questões tópicas até mudanças no aparato regulatório da educação superior. Por exemplo, houve sugestão para a instituição de “cursos noturnos regulares na Universidade, a fim de permitir-se o

aprimoramento técnico-profissional a quem trabalha” [Emenda 8A0010-1, de Maurício Nasser (PMDB-PR)]. Ofereceu-se proposta para extinção do “exame vestibular para ingresso nos cursos de ensino universitário” [Emenda 8A0115-0, de José Maurício (PDT-RJ)]. Sugeriu-se a criação da “Universidade Federal do Tocantins, com sede em Porto Nacional” [Emenda 8A00202-3, Pedro Canedo (PFL-GO)]. Mas também se propôs emenda visando a garantir que as “organizações representativas de professores, de estudantes universitários e secundaristas, de funcionários da Universidade e da comunidade científica” tivessem “representantes no Conselho Federal e nos Conselhos Estaduais de Educação” [Emenda 8A0038-1, de Lídice da Mata (PCdoB-BA)].

O financiamento da educação superior e a autonomia universitária concentraram a maior quantidade de propostas, incluindo aquelas que associavam ambas as questões em um mesmo dispositivo. Assim, houve proposta defendendo que as universidades gozem de “autonomia didático-científica, administrativa, econômica e financeira”, a ser definida em lei, desde que fossem remetidos “anualmente recursos financeiros globais, para que se aplique segundo o seu orçamento, podendo ficar submetido ao poder público o pagamento do seu corpo de servidores administrativos e docentes” [Emenda 8A0021-7, de Bonifácio de Andrada (PDS-MG)]. Em sua justificativa, o autor disse que o parágrafo estabelecia “o mecanismo financeiro para assegurar a autonomia”.

Defensores do ensino privado pretendiam aditar, ao artigo sobre autonomia, benefícios para essas instituições. Uma emenda sugeria aditar parágrafo único ao artigo relativo à autonomia, de modo a que o “Poder Público assegura[sse] às instituições de ensino superior os recursos financeiros necessários a seu pleno funcionamento” [Emenda 8A0025-0, de Felipe Mendes (PDS-PI)]. Entendia seu proponente que a “autonomia de que trata o Artigo 8º, (...) deve ser efetivada com a garantia de recursos públicos estáveis, permitindo assim que as instituições de ensino superior possam se dedicar menos às atividades-meio e mais às atividades-fins, ou seja, o ensino, a pesquisa e a extensão”.

Outra emenda pretendia que o caput tivesse a seguinte redação: “o ensino universitário será público e privado”. E que fossem acrescentados parágrafos ao artigo. Um definido que o ensino universitário público fosse “ministrado pelas instituições criadas nos termos da Lei, com autonomia didático-científica, administrativa, econômica e financeira”, obedecendo à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e estando subordinadas ao Ministério da Educação. O seguinte dispunha que o ensino universitário privado fosse “ministrado pelas instituições criadas nos termos da Lei”, obedecendo à LDB, e sob “orientação técnico-pedagógica do Ministério da Educação”. Além disso, propôs-se que as universidades privadas gozariam de “isenção tributária, nos termos da Lei”, podendo “receber subvenções orçamentária dos governos Federal, Estadual e Municipal” [Emenda 8A0090-0, de Costa Ferreira (PFL-MA)].

Entendimento diferente sobre o conceito de autonomia também foi manifesto sob a forma de emenda. Foi proposta a adição de artigo ao Anteprojeto com a seguinte redação: a “Universidade é autônoma em seu direito de auto-governar-se e de ensinar, pesquisar e criar”. Este dispositivo tinha um parágrafo único, definindo que “docentes e discentes têm iguais direitos à liberdade acadêmica” [Emenda 8A0030-6, de Nilson Gibson (PMDB-PE)]. Ao justificar sua proposta, o autor disse que para “evitar a volta dos tempos do arbítrio ou do indesejável patrulhamento ideológico”, seria “preciso que

o texto constitucional” explicitasse “a autonomia universitária, até mesmo como condições para que ela seja plenamente alcançada e respeitada”.

Outras propostas retomaram o posicionamento defendido por entidades ouvidas em audiência pública, no sentido que à autonomia universitária estivesse vinculado o conceito de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Embora tivesse presente nas audiências públicas onde tal princípio fora defendido, o Relator optara por não incluí-lo em seu Anteprojeto, decidindo-se por uma redação concisa que só tratava da autonomia universitária.

Uma das emendas propunha que as “instituições de ensino e pesquisa brasileiras” devessem “ter garantido um padrão de qualidade indispensável” para que fossem “capazes de cumprir seu papel de agente de soberania cultural, científica, artística e tecnológica do país, contribuindo para a melhoria das condições de vida, trabalho e participação da população brasileira”. Em um primeiro parágrafo, dispôs-se que as instituições de ensino superior, e não apenas as universidades, tivessem “plenamente garantida a sua autonomia pedagógica, científica, artística administrativa e financeira”. Em outro que essas instituições fossem “necessariamente orientadas pelo princípio da indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão” [Emenda 8A0240-6, de Roberto Freire (PCB-PE)]. Ao justificar sua emenda, o autor disse que a educação, “pelo seu compromisso com a Justiça Social e com o desenvolvimento científico e tecnológico”, requeria “um processo democrático em sua gestão política e administrativa, para que [pudesse] cumprir com as suas finalidades”.

Dentre todas as emendas apresentadas relativas à educação superior, uma mereceu maior atenção do relator, receber parecer favorável [Emenda 8A0216-3, de Florestan Fernandes (PT-SP)]. O autor apresentou proposta que incorporava os principais aspectos da sugestão trazida à Constituinte pelo Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito e pela ANDES, a principal organização que a concebera.

Nesta proposta, o caput do artigo passaria a ser o seguinte. “As universidades e demais instituições de ensino superior gozam, nos termos da lei, de autonomia didático-científica, administrativa e financeira, obedecidos os seguintes princípios”. Estes estavam dispostos em três incisos. O primeiro definia a “indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão”. O segundo estabelecia “padrão unitário comum de qualidade, indispensável para que cumpram seu papel de agente da soberania cultural, científica, artística e tecnológica do País”. E o terceiro firmava a “gestão democrática, através de critérios públicos e transparentes, com participação de docentes, alunos e funcionários e representantes da comunidade na escolha dos dirigentes”.

Segundo o autor, sua emenda acolhia o que era “essencial no dispositivo do anteprojeto, acrescentando-lhe a enumeração dos atributos que [definiam] substancialmente o sentido e os requisitos de autonomia universitária”. Ao emitir seu parecer, o Relator João Calmon observou que “a simples enunciação do princípio da autonomia universitária [era] suficiente para a nossa tradição constitucional”. Entretanto, “pela clareza e síntese do texto, [deixaria] o assunto à decisão deste Órgão”. Nesse sentido, posicionou-se pelo acolhimento parcial da emenda.

O Substitutivo do Relator foi apresentado no dia 22 de maio de 1987, durante a 33ª Reunião da Subcomissão VIII A, tornando-se assim o documento de referência para a votação. De todas as emendas relativas à educação superior, apenas a do constituinte

Florestan Fernandes foi incorporada ao texto. As alterações em relação ao Anteprojeto inicial foram as seguintes. No *caput*, estendeu-se às “demais instituições de ensino superior” a autonomia que antes só era concedida às universidades. E foram acrescidos três princípios a serem obedecidos: “indissociabilidade do ensino, pesquisa, extensão” (inciso I), “padrão unitário comum de qualidade” (inciso II), e “gestão democrática” (inciso III).

No dia 23 de maio, a Subcomissão da Educação, Cultura e Esporte realizou sua 33ª Reunião, destinada à votação do Substitutivo do Relator e das emendas destacadas para alterá-lo. Foram apresentados apenas dois destaques relativos ao art. 8º, ambas direcionadas ao inciso III. O primeiro destaque era para votação de emenda do constituinte Agripino de Oliveira Lima (PFL-SP), que pretendia a supressão do inciso. A segunda, de autoria do parlamentar Bezerra de Melo, pretendia aditar a expressão “nas universidades oficiais”, nesse mesmo item, do modo a condicionar as instituições a que se aplicaria o princípio. É importante salientar que não houve outras propostas para alterar o art. 8º, nem destaques para modificação da parte relativa à educação superior.

Como norma regimental, a primeira deliberação foi sobre o Substitutivo, que era votado como um todo, ressalvados os destaques que lhe fossem feitos. O novo texto foi aprovado pela unanimidade dos presentes (dezoito votos favoráveis, nenhum contrário, voto branco ou abstenção). Em seguida, passou-se à votação das emendas destacadas, seguindo a ordem dos artigos do Substitutivo.

Quando a votação chegou ao art. 8º, o primeiro destaque sobre o qual se deliberou foi a emenda supressiva de autoria de Agripino Lima. Seguindo o Regimento, o presidente da Subcomissão indagou ao plenário se algum parlamentar faria a defesa da proposta, mas ninguém se apresentou. Procedeu-se, então, à votação, que resultou em dezesseis votos favoráveis à manutenção do artigo, e apenas dois contrários.

Em seguida, o presidente passou para a próxima deliberação, concedendo a palavra ao constituinte Bezerra de Melo (PMDB-CE), para que fizesse a defesa de sua proposta, pela qual haveria adição da expressão “universidades oficiais” após o termo “gestão democrática”. O parlamentar cearense iniciou sua exposição observando que o art. 8º era uma “cópia fiel” da emenda apresentada pelo constituinte Florestan Fernandes. Para ele, a gestão democrática fazia sentido para as universidades públicas. Porém, para as “empresas privadas de ensino” isso não caberia no contexto da “autonomia universitária”. Ele entendia ser até “perigoso” acolher o “artigo 8º *in totum*”, especialmente o inciso III, “porque cercearia, inteiramente a empresa privada de deliberar, a respeito da nomeação ou não, ou da eleição dos seus dirigentes”. Entendia Bezerra de Melo que se “a empresa, a universidade (sic), desejar, assim o [faria], através dos seus estatutos ou regimentos, por deliberação do seu órgão máximo que é o Conselho Universitário”.

A defesa do Substitutivo do Relator foi feita pelo constituinte Gumercindo Milhomem (PT-SP). O parlamentar petista disse que “a participação de todas as entidades ligadas à área de educação; entidades de professores, entidades de funcionários e entidades de estudantes” nos trabalhos da Subcomissão VIII A era a comprovação da importância de se manter o dispositivo. Para ele, a participação dos agentes da educação, de forma organizada, só poderia ser perigosa para a “empresa que visa o lucro com a educação”, para a “a fábrica de diplomas”. Por isso, não via sentido que o direito de organização fosse concedido “no ensino oficial” e cerceado “na escola particular e empresarial”.

É curioso identificar, nesse debate, o desconhecimento dos constituintes da diferença entre mantenedoras e mantidas. Tanto o defensor da mudança no artigo quanto seu opositor se utilizaram do termo “empresa” para identificar instituições de ensino particulares. Ressalve-se que, à época, as normas legais não permitiam a constituição de mantenedoras educacionais com fins lucrativos.

A emenda aditiva de autoria de Bezerra de Melo foi rejeitada, em votação dividida, por dez votos a oito. Assim, o artigo 8º, na nova redação do Relator e na linha do que propusera Florestan Fernandes, tornou-se o único dispositivo exclusivamente dedicado à educação superior, que integrou o Anteprojeto da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes. Com a aprovação final deste documento, na 35ª Reunião da Subcomissão, realizada no dia 25 de maio, o artigo ficou com a seguinte redação:

Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes (VIII-A)

Anteprojeto – Redação Final

Art. 8º As universidades e demais instituições de ensino superior gozam, nos termos da lei, de autonomia didático-científica, administrativa e financeira, obedecidos os seguintes princípios:

I – indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão;

II – padrão unitário comum de qualidade, indispensável para que cumpram seu papel de agente da soberania cultural, científica, artística e tecnológica do País;

III – gestão democrática, através de critérios públicos e transparentes, com participação de docentes, alunos e funcionários e representantes da comunidade na escolha dos dirigentes.

3.3.2 – Processo na Comissão da Família, Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação

Com o encerramento da fase de subcomissões, as Comissões Temáticas voltaram a se reunir, agora para debater e deliberar sobre os anteprojetos elaborados. A Comissão da Família, Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação foi a primeira a retomar os trabalhos, com a realização de sua 2ª reunião, na manhã do dia 25 de maio de 1987, antes mesmo que a Subcomissão VIII A tivesse entregado seu anteprojeto.

O ritmo de trabalho da Comissão VIII foi intenso, com sessões quase diárias, tendo inclusive sido votado um Regimento Interno para ordenar seu funcionamento e elaborado um calendário de atividades. Inicialmente, questões oriundas da Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação (VIII-B) predominaram nos debates. A principal delas era a proposta de criação do Conselho Nacional de Comunicação que teria, dentre outras atribuições, regular as concessões de rádio e TV. À época essas concessões eram um importante recurso que o governo Sarney utilizava para barganhas políticas e angariar apoio.

Embora, sob o ponto de vista das políticas públicas, a questão educacional fosse a mais relevante no âmbito da Comissão VIII, ocupou, ao longo dos trabalhos, um espaço menor nos debates. Em grande medida, isso ocorreu por conta da preeminência política assumida pelos assuntos afeitos às comunicações¹¹.

A Comissão VIII era presidida pelo senador Marcondes Gadelha (PFL-PB), tendo como 1º e 2º vice-presidentes, respectivamente, os constituintes José Elias Moreira (PTB-MS) e Osvaldo Sobrinho (PMDB-MT). Como relator, foi designado o deputado Artur da Távola (PMDB-RJ).

O anteprojeto da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes começou a ser debatido no dia 28 de maio, nas reuniões da manhã (5ª) e da tarde (6ª). Nesta data, também foi aberto, nos termos regimentais, o prazo para que os parlamentares apresentassem emendas aos anteprojetos elaborados nas subcomissões. Até o término desse prazo, seriam apresentadas 1.047 emendas aos três documentos.

O debate sobre a questão educacional ocorreu na 6ª sessão, que contou com a participação do relator da subcomissão VIII A, João Calmon (PMDB-ES). O representante capixaba destacou quais eram, no seu entendimento, os aspectos mais importantes do texto aprovado no comitê: garantia de ensino fundamental para todos, e destinação de 50% das verbas para o setor fundamental; gratuidade de ensino público em todos os níveis; vinculação de 13% da receita federal e 25% dos impostos estaduais e municipais para a educação; criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento da Educação; liberdade de ensino para a iniciativa privada, sendo proibido o repasse de verbas de verbas públicas para criação e manutenção de entidades de ensino particular.

As três reuniões subseqüentes da Comissão foram ainda destinadas ao debate dos anteprojetos das subcomissões. As questões mais disputadas decorriam do relatório da subcomissão de Ciência e Tecnologia e das Comunicações. No campo da educação, a destinação das verbas públicas para o ensino público era o tema mais polêmico. Embora não estivesse determinado pelo Regimento, a Comissão VIII realizou audiências públicas. Foi justamente em uma delas, realizada no dia 4 de junho com a presença do ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães, que ocorreu um dos momentos mais tensos dessa etapa dos trabalhos constitucionais. A polarização existente na Comissão em torno do tema acirrou-se após o intenso debate entre o ministro e o relator Arthur da Távola.

Embora não fossem numerosas, é importante apresentar algumas das emendas oferecidas ao anteprojeto da subcomissão VIII A, que tinham a educação superior como objeto. O constituinte Agripino de Oliveira Lima (PFL-SP), por exemplo, elaborou emenda para modificar o inciso III do art. 8º do anteprojeto, o qual abordava a gestão democrática. Com a emenda 800108-5, o parlamentar pretendia desdobrar o inciso III em dois, com a seguinte redação: “gestão democrática e acessível ao conhecimento público” (inciso III); e “participação dos professores, alunos, funcionários e representantes da comunidade no processo de escolha dos dirigentes das instituições oficiais” (inciso IV).

¹¹ O Ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães, além de importante liderança do PFL, era um dos principais agentes de sustentação do governo Sarney, fazendo uso, para tanto, dos recursos de seu ministério, dentre os quais o da concessão de rádio e TV. A Assembléia Nacional Constituinte, especialmente nos assuntos de interesse de sua pasta, tornou-se um palco para disputa política com setores do PMDB e da oposição.

Em sua justificativa, o pefelista ressaltou que o dispositivo original contemplava “duas proposições (o tipo de gestão e o processo de escolha dos dirigentes universitários)”, sendo justificado o desdobramento para dar “linguagem mais clara e acessível ao público”. Para ele, o novo inciso III disporia sobre a “permeabilidade de que se deve revestir a administração universitária”. E o inciso IV trataria da participação da “comunidade universitária e em geral no processo de escolha de seus dirigentes, mas **somente em relação às instituições oficiais**, tendo em vista o investimento público” (grifo nosso).

O inciso III também foi objeto de uma emenda supressiva, de autoria do deputado Octávio Elísio (PMDB-MG). Segundo ele, a gestão democrática já estaria prevista em outro dispositivo, “cabendo à legislação ordinária ou complementar detalhar a gestão e direção democráticas, para os casos de Universidades Públicas e privadas”.

Sobre a autonomia universitária e das demais IES, como dispunha o anteprojeto da Subcomissão VIII A, também foram apresentadas emendas. O constituinte Arnaldo Prieto (PFL-RS) elaborou a emenda 800390-4, dando condicionando a autonomia ao que definisse a lei. Assim, o *caput* passaria a ter o seguinte texto: “As Universidades e demais instituições de ensino superior gozam, nos termos da lei, de autonomia didático-científica, administrativa e financeira”.

Em direção aparentemente semelhante, mas inovando ao restringir a autonomia às universidades, havia a emenda 800819-1 do constituinte José Moura (PFL-PE): as “Universidades gozam nos termos da lei, de autonomia didático-científica, administrativa e financeira”. O parlamentar pernambucano avançava em sua proposta, ao dispor no parágrafo único que lei complementar regularia “a organização e o funcionamento das Universidades e de mais Instituições de Ensino Superior, assegurando a existência de modelos próprios, propostos nos respectivos Estatutos, a serem aprovados pelos órgãos de Educação competentes”.

Registre-se que foi uma das poucas propostas que flexibilizavam a questão. Segundo José Moura, os princípios dispostos na proposta original eram impróprios, porque unificavam “monoliticamente o sistema, tornando iguais uma pequena Escola isolada, de uma grande Universidade, na essência”. Por isso, eliminando-se a extensão da autonomia a todas as IES, possibilitava-se a “existência de modelos próprios, diferenciados, adaptados às condições regionais, fixados pelo Estatuto e aprovados pelo órgão competente”. Concluía sua justificativa, afirmando que sua proposição trazia um “dispositivo muito mais democrático e simultaneamente muito mais ordenado”.

Também foram apresentadas emendas que buscavam modificar a questão da indissociabilidade. O constituinte Bonifácio de Andrada (PDS-MG) propôs a emenda 800523-1, que alterava os três incisos do artigo 8º. Em lugar da indissociabilidade, a redação do inciso I passaria a ser: “Desenvolvimento do ensino, pesquisa e extensão de forma associada”. Para o deputado mineiro, a palavra “indissociabilidade” seria inadequada e confusa, não ajudando a definir em termos práticos e financeiros a autonomia da universidade, que assim jamais seria conseguida, pois o Estado brasileiro tenderia a repelir toda “espécie de descentralização”.

O deputado Pedro Canedo (PFL-GO) apresentou a emenda 800665-2, com outro objetivo: suprimir o vocábulo “extensão” do inciso I. Para ele, ensino e pesquisa seriam, “realmente, indissociáveis enquanto a Universidade se [predispusesse] para a busca do

saber”. Já a extensão seria “uma decorrência intrínseca da própria essência da instituição universitária”, o que tornava o “vocábulo expletivo”.

Emendas pitorescas também foram apresentadas. O deputado Nilson Gibson (PMDB-PE) propôs que a autonomia fosse definida nos seguintes termos: “a universidade é autônoma em seu direito de auto-governar-se e de ensinar, pesquisar e criar”. Com o parágrafo único, os docentes e discentes teriam “iguais direitos à liberdade acadêmica”. Em sua justificativa, o peemedebista ressaltou que visava a “evitar a volta dos tempos do arbítrio ou do indesejável patrulhamento ideológico”.

É importante destacar que, independente da relevância ou da impropriedade dessas emendas, não houve debate algum no plenário da comissão. De fato, tal como acontecera na fase das subcomissões, cabia ao relator incorporá-las ou não em sua proposta. Ainda que a falta de debates pudesse se justificar pela escassez de tempo e pelo tamanho da agenda, envolta por outras tantas questões, não se pode deixar de registrar esse fato, pois é crucial para entender o rumo que teria o tratamento constitucional da educação superior.

Ultrapassada essa fase de muitas emendas e poucos debates, aconteceu, no dia 9 de junho, a 10ª reunião ordinária da Comissão, quando houve a apresentação do primeiro relatório elaborado por Arthur da Távola. Este salientou o número de emendas apreciadas (1.047), ressaltando que o anteprojeto não era uma obra exclusivamente sua, mas fruto de uma série avanços ocorridos ao longo dos debates nas subcomissões. Seu substitutivo fora composto por 55 artigos, tendo sido feita a leitura em três partes: "Educação, Cultura, Esportes, Lazer e Turismo"; "Ciência e Tecnologia e Comunicações; "Família, Menor e Idoso".

Na leitura do Relatório, Arthur da Távola buscou registrar quais eram os pontos mais polêmicos de cada parte. A educação ocupava os quatorze primeiro artigos, e tinha, na opinião do relator, como ponto polêmico a destinação das verbas públicas para o ensino público. Em seu Substitutivo, optou por abrir a brecha de haver auxílio às entidades filantrópicas e confessionais.

O dispositivo sobre autonomia das instituições de educação superior e sobre a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão sofreu alterações tópicas, mas significativas. Inserido como art. 6º do Substitutivo, em seu *caput* dispunha que as “**universidades** gozam, nos termos da lei, de autonomia didático-científica, administrativa, econômica e financeira” (grifo nosso), devendo ser obedecidos dois princípios. O primeiro era a “indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão” (inciso I). O segundo era o “padrão de qualidade, indispensável ao cumprimento de seu papel de agente da soberania cultural, científica, artística e tecnológica do País” (inciso II).

Em relação ao anteprojeto aprovado pela Subcomissão VIII A, ocorreram as seguintes alterações. No *caput*, suprimiu-se a referência às “demais instituições de ensino superior”, passando o dispositivo a tratar apenas das universidades. O inciso I foi mantido com a mesma redação, que agora se referia apenas às universidades. No inciso II, retirou-se a expressão “unitário e comum”, ficando apenas, como princípio genérico, o termo “padrão de qualidade”. Foi eliminado todo o inciso III, que definia o princípio da gestão democrática, “através de critérios públicos e transparentes, com participação de docentes, alunos e funcionários e representantes da comunidade na escolha dos dirigentes”.

A apresentar seu Substitutivo, o relator Arthur da Távola justificou sua decisão, da seguinte forma. “Estes são princípios que concentram um pouco mais, na redação, o que estava no anteprojeto da Subcomissão. Ali, havia uma especificidade um pouco maior, que aqui foi concentrada num texto um pouco mais sucinto”. É importante registrar que, a despeito dessa sucinta modificação ter sido significativa, não houve debates sobre o tema na Comissão, nem maiores contestações à decisão do Relator.

Comissão da Família, Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação (VIII)

Substitutivo do Relator

Art. 6º As universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia didático-científica, administrativa, econômica e financeira, obedecidos os seguintes princípios:

I – indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão;

II – padrão de qualidade, indispensável ao cumprimento de seu papel de agente da soberania cultural, científica, artística e tecnológica do País.

O Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte estabelecia que, após a apresentação do Substitutivo do relator da Comissão Temática, era aberto prazo para que os parlamentares fizessem novas emendas. Entre os dias 8 e 10 de junho, foram elaboradas 874 emendas ao texto do relator. Como realçado acima, dado o reduzido debate no plenário da comissão sobre a educação superior, as emendas oferecidas servem como um indicador dos interesses e idéias mobilizados em torno do setor. Reitere-se, contudo, que a educação superior não foi um tema dominante no âmbito da Comissão VIII.

Algumas emendas repetiam propostas que não haviam sido aceitas pelo relator. Outras visavam a modificar o primeiro Substitutivo apresentado, inclusive para retornar dispositivos de fase anterior.

O deputado Álvaro Valle (PL-RJ), pela emenda 8S00608-6, propôs que o art. 6º tivesse a redação simplificada para: as “universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia didática científica, administrativa, econômica e financeira”. Segundo o parlamentar, com a supressão dos incisos não haveria “restrições à autonomia da universidade”. Já o deputado José Maria Eymael (PDC-SP), com a emenda 8S0782-1, propôs aditar ao *caput* do art. 6º, “após a palavra ‘universidades’, a expressão ‘e outros estabelecimentos de nível superior’”, retornando à redação aprovada pela Subcomissão VIII A. Em sua justificativa, afirmou que a modificação revestiria a norma constitucional do princípio de isonomia, isto é, a autonomia seria para todas as instituições de educação superior.

O constituinte Hermes Zanetti (PMDB-RS), que presidira a Subcomissão VIII A, propôs, com a emenda 8S00671-0, o retorno do inciso III ao art. 6º: “gestão democrática, através de critérios públicos e transparentes, com participação de docentes,

alunos e funcionários e representantes da comunidade na escolha dos dirigentes”. Proposta similar (emenda 8S00634-5) foi sugerida pelo deputado Jorge Hage (PMDB-BA). Ambos justificaram suas emendas, argumentando que a gestão democrática era uma conquista dos movimentos docentes, de servidores e dos estudantes. Para Zanetti, tendo sido já realizada nas universidades públicas, seria uma “uma importante luta especialmente nas universidades privadas”.

O constituinte Jamil Haddad (PSB-RJ) propôs a emenda 8S0714-7, adicionando um novo artigo ao Substitutivo. Se aprovada, a “admissão, promoção e demissão de professores em universidades públicas e privadas, fundações, autarquias e unidades isoladas [seria] atribuição exclusiva do colegiado de seus docentes”. Na justificativa, o parlamentar fluminense argumentou que “mais de 70 por cento das matrículas [pertenciam] a universidades privadas ou escolas isoladas particulares”, sendo geridas por “verdadeiras empresas comerciais”. Por isso, entendia que o regime “que [justificava] a universidade pública, a autonomia docente”, fosse estendido ao ensino privado. Para ele, o tratamento diferenciado só beneficiaria a “comercialização do ensino, responsável pela sua baixa qualidade”.

Dentre as emendas apresentadas, houve quem propusesse a extinção do exame vestibular – emenda 8S0062-2 de José Maurício (PDT-RJ). Quem defendesse a transferência do ensino universitário para os Estados – emenda 8S0029-1 de Osvaldo Coelho (PFL-PE). Solicitação para a instituição de ensino noturno regular nas universidades para o aprimoramento técnico-profissional de quem trabalha – emenda 8S0241-2 de Maurício Nasser (PMDB-PR). E que o Conselho Federal e os Conselhos Estaduais de Educação tivessem representação das “organizações representativas de professores, de estudantes universitários e secundaristas, de funcionários da Universidade e da comunidade científica” – emenda 8S0473-3 de Aldo Arantes (PCdoB-GO).

No dia 12 de junho, aconteceu a 4ª reunião extraordinária da Comissão VIII. Nesse encontro, o relator Arthur da Távola apresentou um novo Substitutivo, elaborada a partir de emendas dos constituintes ao seu projeto anterior. Uma vez que o prazo regimental era pequeno, 48 horas, o relator procurou salientar o pouco tempo que teve para analisar um volume expressivo de proposições, dar seu parecer e elaborar uma nova proposta. Ressalte-se que, no que condiz à educação superior, não houve mudanças entre os textos.

Em sua exposição, o Arthur da Távola observou que havia uma questão central no tema educacional: “a de destinação das verbas públicas para a escola pública”. Entendia o relator que não se tratava de considerar a “escola pública melhor, mais importante, superior”. Embora fosse, por sua natureza, a única que poderia realizar, “em plenitude, o ideal republicano” de educação para todos, não se deveria, com tal destinação, tal prioridade, “prejudicar o ensino privado de boa qualidade”. Para ele, o setor privado vivia uma “disjuntiva terrível”, pois o ensino de boa qualidade acabava “sendo levado a ficar na mesma posição do ensino puramente mercantil”. E o último é que seria “o principal responsável, pela dificuldade do desenvolvimento do processo educativo”. Segundo o relator, a novo texto não abria “mão da disposição fundamental da destinação da verba pública para a escola pública” e não dificultava “o funcionamento de escolas comunitárias ou filantrópicas”.

O debate desse segundo Substitutivo foi tumultuado, por conta da polêmica em torno do tema das comunicações, o que prejudicou a discussão sobre outras questões. Além disso, a apresentação do segundo Substitutivo trouxe dúvidas sobre o processo de deliberação, o que abriu caminho para que os opositores da proposta do relator criassem dificuldades procedimentais.

A apresentação do novo Substitutivo não melhorou o ambiente na Comissão da Família, Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, que entrou em processo gradativo de polarização e de acirramento dos ânimos. No dia 13 de junho, durante a 5ª reunião extraordinária, o Substitutivo foi submetido à deliberação dos parlamentares. Depois de tumultuado debate, o texto foi colocado em votação, sendo rejeitado por 37 votos contra 26. A rejeição do Substitutivo acirrou de tal maneira o conflito no plenário da Comissão VIII, que se expandiu para as galerias, obrigando a interrupção da sessão.

Após intensa discussão sobre procedimentos para deliberação, decidiu-se colocar em votação o primeiro Substitutivo. Pelo mesmo placar da votação anterior, 26 sim e 37 não, a matéria foi rejeitada, causando nova interrupção da sessão. Com a retomada dos trabalhos, os ânimos não serenaram. O presidente da Comissão, Marcondes Gadelha, propôs que fossem votadas as emendas apresentadas ao Substitutivo, para que houvesse um texto. E ameaçou: “se o relator não aceitar fazer o relatório, a partir das emendas, eu designarei outro relator”. As palavras do presidente da Comissão foram o estopim de um grande conflito, no plenário e nas galerias, que provocaram a suspensão da reunião, até o dia seguinte.

No início da tarde do dia 14 de junho, os trabalhos foram retomados. Segundo o presidente da Comissão, a reunião estava destinada à votação das emendas e dos destaques que tinha preferência para deliberação. O grupo que apoiava o relator decidiu por obstruir a sessão, evitando que houvesse deliberação. Novo tumulto tomou conta do plenário, prejudicando o andamento dos trabalhos.

O relator Arthur da Távola lamentava que apenas cinco assuntos eram entraves ao entendimento: verbas públicas para o ensino público; reserva de mercado; monopólio dos serviços postais, telegráficos e de telecomunicações; censura; e criação do Conselho Nacional de Comunicações - esta a questão mais controversa. Mas já não havia espaço para o entendimento, e a Comissão VIII encerraria seus trabalhos sem que houvesse aprovado um anteprojeto sobre os temas de sua competência. Foi a única Comissão Temática a não enviar um documento para a Comissão de Sistematização.

3.3.3 – Processo na Comissão de Sistematização

A Comissão de Sistematização foi formalmente instalada no dia 9 de abril de 1987, tendo, como função precípua, a elaboração do Projeto de Constituição que, ao consolidar o trabalho das Comissões Temáticas, serviria como base para discussão e deliberação pelo Plenário da Constituinte. Diante da necessidade de se adequar a representatividade do comitê ao peso respectivo de cada partido, o quorum da Sistematização foi aumentado de 89, como previsto originalmente nas normas regimentais, para 93 componentes.

Para o cargo de relator, foi indicado o deputado Bernardo Cabral (PMDB-AM), que vencera o senador Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP) e o deputado Pimenta da

Veiga (PMDB-MG) em disputa interna do partido. Cabral exerceria a função até o fim da Constituinte, tendo contado com o apoio de um colegiado de relatores adjuntos para realizar o trabalho. A Comissão de Sistematização também elaborou um Regimento Interno para organizar seus trabalhos, o qual foi aprovado na 8ª reunião ordinária, realizada em 10 de junho de 1987.

No dia 17 de junho, chegaram à Sistematização, os sete anteprojetos das Comissões Temáticas, sendo a Comissão da Família, Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação a única a não ter encaminhado um texto. Em conformidade com o disposto no Regimento Interno da Constituinte (art. 19), o Regimento da Sistematização estabelecia (art. 23) um prazo de dez dias para que o relator apresentasse um “relatório fundamentado, concluindo por Anteprojeto de Constituição”. No caso da Comissão VIII, Bernardo Cabral teve que elaborar um texto, a partir de conversas com os relatores das etapas anteriores (Arthur da Távola e João Calmon).

Em 26 de junho, cumprindo o prazo regimental, foi apresentado o primeiro anteprojeto da Sistematização. Composto por 501 artigos, o documento, na verdade, apenas reunia formalmente os anteprojetos das Comissões Temáticas. A existência de incompatibilidades entre os diferentes textos, a constatação de que havia inconsistências técnicas em algumas normas, e o caráter polêmico de alguns dispositivos geraram forte reação ao texto que ganhou a alcunha de “Projeto Frankenstein” de setores à direita.

O relator Bernardo Cabral, ao enviar o anteprojeto ao presidente da Sistematização, Afonso Arinos, salientou que a competência da Comissão tinha um “caráter multifacetado”, e que era “farto e opulento o material que lhe [fora] encaminhado”. Em sua função de sistematizar os textos anteriores, e “tendo em mente os grandes segmentos do Direito Constitucional”, optara “por abraçar o critério de ordenação que esteve presente na própria ordenação e enunciação seriada das Comissões Temáticas”.

Quanto à ausência de anteprojeto da Comissão VIII, Cabral observou que “preferiu adotar alternativa que não suprimisse ou mutilasse o amplo debate que a matéria mereceu”. Assim, buscou “aproveitar, ao máximo, os trabalhos da referida Comissão, abrindo-se a possibilidade agora, nesta Comissão de Sistematização, da formulação de emendas que efetivamente [pudessem] traduzir a vontade popular, se divergentes do que ora se [consignava]”.

Registre-se que, nesse primeiro anteprojeto, a questão educacional foi tratada no Capítulo III “Da Educação e Cultura” do Título IX “Da Ordem Social”. Embora o relator tenha ressaltado que procurara seguir o ordenamento dados pela distribuição dos assuntos nas Comissões Temáticas, houve uma junção das questões tratadas na Comissão VIII com partes da Comissão VII, como saúde, seguridade, meio ambiente, minorias.

O Capítulo III era formado por 23 artigos (do art. 377 ao art. 399), e incluía temas sobre educação, cultura e desporto. A questão educacional respondia pela maioria dos dispositivos (do art. 377 ao art. 389), embora houvesse apenas um artigo que versasse exclusivamente sobre educação superior (art. 382). Cumpre salientar que este dispositivo reproduzia literalmente o que fora proposto pelo relator da Comissão VIII, em seu segundo Substitutivo. Assim, mantinha-se o suposto da autonomia apenas para as universidades, que se sujeitariam a dois princípios: indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão; padrão de qualidade.

O primeiro anteprojeto foi debatido durante três sessões, realizadas em dias subseqüentes, 6ª e 7ª reuniões extraordinárias (30 de junho e 1º de julho), e na 9ª reunião ordinária (2 de julho). Na última data, vencia o prazo regimental para apresentação de emendas, tendo sido encaminhadas um total de 5.624.

Na reunião de 30 de junho, iniciou-se, no âmbito da Sistematização, o debate sobre educação. Tal como ocorrera no contexto da Comissão VIII, a questão da utilização das verbas públicas permanecia como um assunto polêmico. Sobre o capítulo elaborado por Bernardo Cabral, o deputado Octávio Elísio (PDMB-MG) observou que o relator procurou “seguir o documento que foi produto da negociação que naquela comissão se desenvolveu entre os dois grupos em que ela se dividiu”. Nesse sentido, a questão do uso das verbas públicas foi tratada em uma perspectiva mais próxima da que defendiam os opositores à tese da exclusividade de sua destinação às instituições públicas.

Presente na sessão, o deputado Arthur da Távola (PDMB-RJ), ao se manifestar como relator da Comissão VIII, expôs algumas das raízes do debate e do antagonismo existente nesse tema. Para ele, era necessário “em primeiro lugar, fazer uma distinção bem clara entre o ensino de natureza confessional, filantrópica e comunitária e o ensino privado de natureza puramente empresarial”. Existiria entre ambos uma distinção importante, tanto do ponto de vista filosófico quanto político. Isso porque ele entendia que o ensino confessional passara por profundas transformações, desde a polarização ocorrida, em 1959, quando fora “discutida e votada a Lei de Diretrizes e Bases”. Segundo seu relato, foi “Santiago Dantas, na sua sabedoria, quem estabeleceu, naquele momento, o texto chamado de ‘conciliação’”.

Segundo Távola, após 1964, “passamos a viver uma dupla ditadura neste País, a ditadura do capital, instrumentada diretamente pelo Estado autoritário”. E “este processo provocou um esvaziamento gradativo e crescente da escola pública, com o empobrecimento de sua qualidade”. Para o deputado peemedebista, a “escola pública de um estado democrático é, por essência e natureza, a escola democrática, a escola que contém dentro de si pluralidade do real, a composição heterogênea da sociedade na própria posição dos professores”.

Colocada sob perspectiva histórica, Arthur da Távola via mudanças “daquela luta de 59 para a discussão de hoje, na Constituinte de 1987”. De um lado, as escolas confessionais, notadamente as ligadas à cristandade, passaram por profundas transformações, estando hoje engajada “diretamente em uma luta de transformação social”. Por outro lado, surgiu, “nesses últimos 25 anos, outro tipo de escola privada, pequena parte de boa qualidade e enorme parte de má qualidade, os chamados balcões de ensino, que se beneficiaram da fuga dos recursos para a escola pública”. Para Távola, foram criadas “instituições tão poderosas que chegaram a transformar, por exemplo, a estrutura profunda do ensino médio”.

Em termos conceituais, Arthur da Távola entendia que “escola pública é aquela que representa a pluralidade do social, que pode ser mantida pelo Estado ou por outras formas de organização”. Assim, a “única forma de atingir a todos [seria] a da escola pública, porque ela é, por natureza, gratuita, universal e leiga”. E concluía seu raciocínio da seguinte forma: essa “outra escola, a escola confessional, a escola comunitária e a escola filantrópica, desde que provado o seu teor não lucrativo, mereceriam o amparo da autoridade pública”.

A exposição do relator Arthur da Távola expressa um entendimento sobre a educação superior que era comum a parcela considerável dos constituintes de 1987-88, notadamente aqueles então denominados de “progressistas”, ou seja, situados do centro à esquerda do espectro político. De uma forma geral, responsabilizava-se o regime militar pelo enfraquecimento da educação pública como um todo, e não apenas a de nível superior. Alguns atribuíam o fato ao descaso ou à atribuição de prioridades a outras áreas. Outros julgavam ter sido fruto de uma estratégia deliberada de desmobilização política e de transferência, pela ausência de ação direta estatal, de responsabilidades e recursos para o setor privado.

A clivagem “público X privado”, de fato, apresentava nuances. Como Távola expôs em seu discurso, vários agentes educacionais identificavam aspectos positivos na atuação de parcela do setor privado, notadamente as escolas confessionais “ligadas à cristandade”, que aliariam compromissos de transformação social com ensino de qualidade. Reitere-se que, no nível superior, qualidade era associada à pesquisa, mormente na pós-graduação *stricto sensu*, a qual seria completada pela extensão, entendida como capacidade de intervenção social e de retorno (“feedback”) à sociedade. Seguindo tal raciocínio, à outra parcela do setor privado sobrava a pecha de “balcões de ensino”.

Em seu discurso na Sistematização, ao tratar das universidades, Arthur da Távola, ressaltou o trabalho das escolas confessionais. Segundo ele, o “grande problema de escolas importantes de nível universitário, como a Pontifícia Universidade Católica, algumas universidades metodistas de boa qualidade, que há no País, é que o investimento em pesquisa, no nível superior e no nível de pós-graduação, é hoje um investimento de tal porte que se torna inviável”. E continuou: “não há mais na universidade brasileira, na era tecnológica, aquela antiga relação custo e aluno, mensalidade e rendimento da atividade, pelo menos para funcionar”.

Arthur da Távola salientou que o “o que as PUCs, por exemplo, investem em pesquisa é algo muito sério e muito além da sua capacidade de absorver”. E “as pesquisas realizadas pelas universidades são fundamentais para o desenvolvimento econômico do País”. Por isso, no capítulo “Da Ciência e Tecnologia”, foi previsto o “auxílio a esse tipo de atividade da universidade que leva o pesquisador para estudos em outros Estados, porque o País não se pode dar ao luxo de ter centros de pesquisa diferenciados em todos os Estados – há poucos centros de pesquisa – ou fora do Brasil”. E concluía afirmando que cabe ao Poder Público “discernir o que é idôneo do que não é idôneo”.

Entrando no debate, o deputado Eraldo Tinoco (PFL-BA) argumentou sobre a polêmica entre ensino público e privado. Representante da corrente de centro-direita, Tinoco aquiescia com alguns dispositivos do anteprojeto relativos à educação superior. Para ele, a definição de universidades era apropriada, pois “o ensino, a pesquisa e a extensão são princípios indissolúveis”. Segundo o parlamentar baiano, não se podia “falar em pesquisa científica, em desenvolvimento tecnológico, no ensino universitário, dissociando-se da função de ensino”. Realçava, porém, que no primeiro texto apresentado vedava-se a “aplicação de recursos públicos, até mesmo para a bolsa de estudo, para o apoio ao ensino em universidades, quando o aluno carente necessitar desse apoio”.

Embora representasse outro pólo do espectro político, Eraldo Tinoco endossava a concepção predominante de que educação superior, para a Constituição, é sinônimo de

universidade. Assim, reiterava que o “desenvolvimento tecnológico, em universidade, só se pode fazer através da conjugação desses três princípios: do ensino, da pesquisa e da extensão, que não podem estar dissociados”. A divergência só aparecia quanto ao uso de recursos públicos. Para o pefelista, deveria haver uma remissão quanto à aplicação exclusiva desses recursos no ensino público, abrindo-se exceção para os “casos previstos no artigo mencionado”, o da indissociabilidade. Embora o ensino superior privado fosse majoritariamente desenvolvido em instituições não universitárias, nas quais havia maior demanda por bolsa de estudos, para ele tal exceção “resolveria o assunto”.

No dia 7 de julho de 1987, terminava o prazo regimental para que o relator concluísse seu parecer. Havia sido apresentadas 5.624 emendas ao então chamado “Projeto Frankenstein”, das quais 977 foram consideradas como emendas de adequação. Dado o desajuste desse primeiro texto, as lideranças partidárias decidiram que apenas estas últimas emendas deveriam ser apreciadas pelo relator, ficando as chamadas “emendas de mérito” para etapa subsequente.

A fim de cumprir o Regimento, o relator, mediante ofício, encaminhou um Projeto de Constituição à Comissão de Sistematização, a qual o aprovou, preliminarmente e sem discussão. A apresentação pública desse documento aconteceu no dia 14 de julho. Conhecido como “Projeto Zero”, o texto foi composto por 496 artigos, tendo sido o marco inicial para a apresentação e discussão de novas propostas. No que diz respeito à educação superior, manteve-se o mesmo dispositivo da versão anterior, agora renumerado como art. 377, o qual reproduzia o segundo substitutivo do relator da Comissão VIII.

Comissão de Sistematização

“Projeto Zero”

Art. 377 - As universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia didático-científica, administrativa, econômica e financeira, obedecidos os seguintes princípios:

I – indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão;

II – padrão de qualidade, indispensável ao cumprimento do seu papel de agente da soberania cultural, científica, artística e tecnológica do País.

Após a apresentação do Projeto Zero, começou a correr o prazo regimental de 40 dias para debate em plenário. Igualmente, nos termos regimentais, iniciou-se o prazo de 30 dias para a apresentação das emendas dos constituintes, e também das chamadas emendas populares. Estas foram uma das inovações do processo constituinte de 1987-88, o qual permitiu que propostas subscritas por, no mínimo, 30 mil eleitores, e apresentadas em listas organizadas por, pelo menos, três entidades da sociedade civil

pu dessem ser apresentadas diretamente à Sistematização. Terminado o prazo, em 13 de agosto, foram recebidas 20.791 emendas, sendo 122 emendas populares, as quais deveriam ser defendidas na Comissão até o dia 4 de setembro.

Pelo Regimento Interno, no dia 23 de agosto encerrava-se o período de discussão, abrindo-se um prazo de 25 dias para que o relator da Sistematização apresentasse parecer sobre as emendas. Como ocorrera antes, o debate sobre educação no âmbito da Constituinte foi escasso, sobressaindo a contraposição entre ensino público e privado, notadamente quanto ao uso de verbas públicas. Assim, tal polêmica tomou conta do Plenário da Assembléia durante a 136ª sessão extraordinária, realizada em 13 de agosto, na qual os parlamentares presentes debateram a questão educacional. Basicamente, foram repetidos argumentos utilizados na fase de comissões, e pouco se falou especificamente sobre a educação superior.

Um recurso para se apreender os interesses envolvidos é o de se analisar as emendas apresentadas, como feito em seção anterior do presente texto. É importante salientar que parte das emendas reproduzia propostas apresentadas em fases antecedentes. Por exemplo, o senador Jamil Haddad (PSB-RJ) apresentou emenda aditiva (Emenda CS00S46-S) propondo que a “admissão, promoção e demissão de professores em universidades públicas e privadas, fundações, autarquias e unidades isoladas, é atribuição exclusiva do colegiado de seus docentes”, como já fizera para a Comissão VIII (Emenda 8S0714-7). O deputado Álvaro Valle (PL-RJ) repetiu emenda antes oferecida (Emenda 8S00608-6), suprimindo os incisos do art. 377 e modificando o caput que passaria a ter a seguinte redação: “As universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia didática científica, administrativa, econômica e financeira”.

Também é interessante destacar que algumas emendas apresentadas tinham a mesma redação, o que indicava a ação de grupos organizados mobilizando os constituintes para defesa de suas propostas. Um grupo de parlamentares apresentou emenda propondo substituir a redação do *caput* do art. 377 pela seguinte: “As instituições de ensino superior gozam, nos termos da lei, de autonomia didático-científica, administrativa, econômica e financeira, obedecidos os seguintes princípios (...)”. Vários constituintes apresentaram emendas com tal teor: Feres Nader PDT-RJ (Emenda 1P00461-6); Fábio Raunheitti PMDB-RJ (Emenda 1P00481-1); Salatiel Carvalho PFL-PE (Emenda 1P00561-2); Darcy Pozza PDS-RS (Emenda 1P00858-1); Arnaldo Prieto PFL-RS (Emenda 1P00921-9); Victor Faccioni PDS-RS (Emenda 1P01709-2); Carrel Benevides PMDB-AM (Emenda 1P01768-8); Paulo Marques PFL-PE (Emenda 1P02442-1); José Tinoco PFL-PE (Emenda 1P02465-0); Antônio Carlos Konder Reis PDS-SC (1P03125-7); Áureo Mello PMDB-AM (1P03503-2); Agripino de Oliveira Lima PFL-SP (1P06217-9). Registre-se que até a justificativa, quando não idêntica, foi similar. Muitos assim se expressaram: “como redigido no anteprojeto, o artigo se choca com o previsto no art. 381. Por outro lado, o ensino superior não está todo organizado em universidades, predominando o número de instituições e faculdades isoladas”. Em resposta a essas emendas, o relator Bernardo Cabral emitiria um mesmo parecer, pela rejeição, nos seguintes termos: “autonomia é um atributo histórico das universidades, não cabendo estendê-lo às instituições isoladas”.

Cumpra observar que esses parlamentares tinham não apenas um perfil à direita do corpo constituinte. Alguns eram mantenedores de instituições privadas de educação superior, o que explica o interesse em estender o dispositivo da autonomia universitária

aos estabelecimentos isolados de ensino superior. Registre-se, porém, que a proposta apresentada mantém os princípios da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (inciso I) e do padrão de qualidade (inciso II), ambos originários da agenda dos grupos de interesse vinculados ao ensino universitário público.

Em 26 de agosto de 1987, o relator Bernardo Cabral apresentou seu Primeiro Substitutivo, o qual reduzia o total de artigos para 374, dos quais 305 nas disposições permanentes e 69 nas disposições transitórias. A educação superior passou a ser tratada no art. 278, que teve sua redução alterada, com a supressão dos dois incisos que condicionavam a autonomia universitária a dois princípios. Tal redação não ocorrera nas fases anteriores, mas já fora objeto de emendas, como, por exemplo, uma do deputado Álvaro Valle e outra de Bezerra de Melo (PMDB-CE).

Comissão de Sistematização

Primeiro Substitutivo do Relator

Art. 278 - As universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia didático-científica, administrativa, econômica e financeira.

Com a entrega do Primeiro Substitutivo, foi aberto novo prazo, em 31 de agosto, para a apresentação de emendas. Nesse mesmo período, iniciou-se também a defesa das 122 emendas populares que foram apresentadas diretamente na Comissão de Sistematização, dentre elas propostas relativas à educação.

No dia 1º de setembro de 1987, por ocasião da 15ª Reunião Ordinária da Sistematização, foram debatidas quatro emendas populares sobre educação. Duas trataram da questão mais polêmica: ensino público x privado. E duas sobre ensino religioso, uma defendida por grupos evangélicos e outra por católicos.

Quanto ao primeiro tema, havia a Emenda Popular nº 49, versando sobre “Ensino Público e Gratuito”, que foi apresentada por Tomaz Wonghon, presidente da Confederação dos Professores do Brasil. E, em contraposição, a Emenda Popular nº 83, que foi defendida por Roberto Geraldo de Paiva Dornas, presidente da Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN).

A Emenda Popular nº 49 trazia as propostas do Fórum Nacional de Educação na Constituinte, e teve apoio das seguintes entidades: Associação Nacional de Educação (Ande); Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior (Andes); Associação Nacional de Profissionais de Administração e Educação (Anpae); Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (Anpe); Confederação dos Professores do Brasil; Centro de Estudos de Educação e Sociedade (Cedes); Central Geral dos Trabalhadores (CGT); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras (Fasubra); Federação Nacional dos Orientadores Educacionais (Fenoe); Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); Sociedade de

Estudos e Atividades Filosóficas (Seaf); União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES); e a União Nacional dos Estudantes (UNE).

Já a Emenda nº 83, que representava os interesses das escolas privadas, foi também sustentada pela Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino em Brasília, pelo Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino no Estado de Minas Gerais, e pelo Sindicato de Estabelecimento de Ensino de Duque de Caxias. Esta emenda foi subscrita por 40 mil e 920 eleitores.

É importante salientar que no extenso debate ocorrido nessa Reunião da Sistematização, pouco se tratou da educação superior. Apenas na apresentação da Emenda nº 49 a questão foi abordada, e de forma rápida, uma vez que a proposta do Fórum Nacional de Educação na Constituinte reproduzia a agenda do setor público que viera sendo debatida desde as fases anteriores. Assim, um dos dispositivos propostos pelo Fórum tinha a seguinte redação: “As instituições de ensino e pesquisa brasileiras devem ter garantido um padrão de qualidade indispensável para que sejam capazes de cumprir seu papel de agente da soberania cultural, científica, artística e tecnológica do país, contribuindo para a melhoria das condições de vida, trabalho e participação da população brasileira”. Complementarmente ao artigo, havia dois parágrafos: “As instituições de ensino superior terão plenamente garantida a sua autonomia pedagógica, científica, administrativa e financeira” (§ 1º); “As instituições de ensino superior brasileiras serão necessariamente orientadas pelo princípio da indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão” (§ 2º).

No dia seguinte à conclusão da etapa de apresentação das emendas populares, dia 5 de setembro, venceu o prazo para apresentação de emendas ao Primeiro Substitutivo. Foram encaminhadas mais 14.320 emendas, das quais boa parte repetia propostas anteriores. Assim, no âmbito da educação superior, várias emendas propuseram substituir, no art. 278, universidades por “instituições de ensino superior”. Os deputados Darcy Pozza (PDS-RS), Evaldo Gonçalves (PFL-PB), Feres Nader (PDT-RJ), Flávio Palmier da Veiga (PMDB-RJ), José Mendonça de Moraes (PMDB-MG), Osvaldo Sobrinho (PMDB-MT), Paes Landim (PFL-PI), Paulo Marques (PFL-PE), Roberto Vital (PMDB-MG), Salatiel Carvalho (PFL-PE) e Victor Faccioni (PDS-RS), por exemplo, apresentaram a mesma emenda, com igual justificativa. Para eles, a redação do Substitutivo era discriminatória, e desestimularia o funcionamento e a criação de instituições no interior e em cidades pequenas.

Já o senador Néelson Wedekin (PMDB-SC) propôs que, ao lado das universidades, fossem acrescidos os “centros de educação tecnológica” e as “escolas técnicas do sistema federal de ensino” no artigo sobre autonomia. Outra emenda diferenciada foi proposta pelo deputado Maurício Pádua (PMDB-MG). Ele sugeriu a seguinte redação para o *caput* do art. 278: “As universidades, ecléticas ou especializadas, gozam, nos termos da lei, de autonomia didático-científica, administrativa, econômica e financeira”. Em sua justificativa, o parlamentar citou os relatórios do GERES e da Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior, para defender que o status universitário pudesse ser concedido tanto a “universidades clássicas” quanto a “institutos de alto nível”.

Os constituintes Jorge Hage (PMDB-BA) e Gumercindo Milhomem (PT-SP) propuseram emendas, com igual teor, as quais resgatavam o espírito da redação constante do “Projeto Zero”. Nessas propostas, o art. 278 teria o seguinte *caput*: “As

Universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira em relação ao poder público responsável pela sua manutenção ou as respectivas entidades mantenedoras”. Adicionalmente, o parágrafo único restaurava os incisos I e II ao dispor que a “educação superior far-se-á com observância do princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e da garantia de padrão unitário de qualidade”.

O senador Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP) emenda substituindo o art. 278 que passaria a ter a seguinte redação: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão de seus recursos sendo regidas pelo princípio da indissociabilidade entre ensino e pesquisa”. Em relação à tendência que então predominava, o senador paulista suprimiu a extensão do princípio da indissociabilidade.

Outra emenda inovadora, proposta pelo deputado Bonifácio de Andrada (PDS-MG), se aceita criaria um novo tipo de instituição: centro universitário. Através de emenda aditiva, o parlamentar mineiro propôs a inclusão de artigo no Primeiro Substitutivo: “As Federações de Faculdades ou de Escolas Superiores, as Faculdades integradas ou demais cursos superiores que funcionarem administrativamente de forma articulada serão considerados Centros Universitários tendo tratamento semelhante por parte do poder público igual às Universidades, no que couber”.

Na justificativa, Bonifácio de Andrada expôs suas razões. Para ele, a “Universidade no Brasil não pode ser considerada como entidade singular cujos patamares só poderão ser alcançados por grandes construções físicas ou complexos suportes administrativos”. Por isso, via a necessidade de “se criar organismos universitários que se aproximem delas” e que “consigam ter uma integração de estudos e conhecimentos através de sistema administrativo articulado”. Entendia o constituinte que “as federações de escolas e as Faculdades integradas, além de outros centros de estudos, se encontram dentro dessa hipótese e cumpre por isto lhes dar uma condição melhor de funcionamento semelhante às Universidades, sob a denominação de Centros Universitários”.

Vencido o prazo para que apresentasse um parecer sobre as emendas, o Relator Bernardo Cabral decidiu-se pela elaboração de um novo projeto. Em 19 de setembro de 1987, a Comissão de Sistematização recebeu o Segundo Substitutivo do Relator, que continha 336 artigos, sendo 264 nas disposições permanentes e 72 nas disposições transitórias. Segundo Bernardo Cabral, a opção por um novo Substitutivo tinha uma explicação inquestionável. Ela impôs-se “como determinante mesmo dessa nova etapa de trabalho, não apenas a detida meditação sobre as Emendas Populares (até então pendentes da defesa oral), como, ainda, o minucioso exame dos preciosos subsídios trazidos pelos milhares de emendas de meus ilustres pares”.

Nesse novo projeto, a educação superior continuou a ter apenas um dispositivo que lhe era específico, o artigo 239, que trouxe algumas inovações em relação à versão anterior. Em primeiro lugar, foi incluída a expressão “nos termos da lei”, condicionando o *caput*, que tratava da autonomia universitária. Em segundo lugar, o artigo passou a ter dois parágrafos. O § 1º inovava ao dispor sobre a participação das comunidades interessadas no controle da gestão financeira e patrimonial das universidades. O § 2º trazia de volta a questão do princípio da indissociabilidade, mas com nova redação que associava apenas ensino à pesquisa, excluindo-se a extensão, na mesma linha da emenda proposta pelo senador Fernando Henrique Cardoso.