

O princípio da autonomia universitária e as universidades estaduais paulistas: uma breve revisão histórico-bibliográfica

Laercio José Peres dos Santos¹

RESUMO:

O presente artigo foi construído na forma de um ensaio teórico, buscando abarcar de forma histórica o princípio da autonomia universitária, a partir da Constituição Federal de 1988. Para a concretização da proposta de estudos, realizou-se uma pesquisa bibliográfica que conduziu as discussões ao longo das últimas três décadas. Desta forma, são apresentados, de forma geral o contexto brasileiro e, em específico, o modelo paulista e suas características particulares, bem como os desafios e vicissitudes enfrentados na atualidade.

PALAVRAS-CHAVE: ensino superior; autonomia universitária; universidades estaduais paulistas.

¹ Mestrando no Programa de Pós-graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos (PPGGOSP) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Tecnólogo em Gestão de Recursos Humanos (UNIMES, 2015), Bacharel em Administração Pública (Unesp, 2022), Especialista em Gestão e Governança Pública (FOCUS, 2023), Especialista em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas e o Mundo do Trabalho (UFPI, 2023) e Especialista em Direito, Políticas Públicas e Controle Externo (Uninove, 2023). Atualmente, é empregado público permanente na Universidade Estadual Paulista.

1. Introdução

O princípio da autonomia universitária foi consagrado pelo atual ordenamento constitucional brasileiro. Após quase um século de discussões acerca de tal princípio no direito brasileiro, a Constituição Federal de 05 de outubro 1988 acolheu tal previsão em seu artigo 207, conceituando que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (Brasil, 1988a). E, para o Estado de São Paulo, tal princípio é regulamentado pelo Decreto Estadual nº 29.598, de 02 de fevereiro de 1989, que “dispõe sobre providências visando a autonomia universitária” (São Paulo, 1989a), e brevemente estabelecido pela Constituição Estadual de 05 de outubro de 1989, que estabelece em seu artigo 254 que “a autonomia da universidade será exercida, respeitando, nos termos do seu estatuto, a necessária democratização do ensino e a responsabilidade pública da instituição” (São Paulo, 1989b).

Captura-se a atenção do pesquisador ao fato de que os legisladores paulistas foram ágeis ao adotar os dispositivos constitucionais e materializar a autonomia universitária por meio de regulação própria em tão curto espaço temporal, além de determinar um modelo de gestão às universidades estaduais paulistas – Universidade de São Paulo (USP), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp). Reforça-se o interesse por realizar uma investigação devido à questão de que, em leituras preliminares acerca do tema, o modelo paulista é apontado como o precursor e o mais próspero, tendo em vista a determinação de fontes de financiamento, a mobilização política para sua instituição e os resultados alcançados ao longo do tempo. E, entender tal questão, torna-se primordial para interpretar os últimos 30 anos em propostas de pesquisas futuras, com a discussão de diversas pautas progressistas advindas dos anseios sociais e originadas no bojo das reparações históricas e no movimento de inclusão social acolhido pela Constituição Federal, e em um momento de democracia plena e assunção de direitos e de deveres, passando pela sucessão de gestões universitárias e por períodos marcados por disputas políticas e eleitorais nos estratos nacional e estadual, somando-se ainda as intercorrências de crises econômicas que assolaram o país.

Portanto, neste artigo, busca-se discorrer sobre o princípio da autonomia universitária, constituído pelas normas brasileiras, e seus efeitos ao contexto paulista. Em linhas gerais, por meio de pesquisa bibliográfica, apresenta-se a assunção pelo Estado de São Paulo, através de regulamentação própria e posterior previsão na Constituição Estadual, e a formatação de um modelo de gestão para USP, Unicamp e Unesp. Pretende-se percorrer um caminho que demonstre, conforme excertos da literatura, a concepção e o financiamento do modelo paulista, bem como as vicissitudes e os desafios enfrentados após mais de três décadas de vigência.

2. A autonomia universitária a partir da Constituição Federal de 1988

O princípio da autonomia universitária, a partir da Constituição Federal de 1988, está expressa em três dimensões: autonomia didático-científica, autonomia de gestão financeira e

patrimonial e autonomia administrativa. Cada dimensão possui suas especificidades e, para melhor conceituação, são apresentadas de acordo com as contribuições de juristas, de cientistas sociais e de educadores que se dispuseram a debater o assunto. Especialmente, elencam-se as contribuições de Reis (1990), Ranieri (1997; 2005), Mancebo (1998), Alves e Soares (2010), Ferreira (2012), Aguiar (2015), Leher (2019) e Trevisol e Garmus (2021).

Reis (1990), em sua construção histórico-jurídica acerca do princípio ao longo da tradição constitucional brasileira, discorre que a autonomia universitária apresentada pela CF88 não possui limites explícitos no texto constitucional, cabendo apenas a referência de as universidades gozarem de autonomia didático-científica, administração e de gestão financeira e patrimonial. Para tanto, coube à então Consultoria-Geral da República (hoje, a atual Advocacia-Geral da União), por meio do Parecer nº 78, de 15 de dezembro de 1988, esclarecer que:

“(...) A autonomia universitária, qualquer que seja a dimensão em que se projete, objetiva assegurar às universidades em grau razoável e autogoverno, de auto-administração e de auto-regência dos seus próprios assuntos e interesses, sempre sob controle estatal, em função de sua tríplice destinação: o ensino (transmissão de conhecimentos), a pesquisa (produção de novos conhecimentos) e a extensão (prestação de serviços à comunidade)” (Brasil, 1988b).

Pela interpretação do trabalho de Reis (1990), a noção de autonomia universitária não deve ser confundida com a de independência, vistas as limitações aos atos de gestão universitária contidas no ordenamento jurídico brasileiro e, em especial, às competências dos poderes legalmente definidos. Neste contexto, as universidades continuam sob a tutela do Estado, vide o poder de vigilância concedido aos agentes estatais pela CF88 – que prevalece ao princípio de autonomia –, de modo a ter seus atos controlados pelo poder público por meio de processos fiscalizatórios de contas, de reconhecimento de cursos e de autorização de funcionamento, por exemplo. Por conseguinte, a autonomia universitária não é um valor absoluto, havendo outras competências compartilhadas previstas pela CF88 ao Estado e que discorrem sobre o ensino, e nem devendo ser confundido como soberano e desvinculado do ordenamento jurídico brasileiro. E, em que pese a atuação congênere, tal princípio não se aplicaria aos estabelecimentos isolados de ensino superior.

Mas, tão logo constituído o princípio da autonomia universitária no atual arranjo constitucional, coalizões político-empresariais se colocaram em movimento para proceder alterações ao princípio e a outros dispositivos. Leher (2019) apresenta que, capitaneados pelo banqueiro Henrique Meirelles, houve um movimento para aprovação do Projeto de Emenda Constitucional nº 56-B/1991, de forma a promover mudanças no caráter jurídico e visando a desregulamentação da autonomia constitucional concedida às universidades. Dada a conjuntura político-social à época, com greves dos movimentos representativos do ensino superior e o processo de impeachment do então presidente Fernando Collor, e resumido ao curto mandato de Itamar Franco, seu sucessor, tal projeto não prosperou.

Adiante, quando a matéria constitucional de educação foi regulamentada pela Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso,

novas disposições foram impostas à autonomia universitária, pretendendo-se limitar tal princípio. Nina Ranieri (1997), jurista e pesquisadora do direito educacional, ao analisar a então recente regulamentação, apresenta que tal ação, no tocante às universidades públicas, incorria em inconstitucionalidades. A jurista argumenta que "a autonomia universitária é uma garantia institucional que confere exequibilidade ao direito à educação superior, e que, portanto, se insere obliquamente no sistema de direitos humanos" e que tal princípio é benefício à sociedade e ao bem comum, vistas as garantias de acesso e permanência, de gratuidade, de qualidade e de gestão democrática. E que, ao impor futuras legislações sem definir a que serviriam e com certa fragilidade – o denominado estatuto jurídico brevemente discorrido na LDB, com leis ordinárias que seriam instituídas ou tão logo revogadas –, acrescentado à permissão para criação de novas instituições públicas sem uma padronização legal, o que viria a criar estruturas disfuncionais e incompatíveis com as definições constitucionais – que fugiriam aos dispositivos de controle e de responsabilidade –, e propondo formatos administrativos e outros critérios pouco ou nada esclarecidos – como a aferição de qualidade através de avaliações sem a respectiva fundamentação –, a LDB fere a CF88 ao invadir a competência de outras matérias legais. Ranieri (1997), em suma, defende "que a previsão do art. 207 já é suficiente a garantir o atendimento de peculiaridades das universidades, sem necessidade do mencionado estatuto jurídico especial" e que bastaria a regulamentação de cada um dos possíveis sistemas de ensino, como o fez o Estado de São Paulo, no que concerne à autonomia financeira de suas universidades públicas (Decreto nº. 2959/1989).

De fato, a LDB trouxe diversos controles à autonomia. E, além de não haver supressão de trechos dos artigos de seu Capítulo IV, que traz definições sobre a educação superior, vistas as possíveis considerações de Ranieri (1997) no tocante à inconstitucionalidade da normativa, ocorreu a regulamentação dos dispositivos de autonomia no fim da década de 1990, influenciando principalmente o sistema superior de ensino e todo o conjunto de regulação, supervisão e avaliação estatais – para fins de consulta, considerar os Decretos Federais 2.207/1997, 2.306/1997, 3.860/2001, 5.773/2006, todos revogados, e o atual Decreto Federal nº 9.235/2017.

Mancebo (1998) aponta que tal perspectiva de avaliação e de mensuração de qualidade por parte do Estado prosperou na normativa brasileira e afetou a autonomia em razão das reformas que se iniciaram nos anos 1980 e que foram implementadas na esfera federal em meados dos anos 1990, cabendo à LDB grande significado à consecução de um projeto neoliberal. Na análise da educadora, a corrente que defendia a universidade como organização com competências delegadas pelos governos eleitos para operacionalizar as ações políticas, e com avaliações a serviço do controle por parte do Estado, sobrevalece à corrente que defendia a universidade como organização autogestora e com competência para desenvolver projetos políticos próprios, com a avaliação servindo como parâmetro para melhoria. E, no enredo para a Reforma Gerencial, foram propostas ações que promovessem a racionalização de recursos, abrindo espaço à presença e consequente expansão da atividade privada no ensino superior, a adoção de planejamento e de avaliações, com vistas a atingir princípios de qualidade e direcionar as gestões aos resultados, e a flexibilização dos modelos de ensino superior, almejando-se reduzir custos estruturais administrativos e de gestão.

E na transição do século XX ao século XXI, Ranieri (2005) continua a analisar política educacional brasileira em sua perspectiva legal e mantém sua atenção no conflito gerado pelas inúmeras normativas produzidas pelo poder executivo federal. Em suas palavras,

“(...) percebe-se que o Poder Executivo **não tem clara a medida do controle que deve exercer sobre as IES**, atuando mais como seu tutor do que como coordenador da política nacional de educação, ou como articulador dos diferentes níveis e sistemas de ensino. E, se age como tutor, ou não acredita na maioria do sistema ou não quer abrir mão da expansão regulada, como forma de manutenção do poder do Executivo nesta área; ou, mesmo, ambas as hipóteses” (Ranieri, 2005, grifo do autor).

Tais percepções se baseiam em um cenário confuso, pois de um lado ocorre a promoção de novas legislações relacionadas à educação superior, como a Lei Federal nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, que aprova o Plano Nacional de Educação, a Lei Federal nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, a Lei Federal nº 10.973, de 02 de dezembro de 2004, a Lei de Inovação, e a Lei Federal nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que institui o Programa Universidade para Todos (Prouni), ao mesmo tempo que uma reforma do ensino superior se encontrava em execução. E, especialmente o Plano Nacional de Educação, com seus objetivos e metas, levantava dúvidas a como a reforma continuaria, seja pela alteração da Lei nº 10.172/01 ou pela revogação da norma. Ranieri (2005) ainda aponta que o período apresenta grande participação dos interesses privados nas discussões sobre o ensino superior e que o tratamento jurídico dado à autonomia universitária representa um jogo de poder entre o governo federal, grupos de interesse e atores que, em certa medida, desconhecem ou dão pouca importância ao conteúdo jurídico, gerando uma contínua e prolífica alteração de legislação, excetuando-se à discussão o sistema universitário público paulista em razão de sua própria estruturação.

Aprofundando a observação às disputas no período, de modo a explicar as mudanças legislativas e os conflitos legais envolvidos, denota-se o contraste entre os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) e os dois de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010) e suas respectivas plataformas eleitorais, incluindo-se duas propostas de reforma educacional. Enquanto FHC tentou maiores artifícios de controle e de gestão por desempenho, Lula promoveu maior acesso e ampliação da estrutura universitária federal. Todavia, ambos os movimentos se fundamentaram em plataformas liberais, orientados ao mercado e pelos organismos monetários internacionais, o que gerou debates e entraves.

Alves e Soares (2010) apresentam que o projeto de reforma universitária e a rediscussão ao alcance da autonomia nos dois governos de FHC foram capitaneados por seu ministro da educação e coordenador de sua campanha presidencial em 1994, o economista Paulo Renato Souza. FHC, durante a primeira de suas duas campanhas, propunha a educação como um de suas cinco principais metas, buscando um modelo que congregasse o desenvolvimento brasileiro a partir da ciência e tecnologia promovidas em ambiente universitário. De início, em 1995, houve forte interferência do Ministério da Educação (MEC) na elaboração da LDB, na propositura da escolha de reitores via lista tríplice e na fundamentação de instrumentos avaliativos ao sistema universitário brasileiro – buscando

mensurar a eficiência e a qualidade da formação universitária a partir da avaliação de cursos. E inspirados no projeto elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), comandado pelo então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, membros do executivo federal propuseram a mudança de regime jurídico das universidades para a concepção de “Organizações Sociais”, o que foi prontamente rechaçado por representantes da Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES) e da ANDIFES (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior), dado o entendimento de que tal medida desvincularia as universidades federais de sua natureza pública e abriria espaço para que o empresariado ocupasse as estruturas universitárias de gestão, e a pauta acabou não prosperando em 1998. E, a partir de 1999, justificando ser uma proposta de ampliação à autonomia gerencial, orçamentária e financeira, o governo federal propôs executar suas políticas de ensino superior por meio de contratos de desenvolvimento institucional, algo novamente refutado pelas representações e grupos de interesse em virtude das alegadas premissas já estarem amparadas na CF88 e a proposta se apresentar mais como um controle ampliado que uma melhoria à autonomia.

E Ferreira (2012) no balanço das ações, indica que FHC foi conservador em suas tratativas reformistas, dando espaço às pautas e regras mercadológicas, sob a ideia de realização de uma universidade prestadora de serviços. Trazendo um viés economicista à educação, abriu-se espaço à expansão do sistema privado de ensino, nesta ocasião dedicado à massificação da educação superior e a especialização da força de trabalho. Concomitantemente, com a centralização de ações estratégicas no MEC, comandado por Paulo Renato Souza ao longo dos oito anos do governo FHC, viu-se a precarização do ensino público superior e tentativas de cerceamento à autonomia das universidades federais.

Já para o período de governo posterior, Aguiar (2015) aponta que, apesar de uma linha político-ideológica diversa à adotada por FHC, Lula continuou com as políticas de expansão do ensino superior privado. Houveram seguidas trocas de ministros da pasta de Educação, começando com Cristovam Buarque (2003 a 2004), passando por Tarso Genro (2004 a 2005) e se estabilizando com a assunção de Fernando Haddad (2005 a 2012), momento em que os grandes projetos ganharam encaminhamento. Logo em 2003, um grupo interministerial foi posto em ação, dedicando-se a avaliar a situação das instituições federais de ensino superior (IFES), sobretudo do aspecto financeiro e, dentre as vertentes de planejamento, estava a análise da autonomia universitária e a proposta de uma nova reforma universitária – sem que a anterior tenha sido implementada. De forma genérica, foi apresentado um diagnóstico raso que acusava a gestão FHC de desmobilizar as IFES, sem o devido zelo para com os dados e cenários analíticos descontextualizados à realidade, e que conduziria à construção de normativas que resolvessem as incongruências jurídicas – apontadas por Ranieri (2005) –, que regulamentassem a autonomia universitária e que organizassem a participação dos interesses privados no ensino superior.

A despeito da coalizão e das discussões, Aguiar (2015) prossegue que as normativas propostas inicialmente nunca foram votadas, ainda que pretensamente imbuídas de ideias para regulação ao setor privado e acompanhando à tendência internacional de promoção e garantia de acesso ao ensino superior – vistas como positivas pelos analistas. Por outro lado, o sistema de avaliação evoluiu ao contemplar alunos e instituições de ensino – e não apenas cursos como outrora –, criando novos indicadores e métricas de análise. Também foi relativamente positiva a reformulação de políticas de crédito e de financiamento estudantil,

acrescida por novos modelos de concessão de bolsas de estudos, no entendimento do setor privado. Em paralelo, fortes críticas foram dedicadas à primeira mobilização do governo Lula, considerando que foram quatro anos de debates sem a devida previsão ou abordagem de índices mínimos de investimento público atrelados ao PIB nacional por parte do executivo federal e destinados às IFES, o que propiciaria estabilidade financeira e fortaleceria a autonomia. E a expansão de novas universidades e institutos e a respectiva criação de novos cursos de forma precária, isto é, sem os investimentos condizentes, foram entendidas como ações desestruturadas e auferiram críticas, em consequência de maior empenho e visibilidade à expansão privada.

Neste aspecto, Ferreira (2012) conclui que Lula aumentou o repasse de recursos às universidades públicas federais, objetivou novos arranjos jurídicos e ampliou a oferta de vagas no ensino superior em meio à expansão das redes pública federal e privada. Contudo, suas políticas impactaram às custas de métricas quantitativas no curto prazo, sem parametrizar os investimentos em educação superior ou fornecer garantias ao financiamento. No balanço entre os dois presidentes, compreende-se também o cenário conflituoso. Os conflitos surgem do choque de uma gestão coesa em condução, havendo um ministro alinhado à plataforma política durante oito anos e atuando de forma central a construção de um modelo de serviço público, mas que sofre forte pressão da base burocrática, com uma gestão desalinhada em seu início e sem uma predição de cenários coerente, mas que promoveu, em certa medida, políticas sociais de inclusão. Em substituição à mobilização legislativa, em casos como o Plano Nacional de Educação 2001-2020, preferiu-se seguir com o planejamento construído pela gestão anterior e não se apresentou modificações ou correções, delegando ao governo Dilma a proposição de um referencial à educação (o PNE 2014-2024).

E nos últimos anos, a autonomia universitária chegou em seu ponto de maior fragilidade. Ainda que não reconheçam a expansão do ensino superior privado e outras tratativas junto às IFES nos períodos FHC e Lula como possíveis ofensivas à autonomia, e que pode divergir de outros autores, Trevisol e Garmus (2021) relatam que, após a crise política e 2016 e o impeachment de Dilma Rousseff, as alianças que garantiam as políticas educacionais promovidas nas últimas décadas se desfizeram e que as universidades públicas foram condicionadas como alvos de críticas por parte do legislativo federal, acompanhados de parte da imprensa, das mídias sociais e dos órgãos de controle e de justiça. Com propósito difamatório, ataques à autonomia ocorreram sob a narrativa de que tal princípio era um artifício para que gestores universitários escondessem atos de corrupção e promovessem o desvio de recursos públicos. E, como remediação, foram realizadas diversas operações policiais entre os anos de 2016 e 2018, exaustivamente cobertas pela imprensa, e causando claro constrangimento aos gestores, assim como ocorreram diversas ações na justiça contra as universidades, intentando o cerceamento à liberdade de pensamento no decorrer da campanha eleitoral de 2018 – assunto apreciado e pacificado pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

E Jair Bolsonaro (2019 a 2022), quando eleito, passou a interferir nas escolhas dos reitores, indicando candidatos alinhados à sua corrente político-ideológica, e promovendo normativas que visavam alterar as bases da autonomia universitária, de forma intransigente e, por vezes, inconstitucional e com desvio de legalidade – não evoluindo no processo legislativo. Além das tentativas frustradas, como elencaram Trevisol e Garmus (2021), Bolsonaro encaminhou para tramitação o “Future-se”, uma proposta de contrato de resultado

que, em primeira versão, não previa obediência à autonomia universitária, passando depois por modificações e ainda sob apreciação das comissões temáticas do Câmara Federal.

Em face aos desdobramentos das ações políticas, das sucessivas mobilizações para alteração de legislações intrínsecas ao funcionamento do sistema superior e do flerte a intencionalidades inconstitucionais, interpreta-se o período autônomo pós-CF88 como instável. Paira desde os primeiros momentos o subjugar dos interesses privados à instância pública, com a universidade pública como promotora do desenvolvimento de ciência e tecnologia e o empresariado como detentor do mercado de formação superior e grande interessado pelos benefícios do desenvolvimento tecnológico. Posto que o modelo brasileiro de desenvolvimento tecnológico se difira da tendência internacional, com competências delegadas às instituições públicas, soa como incoerente a insistência em tentar dilapidar a estrutura pública de governança, incluindo-se no argumento todas as instâncias da autonomia universitária e as fontes públicas de isenção e de financiamento, pois não há como desenvolver bases tecnológicas sem as bases para planejamento a médio e longo prazo e sem proteção aos interesses ideológicos que, de tempos em tempos, sucedem-se nos ciclos eleitorais e interferem nas pautas nacionais de desenvolvimento social e tecnológico.

3. O prelúdio do caso paulista

A autonomia universitária tem seu marco legal no Estado de São Paulo com a assinatura do Decreto Estadual nº 29.528, de 02 de fevereiro de 1989, pelo então governador Orestes Quéricia. A Constituição Federal de 1988, quase quatro meses antes, havia consagrado o princípio. De maneira tão ágil e efetiva,

"O decreto de 1989 tornou-se um marco no sistema de ensino superior brasileiro por produzir um modelo capaz de sustentar e fortalecer três das maiores universidades de pesquisa do país, respeitando a liberdade de gestão e preservando o ambiente acadêmico da disputa por verbas com outros órgãos públicos e áreas de governo. [...]. Curiosamente, as regras definidas naquele decreto são ainda hoje excepcionais, pois o modelo jamais vicejou fora de São Paulo. Nenhum outro estado adotou princípios semelhantes, tampouco as universidades federais chegaram a gozar de autonomia financeira. Também é notável que a regra se ampare em um simples decreto – cogitava-se que a Constituição Estadual ou a legislação ordinária tratassem do assunto, mas isso não aconteceu" (Marques, 2019).

Marques (2019) noticia que a regulamentação se tratou de um arranjo jurídico e orçamentário, propiciando autonomia a USP, Unicamp e Unesp por meio de reserva legal de percentuais fixos do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) arrecado pelo governo paulista. Suas bases promovem liberdade de gestão e preservação ao ambiente universitário das disputas com outros órgãos públicos e áreas de governo por recursos. A gestão inicial da distribuição às universidades, a respeito da forma de divisão, ficou sob incumbência do Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas (CRUESP),

instância criada em 1986 para fortalecer as ações entre as universidades e para assessorar o governo do estado em assuntos relacionados ao ensino superior. Os valores iniciais representariam 8,4% do ICMS em 1990, passando para 9% em 1992 (na gestão de Luiz Antônio Fleury Filho) e chegando a 9,57% em 1995 (na gestão de Mário Covas).

A decisão pela autonomia universitária na constituição e, de maneira específica, no Estado de São Paulo, foi construída por meio de movimentos de negociação, de pressão e de convencimento às instâncias políticas. A exemplo, cita-se a passagem de que José Goldemberg, reitor da USP entre 1986 e 1990, convenceu o então senador constituinte Mário Covas – de quem possuía proximidade – a retirar a expressão “na forma da lei” do artigo 207 da Constituição Federal, visto que tal adendo prolongaria a discussão à regulamentação e consequente implementação, tal qual ocorreu com outras matérias constitucionais – a exemplo da educação, que demorou oito anos a ser regulamentada por matéria infraconstitucional. Outra razão, desta vez voltada à decisão de Quéricia, foi a conjuntura política e econômica vivenciada nos anos 1980 e que, dentre tantas manifestações sociais, motivou diversas greves universitárias de grandes proporções, fazendo com que o governador assumisse a normativa como instrumento de delegação de competências às gestões reitorais no que tangia lidar com problemas e soluções financeiros (Marques, 2019; Goldemberg, 2020).

À medida que as conversas avançaram, coube aos secretários estaduais de Economia e Planejamento, Frederico Mazzuchelli, e de Ciência e Tecnologia, Luiz Gonzaga Belluzzo, economistas oriundos da Unicamp, a construção de diálogo com as universidades estaduais – apenas Jorge Nagle, reitor da Unesp entre 1984 e 1989, mostrou-se receptivo desde o primeiro momento – e a formatação do projeto, ainda que com certa desconfiança por parte dos reitores à época e com forte oposição de outras áreas do executivo. Na construção, coube a Paulo Renato Souza, reitor da Unicamp entre 1987 e 1991, auxiliar nos cálculos que comporiam os índices de repasse de recursos (Marques, 2019; Goldemberg, 2020).

Goldemberg (2020), sobre a importância da atuação de célebres acadêmicos na composição do governo Orestes Quéricia, discorre que esses foram preponderantes ao contexto das decisões do executivo paulista e que suas contribuições conduziram o executivo paulista a decidir pela descentralização de controle e de administração do ensino superior paulista. O professor reafirma que

“Existem ao menos dois fatores que levaram a esta decisão:

Em primeiro lugar, a presença no governo de secretários esclarecidos como Luiz Gonzaga Belluzzo (Ciência e Tecnologia) e Frederico Mazzuchelli (Economia e Planejamento).

Em segundo lugar, os reitores combativos: Paulo Renato Souza (UNICAMP), Jorge Nagle (UNESP) e José Goldemberg (USP), que haviam influído na redação do artigo 207 da Constituição e convencido o então deputado Mario Covas (relator da Constituição) a retirar do artigo 207 a frase “nos termos da lei” que constava dele originalmente. Sua manutenção significaria que a autonomia financeira seria regulada em lei, no futuro, o que não ocorreu até hoje nas universidades federais” (Goldemberg, 2020).

Nas ideias de Goldemberg (2020), a autonomia não se traduz em soberania, mas em possibilidade de gestão, de organização e de planejamento sem interferências de pautas estranhas ao desenvolvimento dos saberes. Sua adoção pela normativa brasileira e o rápido acolhimento no Estado de São Paulo pode ser considerado como um exemplo de gestão pública de sucesso. E foi a remediação que os gestores universitários encontraram à época, visando se precaver aos grandes percalços que dominaram as pautas e negociação durante os anos 1980, principalmente pelas graves crises econômicas e pela alta inflação.

E Cruz (2022) consente com os mecanismos adotados pelos reitores e suas ações, analisadas a retrospectiva histórica e as dificuldades que se apresentam à efetivação do ensino superior público. Em sua perspectiva,

“Embora muitas esferas do setor público tenham, atualmente, opinião desfavorável à vinculação de recursos, como o estabelecido pelo Decreto Estadual 29.598, há que lembrar que o país vivia em 1989 uma grande instabilidade monetária. A inflação, medida pelo IPCA, alcançou 1.972,91% naquele ano e 1.620,96% em 1990. Era o período de numerosos planos de estabilização monetária, como os planos Cruzado (1986), Verão (1989) e Collor (1990). A vinculação era uma proteção contra as extraordinárias variações do valor da moeda nacional” (Cruz, 2022).

O modelo paulista não se tornou único apenas em razão de seus resultados e longevidade, ainda que com momentos de instabilidade – sendo melhor discutido adiante. Sua concepção se mostra muito mais interessante, dado que foi fruto, em grande medida, por esforços, mobilização e pressão dos reitores de USP, Unicamp e Unesp junto aos deputados constituintes e, em seguida, junto ao executivo estadual paulista, empenhados a conquistar um instrumento que mitigasse o descalabro ocasionado pelas sucessivas crises econômicas que afetaram o país entre o fim dos anos 1970 e o início dos anos 1990. E a dicotomia se faz presente na literatura, sendo a experiência paulista de autonomia universitária referenciada como inédita e precursora em razão da fixação de percentual de recursos às universidades e profícua por possibilitar a promoção da autonomia financeira e patrimonial e elevar a produção acadêmico-científica, em contraposição às universidades federais, constantemente ameaçadas em meio a crises financeiras e cortes orçamentários vivenciados nas últimas décadas, além das propostas de reformas que intencionam restringir a atuação no contexto federal.

4. Os modelos de financiamento e de gestão

O financiamento das universidades públicas ocorre, em grande parte, de recursos públicos, seja pela destinação da arrecadação pública de tributos, seja pela captação via fundações de amparo, agências de fomento e organismos de desenvolvimento nacionais e internacionais. Para o Estado São Paulo, segundo Cruz (2022), a gestão de recursos ocorre através de um modelo de autonomia financeira e administrativa (MAFA). Trata-se de um mecanismo de condução das universidades estaduais paulistas em suas atividades-fim, com a

promoção do ensino superior e de atividades científicas, bem como serve para gerir a carreira de seus servidores docentes e técnico-administrativos, deliberar sobre a oferta de vagas para formação em níveis de graduação e pós-graduação e acolher ações de permanência estudantil.

Ranieri e Lutaif (2020) concordam que tal modelo permitiu alcançar estabilidade orçamentária, principalmente em momentos de crescimento econômico e em virtude da eficiência da arrecadação tributária realizada pelo Estado de São Paulo, e de espaço para gerir as trajetórias das universidades estaduais paulistas nos âmbitos patrimonial, financeiro e administrativo. E, em pesquisas comparativas, os autores apontam o modelo paulista como único dentre todos os sistemas de ensino superior mundiais aferidos. As comparações demonstram que grande parte dos exemplos de autonomia universitária se restringem à dimensão acadêmica e que, em alguns casos europeus onde havia o modelo de autonomia financeira, foram realizadas propostas de controle orçamentário-financeiro com o propósito de contornar os efeitos das crises dos anos 2000 e 2010. Igualmente, discorrem que o modelo se projetou em três fases.

Desde sua implementação, os reitores que se sucederam à frente de USP, Unicamp e Unesp reafirmam apoio e defesa ao modelo, ainda mais em tempos de pressões políticas, sociais e de imprensa para que o modelo seja revisto, pois no entendimento da academia foi possível atingir níveis de excelência e alcançar relevantes posições em avaliações acadêmicas internacionais (Cruz, 2022). Trata-se de uma primeira fase à implementação do modelo, com uma série de debates políticos e legais entre os anos de 1989, com a promulgação da Constituição Estadual de 1989 e a consolidação das determinações da Constituição Federal de 1988, e 1996, com a edição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Ranieri; Lutaif, 2020). É o momento de compreensão das dimensões da autonomia universitária, de forma idealista e pouco regulamentada na recente tradição brasileira, cabendo maiores discussões entre os gestores universitários e os poderes executivo, legislativo e judiciário.

A segunda fase pode ser entendida como de expansão, entre os anos de 1997 e 2013, vide determinações da Constituição Estadual de 1989 e negociações políticas por maior presença das universidades no interior paulistas e sob a plataforma de maior desenvolvimento regional. Período de ocasional estabilidade, caracteriza-se pela realização de investimentos das universidades no sentido de ocupar territórios, inaugurar novos campi, criar novos cursos e promover o ingresso de novos públicos em meio acadêmico. Em contraposição, aumenta-se também os questionamentos ao modelo e o surgimento de novas normativas para controle de toda a administração pública, incluindo-se as universidades, como no caso da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Forma-se um contexto de controle e de disputas entre a manutenção ou a alteração, de modo a propor limites ao modelo, com diversos atores – identificados como defensores, como inconformados e como céticos – buscando o protagonismo e a condução perante à opinião pública e aos meios políticos e acadêmicos. Os defensores se compõem de membros da comunidade universitária e atribuem suas posições aos avanços gerados e ao desenvolvimento social promovido, ao passo que os inconformados reconhecem tal positividade, mas requerem que ocorra maior participação das áreas técnicas governamentais de planejamento e de tributação na gestão das políticas públicas de ensino superior, e os céticos, representantes de alas políticas mais conservadores, ressentem-se de não ter o domínio dos campos administrativo e educacional (Ranieri; Lutaif, 2020).

Neste ponto, as universidades estaduais paulistas se colocam em alerta, pois se exerce maior fiscalização e se pressiona o modelo de autonomia universitária a absorver demandas políticas, econômicas e sociais. Faz-se pertinente observar as previsões e os mecanismos legais de controle e de orçamentação, como aqueles previstos pelos artigos 53 e 54 da LDB e pela LRF, de modo a oferecer serviços públicos e organizar dispêndios e investimentos. Igualmente, pela suficiência financeira estar organizada em transferências duodecimais de créditos advindos da arrecadação do ICMS paulista, tributo baseado no consumo de determinados bens e serviços, é imprescindível estruturar uma determinada reserva de recursos e manter um controle financeiro rigoroso, dado que a arrecadação pode sofrer de fora positiva ou negativa com efeitos da inflação, pelo ritmo de crescimento econômico do Estado, pelos ciclos econômicos, pelas mudanças legais em tributação e em virtude do poder de polícia da administração pública, assim como de outros fatores externos, como as mudanças vivenciadas nos últimos tempos com epidemias e crises sanitárias. Outros fatores que ainda podem desestabilizar o modelo de autonomia se apresentam no processo de contratação das universidades estaduais paulistas, com dois regimes em concomitância, alternando-se classes de servidores públicos estatutários em Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e de empregados públicos permanentes em Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o que gera cestas de benefícios e garantias distintas, com direitos temporais para certa parcela e direitos indenizatórios para outra parte, acumulando-se diversos tipos de encargos trabalhistas e previdenciários – visto que em alguns modelos o pagamento dos benefícios do servidor aposentado é de responsabilidade da universidade, continuando em sua folha de pagamento, e não do fundo de pensão e de aposentadoria. Adiciona-se também à conta de encargos o custeio com utilidade pública e demais necessidades para que a estrutura atenda aos segmentos universitários, que cresce ao longo do tempo em virtude da dinâmica de expansão das universidades públicas paulistas ao interior do estado e maior descentralização de atividades-meio e atividades-fim (Cruz, 2022).

E a terceira fase, atualmente vivenciada pelas universidades, é caracterizada como um período de conformação e de instrumentalização da governança pública. É uma resposta em meio à crise orçamentário-financeira e aos déficits vivenciados a partir de 2013, com a necessidade de as gestões reitorais refletirem sobre o papel das universidades públicas em meio às contemporâneas demandas sociais e em resposta aos sistemas de controle instituídos nas últimas décadas. Requer-se neste momento a observação aos princípios republicanos e a modernização de suas rotinas administrativas, com melhorias à prestação de contas de seus gestores públicos, com a fixação de parâmetros de responsabilidade institucional e com o atendimento às exigências legais de transparência e controle (Ranieri e Lutaif, 2020).

Nas palavras de Ranieri e Lutaif (2020), as “universidades públicas não são entes públicos como os demais, dada a sua natureza jurídica, suas características, estrutura e organização específicas”. Desta forma, a autonomia é inerente à sua natureza institucional e um bem jurídico protegido pela Constituição Federal. Essa definição, em outras palavras, concebe que o modelo de autonomia universitária implementada em território paulista em sucessivas fases demonstra que tal princípio evolui e está sempre em movimento, de modo a se adaptar às demandas sociais, políticas e jurídicas, mas nunca de forma ideal.

5. Discussões após 30 anos de autonomia universitária e principais vicissitudes

Nos últimos anos, as universidades brasileiras estiveram nas manchetes dos principais veículos de comunicação do país, mas de maneira diversa à sua missão institucional. Em que pese as garantias constitucionais, o modelo paulista de autonomia universitária sofreu ao longo do tempo com questionamentos sobre a sua efetividade de planejamento e com propostas intervencionistas em suas estruturas administrativas. Seja pelos questionamentos políticos durante os ciclos eleitorais ou pelas propostas de reformas administrativa e tributária, ou ainda pelas investidas da justiça e as disputas pelo debate na imprensa, em meio a crises político-econômicas, as gestões universitárias precisam lidar com uma série de desafios em âmbito jurídico-político e administrativo-financeiro.

Do ponto de vista jurídico-político, os embates entre a academia e as instâncias judiciais e políticas estão longe de se encerrarem, ainda que hajam garantias constitucionais.

“A salvaguarda constitucional, a despeito de sua inegável importância, não pôs fim às disputas. Nos anos recentes os questionamentos e os ataques têm sido recorrentes, em geral motivados por agentes públicos, grupos e partidos políticos que questionam a gestão democrática das universidades, a liberdade de cátedra e o direito ao livre exercício do pensamento e da investigação científica. Os embates políticos presentes na sociedade e na estrutura do Estado tencionam a dimensão normativa do preceito constitucional” (Trevisol; Garmus, 2021).

Com a realização de operações com ampla cobertura midiática, inicialmente em âmbito federal, surgem conflitos com as instâncias de controle e com o executivo federal, deixando a questão da autonomia relegada a lugar discreto (Leher, 2019). E com as investidas políticas mais recentes no Estado de São Paulo entre os anos de 2019 e 2021, apontam-se para a inquirição das universidades na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) em 2019, sobre possíveis irregularidades, e para a pretensa reforma administrativa de Dória, que visava sequestrar as reservas orçamentárias, como os principais percalços à estabilidade das universidades estaduais paulistas. Em período coincidente à celebração dos 30 anos da instituição da autonomia universitária, fragilidades à sua construção legal foram expostas.

Com referência às investigações de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) na ALESP em 2019, para investigar possíveis irregularidades de gestão praticadas por USP, Unicamp e Unesp e de suas respectivas fundações, de acordo com Martins e Barreyro (2023), “ao longo de 180 dias, foram realizadas 20 reuniões, das quais 11 contaram com oitivas de membros das universidades ou órgãos relacionados, seja na condição de convocado ou convidado”. Os trabalhos se dedicaram a investigar os investimentos das verbas estaduais por parte das universidades, os cumprimentos à lei de transparência e de acesso à informação, à governança e à fiscalização de contratos, com supostos indícios de irregularidades e de supostas más práticas – que, segundo os autores, já eram apontados pelos órgãos de controle e fiscalização, sobretudo em relatórios do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) e do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) – e recomendavam a criação de estruturas de *compliance* e o endurecimento de regulamentos disciplinares. Em continuidade, ainda que não se apresentaram indícios de crimes de responsabilidade ou de infrações de

natureza administrativa, o caso obteve grande repercussão na imprensa e, posteriormente, foi rotulado como uma ação permeada de truculência e ignorância ao papel institucional das universidades. Todavia, as condições de financiamento, tão caras às universidades e que deram origem à crise financeira enfrentada desde o início dos anos 2010, sequer foram debatidas pela CPI.

E ação do ex-governador João Dória, conforme os apontamentos de Bucci, Gaspardo e Ribeiro (2020), tratou-se de uma proposta de reforma improvisada, misturando-se questões de reforma administrativa, tributária e fiscal, e buscando atingir estruturas administrativas e setores do funcionalismo público. A respeito do sistema de educação superior, ciência e tecnologia, considerado pelos autores como bem-sucedido, previa-se o recolhimento das reservas financeiras das universidades estaduais e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), o que feriria o mecanismo financeiro da autonomia universitária. E, ao atacar financeiramente os sistemas de excelência, demonstrou-se uma concepção problemática da matéria legal.

Já para a questão administrativa, a preocupação mais perene de gestores e de pesquisadores sempre esteve, primordialmente, na forma de financiamento às universidades estaduais paulistas, muito alinhadas à demanda por expansão, presença e por acolhimento de demandas e de propostas de desenvolvimento socioeconômico. Protti, Luque e Cruz (2012) já alertavam a fragilidade jurídica de vinculação das receitas das universidades à arrecadação do ICMS e que a discussão sobre a reforma tributária alteraria completamente a arrecadação de tal tributo, devendo as universidades conceberem outras estratégias para diminuição de custos de suas atividades. E, em tempos de crise, como aqueles verificados no período de 2014 a 2020, causada pelo cenário econômico instável e amplificada como reflexo das sucessivas expansões estruturais desde 1995 – conforme determinação prevista na Constituição Estadual de 1989 – sem a devida contrapartida, uma vez que os índices de financiamento não refletem o atual cenário, deve-se buscar por mecanismos saneadores a médio e longo prazo, a fim de se evitar déficits orçamentários. Como remediação extemporânea: tentou-se o congelamento de salários das três universidades em 2014; deixou-se de realizar novas contratações e a reposição de quadros de servidores foram pontuais entre os anos de 2015 e 2021 na Unesp; recorreu-se quase à totalidade das reservas financeiras para honrar encargos trabalhistas, folhas salariais e custeio de utilidade pública na USP, Unesp e Unicamp em grande parte do período; promoveu-se a redução voluntária de jornada aos técnicos na USP ou mediante avaliação para os docentes na Unesp; iniciou-se o plano de incentivo à demissão voluntária na USP; paralisou-se o instituto de promoção e de plano de carreira na Unesp; renegociou-se contratos e a realização de obras na Unicamp; dialogou-se com a administração direta pelas promessas atreladas à expansão e à área de saúde (Unesp e Unicamp) e pelo socorro emergencial junto às Secretarias de Desenvolvimento Econômico e de Fazenda (USP, Unicamp e Unesp). Entretanto, foram ações urgentes para um determinado recorte temporal, sem uma atuação perene na correção das fragilidades estruturais do modelo de financiamento.

Cruz (2022), na perspectiva do modelo de gestão adotado e em forma de remediação às crises financeiras, propõe que

“Um MAFA mais completo e maduro deve levar em conta a necessidade de:
1) poupar significativamente, com parâmetros definidos, para se enfrentar

as inevitáveis contingências; 2) estabelecer um plano de longo prazo, que especifique o horizonte de crescimento, a capacidade de financiamento e as regras de utilização dos recursos; 3) estabelecer regras de investimentos e de poupança; 4) estabelecer um Fundo Soberano de longo prazo, que deve ser constituído com fontes específicas e que gere rendas (juros acumulados), para financiar gastos excepcionais em projetos específicos e acordados com os órgãos máximos das Universidades; 5) criar um Fundo Patrimonial, como recentemente fez a USP, para se constituir uma base de recursos significativa de longo prazo” (Cruz, 2022).

Aqui, abre-se um paralelo para discutir sobre a ascensão dos fundos patrimoniais (*endowment funds*) como alternativa de manutenção das atividades universitárias e vocacionado ao investimento em determinadas finalidades. Os fundos patrimoniais representam uma estratégia de investimento de longo prazo destinada a apoiar a continuidade das atividades de entidades sem fins lucrativos, assegurando a sustentabilidade de suas missões mesmo diante de flutuações na captação de recursos ou ações de curto prazo que possam comprometer seu patrimônio. Esses fundos consistem em ativos permanentes, como moeda, títulos públicos e imóveis, gerenciados para preservar o valor doado ao longo do tempo e direcionar os rendimentos para o cumprimento das metas institucionais. Essa abordagem visa criar uma base sólida para a sustentabilidade das entidades, permitindo uma gestão de longo prazo dos recursos e a manutenção, e idealmente o crescimento, do capital original (Spalding, 2016).

Incipientes no cenário brasileiro, conta-se com algumas propostas de fundos patrimoniais em estágio inicial nas universidades públicas. No Estado de São Paulo, foram constituídos fundos em 2020 por USP e Unicamp e em 2022 pela Unesp. Contudo, ainda que poucos, já geraram acaloradas discussões, pois o programa “Future-se” do governo Jair Bolsonaro que, entre outras disposições, previa a criação de fundos patrimoniais para as IFES que aderissem à proposta, o que não foi bem recepcionado pelo campo.

O “Future-se”, com a proposta de estabelecer parcerias público-privadas e fomentar o empreendedorismo, teria seu financiamento através de fundos patrimoniais com investimentos operados nas bolsas de valores e, para acesso aos seus recursos, haveriam resultados predefinidos a serem atingidos (Wegner, 2020). Segundo o MEC, seria uma forma de aumento de receitas e de flexibilidade da gestão de despesas. Ao final, enfrentando forte resistência, não prosperou, principalmente pela rejeição às supostas condicionantes de autonomias financeira, administrativa e de gestão previstas no anteprojeto do programa, que se contradiziam aos controles impostos ao modelo – dada a criação de um arcabouço jurídico para a abolição de tal princípio constitucional –, e a adoção de uma racionalidade econômica e mercantil que promoveriam a precarização às condições de trabalho e o cerceamento à liberdade de cátedra (Martins; Vitti, 2021). Cabe dizer que, no limite, a universidade perderia sua função pública e apenas atenderia as demandas de determinadas áreas de interesse do mercado (Sousa; Coimbra, 2021).

Feitas as devidas explicações, retomando-se as discussões, e passadas as intercorrências de modelos, o foco se volta aos desafios advindos da reforma tributária que se avizinha e que demandará ao governo paulista a elaboração de novas propostas de composição orçamentária e de custeio de USP, Unicamp e Unesp. Em virtude das incertezas

de um tema ainda em discussão nas instâncias políticas, os desafios de reforma tributária e a fragilidade do ICMS – em vias de extinção para dar lugar um modelo de imposto sobre bens e serviços com arrecadação mais facilitada – agora são discutidos mais no campo das ideias e das possibilidades que na concretude das ações estatais. No plano político, percebe-se um inevitável conflito entre a reforma tributária e o incentivo à educação, duas grandes prioridades do atual governo federal, vistas as alterações de fonte de financiamento das políticas estaduais e a ausência de debates sobre a mensuração dos impactos, como no caso paulista – que muito se preocupou durante muitos anos em discutir a ampliação de recursos advindos do ICMS e pouco se fez para diversificar fontes e não depender exclusivamente do tesouro estadual (Almeida, 2023). Ainda assim, ao Conselho de Reitores, durante encontro com o governador Tarcísio de Freitas (gestão 2023-2026) para discutir os efeitos da reforma tributária, foi apresentado o entendimento do executivo paulista de que, no curto prazo, haverá queda de arrecadação e, ao longo do tempo, o novo modelo poderá trazer estabilidade, cabendo maiores cálculos a partir da aprovação da reforma tributária (CRUESP, 2023).

E para além da incerteza, a atual conjuntura também oportuniza discussões acerca de mudanças positivas à governança universitária. Cabral, Terra e Muzy (2020) defendem que, com a iminência de uma reforma tributária, e em meio à discussão de prioridades, incentivos e formas de tributação, a experiência paulista possa servir de base para a proposta de novas medidas de defesa da autonomia e da modernização das instâncias burocráticas. Em tal circunstância, os autores propõem a criação de mecanismos de governança e critérios pactuados que destinarão a uma lei de financiamento e sustentabilidade que, por um lado, assegure recursos suficientes às universidades e, por outro, preserve e qualifique sua autonomia. Para tanto, projeta-se a implementação de diversos elementos essenciais, tais como a definição de metas e critérios de sustentabilidade, incluindo gatilhos para excesso de gastos, bem como mecanismos de compensação financeira, visando o alcance de resultados positivos. Além disso, é imperativo estabelecer um teto para os gastos e despesas com pessoal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal vigente no país. Adicionalmente, a criação de um fundo de regulação financeira, com administração sob responsabilidade da própria universidade, é fundamental para garantir a estabilidade financeira. A constituição de um conselho externo, conforme previsto na Constituição Estadual paulista, deve ser reformulada de modo a ser verdadeiramente composto por membros independentes, dotados de autonomia e com funções bem definidas para efetivo controle. Da mesma forma, um instrumento único de prestação de contas, similar a um relatório do estado da instituição, faz-se necessário para proporcionar maior transparência e responsabilidade na gestão. Além disso, submeter as contas da universidade a parecer de auditoria externa, com o propósito de garantir sua acreditação e conformidade com os critérios de autonomia, é uma medida crucial. Por fim, é primordial que haja uma iniciativa efetiva do CRUESP para integrar, com autonomia, o planejamento das instituições de ensino superior, consolidando assim um sistema que promova o desenvolvimento sustentável e o aprimoramento da qualidade do ensino superior.

6. Conclusão

Em oposição à tradição internacional, que afiança grande parte do desenvolvimento científico e tecnológico às corporações privadas, coube às universidades públicas brasileiras o

papel central na política de desenvolvimento de setores de ciência, tecnologia, inovação e empreendedorismo. Em tal circunstância, as bases para a autonomia universitária se tornam essenciais, de modo a permitirem a tomada de decisões e o atendimento às demandas da sociedade de forma eficaz e responsiva. De todo modo, a autonomia universitária enquanto princípio constitucional demorou a ser regulamentado, vide os interesses políticos ao recorte educacional e as disposições em lidar com a matéria legal.

A autonomia universitária nunca atingiu níveis de maturidade no contexto brasileiro, estando cerceada por interesses econômicos e políticos ao longo de sua previsão legal. No caso paulista, inovador em sua proposta de financiamento, foram promovidas ações positivas, mas há muito tempo já se discutia sobre as fragilidades de sua composição orçamentária em razão da dependência de um tributo baseado no consumo e que, como tal, é muito sensível às intercorrências econômicas e crises capitalistas. Necessita-se, então, promover melhorias às garantias de composição orçamentária e maior formulação às estruturas de governança universitária, a fim de concretizar a missão institucional em meio às constantes demandas sociais por maior acesso e melhor condição de permanência no ambiente universitário. A primeira grande lição é a de que o princípio da autonomia não deve ser entendido como um salvo-conduto, cabendo às autoridades reitorais a devida observação à legislação brasileira e às boas práticas de gestão.

E mesmo após mais de três décadas da redemocratização, percebe-se que é um campo em constante disputa e com grandes intenções de captura do ambiente universitário aos interesses particulares. A começar pela esfera federal, que atrasou regulamentações e propiciou o desenvolvimento da educação enquanto produto, ou depois com a esfera estadual, que concedeu autonomia para que os gestores universitários lidassem com seus próprios conflitos sem que a questão financeira fosse pacificada, denota-se que os embates políticos buscam estabelecer relações de subserviência e dinâmicas de controle. Com risco de as universidades ficarem reféns às vontades de determinadas plataformas políticas, é premente que as relações institucionais sejam estabelecidas conforme os princípios republicanos e que, acima das disputas por domínio às narrativas, deve-se promover o diálogo para a resolução de problemas contemporâneos, como aqueles propostos através da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) para a consecução dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Acerca da reforma tributária brasileira, juntamente com a extinção do ICMS, pode-se dizer que representam um desafio significativo para as universidades estaduais paulistas e que é crucial abordar os impactos potenciais desse processo à esfera educacional. Ainda que as atuais gestões reitorais, integrantes do CRUESP, concordem com a gestão de Tarcísio de Freitas, atual governador de São Paulo, de haver tempo hábil para discussão a um novo modelo de tributação que consolidará em 2033, caso aprovado sob a formatação que tramita atualmente no Congresso Nacional, necessita-se de prévio planejamento, a fim de se construir um modelo salutar e perene.

E quanto à proposição de um modelo de financiamento alternativo ou complementar, é incerto dizer que os *endowment funds* sejam uma das principais soluções, ainda que defendidas por alguns dos autores aqui apresentados. A implementação de modelos de *endowment* universitário no Brasil pode ser um caminho promissor para melhorar o financiamento e a sustentabilidade das instituições de ensino superior a longo prazo. No

entanto, a adaptação desses modelos à realidade brasileira requer cuidadosa consideração das particularidades locais, incluindo a legislação, a cultura de doações e a estrutura acadêmica das universidades.

Em conclusão, e como crítica ao período de ataque às universidades, recorre-se às palavras de Palmeira Sobrinho (2019) para descrever o recente período de embates políticos, de tentativas de criminalização de gestores universitários, de inquirição em CPIs e de propostas de programas como o “Future-se”. Para o pesquisador, o programa “Future-se” buscou subverter as diretrizes curriculares nacionais ao estigmatizar as instituições de ensino superior, retratando-as como promotoras de gastos excessivos, irresponsabilidade financeira, balbúrdias e falta de produtividade. Consequentemente, tal proposta influenciou cortes no financiamento e a construção de uma narrativa que denuncia alegados abusos cometidos por administradores e membros da comunidade universitária. Essa narrativa, amplamente explorada pela mídia, se encaixa na tendência de criminalizar os gestores das universidades, como se vê nas investigações das CPIs das Universidades Estaduais de São Paulo, nas ameaças constantes de uma CPI da Educação Nacional e nos incidentes reais e simbólicos, como a presença policial em campi universitários e as prisões vexatórias de membros da comunidade acadêmica. Um exemplo notável foi a prisão vexatória do ex-reitor da UFSC, Luiz Carlos Chanceler.

Além disso, conforme Palmeira Sobrinho (2019) expôs, outros gestores, como os reitores da UFMG e da UFRGS, enfrentaram processos criminais por alegado desvio de recursos públicos. Como se isso não fosse suficiente, ocorreu o redirecionamento de recursos originalmente destinados à educação para liberar emendas parlamentares, como uma recompensa aos deputados que apoiaram a reforma da previdência social. Portanto, o programa “Future-se” foi imposto em meio a um ambiente de chantagem e destruição da educação superior. Esse ataque à educação vem acompanhado da tentativa de explorar as riquezas nacionais e de retirar da universidade pública sua função de autarquia, sujeitando-a ao regime de direito privado e a uma série de contratos precários para docentes e outros funcionários, o que resulta na extinção de conquistas fundamentais para a cidadania, tais como a necessidade do concurso público, a transparência das finanças públicas, a valorização do corpo docente e a segurança no emprego para os servidores públicos em geral.

Referências

AGUIAR, Vilma. Um balanço das políticas do governo Lula para a educação superior: continuidade e ruptura. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 24, n. 57, p. 113-126, jan./mar. 2016. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/4BhqdwbbvKRGRKPBwhH3QQN/>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

ALMEIDA, Paulo. **Universidades têm de acordar para a reforma tributária**. Instituto Questão de Ciência, 2023. Disponível em: <<https://iqc.org.br/observatorio/artigos/educacao/universidades-tem-de-acordar-para-a-reforma-tributaria/>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

ALVES, Flávia de Freitas; SOARES, Priscila Gonçalves. Autonomia Universitária: o debate durante o governo FHC. **Vertentes**, São João del-Rei, v. 35, p. 121-132, 2010. Disponível em:

<https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/vertentes/Vertentes_35/flavia_e_priscila.pdf>.
Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. 1988a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Consultoria Geral da República. Parecer nº SR-78. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, Edição nº 238, p. 24582, 16 dez. 1988. 1988b. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/175827/000451509.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari; GASPARD, Murilo; RIBEIRO, Ivan. **A volta do rápido e mal feito: as reformas administrativas de Dória e Bolsonaro**. JOTA, 2020. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-volta-do-rapido-e-mal-feito-as-reformas-administrativas-de-doria-e-bolsonaro-21092020>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

CABRAL, Eloisa Helena de Souza; TERRA, Ricardo Ribeiro; MUZY, Paulo de Tarso Artencio. **Autonomia para quê? Reflexões sobre a experiência paulista de financiamento e gestão das universidades públicas**. Revista Brasileira de Estudos Organizacionais, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 231-267, jan./mai. 2020. Disponível em: <<https://rbeo.emnuvens.com.br/rbeo/article/view/280>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS PAULISTAS (CRUESP). **Comunicado Cruesp nº 02 – 11 de julho de 2023**. Disponível em: <<https://cruesp.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/620/2023/07/COMUNICADO-CRUESP-02-2023.docx-1.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

CRUZ, Hélio Nogueira da. Sustentabilidade financeira e o modelo de autonomia das universidades estaduais paulistas. In: OLIVEIRA, Amâncio Jorge et. al. (Orgs.). **USP Novos tempos, novos olhares**. São Paulo: Annablume, 2022. Disponível em: <<https://www.livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/1027>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Decreto nº 29.598, de 02 de fevereiro de 1989**. 1989a. Dispõe sobre providências visando a autonomia universitária. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1989/decreto-29598-02.02.1989.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Constituição Estadual de 05 de outubro de 1989**. 1989b. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

FERREIRA, Suely. Reformas na Educação Superior: de FHC a Dilma Rousseff (1995-2011). **Linhas Críticas**, Brasília, v. 18, n.36, p. 455-472, mai./ago. 2012. Disponível em:

<<https://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/3962>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

GOLDEMBERG, José. A autonomia financeira das universidades. **Revista Angelus Novus**, São Paulo, v. 16, n. 16, p. 23-26, 2020. Disponível em:

<<https://www.revistas.usp.br/ran/article/view/169064>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

LEHER, Roberto. Autonomia universitária e liberdade acadêmica. **Revista Contemporânea de Educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 29, p. 208-226, jan./abr. 2019. Disponível em:

<<https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/23167>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

MANCEBO, Deise. Autonomia Universitária: Reformas Propostas e Resistência Cultural. **Universidade e Sociedade**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 51-59, 1998. Disponível em:

<<http://www.anped11.uerj.br/20/MANCEBO.htm>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

MARQUES, Fabrício Roberto. A construção do futuro. **Pesquisa FAPESP**, São Paulo, edição 280, jun. 2019. Disponível em: <<https://revistapesquisa.fapesp.br/a-construcao-do-futuro-2/>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

MARTINS, André Dutra; BARREYRO, Gladys Beatriz. Instrumentos de accountability na educação superior: A presença dos rankings acadêmicos na Comissão Parlamentar de Inquérito de Gestão das Universidades Públicas de São Paulo. **Education Policy Analysis Archives**, Tempe, v. 31, n. 36, abr. 2023. Disponível em:

<<https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/article/view/7398/3088>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

MARTINS, Tânia; VITTI, Sylvia Cristina de Azevedo. A concepção teórico-política do projeto Future-se e a concepção de internacionalização da educação. RBEC: **Rev. Bras. Educ. Comp.**, Campinas, SP, v.3, p.1-17, e021005, 2021. Disponível em:

<<https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/rbec/article/view/14788>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

PALMEIRA SOBRINHO, Zéu. Future-se: a fúria neoliberal sobre a educação superior pública e gratuita. **FIDES**, Natal, v. 10, n. 2, p. 50-68, jul./nov. 2019. Disponível em:

<<http://www.revistafides.ufrn.br/index.php/br/article/view/385>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

PROTTI, Alberto Teixeira; LUQUE, Carlos Antonio; CRUZ, Hélio Nogueira da. Desafios do financiamento das universidades estaduais paulistas. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 5, n. 4, p. 01-20, Edição Especial 2012. Disponível em:

<<https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2012v5n4p1>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. A Autonomia das Universidades Públicas e a Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9394, de 20/12/96). **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 14, p. 37-48, jan./mar. 1997. Disponível em:

<<http://educa.fcc.org.br/pdf/ensaio/v05n14/v05n14a04.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Aspectos jurídicos da autonomia universitária no Brasil. **R. CEJ**, Brasília, n. 31, p. 19-30, out./dez. 2005. Disponível em: <<https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/685>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. LUTAIF, Michel Kurdoglian. Trinta anos de autonomia das universidades estaduais paulistas: inovação e aprendizado. In: CABRAL, Edson César dos Santos; QUEIROZ, João Eduardo Lopes (Orgs.). **Autonomia universitária: 30 anos no Estado de São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2020. p. 59-78.

REIS, Antonio Carlos Palhares Moreira. A autonomia das universidades Públicas. **R. Inf. legisl.**, Brasília, a. 27, n. 105, jan./mar. 1990. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/175752/000448330.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

SOUSA, Ana Paula Ribeiro de; COIMBRA, Leonardo José Pinho. Autonomia, empreendedorismo e competitividade: a universidade na trilha do future-se. **Rev. Bras. Polít. Adm. Educ.**, Goiânia, v. 37, n. 2, p. 1053-1070, mai./ago. 2021. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/108149>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

SPALDING, Erika. **Os fundos patrimoniais endowment no Brasil**. 2016. 133 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) — Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/items/593ab01c-d8fb-43c2-98a8-8ad2db7f16bd>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

TREVISOL, Joviles Vitorio; GARMUS, Ricardo. O princípio da autonomia na universidade brasileira: sentidos em disputa. **Rev. Bras. Polít. Adm. Educ.**, v. 37, n. 1, p. 307-326, jan./abr. 2021. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/105947>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

WEGNER, Rubia Cristina. Ensino Superior no Brasil – descaminhos propostos pelo “Future-se”. **Redoc.**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 281-297, jan./abr. 2020. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/re-doc/article/view/50100>>. Acesso em: 10 mar. 2024.