

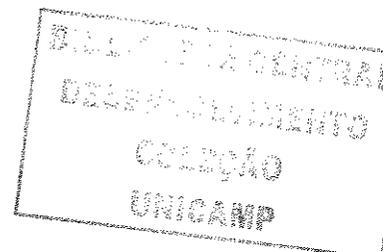
**Universidade Estadual de Campinas  
Faculdade de Educação**

**Odair de Sá Garcia**

**Fundações Municipais de Ensino Superior:  
escolas públicas ou privadas?  
Um Estudo de Casos Múltiplos na Região Sul**

**Exemplar apresentado à banca  
examinadora de defesa para obtenção  
do título de Mestre em Educação, sob  
orientação do Prof. Dr. Roberto Heloani,  
junto ao Programa de Pós-Graduação da  
Faculdade de Educação da Universidade  
Estadual de Campinas**

**Campinas  
2006**





UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**Título: Fundações Municipais de Ensino Superior: escolas públicas ou privadas?  
Um estudo de casos múltiplos na região sul.**

Autor: Odair de Sá Garcia  
Orientador: Prof. Dr. José Roberto Montes Heloani

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação defendida por Odair de Sá Garcia e aprovada pela Comissão Julgadora.

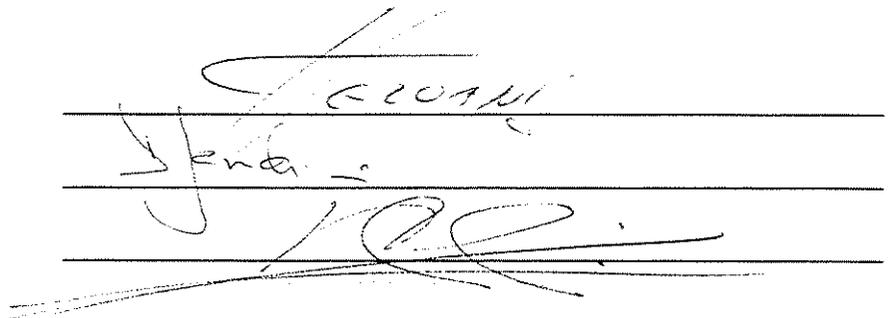
Data: 20 / 02 / 2006

Assinatura:.....



Orientadora

COMISSÃO JULGADORA:



UNIDADE	BC		
Nº CHAMADA	UNICAMP		
	Sa 187		
V	EX		
TOMBO BC/	69189		
PROC.	16.123.06		
C	<input checked="" type="checkbox"/>	D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	24.00		
DATA	06-7-06		

links-id 383955

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca  
da Faculdade de Educação/UNICAMP**

18 Sa11f	<p>Sá Garcia, Odair de</p> <p>Fundações municipais de ensino superior : escolas publicas ou privadas? : um estudo de casos múltiplos na Região Sul / Odair de Sá Garcia. – Campinas, SP: [s.n.], 2006.</p> <p>Orientador : José Roberto Montes Heloani.</p> <p>Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.</p> <p>1. Publico e privado em educação. 2. Ensino superior. 3. Ensino – Legislação. 4. Terceiro Setor. 5. Fundação educacional. I. Heloani, José Roberto Montes. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.</p> <p style="text-align: right;">06-061-BFE</p>
-------------	---

**Keywords:** Public and private in education; Higher education; Education – Legislation; Out sourcing; Educational fundation

**Área de concentração:** Políticas de Educação e Sistemas Educativos

**Titulação:** Mestre em Educação

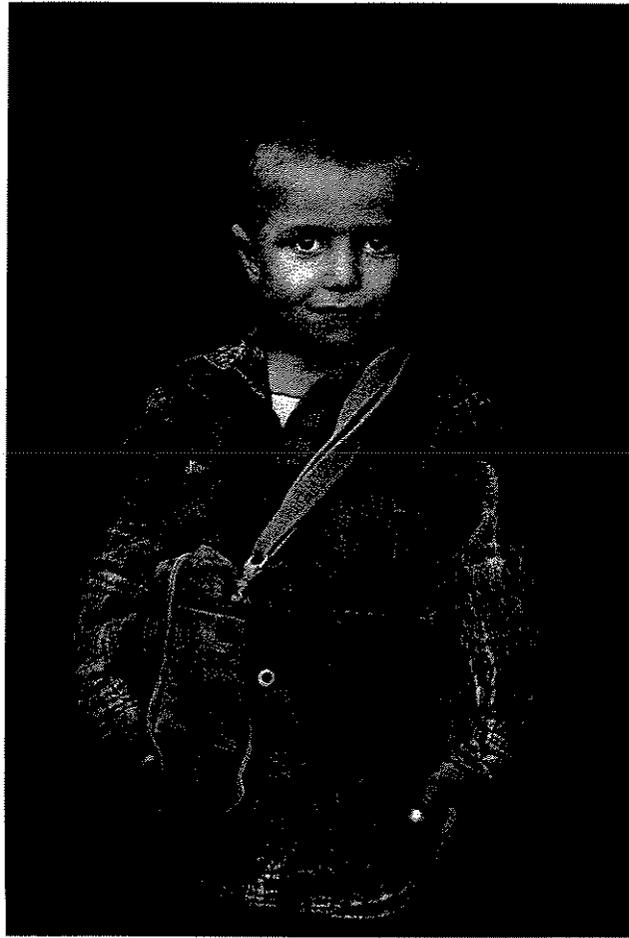
**Banca examinadora:** Prof. Dr. José Roberto Montes Heloani (Orientador)

Prof. Dr. Zacarias Pereira Borges

Profa. Dra. Raquel Pereira Chainho Gandini

**Data da defesa:** 20/02/2006

200614344



Sebastião Salgado

*Dedico este trabalho às  
minhas amadas filhas Cláudia e Lígia,  
e à minha companheira Simone Zanutto;*

*dedico, ainda, a todas as crianças "mal nascidas" de toda  
parte do mundo que ainda mantêm na Educação Escolar  
a esperança de justiça, igualdade, paz e felicidade  
(e seus olhares revelam isto!);*

*E, de forma muito especial e com saudades,  
dedico ao meu pai  
Joaquim Thomaz Garcia (in memoria)*



## AGRADECIMENTOS

*Primeiramente agradeço a Deus, pela vida, e pelas pessoas especiais, verdadeiros anjos, colocados em minha jornada antes e durante a realização deste trabalho. Também a Ele agradeço ter colocado aqueles que, de alguma forma, se posicionaram como adversários ou "inimigos", pois estes foram, provavelmente, os que mais me ensinaram a buscar mais conhecimento, e ser cada vez mais tolerante e mais humilde.*

*Agradeço imensamente ao meu orientador, **Prof. Dr. Roberto Heloani**, que, mesmo sem me conhecer, há três anos confiou em mim, proporcionando esta oportunidade. Agradeço-lhe pela preciosa e incomparável orientação, sempre presente, e pelos inúmeros conselhos que, por vezes, até transcenderam o âmbito da academia, gestos que sempre fez com muita discrição, paciência, generosidade, compreensão e amizade diante das minhas inúmeras limitações pessoais e intelectuais.*

*Agradeço ao **Prof. Dr. Zacarias Pereira Borges**, que durante este período de Unicamp, foi sempre um interlocutor acerca dos (des) caminhos da educação brasileira. Agradeço-lhe imensamente por ter aceitado o convite para compor a banca examinadora. Da mesma forma agradeço à **Profª Dra Raquel Pereira Chainho Gandini** por tê-lo aceitado. As contribuições de ambos no "exame de qualificação" foram determinantes para o aprimoramento deste trabalho.*

*Agradeço aos funcionários da FE Unicamp, em especial **Gisleine, Nadir, Rita, Mike e Gildenir**.*

*Agradeço a todos os **depoentes** pelo tempo dedicado e pelo carinho com que me receberam em terras distantes de minha moradia.*

*Agradeço aos estimados amigos pelo incentivo e apoio, cada um do seu modo, do seu jeito e a seu tempo. Entre tantos outros, **Flávio Morgado; Roberto Barbosa; Carlos Roberto Rodrigues; Anastassius Kambourakis, Marilena Nakano; Bruno J. Daniel; Simone Iji; Marli Ancassuerd; Vanderlei Mariano; Edna Mara, Elmir de Almeida; Lena Villar; Sonia Kruppa; Daniel Revah; Maria Amélia P.; Marcia Tomsic; Clarisse A.; Oduvaldo Cacalano; Silmara C.; Stela M.; Robson Z.; Jorge D.; Sonia Moraes; Nilda F. Silva ; Toninho G.; Leandra G. e Joana L.B. (FSA)** e, em especial a querida jovem amiga **Larissa Zanutto** ... são tantos...*

*Agradeço profundamente aos queridos companheiros **Evaldo, Gislene, Silvio Bock, Eduardo, Ricardo, Isabela** e, em especial a **Rosângela**, e aos demais componentes dos grupos de pesquisa da Unicamp que com entusiasmo, e sempre com muita alegria e prazer na busca do conhecimento, analisaram e debateram comigo várias questões desta pesquisa.*

*Aos Amigos **Márcia Fabbro, Antenor, Arieih e Inah**, agradeço o extremo carinho e atenção com que me hospedaram, me acolheram num momento difícil de minha vida pessoal e profissional.*

*(continua no verso)*

Agradeço aos dirigentes e conselheiros do Centro Universitário Fundação Santo André, por terem me proporcionado, incentivos e benefícios profissionais/acadêmicos para a realização deste Mestrado; em especial agradeço e homenageio os meus colegas do Colegiado de Matemática desta Faculdade pelo apoio e incentivo.

Agradeço imensamente a tolerante e silenciosa compreensão de minha querida filha **Cláudia Valente de Sá Garcia** pelas minhas faltas e ausências em diversos momentos difíceis por que passou. E, sobre isto, agradeço ao **Mário** pelo apoio sempre presente, suprimindo parte dessas minhas ausências.

À minha amada companheira **Simone Aparecida Zanutto**, com todo o meu amor, paixão, confiança, eterna gratidão e admiração, agradeço o seu apoio, a sua paixão, o seu amor, o seu carinho, cumplicidade, confiança e incentivo, em grande parte do período que dediquei a este trabalho e certeza de que, sempre juntos, continuaremos lutando, compartilhando nossos ideais de vida e de sociedade, buscando colocar mais justiça, paz e equilíbrio no mundo.

E por último, e de forma muitíssimo especial, quero destacar, com eterna admiração, gratidão, orgulho e amor à pessoa a quem mais devo na concretização deste trabalho: minha queridíssima e amada filha **Lígia Valente de Sá Garcia**, que em alguns momentos até inverteu os papéis de "pai e filha" nos cuidados e amor que me dedicou na "reta final", diante de alguns contratempos e problemas de saúde por que passei. A **Lígia**, com o apoio de nossa amiga **Estela Barbosa** e da **Cláudia** (minha outra filha) segurou a "batuta", organizando a orquestra nesta "reta final", apoiada por generosos amigos, entre eles, **Felipe Barbosa, Isabel Cristina, Cintia e Simone Groppo, Marilim, Kelly, Sandra, Vivian, Fernando e Rosinha**. A todos estes serei sempre grato, pois contribuíram decisivamente para a conclusão deste trabalho.

*"Os seres sensíveis e os loucos  
estão sempre no palco.  
Os normais estão na platéia"<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> "Bordeu e Senhorita l'Espinasse". **Os sonhos de D'Alembert**. Coleção Os pensadores, p.414. São Paulo: Abril, 1973.



## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>ABRUC</b>	Associação Brasileira de Universidades Comunitárias
<b>ACAFE</b>	Associação Catarinense de Fundações Educacionais
<b>ADUSP</b>	Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo
<b>ANDES</b>	Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior
<b>ANPED</b>	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
Art.	Artigo
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>BNDES</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
<b>CC</b>	Código Civil
<b>CEE</b>	Conselho Estadual de Educação
<b>CEE/SC</b>	Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina
<b>CES</b>	Câmara de Ensino Superior
<b>CFE</b>	Conselho Federal de Educação
<b>CNE</b>	Conselho Nacional de Educação
<b>CONED's</b>	Congressos Nacionais de Educação
<b>FAO</b>	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
<b>FAPESP</b>	Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo
<b>FE/UNICAMP</b>	Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas
<b>FEA/USP</b>	Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo
<b>FESC</b>	Fundação Educacional de São Carlos - SP
<b>FESIT</b>	Fundação Municipal de Ensino Superior de Itumbiara - Go
<b>FHC</b>	Fernando Henrique Cardoso – Presidente da República no período de 1994 a 2002.
<b>FIES</b>	Programa Federal para o Financiamento Estudantil
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>FNDEP</b>	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
<b>FUNDEF</b>	Fundo de Manutenção e Desenv. do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
<b>FUNISGO</b>	Fundação Universitária do Sudoeste Goiano
<b>FURB</b>	Fundação Universidade Regional de Blumenau
<b>IES</b>	Instituição de Ensino Superior
<b>INEP</b>	Instituto Nacional de Estudo e Pesquisa em Educação Anísio Teixeira
<b>LDB</b>	Lei de diretrizes e bases da educação brasileira
<b>MARE</b>	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>MNNEB</b>	Mobilização Nacional pela Nova Educação Básica
<b>MST</b>	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
<b>OCDE</b>	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>OEA</b>	Organização dos Estados Americanos
<b>OMC</b>	Organização Mundial do Comércio
<b>ONG</b>	Organização não governamental
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>OSCIPS</b>	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e Social
<b>PCS</b>	Programa Comunidade Solidária

(continua no verso)

<b>PDI</b>	Piano de desenvolvimento institucional
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PNAD</b>	Pesquisa Nacional por Amostra em Domicílios
<b>PNE</b>	Plano Nacional de Educação
<b>PSDB</b>	Partido (político) da Social-Democracia Brasileira
<b>PT</b>	Partido (político) dos Trabalhadores
<b>UDF</b>	Universidade do Distrito Federal - RJ
<b>UFSCar</b>	Universidade Federal de São Carlos - SP
<b>UnB</b>	Universidade de Brasília - DF
<b>UNESCO</b>	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a cultura
<b>UNICAMP</b>	Universidade Estadual de Campinas - SP
<b>USP</b>	Universidade de São Paulo - SP

## LISTA DE TABELAS

1.	<b>Comparativo entre classificações da categoria “público/privado” pela LDB e pelo MEC, em suas estatísticas em relação ao Ensino Superior</b>	<b>27</b>
2.	<b>Instituições de Ensino Superior Públicas Municipais em todo o país, segundo a sua organização acadêmica.</b>	<b>28</b>
3.	<b>Fundações Educacionais de Ensino Superior do Estado de Santa Catarina</b>	<b>32</b>
4.	<b>Dívida total e pagamento de encargos da dívida pública da União (em bilhões de Reais) – Brasil – 1995/2003</b>	<b>170</b>
5.	<b>Gasto Público com Educação (% do PIB) Países selecionados – 2000/2001</b>	<b>171</b>
6.	<b>Evolução do Produto Interno Bruto e Renda <i>per capita</i> no Brasil - 1990/2001</b>	<b>172</b>
7.	<b>História constitucional brasileira da vinculação de receitas à educação</b>	<b>173</b>
8.	<b>Dados (síntese) referentes à educação superior, com ano base 2002</b>	<b>180</b>
9.	<b>Quadro resumo (elaborado pelo autor) que orienta como se deu a organização das falas dos depoentes segundo “Análise de Conteúdo-Modalidade Temática” (Bardin, 1977)</b>	<b>189</b>
10.	<b>Lista dos depoentes com pseudônimos e suas qualificações</b>	<b>191</b>
11.	<b>Quadro resumo com as falas dos depoentes segundo “Análise de Conteúdo - Modalidade Temática”; síntese das falas, cruzando-se as Categorias de Análise com as Categorias de Depoentes</b>	<b>211</b>



## RESUMO

### Fundações Municipais de Ensino Superior: escolas públicas ou privadas? Um Estudo de Casos Múltiplos na Região Sul

Este trabalho problematiza a questão da categorização das Fundações Municipais de Ensino Superior, criadas por Lei Municipal, em relação à sua classificação quanto à categoria “público/privado”. Seriam estas Fundações Municipais, criadas nas décadas de 1960 e 1970, escolas públicas ou privadas? Algumas se declaram privadas enquanto outras se assumem como públicas. Pretende-se neste trabalho questionar a forma e os critérios de classificação preconizados pela LDB, Lei nº 9.394 de 1996, nos seus artigos 19 e 20, buscando demonstrar que há, nestes artigos, uma imprecisão, ou uma lacuna na Lei. Não houve regulamentação esclarecedora do CNE e não tramita no Congresso qualquer projeto de lei que trata da questão. Realizou-se minuciosa análise da legislação educacional e geral brasileira, em especial a LDB e o novo Código Civil Brasileiro de 2002. Como o objeto estudado constitui uma Fundação Educacional, foi construído um breve histórico desta personalidade jurídica *fundação* desde a Grécia antiga. Como referencial teórico-metodológico da pesquisa documental com estudo de caso, adotou-se Robert Yin e André & Ludke. E, ainda, L. Bardin para análise de conteúdo, buscando identificar nas entrevistas semi-estruturadas a representação social dos sujeitos envolvidos no problema: alunos, dirigentes, professores, funcionários e cidadãos externos, em relação a como percebem a classificação dessas escolas em públicas ou privadas, e por quais determinantes. Além da categoria de análise central “público/privado”, privilegiou-se, também as categorias “participação na gestão institucional”, “financiamento da educação e recursos públicos” além da “representação social”, esta como categoria instrumental. Apresentou-se o dilema vivido por estas Escolas, em número superior a 100 em todo o país, com mais de 100.000 alunos matriculados e cerca de 10.000 profissionais de educação nelas trabalhando, com base em dados oficiais do MEC, de 2003. O estudo de caso teve como foco a região sul do país. Foram identificadas e analisadas as diversas possibilidades para a solução deste impasse jurídico/institucional. Em vista de que a privatização dessas escolas constitui-se numa das possibilidades identificadas, analisamos como isto se daria e em que situações caso alguns cuidados não fossem tomados, caracterizar-se-ia em uma “transferência de recursos públicos para grupos privados”, tendo em vista que todas estas Fundações Municipais de Ensino Superior possuem importante patrimônio vindo do erário público municipal, quando de sua instalação e ao longo dos anos na forma de mais investimentos e subsídios de custeio. Como referência teórica foram adotados neste estudo autores de influência marxista, entre eles: Dermeval Saviani, Roberto Heloani, Ricardo Antunes, Carlos Montañó e Antonio Joaquim Severino.

Palavras-chave: Público e privado em educação; Ensino superior; Ensino-Legislação; Terceiro Setor; Fundação educacional.



## **ABSTRACT**

### **Municipal Foundation of Higher Education: public or private schools?**

#### **A Study of Multiple Cases in South Region**

This work apprehends the categorization of the Municipal Foundation of Higher Education, created by Municipal law, related to the public / private classification. Would these Municipal Foundations, created in the sixties and seventies, be public or private schools? Some of them state themselves as private while others assume they are public. The main objective of this work is to question the form and the classification criteria preconized by the LDB, Law number 9.394 of 1996, in its articles 19 and 20, aiming to demonstrate there is an inaccuracy or a vacuity in the Law. There was not any CNE clarifying adjustment and it does not circulate in the House of the Representatives any law project that approaches this question. A nitpicking analysis of the educational and general Brazilian legislation has been accomplished, especially concerning LDB and the new Brazilian Civil Code of 2002. Considering the case study was based on an Educational Foundation, a briefing of the corporate body of a "foundation" was built since the ancient Greece. As a theoretical-methodological research referential, documental with the case study, Robert Yin and André & Ludke were adopted. Moreover, L. Bardin for content analysis, trying to identify in the semi-structured interviews the social representation of the problem involved personnel: students, board of directors, professors, employees and citizens, in relation to how they perceive the classification of these schools in public or private and under which determiners. Aside from the central analysis concerning "public/private", it included also the categories "participation in the institutional conduct", "financing the education and the public resources" besides the "social representation". It was presented the dilemma these Schools are passing through, in number exceeding 100 all over the country and with more than 100.000 enrolled students and around 10.000 educational professionals working on them, based on official data from MEC, 2003. The case study focused the south of the country. It has been identified and analyzed several solutions for this juridical / institutional impasse. Considering the privatization of these schools is an identified possibility, it was analyzed how it would be done and in what situations, in case that some cautions were not taken, it would be characterized as "transference of public resources to private groups", keeping in mind that all the Municipal Foundations of Higher Education have important capital originated from the municipal public treasure, when they were installed and through the years with more investments and defray subsidies. As theoretical reference it was adopted in this study authors of Marxist influence such as: Dermeval Saviani, Roberto Heloani, Ricardo Antunes, Carlos Montañó and Antonio Joaquim Severino.

**KEYWORDS:** Public and private in education; Higher education;

Education – Legislation; Out sourcing; Educational foundation



# SUMÁRIO

<i>Dedicatória</i> .....	v
<i>Agradecimentos</i> .....	vii
<i>Epígrafe</i> .....	ix
<i>Lista de siglas e abreviaturas</i> .....	xi
<i>Lista de tabelas</i> .....	xiii
<i>Resumo</i> .....	xv
<i>Abstract</i> .....	xvii
<i>Sumário</i> .....	xix

## APRESENTAÇÃO 01

## Capítulo 1. Enunciação e delimitação do problema, e definição da Metodologia da Pesquisa 15

1.1 O dilema das Fundações Municipais: escolas públicas ou privadas ? .....	17
1.2 A lacuna na lei, como pressuposto, e as possibilidades de solução do impasse	27
1.3 Metodologia da pesquisa .....	39
1.3.1 Método .....	40
1.3.2 Materiais e instrumentos .....	41
1.3.3 Referencial teórico-metodológico e opção pelas Categorias de Análise .....	44
1.3.4 Análise dos depoimentos usando: “Técnica de Análise de Conteúdo - Modalidade Temática” .....	46

## Capítulo 2. O instituto Fundação: um breve histórico e os tipos existentes na área educacional 49

## Capítulo 3. Análise do problema à luz da legislação vigente 63

3.1 A nova LDB: o seu processo de elaboração e o cenário político .....	65
3.2 Classificação administrativa que contempla a categoria “público/privado” das Fundações na nova LDB	80
3.3 As Fundações educacionais e o novo Código Civil de 2002 .....	102
3.4 As Fundações de Apoio e sua relação com nosso objeto de estudo.....	127

<b>Capítulo 4. Terceiro Setor: afinal, do que se trata e como se relaciona com o nosso problema</b>	<b>133</b>
<b>Capítulo 5. A categoria de análise “público/privado” e as subcategorias usadas na pesquisa</b>	<b>153</b>
5.1 A categoria central de pesquisa “público/privado” .....	156
5.2 A subcategoria “participação na gestão institucional” .....	162
5.3 A subcategoria “financiamento da educação e recursos públicos” .....	175
5.4 A subcategoria “representação social” .....	190
<b>Capítulo 6. O Estudo de Caso: buscando a representação dos atores</b>	<b>197</b>
6.1 Fala dos dirigentes .....	202
6.2 Fala dos alunos .....	209
6.3 Fala dos professores .....	212
6.4 Fala dos funcionários .....	213
6.5 Fala dos cidadãos externos .....	215
6.6 Buscando a síntese das falas .....	219
<b>Considerações Finais</b>	<b>225</b>
<b>Referências</b>	<b>239</b>
<b>Obras consultadas</b>	<b>249</b>
<b>ANEXOS</b>	
I - Termo formal de consentimento de entrevista .....	253
II - Roteiro da entrevista semi-estruturada .....	255
III - Transcrição completa de uma entrevista de um depoente (um exemplo, de um total de 17 depoimentos colhidos) .....	257
IV - Distribuição de matrículas do Ensino Superior por Região .....	263
V - Lista das resoluções do CNE/CES – Conselho Nacional de Educação/Câmara de Ensino Superior; de jan/1997 a dez/2005 .....	265
VI - Interpretação do MEC/INEP sobre as categorias administrativas “público” e “privado” .....	269



Sebastião Salgado

## Apresentação



# Fundações Municipais de Ensino Superior: escolas públicas ou privadas? Um Estudo de Casos Múltiplos na Região Sul

## Apresentação

Pretendemos com essa pesquisa desenvolver uma discussão sobre a classificação administrativa e a natureza jurídica das Fundações Municipais de Ensino Superior em relação à categoria “público” e “privado”. Problematizaremos uma possível imprecisão, lacuna legal ou necessidade de regulamentação, dos artigos 19 e 20 da LDB <sup>1</sup> de 1996.

Nosso **objeto de estudo** estende-se a toda Fundação Municipal de Ensino Superior, criada por Lei Municipal, da Região Sul do país.

A questão central que nos propomos a examinar neste trabalho é a ambigüidade jurídico/institucional, destas escolas e de suas mantenedoras. A partir daqui quando nos referirmos a uma “escola”, estamos incluindo neste termo a “unidade escolar e sua mantenedora”. Trata-se, portanto, de verificar as diversas questões que emergem quando se procede à classificação destas escolas Fundações Municipais, em relação às categorias de análise: “público” e “privado”. Algumas dessas escolas se declaram privadas, outras se assumem como públicas, ainda que cobrem mensalidades dos alunos, e outras são classificadas nas duas categorias.

---

<sup>1</sup> Lei de Diretrizes e Bases da Educação brasileira, de 20 de dezembro de 1996. Lei federal ordinária. Apesar de ter havido um número mais extenso de leis que objetivavam tratar da organização da educação em nosso país, entendemos que tivemos em nossa história apenas três leis gerais que regularam a educação brasileira, sendo esta LDB de 1996 a terceira. As duas anteriores foram a Lei nº 4.024 de 1961 e a lei nº 5.692 de 1971.

Primeiramente, nos deteremos nas seguintes definições, de forma sintética e preliminar: a categoria “público” será entendida como aquela que abarca as escolas criadas ou mantidas pelo Estado; a categoria “privado” será retratada como referente às instituições criadas ou administradas integralmente pela iniciativa privada, independentes do Poder Público, em relação ao seu financiamento e sua gestão. Nesta última categoria -“privado”-, não nos referiremos somente ao emergente “mercado educacional” (as escolas privadas particulares) mas, às ações em educação em geral, incluindo escolas filantrópicas, confessionais e comunitárias. Doravante, trataremos estas duas categorias de análise como uma única, ou seja, “público/privado”. Saviani (2005, pp. 167-168) nos expõe a seguinte afirmação, que reforça esta nossa posição:

Como categorias correlatas e indissociáveis, entende-se que o público e privado se comportam como pólos opostos que se supõe um ao outro. Portanto, o público só pode ser compreendido por referência ao privado e vice-versa.

Desenvolveremos, à frente, no Capítulo 5 deste relato de pesquisa um aprofundamento desta categoria de análise “público/privado”.

Abordaremos, então, neste estudo uma questão importante que está em pauta desde 1996. Falaremos sobre o artigo 19 da LDB, que classifica as escolas brasileiras em públicas ou privadas. Logo, podemos perceber que essa Lei não admite alternativas intermediárias; quando examinamos o artigo 20 vemos que as escolas privadas são classificadas em quatro tipos (subcategorias administrativas): particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas. Buscaremos, com este trabalho, respostas a algumas questões: essas Fundações Municipais de Ensino

Superior, criadas pelo Poder Público, são escolas públicas ou privadas? Qual é a percepção dos atores<sup>2</sup>, internos e externos (do entorno) dessas Escolas, sobre esta questão que estamos problematizando? Quais os determinantes desta classificação e o porquê da ambigüidade, tanto no aspecto jurídico/institucional quanto na percepção destes atores?

Resumidamente, apresentamos estes dois artigos da LDB que estamos questionando. Os grifos e os comentários que se encontram entre parênteses são nossos. Vejamos os excertos da Lei:

**Lei federal 9.394 de 20 de dezembro de 1996 (“nova LDB”):**

**Artigo 19: As Instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas:**

- I. **públicas**, quando incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público;
- II. **privadas**, quando mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado

**Artigo 20: As Instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias:**

- I. **particulares** (...) (possuem um “dono (s)” e têm fins lucrativos)
- II. **comunitárias** (...) (são laicas; pertencem a uma comunidade, ou seja, não possuem um proprietário (s) e não podem ter fins lucrativos)
- III. **confessionais** (...) (idem às “comunitárias” mas confessam uma religião, doutrina ou ideologia)
- IV. **filantrópicas** (...) (idem às “comunitárias”, são laica ou não, e atendem à condição de ser filantrópicas - Lei nº 9.790/99 e Decreto nº 3.100/99)

A principal justificativa para esse estudo é contribuir para o esclarecimento e a conscientização dos cidadãos envolvidos e interessados no problema. As dúvidas ou

---

<sup>2</sup> Utilizamos o conceito “atores”, a partir daqui, entendendo-o como sendo os “atores internos” aqueles alunos, professores, funcionários e dirigentes da escola referida. E, quando tratamos de “atores externos”, estaremos nos referindo aos cidadãos da comunidade próxima, moradores da cidade, vereadores, secretários de educação, técnicos e assessores da prefeitura local etc.

informações equivocadas que são difundidas ou que foram propagadas no passado, podem levar os Conselhos Superiores destas escolas a tomarem decisões inadequadas, não cumprindo, assim algumas diretrizes gerais que o caso requer, como formas de destinação de recursos ou patrimônio públicos, ou ainda, lisura na forma de funcionamento destas escolas - direitos e deveres-.

Vale ainda observar que a partir da análise das falas dos depoentes temos certo que a dúvida está instalada entre eles, até porque, poucos atores se julgam em condições de opinar ou participar nos momentos de decisões para dirimir o problema. cremos que se esclarecermos aos atores as fundamentações legais, político-filosóficas e as alternativas de solução, poderemos contribuir e evitar com esse estudo possíveis transferências de recursos públicos para grupos privados, naqueles casos em que o caminho da privatização for o definido. Sendo assim, acreditamos que o nosso estudo contribui para esclarecer os atores internos - professores, alunos, funcionários e dirigentes - acerca da natureza jurídica e modelos de gestão preconizados e realizados, de fato, nestas Escolas.

É fato bem conhecido que alguns dados quantitativos são importantes para uma melhor fundamentação da pesquisa, ainda que a mesma seja precipuamente uma pesquisa qualitativa; por isso, nesse estudo nos apoiaremos no Censo de 2003 do MEC/INEP<sup>3</sup>, que declara que, no Brasil, as 57<sup>4</sup> Fundações Municipais de Ensino Superior trabalham com cerca de 10 mil profissionais, sendo eles, docentes e pessoal técnico administrativo, e contam com mais de 100 mil alunos matriculados.

---

<sup>3</sup> MEC: Ministério da Educação; INEP: Instituto Nacional de Estudo e Pesquisa em Educação Anísio Teixeira

<sup>4</sup> Temos razões objetivas para acreditarmos que este número oficial (57) é maior. Abordaremos, ao longo deste relato de pesquisa esta afirmação, fundamentado-a.

Esse nosso estudo não engloba as Escolas de Ensino Médio criadas pelo Município<sup>5</sup>, oferecendo cursos técnicos ou não; entretanto temos a convicção de que essas vivem um dilema semelhante ao das Fundações Municipais de Ensino Superior. Sendo assim, o alcance quantitativo desse trabalho, ao se incluir a soma destas Escolas de Ensino Médio Municipais, é maior do que o número apresentado acima.

Nossa pesquisa se propõe a discutir três **problemas**; consideramo-los centrais para o desenvolvimento de nosso estudo:

1. A ambigüidade público/privado: como é, ou como poderia ser classificado o objeto, em termos jurídico-institucionais?
2. Como os atores internos e os da comunidade local percebem essa classificação? Quais são os determinantes para esta percepção, em relação à categoria público/privado?
3. Haveria a possibilidade de vir a ocorrer transferência de recursos públicos para grupos privados, em casos de privatização destas escolas ?

O nosso interesse, como autor, pelo tema se encontra na nossa própria trajetória de vida pessoal, política e profissional, exercendo há mais de 20 anos a profissão de professor universitário. A escola em que lecionamos tem as

---

<sup>5</sup> Desde a década de 1960, foram criadas a partir do município várias Escolas de Ensino Médio, em todo território nacional, e hoje estão sob o regime jurídico de Fundação Municipal. A Partir da nova LDB de 1996 não puderam mais serem mantidas pelo município, o que as colocou em "dilema" semelhante ao dos casos estudados por nós. Muitas delas já foram extintas ou incorporadas aos Sistemas Estaduais, ou Federal de Educação. No entanto, algumas ainda não encaminharam solução definitiva. De modo meramente ilustrativo, citamos um caso: Escola Técnica de Ensino Médio de Indaiatuba, SP.

características de nosso objeto de estudo. Localiza-se na cidade de Santo André, Estado de São Paulo. No entanto, para buscarmos garantir a máxima isenção possível, que entendemos se requer de um pesquisador, esta escola em que trabalhamos não foi uma das estudadas. Nossa trajetória, profissional e política, nos despertaram um interesse único para solucionar este problema, já que participamos de vários debates sobre a questão e notamos o impasse como fato colocado. Nos recentes períodos de democratização de nosso país, precisamente nas últimas três décadas, participamos de movimentos sociais, discussões no Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo, SP, Apeoesp e, além da docência, exercemos função de diretor de escolas de Educação Básica, sendo uma delas mantida por uma Fundação Municipal. Nossa participação como membro conselheiro de diversos colegiados, entre eles o Conselho Municipal de Educação, contribuiu para despertar nosso interesse pelo tema e, especificamente, pela busca da resposta à pergunta anunciada no título desta pesquisa. Nossa opção pela Faculdade de Educação da UNICAMP, para realizarmos este trabalho, muito tem a ver com a sua diversidade de correntes de pensamentos e de abordagens político-ideológicas que, no nosso entendimento, a distingue das outras Universidades que conhecemos.

Visando problematizar e apontar as alternativas para a solução destes problemas que anunciamos no início de nossa apresentação, os três principais **objetivos** desta pesquisa são:

1. Analisar, à luz da legislação vigente e de outros determinantes, quais são as tendências e possibilidades da classificação definitiva, ou possível correção da atual classificação, na categoria administrativa público/privado destas escolas.
2. Pesquisar na legislação vigente “brechas” que permitam que estas escolas, quando privatizadas, continuem “travestidas” de escolas públicas.
3. Identificar a representação social dos atores internos e externos, acerca desta ambigüidade público/privado, como categoria de análise, e dos determinantes que implicam na classificação destas escolas.

Nesse estudo em que adotamos a metodologia de pesquisa qualitativa, na forma de estudo de caso e com análise documental, entendemos ser inadequado o uso do vocábulo “hipótese”; iremos substituí-lo pelo termo **pressuposto**. Esses pressupostos, abaixo, foram identificados desde o princípio do projeto da pesquisa até as coletas iniciais de dados, assim, compondo um elenco de afirmações que nortearam as argumentações ao longo e ao final deste texto.

Dessa forma, sobre o problema que enunciaremos, **acreditamos e buscaremos demonstrar, ao longo deste relato de pesquisa, que:**

1. Não há na lei uma forma adequada e inequívoca para classificar nosso objeto de pesquisa, em relação à categoria “público/privado”.
2. A polêmica existe de fato, ou seja, a dúvida está presente e tem tido diferentes interpretações.
3. O CNE, a partir de 1996, diferentemente do CFE, este até 1995, não emitiu qualquer parecer ou resolução (como prevê o art. 70 da LDB) para dirimir as dúvidas, acerca da ambigüidade público/privado destas escolas.
4. A demora, cerca de 10 anos, para se dirimir esta dúvida poderia ser um indício de uma “possível indução implícita à privatização destas escolas”.
5. No caso destas Fundações Municipais serem privatizadas, haveria a possibilidade de ocorrer transferência de recursos públicos para grupos privados, se alguns cuidados não forem tomados.
6. Há por parte considerável dos atores uma representação diferente da conceituação científica adotada pela legislação brasileira a respeito de público e privado. Acredita-se, equivocadamente, que a lógica é a seguinte: “se é pago, então é escola privada” e “escola pública é quando não se pagam mensalidades”.
7. O desconhecimento da legislação e das possíveis intenções por parte de políticas públicas para educação é fato observado entre os professores, alunos e alguns dirigentes das escolas, ou seja, os atores diretamente envolvidos

desconhecem o problema e seus determinantes; por conseguinte pouco ou nada participam das discussões que abordam esse tema.

8. A educação superior se impõe cada vez mais à obediência e à lógica do mercado. Mesmo quando falamos de Faculdades Municipais, constatamos mensalidades próximas, e em alguns casos maiores, do que aquelas cobradas pelas Faculdades particulares. Sendo assim, a questão de ser pública ou privada tem ocupado lugar secundário para os atores internos dessas escolas, uma vez que a sua “sobrevivência” está sob risco, pela diminuição do número de alunos.
9. Disseminaram-se nos últimos anos interpretações equivocadas quanto à classificação destas Fundações Municipais de Ensino Superior. Não temos qualquer juízo de valor, se os equívocos são bem intencionados ou não. Consideramos importantes muitas dessas interpretações equivocadas. Assim, entendemos que estas escolas, nosso objeto de estudo:
  - a) Não são Fundações Privadas de Direito Privado;
  - b) Não são OSCIPS (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público)
  - c) Não são Associações, no sentido desta forma de personalidade jurídica;
  - d) Não são Escolas Privadas Particulares (mercantilistas);
  - e) Não são Escolas Privadas Comunitárias;
  - f) Não são Escolas Privadas Filantrópicas.
10. Nosso objeto nada tem a ver com as Fundações de Apoio – outra questão polêmica - que se encontram instaladas no interior de Universidades Públicas.
11. Por fim, entendemos que nosso objeto de estudo, as Fundações Municipais de Ensino Superior, não compõe o conhecido, emergente e privado Terceiro Setor.

**Esta dissertação de mestrado foi estruturada, em capítulos, da seguinte forma:**

No **Capítulo 1** apresentamos o problema de pesquisa, delimitando o objeto de estudo e apresentando as questões principais que este estudo busca responder, bem como os objetivos e pressupostos da pesquisa. Neste capítulo relatamos, ainda, a metodologia de pesquisa adotada, com seus procedimentos, referencial teórico e critérios de escolha das escolas, a serem estudadas na Região Sul, no Estudo de Caso e dos sujeitos a serem entrevistados.

No **Capítulo 2** relatamos os resultados de uma breve pesquisa bibliográfica sobre a história do instituto Fundação, categorizando os diversos tipos de instituições que adotam este arranjo jurídico/institucional quando de sua instalação. Focamos as fundações que, de alguma forma, têm relação com a educação.

No **Capítulo 3** analisamos nosso problema e as questões que suscita, e procedemos a uma análise sob o ponto de vista da legislação vigente. Inicialmente apresentamos um panorama político/ideológico hegemônico no período da aprovação e implementação da LDB de 1996, até 2004. Em seguida analisamos a legislação educacional vigente que nos fornece amparo jurídico para a identificação de nosso problema, como uma lacuna na lei e, ainda, nos subsidia para apontarmos as possíveis saídas para o impasse que examinamos. Neste mesmo capítulo analisamos nosso problema sobre o ponto de vista do direito positivo, tendo como base o novo Código Civil de 2002 e a Constituição Federal de 1988, combinados com a nova LDB de 1996. Em vista da atualidade do tema relatamos ao final deste capítulo um brevíssimo estudo que trata das Fundações de Apoio, que não compõem exemplo de

nosso objeto de estudo mas, têm sido freqüentemente confundidos. Ou seja, mostramos que nosso objeto nada tem a ver com as Fundações de Apoio.

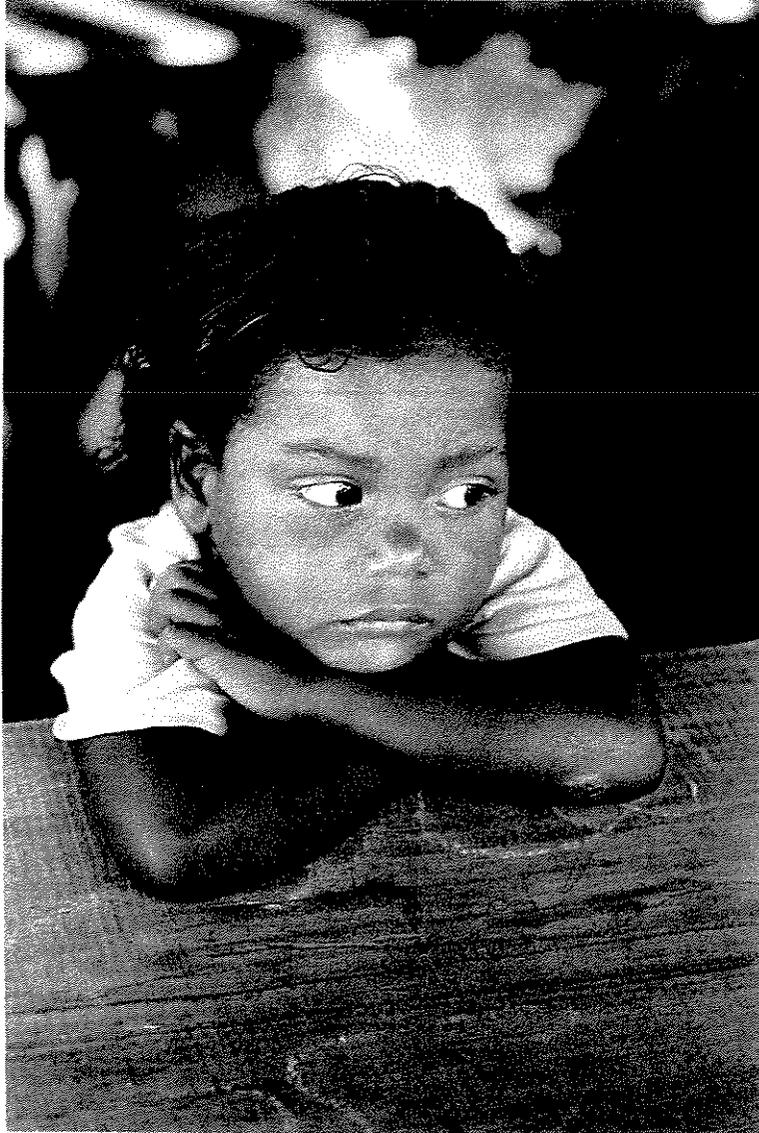
No **Capítulo 4** relatamos uma pesquisa bibliográfica do emergente Terceiro Setor em função de que, este “setor” tem sido apontado, equivocadamente, por muitos como o que abriga nosso objeto de estudo, as Fundações Municipais de Ensino Superior. Buscamos construir um breve histórico e procedemos a uma análise crítica deste emergente e privado Terceiro Setor. Mostramos que este setor não abriga nosso objeto.

No **Capítulo 5** discorremos sobre as categorias de análise que privilegiamos neste estudo: “público/privado”; “participação na gestão educacional”; “financiamento da educação e recursos públicos” e, ainda, “representação social”, esta que utilizamos como categoria instrumental. Relatamos o que adotamos como referencial teórico e o que entendemos acerca de cada uma dessas categorias principais, neste trabalho.

No **Capítulo 6** apresentamos os resultados do Estudo de Caso, que visou captar a percepção dos atores acerca do problema analisado, com foco nos depoimentos de diferentes categorias de sujeitos de duas escolas do Estado de Santa Catarina que se enquadram nas características de nosso objeto. A “análise de conteúdo modalidade temática”, segundo L. Bardin, referente às transcrições das falas dos 17 depoentes, compuseram quadros e análises que elaboramos e apresentamos neste capítulo.

Nas **Considerações Finais** buscamos sintetizar os resultados obtidos em nosso trabalho, oferecendo ao leitor os diversos caminhos possíveis a serem escolhidos e trilhados na busca da solução do dilema anunciado e analisado, e nossas

impressões dos encaminhamentos que as mais de cem Fundações Municipais de Ensino Superior do país podem dar, com seus determinantes, apesar de que o universo de generalização analítica tenha sido, em princípio, a Região Sul do Brasil. Entre os diversos caminhos que apontamos, o da alteração/aprimoramento da legislação educacional foi detalhado e, inclusive, deixamos nestas considerações finais nossas sugestões de como se poderia realizar isto.



Sebastião Salgado

## Capítulo 1



# **Capítulo 1. Enunciação e delimitação do problema e definição da metodologia da pesquisa**

## **1.1 O dilema das Fundações Municipais: escolas públicas ou privadas ?**

Esse estudo pretende problematizar a questão da classificação administrativa e a natureza jurídica das escolas apresentadas no título deste subitem. Nosso principal objetivo é esclarecer o problema principal e apresentar as tendências e possibilidades para a solução do impasse estudado. Com o esclarecimento da questão já apresentada, acreditamos que existirá uma contribuição para a sociedade, isto é, por meio dessas explicações ocorrerá o conhecimento do que se passa nessas instituições. Logo, tornar claro a situação neste momento de transição pelo qual passam as escolas, e a conscientização por parte de todos os atores diretamente envolvidos, é também um dos objetivos deste trabalho.

Sabemos que o vocábulo “participação” indiretamente traz consigo a idéia de informação; sendo assim se o cidadão, interno ou externo à escola, desconhece a situação, ele poderá perder seu legítimo direito de participar das decisões e de construções de normas e leis. Acreditamos, por convicção pessoal, que a decisão de optar é uma obrigatoriedade, mesmo que efetivamente a participação ocorra com diferentes graus de intensidade ou freqüência.

Portanto, se os atores forem esclarecidos e conscientizados da situação de transição, eles poderão participar das soluções dos impasses; assim como acreditamos, também, que cidadãos mais conscientes conseguem opinar de forma esclarecida nos diversos momentos de transição da sociedade. No interior destas escolas de que tratamos, a existência da dúvida em classificá-las em públicas ou

privadas, já é quase senso comum. Sobre o fato de existir a dúvida central que apontamos, podemos afirmar que há consenso, ou seja, após ouvir todos os depoentes e ler manifestações em ata de reuniões, artigos sobre o tema, e ainda, a nossa própria observação direta como pesquisador, podemos afirmar que todos concordam, que o problema e a dúvida de como resolvê-lo existem.

Desta forma, várias são as posições que os cidadãos ocupam diante desse impasse: alguns vão ao encontro da solução, outros a esperam e alguns são indiferentes. Porém, como se trata de um ambiente com alto nível de escolaridade e de instrução, acreditamos que todos seus atores internos deveriam participar. Não é preciso dizer que a conscientização de todos os envolvidos é necessária, e esperada, isto é, os atores devem se envolver nas discussões e nas decisões a respeito e não apenas se deixarem levar por essas. Com efeito, essa nossa preocupação com a participação, com o envolvimento e com o entendimento das coisas e das discussões tende a ultrapassar o delimitado objeto de nosso estudo, porque o interesse e o modo de agir de cada cidadão depende da maneira como esses forem educados e conscientizados. Por conseguinte, acreditamos que essa discussão deve conquistar seu espaço nos currículos e agendas de todos os sistemas educativos, sendo eles públicos ou não. Coaduna-se com essas reflexões Paulo Freire (apud Santos Filho, 1998, p. 89) quando ressalta que:

(...) para que o homem faça a história e não seja levado por ela e se torne partícipe ativo e criador nos períodos de transição, é preciso que se eduque não para a domesticação ou escravidão, mas para a libertação. Para isto é necessário revisar os sistemas educacionais, seus programas e métodos pedagógicos.

Sem dúvidas, temos a pretensão de conduzir esse debate aos atores diretamente envolvidos nesta problemática, mas também estenderemos essa discussão aos “homens públicos” – em especial aos legisladores e demais cidadãos que anseiam por uma sociedade mais justa, inclusiva, e solidária, que *entendam* o dilema e não apenas saibam *explicá-lo*. Faremos uso da conceituação “*entender/explicar*” de Emir Sader, apresentada no prefácio do livro de Istvan Mészáros, recém-lançado. Vejamos:

Explicar é reproduzir o discurso midiático (diferente de) entender (que) é desalienar, é decifrar, antes de tudo, o mistério da mercadoria, é ir para além do capital. (SADER apud MÉSZAROS, 2005, p. 17).

Sader, num didático relato visa clarear este conceito por ele apresentado.

Segue abaixo o excerto do autor:

Certa vez um presidente, descontente com a política econômica de seu governo, chamou seu ministro de Economia e lhe disse que “queria entender” essa política. Ao que o ministro disse que “ia lhe explicar”. O presidente respondeu: “Não, explicar eu sei, o que eu quero é entender”. (SADER apud MÉSZAROS, 2005, p. 18).

Vale lembrar que para a construção do quadro teórico de nossa pesquisa, o estudo de instituições e posteriores análises é muito importante, como por exemplo, a própria crise de valores e de modelos de Estado e de Universidade contemporâneos. Iremos analisar os debates, ou seja, faremos a leitura das entrelinhas e das intencionalidades nas definições das políticas públicas educativas, em especial para a educação superior. A este respeito, o autor Dias Sobrinho (2005, p.21; grifo nosso) ratifica esses nossos pressupostos quando nos afirma que:

A nova economia rompeu os tradicionais modelos de trabalho, criou riqueza para uns e espalhou desemprego, insegurança e precariedade para muitos. O estreitamento das relações entre educação superior e a economia faz emergir novos sentidos e problemas profissionais de difícil solução. (...) **a educação superior se impõe à obediência ao mercado, mais que o compromisso com a formação de cidadãos autônomos e com o aprofundamento da democracia.**

Sabemos que entre os pesquisadores da área de gestão educacional habita a idéia de que a escola é uma reprodutora dos interesses das elites, da alta burguesia e do capital. Todavia, as escolas se afirmam democráticas e inclusivas. Uma “evolução” dos processos de reorganização do trabalho ocorreu na década de 1970 com a produção industrial. Surge um esgotamento das possibilidades de se produzir maiores ganhos de produtividade a partir do modelo taylorista-fordista hegemônico que estava em vigor desde o início do século passado (HELOANI, 2003 <sup>6</sup>). Nesta relação entre o mundo do trabalho e o mundo da educação, concordamos com o que nos é apresentado por Dias Sobrinho (2005). Já no título de seu recente trabalho publicado<sup>7</sup>, ele nos apresenta o dilema contemporâneo: a “sociedade do conhecimento” seria mais bem designada se optássemos pela denominação de “economia do conhecimento”.

De acordo com estes pesquisadores, percebemos um fundamentado panorama que nos mostra como a burocracia combinada com ditames dos “*experts*” da teoria administrativa, especialmente na questão da escola como ambiente para apenas “preparar para o trabalho”, acabam por determinar, ou ser forte componente do

---

<sup>6</sup> HELOANI, 2003, *passim*.

<sup>7</sup> DIAS SOBRINHO, José. Dilemas da educação superior no mundo globalizado: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento? São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005.

determinante, das políticas públicas educacionais, inclusive na Educação Superior, como nos mostra Tragtemberg:

A mesma divisão de trabalho que separa planejamento de execução, trabalho manual de trabalho intelectual na empresa capitalista, opera a divisão entre a Sociologia, Filosofia e a Teoria da Administração, formando os *experts* em Teoria Administrativa. A automação da Teoria Administrativa em relação às determinações econômico-sociais se dá por **mediação das instituições – escolas, institutos de pesquisa, centros de estudo – encarregados pela divisão do trabalho na produção e reprodução de ideologias.** (TRAGTEMBERG, 1980, p. 209; grifo nosso).

Como veremos no decorrer do desenvolvimento deste trabalho, o desconhecimento do que acontece no entendimento da categoria público/privado, mesmo entre os atores internos destas instituições, encontra na burocracia um limitador para esta compreensão. Vemos que, de forma quase tautológica, esta burocracia funciona como mecanismo de afirmação da alienação ou do automatismo, valorizando o fazer e desvalorizando o entender. (SANTOS FILHO, 1998<sup>8</sup>).

Almejamos que com esse trabalho as instituições, que são nosso objeto de estudo, e as outras que são similares a essas, assumam uma postura de interesse e preocupação; disseminando este e outros estudos que sejam pertinentes para a tomada de decisões conscientes e responsáveis. cremos que, quando as decisões são tomadas conscientemente, essas são sem dúvidas legítimas. Porém, acreditamos que ainda persistem na lei lacunas que devem ser discutidas e resolvidas dentro do Estado de direito democrático e vigente em nosso país.

Após a reorganização do ensino nacional ao longo da década de 1990, estas Escolas Fundações Municipais de Ensino Superior que examinaremos passaram a

---

<sup>8</sup> SANTOS FILHO, 1998, *passim*.

compor um grupo de instituições educativas que vêm sendo, provisoriamente, entendidas por alguns como parte das denominadas “escolas públicas não-estatais” (BRESSER PEREIRA, 1999 <sup>9</sup>). Cerca de duas dezenas de Faculdades Municipais que se encontram no Estado de São Paulo, sob a jurisdição do Conselho Estadual de Educação do Estado de São Paulo, compõem este grupo ao lado de outras dezenas de instituições de ensino, em diversos níveis e sistemas em todo território nacional. No Estado de Santa Catarina, onde elegemos duas escolas dessas para nosso Estudo de Caso, também temos um significativo número de Fundações Municipais de Ensino Superior, - quase duas dezenas - criadas antes da nova LDB, por Lei Municipal, na forma jurídica de Fundação Pública Municipal de Direito Privado e que enfrentam o dilema exposto acima. Temos ainda os exemplos das escolas de Ensino Médio, colégios de aplicação, colégios técnicos de nível médio, pois “pertencem” à municipalidade e não oferecem exclusivamente Educação Fundamental ou Infantil, como determina a legislação educacional vigente.

Tendo em vista que se pretende nesse estudo desenvolver uma resposta à pergunta enunciada no título, balizada por uma concepção de visão do mundo e de modelo de Estado e de sociedade pretendidos pelo autor, acreditamos que a discussão teórica seja pertinente para o nosso trabalho. Contudo, as definições e a fundamentação teórica serão expostas ao longo do texto, por exemplo, acerca do que é público e do que é privado.

Buscamos nesta primeira reflexão, que tem sua base teórica ancorada em autores de influência marxista, analisar os objetivos, os pressupostos e os possíveis

---

<sup>9</sup> BRESSER PEREIRA, 1999, *passim*.

caminhos que levem a um correto entendimento da natureza, isto é, dos fins e das estratégias – com indicações de possíveis aprimoramentos – de gestão administrativa e política destas escolas. As instituições preconizam como democráticos e transparentes seus métodos de gestão; esta informação consta nos estatutos destas escolas.

Queremos ressaltar que, se a comunidade envolvida não tiver uma perfeita compreensão do que se passa, corre-se o risco de alguns dirigentes e conselheiros da administração das mantenedoras destas escolas ocuparem um espaço no “imaginário” da comunidade e assumirem papéis de “proprietários” destas escolas. Esta hipótese não seria tão absurda, pois esta terminologia, “mantenedores” já é entendida no meio educacional, nos últimos anos como sinônimo de “dono de escola particular”. A população, em geral, e principalmente os pais de alunos de escolas particulares acreditam que os dois termos têm exatamente o mesmo significado.

Efetivamente, devemos reconhecer que existe um poder implícito em cada texto. Sua função não se restringe em apontar e conectar palavras, há em cada um deles uma informação, uma crítica ou um registro que podem contribuir com a sociedade. Sendo assim, desejamos com este texto, que abrange os caminhos traçados para a educação brasileira no período de 1996 a 2004, analisar e questionar a lei vigente. Buscaremos apontar alguns caminhos que possam ajudar na resolução dos problemas. Até porque, se a letra da Lei ainda oferece aprimoramentos por suas possíveis lacunas, ambigüidades e omissões, ou ainda por indecisões no momento de sua elaboração, em que se teriam deixado casos “especiais” ou “particulares” para

depois, entendemos que já é hora de problematizar e encaminhar a solução deste impasse que enunciámos.

Utilizaremos, neste texto, diversos conceitos e neologismos que foram considerados polémicos nas últimas duas décadas, visto que estes novos conceitos carregam ideologias e implicam análises de questões complexas que envolvem “reforma de Estado”, e estão de uma forma direta ligados com nosso problema. Os vocábulos são: “terceiro setor”, “terceira via”, “eqüidade”, “publicização”, “governança”, “público não-estatal” e “privatização”, entre outros. Assim, acreditamos que a busca pelo verdadeiro sentido destes neologismos podem nos indicar, em suas entrelinhas, tendências e possíveis induções para a saída do dilema que analisamos.

O problema anunciado no título da pesquisa se estabelece logo após a promulgação da nova LDB, Lei Federal nº 9.394/96 e demais regulamentações que se seguiram (ou até se anteciparam –sic!- <sup>10</sup>), em especial a Emenda 14 <sup>11</sup> e a Lei Federal nº 9.424/96, o que implica em definir a categoria administrativa em “pública” ou “privada” destas Escolas Municipais que não ministram exclusivamente Ensino Infantil ou Fundamental, uma vez que os municípios que as criaram não podem, por força da lei, mantê-las. Surge uma questão relevante: qual é o destino dessas instituições?

---

<sup>10</sup> Um caso concreto, e no mínimo estranho, de antecipação foi a Lei Federal 9.131/95 editada cerca de um ano antes da LDB, e é uma lei de natureza regulamentadora desta. Como nos diz Souza & Silva (1998, p. 135): “Talvez seja um caso único de jurisprudência *‘avant la letre’*, no mundo”.

<sup>11</sup> Nova redação dada pela Emenda constitucional nº 14, de 13/09/96 (FUNDEF ou “Fundão”), alterando o artigo 211 da Constituição Federal: “§ 2º Os Municípios atuarão **prioritariamente** no ensino fundamental e na educação infantil.” (grifo nosso)

Serão estas escolas privatizadas como Privadas Particulares, ou reconhecidas como Privadas Comunitárias, Confessionais ou Filantrópicas. Ou, ainda, serão estas incorporadas pelos Sistemas Públicos Estaduais ou Federal.; ou seria possível reconhecê-las como Públicas Municipais? Ou, ainda, haveria alternativas diferentes, como criar novas categorias, alterando-se a Lei? Enfim, ao longo deste estudo pretendemos responder a estas perguntas.

Com a Lei Federal nº 10.406/02, novo Código Civil, os meios jurídicos e acadêmicos esperavam que essa Lei trouxesse consigo algumas decisões acerca do debate sobre a categoria “público/privado” das Fundações Municipais. Essa lei não atendeu às expectativas, apesar de conter em seus artigos 62. e 69. esse tema.

Todas estas instituições de que estamos tratando receberam de forma direta grande aporte de recursos e bens imóveis do poder público municipal no momento de sua instalação. De forma que, direta ou indireta, continuaram recebendo recursos públicos do erário municipal de forma regular até 1996. A partir de 20 de dezembro de 1996, o problema se estabelece, pelo limite de gastos do Poder Municipal com Educação Superior. Grosso modo, o Poder Municipal deve investir em Educação Infantil e Ensino Fundamental. Mesmo assim, de diversas formas muitas destas escolas municipais de ensino superior ainda continuaram e continuam recebendo recursos do erário municipal, especialmente para investimentos e projetos especiais. Se estas escolas forem “transferidas” para a comunidade - como temos observado a tendência em alguns casos - entendemos que cabe ao Estado definir os critérios e garantir formas de fiscalização e de controle destes recursos, que a todos pertencem e a todos devem ser revertidos, ao menos em tese, por se tratar de recurso público.

Como o nosso objeto de estudo restringe-se à Fundação Municipal de Ensino Superior (que são Fundações Públicas de Direito Privado) não abordaremos profundamente as Fundações Privadas de Direito Privado. Estas últimas foram criadas por grupos privados ou pessoa particular, em vida ou testamento, diferentemente daquelas que tiveram como criador um órgão público, no nosso caso o Poder Municipal. As Fundações Privadas também devem prestar contas ao Estado, por meio do Ministério Público, pois também recebem isenções fiscais, o que significa recurso público indireto<sup>12</sup>, além do que é o Estado encarregado pelo instituidor – por força de lei - de cuidar para que os fins destas instituições não sejam desvirtuados. Estas Fundações Privadas, diferentemente do nosso objeto de estudo, podem ser as legítimas representantes do emergente, e privado, Terceiro Setor – de que trataremos mais adiante-. Somente para ilustrar, citamos algumas Fundações Privadas de Direito Privado: as nacionais, Fundação Abrinq e Fundação Bradesco e as supranacionais Fundação Ford e Fundação Alfred Krupp, entre outras. Portanto estas Fundações Privadas, ainda que também cumpram funções precípua de Estado - e o fazem por sua omissão ou consentimento - são e devem continuar sendo, no nosso entendimento, controladas pelos seus fundadores ou a quem estes determinem ou determinaram em vida, no caso de testamento, na forma da Lei e de seus estatutos e regimentos. A “vontade do instituidor privado” será o norteador do seu funcionamento, sob a vigilância do Ministério Público.

---

<sup>12</sup> Estes recursos públicos indiretos se dão por meio de benefícios tributários, conforme assegura o artigo 150, inciso VI, alínea "c", da Constituição Federal, combinado com o art. 14 do Código Tributário Nacional, bem assim estão isentas de contribuições previdenciárias.

Deste modo podemos afirmar que, em suma, nosso objeto de estudo compreende aquelas Escolas de Ensino Superior criadas por Lei Municipal, com recursos públicos municipais em sua instalação e que em seus estatutos determinem que, em caso de insolvência – por qualquer motivo – seus bens retornem ao poder municipal.

## **1.2 A lacuna na lei, como pressuposto, e as possibilidades de solução do impasse**

Os números oficiais nos apresentam 57 escolas que podem ser objeto de nosso estudo. Em todo o país, principalmente em cidades do interior dos estados da Federação, são por estas escolas mantidos 380 cursos superiores e empregados 5841 docentes<sup>13</sup> e 3718 funcionários técnico-administrativos, de acordo com o MEC, referente ao ano base de 2002, quando possuíam matriculados 104.452 alunos em modalidade presencial, registrando, naquele ano, 15.899 conclusões e 36.210 ingressantes. Temos razões objetivas para acreditar que este número seja maior, que na verdade, essas instituições sejam mais de uma centena, e não apenas 57, por todo o Brasil. Os dados, infelizmente, são imprecisos, o que não desqualifica o debate, pois apresentaremos os dados disponíveis, apontando - com exemplos e evidências - as inconsistências das informações oficiais disponibilizadas pelo MEC/INEP que nos indicam estarem subestimados estes números oficiais.

Observemos na Tabela 1, que segue logo adiante, uma comparação entre o que diz a lei e o que considera o MEC, em suas estatísticas.

---

<sup>13</sup> Destes 5841 docentes, 1055 trabalham em regime de dedicação integral, 1895 parcial e 2891 são horistas.

É interessante notar que a categoria “Públicas Municipais de Ensino Superior”, nestas estatísticas do INEP, só existe pelo fato de o próprio MEC tê-la criado. No nosso entendimento, isso foi feito por não se achar, o que é fato, lugar na classificação definida pela LDB nos seus artigos 19 e 20. No entanto, o fato do MEC ter criado esta nova categoria não resolve o problema que examinamos, mas corrobora nossa tese de que a “dúvida está instalada”, pois tais artigos da LDB não oferecem amparo legal para esta categoria criada e considerada pelo MEC/INEP. Informamos aqui e demonstraremos à frente que estas Fundações Municipais estão jurisdicionadas aos respectivos Conselhos Estaduais de Educação e não diretamente ao MEC. No entanto, para consolidar as estatísticas em nível nacional é o INEP, órgão do MEC quem faz esta reunião, organização e consolidação de dados em nível nacional. No mínimo esta constatação, em vista de que o INEP criou esta “nova categoria”, ratifica nossa visão sobre o fato de que há um impasse instalado, e este já perdura desde 1996.

Ao analisar a Tabela 1, enxergamos o problema esboçado ao observar a lacuna presente (assinalada com “?”) no terceiro quadro da primeira coluna:

**Tabela 1 - Comparativo entre classificações da categoria administrativa, pela LDB e pelo MEC, em suas estatísticas em relação ao Ensino Superior**

O que diz a "nova LDB", Lei nº 9.394/96, no seu artigo 19.	Como o MEC utiliza, oficialmente, estas categorias e as estatísticas oficiais do ano base de 2002		Exemplos específicos de escolas, para ilustrar.	
	nº de Escolas	Nº de Matrículas		
Pública	Públicas Federais	73	531.634	UFSCar; UFF; UnB
	Públicas Estaduais	65	415.569	USP; UNICAMP; Unesp
? A LDB ignora	Públicas Municipais	57	104.452	Furb; Febe; Univali; Funorte; Fucri; (SC)  Unitau; Medicina ABC; Fund. Santo André(SP);  <u>e demais Fundações de Ensino Superior, criadas pelo município: nosso objeto</u>
Privada Particular	Privada Particular	1125	1.261.901	UNIBAN; UNIP; UniNove
Privada Comunitária	Privadas Comunitárias / Confessionais/ Filantrópicas	317	1.166.357	PUC's <sup>14</sup> ; METODISTA
Privada Confessional				? ?
Privada Filantrópica				UNIMEP;
		<b>Total</b> 1.637	<b>Total:</b> 3.479.913	

Elaborada pelo autor, com dados do Censo do Ensino Superior MEC/INEP, ano base 2002

<sup>14</sup> As Pontifícias Universidades Católica – PUC's - são, no nosso entendimento, um caso especial de "Comunitárias" (ou "Confessionais") pois, a rigor, pelo Código Civil podem ser consideradas "Escolas públicas de direito internacional", já que suas Mantenedoras estão subordinadas a uma Pessoa Jurídica Estatal Externa, que é a Santa Sé, ou seja, o Estado do Vaticano. Quanto à classificação pela LDB, entendemos que a PUC é uma Fundação Privada de Direito Privado logo, difere de nosso objeto de estudo.

Estes artigos 19 e 20 da LDB, pedra angular de nosso estudo, sofreram várias regulamentações voltadas especificamente para as instituições de Ensino Superior, sempre por decretos, no período de 1997 a 2003: decretos nº 2.207/97; 2.306/97; 3.860/01; 3864/01 e 4.914/03. Mesmo assim, após a análise e adequações das escolas que estudamos, por estas regulamentações, o nosso impasse anunciado permanece.

Quando nos referimos à possibilidade concreta de existir uma imprecisão nos números do INEP/MEC, subestimando a quantidade destas escolas, há que se fazer justiça ao INEP, pois na página principal do seu *site*, com destaque e coerente com a normatização do MEC, informa que a responsabilidade pela atualização dos dados numéricos e cadastrais é sempre da instituição escolar. Se a escola se declarar “Privada Particular” é assim que o MEC a considerará, mesmo que esta seja, por exemplo uma “Privada Comunitária” ou “Fundação Municipal”, na verdade.

**Tabela 2 - Instituições de Ensino Superior públicas municipais em todo o país, segundo a sua organização acadêmica.**

<b>Classificação por organização acadêmica</b>	<b>Número de IES Públicas Municipais (em todo o país)</b>
Universidades	4
Centros Universitários	2
Faculdades Integradas	3
Faculdades Isoladas	48
Institutos de Educ. Centros de Educ. Tecn.	-
<b>Total</b>	<b>57</b>

Elaborado pelo autor, a partir de dados do Censo do Ensino Superior MEC/INEP – ano base 2002. Disponível em: <<http://www.ensinosuperior.inep.gov.br/>>. Acesso em 20 jun. 2004.

Esta Tabela 2, ao quantificar estas Fundações Municipais de Ensino Superior, de acordo com sua organização acadêmica, nos fornece mais informações para dimensionar e melhor compreender nosso problema.

Ao afirmarmos que há mais de uma centena de escolas nesta situação, e não apenas 57 como vemos na Tabela 1., temos como base uma informação do Conselho Estadual de Educação do Estado de São Paulo, por exemplo, que divulga e relaciona em seu *site*<sup>15</sup> exatamente 32 instituições municipais – faculdades isoladas - de Ensino Superior no Estado, quando o INEP informa haver apenas 17. Uma considerável diferença, apesar de que boa parte desta inconsistência de dados pode ser atribuída a uma comum, mas não compreensível para técnicos especialistas, confusão entre autarquias e Fundações Municipais. Nesta nossa análise não visamos às Autarquias Municipais como objeto de estudo, apesar das reflexões sobre os seus destinos serem, para nós, dilema com algumas semelhanças ao nosso caso das Fundações Municipais. Abordaremos novamente estas autarquias à frente neste texto.

A diferença na apresentação dos dados deve-se não exatamente ao processo de compilação ou organização dos dados por parte do MEC, mas sim a equívocos nas informações por parte das próprias instituições, o que acaba implicando serem classificadas e contabilizadas erroneamente pelo INEP. Vejamos um destes casos de inconsistência: quando buscamos a classificação da Faculdade de Medicina do ABC, mantida pela FUABC – Fundação do ABC, que se encontra na região da grande São Paulo, criada por Lei Municipal e administrada na forma de Fundação, esta Escola de Medicina, de acordo com o INEP, ano base 2002, é “privada no sentido estrito”, ou

---

<sup>15</sup> Dados disponíveis, incluindo relação de Instituições, no “site” <http://www.ceesp.sp.gov.br/> acesso em 19/06/2004

seja, é uma Escola Particular, em contradição com o Estatuto desta instituição que informa ser a mesma uma Fundação Municipal. O artigo 6º deste estatuto, versão vigente da Fundação do ABC, mantenedora desta Faculdade de Medicina que, apesar de se declarar ao INEP/MEC como “particular no sentido estrito”, nos informa claramente nos seus artigos, a seguir, que é uma Fundação Municipal de Ensino Superior, ou seja, ela é representante de nosso objeto de estudo. Vejamos alguns artigos citados neste estatuto <sup>16</sup>, com grifos nossos, que caracteriza, na forma da lei, esta escola como uma Fundação Municipal de Ensino Superior e não como uma Faculdade Particular:

**Artigo 1º - A Fundação do ABC (FUABC), entidade civil, sem fins econômicos, instituída na forma das leis ns. 2.695, de 24.5.1967 e 2.741, de 10.7.1967, do Município de Santo André; 1.546, de 6.9.1967, do Município de São Bernardo do Campo e 1.584, de 4.7.1967, do Município de São Caetano do Sul, modificadas pelas leis ns. 2.905, de 1º.3.1968; 3.732, de 12.11.1971; 3.741, de 25.II.1971; 4.014, de 9.4.1973 e 5.725, de 16.7.1980, do Município de Santo André; 1.630, de 11.6.1968; 1.907, de 6.5.1971; 2.031, de 6.4.1973; 2.186, de 30.6.1975 e 2.415, de 31.7.1980, do Município de São Bernardo do Campo e 1.661, de 9.2.1968; 1.900, de 23.6.1971; 2.024, de 11.4.1973; 2.247, de 9.5.1975 e 2.623, de 11.7.1980, do Município de São Caetano do Sul, inscrita no Registro Público da Comarca de Santo André, sob n. 825, em 6 de outubro de 1967, no Livro A-2, de pessoas jurídicas, às folhas 192, com prazo de duração indeterminado, tem sede e foro na cidade de Santo André SP, à Av. Príncipe de Gales, 821, CEP 09060-650 e se regerá pelo presente Estatuto (...)**

**Artigo 5º - O patrimônio da Fundação será constituído por:**  
**a) dotação inicial atribuída por seus fundadores, na forma das leis dos Municípios referidos no artigo 1º;**  
**b) por subvenções na forma das leis dos Municípios referidos no artigo 1º;**  
**c) por subvenções federais e estaduais; (...)**

**Artigo 6º - No caso de dissolução ou extinção da Fundação, seus bens e direitos serão incorporados ao patrimônio dos Municípios**

---

<sup>16</sup> Documento disponível em [www.fuabc.com.br](http://www.fuabc.com.br); acesso em 09/01/2006.

**que a instituíram**, na mesma proporção em que haja para ela contribuído ou a entidade congênera, registrada no CNAS.

Interpretando estes artigos selecionados, do seu Estatuto, nada mais nos resta a concluir que a mantenedora Fundação ABC e sua mantida, a Faculdade de Medicina do ABC não constitui de Instituição ou Escola particular, mas sim uma Fundação Municipal de Ensino Superior, ainda que seja uma Fundação Municipal especial, posto que foi criada em parceria por três municípios da região do ABC Paulista. As três Leis municipais que a criaram, estão em nosso destaque do citado Estatuto, já no seu artigo 1º.

A análise deste caso relatado evidencia um de nossos pressupostos iniciais: as Fundações Municipais de Ensino Superior vivem, de fato o dilema e este caso da Fundação ABC foi exemplar, do nosso ponto de vista, comprovando a existência do impasse, da dúvida e da ambigüidade. Encerramos a análise deste caso real deixando aqui registrada de forma muito clara que não há de nossa parte qualquer julgamento de valor sobre as decisões já tomadas, ou a tomar, desta “Fundação ABC” que analisamos. Importou-nos este exemplo, apenas como uma evidência exemplar da existência do problema central desta pesquisa e da inconsistência dos dados no Censo do MEC, quanto à categoria “público/privado”.

Apresentaremos a seguir uma tabela com as Escolas Fundações Municipais de Ensino Superior do Estado de Santa Catarina:

**Tabela 3. Fundações Educacionais de Ens. Sup.do Estado de Santa Catarina**

<b>Sigla</b>	<b>Nome da Instituição</b>	<b>Criação</b>	<b>Cidade/ Sede</b>
Fesc/ Udesc	Fundação Educacional de Santa Catarina/ Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina	1965	Florianópolis Joinville-Lages
Fessc	Fundação Educacional do Sul de Santa Catarina	1967	Tubarão
Fucri	Fundação Educacional de Criciúma	1968	Criciúma
Fepevi/ (Escola B)	Fundação de Ensino do Pólo Geoeducacional do Vale de (Cidade B)	1969	(Cidade B)
Furb	Fundação Educacional da Região de Blumenau	1964	Blumenau
Ferj	Fundação Educacional Regional Jaraguense	1973	Jaraguá do Sul
Furj	Fundação Educacional da Região de Joinville	1967	Joinville
Febe	Fundação Educacional de Brusque	1973	Brusque
Fedavi	Fundação Educacional do Alto Vale de (Cidade B)	1966	Rio do Sul
Uniplac	Fundação Escolas Unidas do Planalto Catarinense	1969	Lages
Feplac	Fundação Educacional Planalto Central Catarinense	1976	Curitibanos
Funorte	Fundação Educacional do Norte Catarinense	1973	Mafra
Funploc	Fundação Educacional das Escolas do Planalto Norte Catarinense	1970	Canoinhas
Fearpe	Fundação Educacional do Alto Vale do Rio do Peixe	1971	Caçador
Femarp	Fundação Educacional Empresarial do Alto Vale do Rio do Peixe	1972	Videira
Fuoc	Fundação Educacional do Oeste Catarinense	1968	Joaçaba
Feauc	Fundação Educacional do Alto Uruguai Catarinense	1976	Concórdia
Fundeste	Fundação Educacional de Ensino de Desenvolvimento do Oeste	1972	Chapecó

**Elaborada pelo autor da pesquisa, com base em Dourado (2001)**

Os dados da Tabela 3 contribuem para justificarmos a escolha do Estado de Santa Catarina para realizarmos nosso Estudo de Caso, em duas dessas escolas, das quais decidimos por omitir o nome. Para a efetivação desse Estudo de Caso, que detalharemos à frente, analisamos estatutos, atas e colhemos depoimentos. Existe ainda nesse Estado de Santa Catarina um grande número de escolas – outras 16 - que poderiam fazer parte de nosso Estudo de Caso. Escolhemos realizar o estudo em escolas deste Estado da federação, entre os outros da Região Sul, pois acreditamos que a cultura de seu povo possui uma forte tradição que busca a solução dos problemas sociais e educativos a partir da prefeitura.

Aproveitamos este momento, do texto, para lançar uma hipótese que ouvimos de um dos membros da Banca Examinadora quando da “qualificação desta pesquisa”, na FE da Unicamp: este período em que foi criada a maioria dessas escolas coincidiu com os anos de “Estado de exceção/ditadura militar” no Brasil. O único cargo executivo que era eleito de forma direta, pelo voto popular, era o de Prefeito Municipal (exceto naqueles municípios considerados de “segurança nacional”) . Por conta disto era este, o Prefeito, o único que, para contar com a simpatia e apoio de seus eleitores, ouvia clamores e atendia a alguns, por exemplo este de “criar Faculdades para os nossos jovens”. E por isto teria havido grande número de criação destas Faculdades Fundações Municipais, por Lei Municipal, nosso objeto de estudo, exatamente neste período entre 1964 até final da década de 1970. No Estado de Santa Catarina isto se deu com todas, como podemos ver na Tabela 3. É um forte indício para a comprovação desta hipótese que ouvimos.

Esclarecemos que nos recusamos a aceitar uma sedutora, simplista e superficial resposta à nossa pergunta de que por exclusão é público o que não é privado e vice-versa pois, desde remotos tempos de construção da democracia na antiga Atenas e do direito grego e depois o direito romano, entende-se que esta dicotomia, como método, não tem encontrado amparos teórico ou prático no campo jurídico. Ou seja, de acordo com a lógica de argumentação do direito positivo, que adotamos, este “método da exclusão” pode ser argumento de justificação tendencioso, já que permite demonstrar que é pública ao mesmo tempo em que, também, permite demonstrar que é privada; o que não resolve nosso problema.

A Lei 9.394/96, em seu artigo 19, ao classificar as escolas em Públicas ou Privadas, abre a possibilidade para o nosso estudo, porque, não existindo uma terceira alternativa, a Escola, pelo método da exclusão (dicotômica, direta e superficial e, portanto, inadequado), não é pública de acordo com a lei. Porém, neste mesmo raciocínio - e com maiores e mais sólidos argumentos - é certo que também não é privada. Sabemos que pelos fundamentos do direito positivo não existe uma terceira possibilidade entre o público e o privado; sendo assim, podemos afirmar que esta terceira opção não encontraria lugar no direito contemporâneo, como observamos desde o direito romano, em seus primórdios. Mas as escolas existem, estão aí e devem ser classificadas como públicas ou como privadas.

Ressaltamos que não se pode confundir “Escola Privada” com “Escola Particular” uma vez que esta tem como principal característica o espírito de uma empresa mercantilista, ao passo que a primeira abrange várias categorias. Uma escola privada pode ser, de acordo com o artigo 20 da LDB: particular (a

mercantilista), comunitária, confessional ou filantrópica. Observamos nos depoimentos que analisamos que esta confusão, igualando “escola privada” com “escola particular” é muito comum, mesmo entre alguns depoentes qualificados e com alto grau de instrução.

Numa linha de raciocínio em que a classificação destas escolas deve ter lugar na lei deve-se, então, proceder à classificação; em relação ao ordenamento jurídico do direito público e do direito privado, isto evidentemente, já foi feito e nós estamos justamente questionando a forma como se tem solucionado provisoriamente este impasse; em decisões que muito mais se percebem *ad hoc*, do que soluções jurídicas genéricas e de política de Estado.

Entretanto, acreditamos que a situação agravaria, se a decisão fosse exclusivamente da comunidade diretamente envolvida (colegiados internos). Isso geraria uma inconsistência constitucional, uma vez que os alunos, professores ou outros atores mais próximos são parte interessada da escola e sendo o Estado o criador e mantenedor nos primeiros tempos destas escolas, é ele quem deve definir seus rumos e seus impasses. Caso contrário caracterizar-se-ia, no nosso entendimento, em uma apropriação da “coisa pública” por grupos privados, o que implicaria prejuízos para a sociedade e até para seus alunos matriculados e a ingressar.

O significado do público e privado, por parte dos atores destas escolas analisadas e da própria comunidade, é parte integrante de nossas preocupações. Temos observado e ouvido equivocadas falas— algumas por ingenuidade política, outras por interesses imediatos - tais como “*uma Escola é privada quando cobra*

*mensalidades*” e “*é pública quando é gratuita*”. Vemos nestas expressões uma simplificação da qual discordamos, pois sabemos que o fato destas instituições serem mantidas com prestações de serviços e mensalidades ou taxas de alunos não as transforma automaticamente em empresas mercantis. Parece-nos hipótese um tanto quanto arrojada de nossa parte; todavia acreditamos que pode se tratar de um interessante caso de uma possível reprodução nestas escolas da “crise de identidade”, pela qual passa o Estado brasileiro.

Em suma, o problema que apontamos é que o nosso objeto de estudo não tem lugar na atual legislação da LDB, ao se analisar seus artigos combinados entre si e com os da Constituição Federal e do Código Civil brasileiro, vemos que essas instituições foram provisoriamente classificadas como “ad hoc”; no meio jurídico como Escolas Privadas; enquanto o MEC as entende como Escolas Públicas Municipais, da mesma forma que o CEE do Estado de Santa Catarina e dos demais estados o fazem. No entanto, grupos – interna e externamente às escolas - procedem ao exame de acordo com seus possíveis interesses ou opções por correntes ideológicas, alguns argumentando a favor da declaração final como públicas, outros como privadas, enquanto outros poucos defendem que sejam extintas.

### 1.3 Metodologia da pesquisa

A fim de alcançar os objetivos desse estudo, adotamos os princípios da dialética. Procuramos compreender as contradições e os movimentos que se situam em relação dinâmica entre o sujeito e o objeto, isto é, há uma interdependência entre a subjetividade do sujeito e o mundo objetivo, o que enfatiza as contradições do fenômeno identificado, na qual o pesquisador está atento quanto a posições contraditórias expressas pelo sujeito. Cassiolato (2003, p.59) afirma que “por meio da apreensão de suas contradições peculiares – as características individuais e de seu movimento interno – tentou-se desvendar o fenômeno”. Chizzotti (2001, p.80) ressalta que o pesquisador é o desvelador dos significados das ações e das relações que se escondem nas estruturas sociais.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa na forma de estudo de casos múltiplos. A opção pela forma de estudo de caso se justifica pelas características desta proposta de pesquisa, visto que, para André & Ludke (1986):

(...) constitui-se numa unidade dentro de um sistema mais amplo, enfatiza a interpretação em contexto, busca retratar a realidade de forma completa e profunda, usa uma variedade de fontes de informações e, visa representar pontos de vista diferentes e às vezes conflitantes numa situação social. (p.17)

Escolhemos para a nossa investigação de campo duas escolas com as características de nosso objeto, localizadas em duas cidades diferentes no Estado de Santa Catarina. Essas não foram escolhidas aleatoriamente, fizemos a seleção de forma intencional, já que pretendíamos selecionar instituições que estivessem dentro do perfil de nosso objeto de pesquisa. Estas duas Escolas apresentam diversas

características em comum: existem há aproximadamente 40 anos; foram criadas por Lei Municipal e receberam ajuda do patrimônio do Poder Municipal no momento de suas instalações. Além disso, ambas estão localizadas em regiões em que não existem Universidades Públicas, Estaduais ou Federais.

Na definição da “amostra intencional” das duas escolas a serem estudadas levamos em conta a acessibilidade aos documentos e a possibilidade de realização e gravação de entrevistas e, principalmente, a representatividade destas escolas escolhidas, uma vez que observamos nos estudos exploratórios preliminares que as duas se encontram em diferentes momentos quanto à sua definição, discussões e adoção de políticas internas, em relação à nossa categoria central de análise: público/privado.

### **1.3.1 Método**

Os procedimentos de nosso estudo constituíram-se de pesquisa bibliográfica, métodos de coleta de dados que incluíram entrevistas semi-estruturadas e análise documental.

Para a investigação da representação dos sujeitos atores envolvidos no problema e também subsidiar a análise de nossos pressupostos, o presente trabalho contou com 17 depoentes ou sujeitos de diversos segmentos; dois professores, quatro alunos, quatro dirigentes e dois funcionários das escolas e, ainda, outros sujeitos externos às escolas: um secretário de educação do município, dois vereadores e dois funcionários graduados das prefeituras.

No capítulo 6 desta dissertação, em que apresentamos os resultados do Estudo de Caso, apresentamos uma lista, com pseudônimos dos depoentes.

Por documentos “entende-se quaisquer materiais escritos que possam ser usados como fonte de informação sobre o comportamento humano” (Phillips apud André e Ludke, 1986, p. 38). Estes documentos incluem desde leis e regulamentos, normas e pareceres até cartas, memorandos, autobiografias etc. “A análise documental busca identificar informações factuais nos documentos a partir de questões ou hipóteses de interesse” (Caulley apud André e Ludke, 1986, p.38).

Para a análise documental buscou-se acumular o maior número possível de evidências documentais a fim de consubstanciar o encadeamento e demonstração das respostas pretendidas. Para a realização desse processo, várias foram as fontes utilizadas: estatutos, regimentos, atas de conselhos, resoluções de dirigentes, recortes de jornais, planos de orçamentos, PDI (planejamento de desenvolvimento institucional); livros, textos e artigos específicos publicados ou registrados em anais de seminários e congressos voltados ao registro da história destas instituições, processos judiciais tramitados em ministério público ou justiça do trabalho etc.

### **1.3.2 Material e Instrumentos**

As entrevistas semi-estruturadas concentraram-se nos 17 depoimentos, totalizando cerca de 9 horas de gravação em fita cassete. Em seguida foram transcritas com as devidas autorizações formais do entrevistados quanto à utilização deste material transcrito. Outras evidências foram correspondências trocadas com os informantes e a própria observação direta do pesquisador nas dependências das

instituições estudadas ou quando este entrou em contato com a comunidade em seu entorno, registrando estas observações em caderno de campo.

A respeito da forma de transcrição das entrevistas, semi-estruturadas, gravadas, adotamos a transcrição literal, buscando captar, com a máxima fidelidade, a manifestação do informante. Nós realizamos pessoalmente todas as entrevistas com um minucioso planejamento buscando dados confiáveis e relevantes. A percepção pessoal do pesquisador, no momento das entrevistas, também está registrada em “registro de campo”. As manifestações dos depoentes, mesmo aquelas de forma não verbal, foram importantes, pois como nos ensina Queiroz (1991):

**O próprio documento audiovisual tem suas limitações e suas falhas.** O vivido é irrecuperável em sua total vivacidade. O que se quer, com estas reflexões, é chamar a atenção para o significado da técnica de gravador, em suas diferentes fases. A primeira é do registro, durante a qual a fala do informante é captada com grande fidelidade, mas que já constitui um recorte do real, uma vez que a fita registra somente a fala, perdendo todos os demais detalhes que compõem o contexto total da entrevista. Um primeiro empobrecimento tem assim lugar. **A segunda fase é a da passagem da fita gravada para o documento escrito, na qual, na verdade, se perde muito menos do real do que na primeira passagem,** mesmo quando esta é acompanhada de um copioso caderno de campo, porém na qual ainda se perde algo. O documento escrito, resultado destas duas fases, é uma pálida cópia da realidade, e é sobre esta pálida cópia que trabalha o pesquisador. (...) Mas, não será esta a condição necessária e indispensável para se obter qualquer documento sobre o qual se possa exercer a análise? (p.89; grifos nosso).

Nosso roteiro de entrevista foi o mesmo para todos os entrevistados (dirigentes, professores, alunos, funcionários da escola e outros sujeitos externos à instituição) utilizamo-nos do mesmo esquema da conversa, porém este questionário não estava fechado e rígido, ele servia de “parâmetro norteador” que nos ajudava a alcançar os objetivos da pesquisa; buscamos realizar a entrevista de forma dialética, mas sempre atendendo, no mínimo, às questões listadas no questionário, que se encontra no

anexo-I. O pesquisador/entrevistador procedeu a diversas e variadas intervenções e novas e diferentes perguntas aos depoentes no decorrer da conversa. Estas novas e diversificadas perguntas tinham um propósito metodológico; desta forma, elas foram feitas intencionalmente, principalmente quando o tema envolvia questões de política pública e institucional consideradas mais difíceis pelos entrevistados. No entendimento do pesquisador, este procedimento foi uma forma de “ganhar a confiança” do depoente e, ainda, garantir a minimização e até a eliminação de possíveis constrangimentos que o tema suscita. Este procedimento resultou em uma dificuldade maior no momento da análise dos depoimentos mas, acreditamos, que se constituiu em um documento mais confiável, do que numa entrevista estruturada ou um questionário.

Queremos destacar que o protocolo de agendamento e de autorização, foi feito por escrito (termo de consentimento, que se encontra no Anexo II) pelos depoentes, este processo foi documentado seguindo rígidas regras. A organização do banco de dados também se caracteriza pelo procedimento relevante e cuidadoso; esse processo garante a confiabilidade de nossa pesquisa.

Desejamos ressaltar que no momento dos recortes dos depoimentos transcritos, “análise das categorias empíricas”, trabalho que está relatado no Capítulo 6., foi necessário incluir comentários do autor nas falas de alguns depoentes, para não perder o contexto do depoimento. Estes comentários do pesquisador estarão sempre “entre parênteses”; as falas dos depoentes sempre estarão em *itálico*. Este procedimento de formatação das letras no Capítulo 6, foi necessário para facilitar a leitura do nosso texto. Neste capítulo as falas dos autores, de nossas referências

teóricas, estarão em letra normal, tamanho 11, com recuo ou não, dependendo do caso.

### **1.3.3 Referencial teórico-metodológico e opção pelas Categorias de Análise**

As análises e argumentações se darão a partir de “Estudo de Casos Múltiplos” de acordo com Yin (2005) e André & Ludke (1986). Lançaremos mão, ainda, de Bardin (1977), para análise e organização dos dados, mais especificamente “análise de conteúdo modalidade temática”. (BARDIN, 1977, p.107).

As referências bibliográficas privilegiaram os autores de influência marxista. Nesta seleção dos autores existente pretendemos, ao se problematizar e clarificar a categoria de análise “público/privado” construir, ainda que de forma superficial, mas necessária, um panorama das políticas econômicas e sociais hegemônicas no período estudado (1996 – 2004). Em especial, neste panorama, buscamos focar as questões voltadas às políticas públicas para a educação brasileira nos seus diversos níveis; análise de “financiamento da educação” e “destino dos recursos públicos em geral”, que no nosso trabalho ocupam lugar de subcategorias, complementares à categoria de análise principal “público/privado”. Justificamos esta construção de um panorama hegemônico, pois entendemos que é a partir dele que acontecem as definições das políticas públicas para educação, suas implementações na lei e suas regulamentações. O relacionamento do Estado brasileiro com organismos internacionais multilaterais também compôs este nosso “panorama hegemônico econômico social”, em especial a partir de 1988, quando foi promulgada a nossa atual

Constituição. Uma breve evolução histórica da relação entre público, estatal e privado, no Brasil, também será contemplada. Outra subcategoria é a “participação na gestão destas escolas”.

Em suma, numa primeira intenção de elucidação do como são por nós entendidas as categorias de análise eleitas neste trabalho, estamos considerando para cada categoria o seguinte:

1. **“público/privado”** - estamos adotando o conceito de acordo com o que diz a legislação brasileira, combinada com a abordagem e corrente política-ideológica dos autores referenciados;
2. **“participação na gestão institucional (da escola)”** - estamos entendendo como a participação, o envolvimento e representatividade nas discussões e tomadas de decisão sobre questões de gestão da escola como um todo, por meio dos diversos colegiados, tanto nos aspectos didático/pedagógicos, administrativos até política institucional;
3. **“financiamento da educação e recursos públicos”** – é entendido como o financiamento no sentido econômico-financeiro, combinado com financiamento no sentido do direcionamento de recursos públicos como opção/decisão política, desde o nível do Município até o nível do Estado Nacional.

### 1.3.4 Análise dos depoimentos usando “Técnica de Análise de Conteúdo – Modalidade Temática”

Para proceder à análise dos depoimentos, optamos pelo roteiro proposto por Bardin (1977) que sugere: preparação dos dados para a análise, transcrição dos discursos obtidos, ordenação dos dados obtidos nas entrevistas por meio de definição prévia das três categorias de análise contempladas no estudo, classificação dos dados obtidos através de aspectos sobre os quais se deseja analisar o conteúdo e a análise com base nas categorias elencadas para o estudo. Conforme Bardin, também categorizamos os sujeitos entrevistados em cinco categorias que serão apresentadas mais adiante; essa divisão contribuiu para nosso estudo.

A análise temática é uma das modalidades mais adequadas para uma investigação qualitativa como a que nos propomos. Um “tema” para Bardin (1977, p. 105) é a “unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura”.

Conforme nos sintetiza Zanutto (2003, p. 82), ao se referir aos procedimentos de organização e análise dos depoimentos:

(...) seguindo-se as orientações metodológicas preconizadas por Bardin (1977, p. 95), esta técnica apresenta três etapas: “pré-análise; exploração do material; e, tratamento dos dados obtidos e interpretação”. Após leitura exaustiva e repetida dos textos e, considerando os objetivos do estudo e as questões teóricas apontadas, ordena-se e classifica-se o conteúdo do texto final que constitui o *corpus* de análise, emergindo vários temas que, após análise cuidada, resulta no elenco final dos temas.

Os resultados deste trabalho de análise dos depoimentos encontram-se no Capítulo 6 desta dissertação, inclusive com algumas na forma de quadros que

criamos, visando a permitir ao leitor uma melhor compreensão do método usado e dos resultados obtidos.

Em síntese, acreditamos que os dados coletados combinados com a análise documental e com o exame das entrevistas ofereceram indicadores suficientes, para atingirmos nossos objetivos propostos.





Sebastião Salgado

## Capítulo 2



## **Capítulo 2. O instituto Fundação: um breve histórico e os tipos existentes na área educacional**

Entendemos ser necessário esclarecer que na área educacional encontramos quatro tipos de Fundações. No entanto, não nos aprofundaremos nesta categorização. O que se pretende é, da maneira mais didática possível e simples para o leitor, esclarecer qual é nosso objeto de estudo e também qual, apesar de próximo, não o é.

Buscando esta categorização dos tipos de Fundações e, tendo em vista os resultados de nossos estudos do Código Civil brasileiro de 2002, combinado com a LDB de 1996, incorporando as atualizações de ambos até dezembro de 2005, estes são os **quatro tipos de Fundações existentes em nosso país e que têm alguma relação com a educação:**

- 1º Fundações Públicas de Direito Público:** criadas, instituídas e mantidas integralmente pelo poder público. Como exemplo ilustrativo temos neste grupo a Fundação Universidade de Brasília; Fapesp e diversas Fundações mantenedoras de algumas Universidades Federais;
- 2º Fundações Privadas de Direito Privado:** criadas, instituídas e mantidas pela iniciativa privada, em vida ou por testamento do(s) instituidor(es). Exemplos: Fundação Bradesco; Fundação Termomecânica; Fundação Abrinq.

**3º Fundações de Apoio:** criadas no interior de Universidades Públicas, mantidas com recursos provenientes de pagamentos resultantes de prestações de serviços, ligados à Universidade que a criou. Trata-se de um arranjo institucional tão ou mais complexo do que aquele que estamos estudando. Desejamos esclarecer que essas Fundações de Apoio não estão inseridas em nosso objeto de estudo. Para nós, trata-se de um caso particular do quarto tipo, que apresentaremos a seguir, ou seja, uma Fundação de Apoio criada no interior de uma Universidade Pública (e gratuita) é um caso especial de uma Fundação Pública de Direito Privado. Exemplos destas Fundações de Apoio: Fundação Vanzolini, na USP e Funcamp, na Unicamp.

**4º Fundações Públicas de Direito Privado:** criadas e instituídas por Lei pelo Poder Público e mantidas, por meio de mensalidades, taxas dos alunos, doações, subsídios públicos diretos ou indiretos, que compõe parte da sua receita, e ainda, por prestação de serviços. É neste quarto grupo que se encontra nosso objeto. Ou seja, as Fundações Municipais de Ensino Superior é um caso especial deste 4o. grupo.

Para a compreensão deste arranjo legal/institucional, ou melhor, da figura jurídica de Fundação, acreditamos ser necessário apresentar um breve histórico sobre o instituto Fundação, uma vez que observamos, após analisar as entrevistas, que existe uma carência quanto à compreensão do que é uma Fundação. Percebemos que muitos depoentes não sabiam o significado dessa “figura jurídica”, inclusive mesmo entre alguns informantes com alto grau de instrução. Por conseguinte, temos a

convicção de que um breve histórico sobre o que é uma Fundação se faz necessário para o amadurecimento de nossa pesquisa.

Temos o conhecimento de que desde os primórdios da civilização grega e romana antigas existiam divergências sobre o conceito de público e privado. Sabemos que não podemos atribuir a este último a característica específica de Sociedade Civil não-estatal ou àquela, o público, atributo exclusivo do Estado.

Desta forma podemos observar que a discussão da “natureza pública ou privada das Fundações” se encontra nas “origens da civilização”; vemos que os conceitos de “público” e “privado” estão ligados ao modelo de Estado e de Sociedade Civil. Mas também, podem estar em comunicação com idéias mais subjetivas da sociedade, isto é, concepções religiosas, filosóficas, científicas e político-partidárias. Dessa perspectiva histórica iniciaremos com o que nos apresenta Ferreira (s/d) no trecho abaixo:

A idéia de **Fundação** nasceu da necessidade humana de mútua ajuda. Mesmo antes de Cristo, os mais abastados, movidos pela solidariedade, já separavam parte de seu patrimônio em socorro aos menos favorecidos. Historiadores citam a doação da Biblioteca de Alexandria pelos Ptolomeus como um dos primeiros casos de deslocamento de patrimônio de seus titulares com fins altruísticos. Outro exemplo é encontrado na Escola fundada por Platão nos jardins de Academos (Academia), legada por ele a todos os discípulos sucessores. Na Roma antiga, sob a influência da Grécia, as Fundações floresceram por razões humanitárias, com finalidades variadas, desde o culto funerário, assistência aos enfermos, às viúvas, até a distribuição de alimentos (FERREIRA, s/d, p.2).

Um fato curioso que desejamos expor rapidamente é que a Academia de Platão, aquela que pode ser considerada como a “primeira faculdade da história”, transformou-se, após a morte do filósofo, e por testamento, num arranjo

jurídico/institucional que, analisado sob o ponto de vista do direito positivo de nossos dias, seria classificado como uma Fundação (Ferreira, s/d, p.2).

Historicamente, ao buscarmos as motivações dos instituidores e doadores, podemos depreender destas citações e de debates de que temos participado, que o instituidor ou “doador” dos recursos que resultam nas Fundações, quando estas são criadas como Fundações Privadas, o fazem pelo desejo pessoal (de uma pessoa em vida ou em testamento, ou por um grupo de pessoas) de promover algum tipo de ajuda humanitária, ação direta “inter vivos” –linguagem jurídica - ou instituir uma forma de ação de “ajuda mútua”, visando o bem comum, descolada da administração direta do Estado. Mas a inegável intenção de “ajuda”, que carrega conceitos subjetivos de difícil abordagem como “generosidade” ou “solidariedade”, certamente descarta qualquer possibilidade de que estes institutos poderiam visar quaisquer fins lucrativos, para a Fundação instituída ou para quaisquer de seus membros administrativos.

Um equívoco que percebemos em alguns dos nossos depoimentos é considerar a Fundação como semelhante a uma Associação; sabemos que a legislação brasileira considera esses entes claramente distintos. Vejamos um exemplo: uma Associação, ainda que tenha sido criada e seja administrada sob a motivação de alguma razão nobre e solidária, sempre visa um grupo bem localizado e limitado de pessoas usuárias. Uma Associação não está sujeita ao acompanhamento do Ministério Público em relação ao rígido cumprimento dos seus fins, ou ainda, coerência estatutária ou regimental, diferentemente, da Fundação, mesmo aquelas Fundações Privadas, que estão obrigadas a estes dois compromissos e, sob os cuidados dos promotores - curadores de Fundação - designados na comarca em que se localiza. Qualquer

cidadão pode denunciar junto ao Ministério Público algum descaminho de fins, ou má administração por parte de seus conselheiros ou dirigentes executivos de uma Fundação.

Algumas Associações em alguns momentos utilizam-se – ainda que equivocadamente - da lógica política, institucional e administrativa semelhante à de uma empresa mercantil que visa exclusivamente, e de acordo com toda a legislação brasileira, o lucro do capital investido.

No âmbito jurídico, desde imemoráveis tempos, o reconhecimento das associações e seu delineamento de atribuições e até a própria compreensão de seus objetivos, é tarefa mais simples do que o que buscamos identificar aqui para as Fundações. No entanto, é exatamente nos primórdios do direito romano que encontramos o amparo lógico para o equívoco, ainda em nossos dias, em se considerar Fundação como assemelhada à Associação. Como a figura jurídica da Associação foi instituída antes da figura jurídica da Fundação, toda vez – há mais de dois mil anos - que o motivo de criação do que viria mais tarde a ser uma Fundação (motivo de fins assistenciais, doações etc), era “materializado”, ou seja, era executado juridicamente, isso acontecia na figura da Associação. De fato, parece-nos razoável, numa época da história em que se iniciava o ordenamento jurídico, notadamente nas Repúblicas da Roma Antiga. Coaduna-se com essas nossas reflexões Ferreira (op.cit) quando nos afirma que:

**(...) embora no Direito Romano clássico só fosse atribuída personalidade jurídica às associações, já existiam patrimônios vinculados a determinada finalidade, cuja transferência a uma cidade ou “collegium” se operava inter vivos ou por disposição testamentária. Enquanto as Fundações não foram concebidas como titulares de direitos e obrigações, os romanos doavam ou legavam seus próprios**

bens a uma pessoa jurídica com o encargo de destiná-los aos fins pretendidos pelos doadores e com estipulação de pena pecuniária em caso de inexecução, cuja fiscalização exercia-se através do curador “curator reipublicae”. (...). Com exceção da personalidade, estas entidades muito se assemelhavam às Fundações do direito moderno (...). A outorga de personalidade jurídica à uma massa de bens destinados a um fim assistencial ou cultural ocorreu bem mais tarde, em decorrência da evolução da doutrina cristã inspirada na pia causa, quando foi admitida a pessoa jurídica no direito positivo. (p.3; grifos nossos)

Na história brasileira, o primeiro registro de uma Fundação é de 1738, a Fundação Romão de Matos Duarte, que existe até hoje<sup>17</sup>. Nos registros históricos percebe-se que este primeiro caso, no Brasil, seguiu a motivação original historicamente atribuída a este instituto, pois Romão de Matos Duarte, um cidadão solteiro e abastado deixou em herança, todos os seus bens para a criação desta Fundação, que levaria seu nome e que deveria reverter em apoio à Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro.

O aparecimento do instituto Fundação na sociedade, foi anterior à lei no Brasil, no sentido de preceder à uma estruturação do direito positivo brasileiro. Sobre isto o jurista Edson J. Rafael nos dá notícia da “sociedade de mãos mortas”, do período imperial brasileiro (apud. PANTALEÃO, 2003, p.40).

Para nós, num esforço didático e, inclusive, com um certo abuso de linguagem, acreditamos que poder-se-ia dizer hoje que esta “sociedade de mãos mortas” teria sido uma espécie de “Terceiro Setor brasileiro do século XIX”. Ao nos debruçarmos na compreensão da denominação desta “sociedade de mãos mortas” (PANTALEÃO, 2003), podemos supor que a expressão “mãos mortas”, parte do nome desta sociedade à época, pode ter tido uma deliberada intenção de distinguí-la dos

---

<sup>17</sup> Fundação Romão de Matos Duarte, primeira Fundação brasileira, fundada em 1738. Disponível em [www.fijo.com.br](http://www.fijo.com.br) ; acesso em 20/07/2005.

“interesses do mercado” numa possível referência à “*mão invisível, mas viva*” do mercado. Esta expressão “mão invisível do mercado” é encontrada nos clássicos da administração, numa argumentação de Adam Smith, no seu livro “*A riqueza das Nações*” de 1776, um dos marcos intelectuais da organização do sistema capitalista. Smith defendia que as “mãos invisíveis do mercado” dariam conta de estabelecer a paz social e o equilíbrio na sociedade capitalista, modelo macro-econômico que estava se estruturando no final do séc. XVIII.

Como nós faremos uso dos vocábulos “bem comum” e “bem particular”, acreditamos que a escolha de uma definição de tais expressões será necessária para a melhor compreensão de nosso trabalho.

O “bem comum” é um princípio objetivo que decorre da natureza das coisas e possui inúmeras conseqüências práticas para o convívio social. Comentando a encíclica *Mater et Magistra*, Alceu Amoroso de Lima (apud Gandra, 2000, p.1) afirma sobre o bem comum:

A alma do **Bem Comum** é a Solidariedade. E a solidariedade é o próprio princípio constitutivo de uma sociedade realmente humana, e não apenas aristocrática burguesa ou proletária. É um princípio que deriva dessa natureza ‘naturaliter socialis’ do ser humano. Há três estados naturais do homem, que representam a sua condição ao mesmo tempo individual e social: **a existência, a coexistência e a convivência**. Isto vale para cada homem, como para cada povo e cada nacionalidade. (GANDRA, 2000, p.1; grifos nossos)

Logo, acreditamos que esta distinção entre “bem comum” e “bem particular” é necessária para nossa discussão; essa contraposição entre os vocábulos nos influenciará nos debates quando formos definir público/privado. Entendemos que deva

prevalecer o bem comum, como um dos principais fios condutores dos debates e das decisões dos legisladores sobre os fins das escolas que estudamos (legisladores internos: conselheiros; externos: parlamentares).

Estas decisões também poderão acontecer como regulamentação por iniciativa do CNE, como determina o artigo 70. da LDB de 1996. Contudo, como podemos ver no ANEXO V, a ausência de manifestação do CNE, no período de 1997 até o ano de 2005, é um dos indicadores para nossas conclusões, ou seja, podemos supor que já que nenhuma atitude foi tomada para dirimir a dúvida até o momento, parece-nos que se espera que a decisão seja tomada no interior das próprias escolas em articulação com o Poder Municipal local. Esperamos que o bem comum também seja um forte norteador da decisão, caso aconteça esta regulamentação ou outra forma de manifestação por parte do CNE.

O CFE, Conselho Federal de Educação, órgão máximo de deliberação da educação nacional que foi extinto em 1996 e em seu lugar foi criado o CNE, Conselho Nacional de Educação. O CFE manifestou-se por diversas vezes sobre o dilema que estamos estudando. Desde a década de 1960, o CFE vinha exprimindo sua opinião sobre a questão controvertida das Fundações Educacionais de Ensino Superior, sobretudo as municipais. Sobre este assunto o CFE manifestava-se favoravelmente à tese de que se tratava inequivocamente de Fundação Pública, mesmo quando registrada como sendo de direito privado, devendo ser considerada como ente jurídico de direito público. A este respeito, consultar Parecer 318/64 (Documenta 32, p.72); Parecer 715/69 (Documenta 107, p.10); Parecer CFF 1.695/76 (documenta 187, p.

221); Parecer 2.950/76 (Documenta 190, p. 377); Parecer 18/78 (Documenta 206, p.333), entre outros (DOURADO, 2001, p.186).

Apresentaremos abaixo uma breve definição sobre o “bem particular”, que tem como característica o desejo ou interesse individual. Amoroso de Lima nos afirma que:

**O bem particular**, que deve ser secundário numa discussão como esta que estamos abordando, por que buscado por cada um dos membros da comunidade é, em última análise, a própria **felicidade**, que só se alcança com o perfeito aquietamento do apetite, ou seja, quando nada resta a desejar. **O bem particular está então diretamente ligado ao “desejo particular”** (GANDRA, p. 6; grifos nossos).

Na busca do entendimento sobre a participação dos conselheiros internos e/ou “homens públicos” da comunidade em que está inserida uma escola do modelo que estudamos, é esperado que múltiplos interesses, mais ou menos razoáveis, dependendo de inúmeros determinantes se façam presentes. O que coloquialmente se designa de “jogos de interesses” ou “conflitos de interesses” emergem, ou seja, são desvelados nos momentos das tomadas de decisão. No entanto, acreditamos, que a noção de “interesse” por vezes é distorcida e acentuada na sua concepção de termo unicamente pejorativo, do que discordamos. Para esclarecer o conceito que adotamos para este termo, vejamos:

**Interesse** é a **relação** existente entre uma pessoa e um bem, na qual este se mostra capaz de satisfazer uma necessidade daquela. A etimologia latina da palavra é a chave para apreender o seu significado: “**inter**” (entre) + “**esse**” (ser) = “**interesse**” (ser entre). Ou seja, o interesse é a **ponte entre o sujeito e o bem**, que os relaciona entre si, onde o sujeito busca aquilo que **reputa ser um bem** capaz de satisfazê-lo. (GANDRA 2000, p.5; grifos nossos).

A noção do “bem comum” é afirmada de interesse público, pois quem visa o bem comum de uma comunidade está buscando o interesse coletivo desta. Ao princípio ético do “bem comum” corresponde o princípio jurídico do interesse público, o qual deve ser o eixo destes debates, por parte de todos os atores (internos e externos), sobre o problema em pauta.

Para contribuir com nossa compreensão do instituto Fundação, analisemos o conceito no dizer de Caio Mário da Silva (apud Ferreira, s.d.), referindo-se às Fundações Privadas:

**Fundação** é a atribuição de personalidade jurídica a um patrimônio, que a vontade humana destina a uma finalidade social. É um pecúlio, ou um acervo de bens, que recebe da ordem legal a faculdade de agir no mundo jurídico, e realizar as finalidades a que visou o seu instituidor. (...). Constituindo um patrimônio em função do fim a que se destina, vê-se logo seu substrato material, **representado pela idéia ou pela afetação patrimonial que as caracteriza**, diferentemente das sociedades e das associações, cujo substrato é a vontade das pessoas. **O acervo de bens que as integra desprende-se da vontade criadora para cumprir sua destinação de forma absolutamente autônoma, cuja atuação se dá através de seus órgãos com poder de deliberação** (FERREIRA, s.d, p. 4; grifos nossos).

Esta característica de “pessoa jurídica a serviço de uma idéia”, que representa uma Fundação Privada de Direito Privado, nos concede uma boa dimensão da natureza pública de nosso objeto de estudo, pois em nosso caso, esta “idéia” ou “intenção” nasceu a partir de um órgão público - o Poder Municipal -, o que ratifica um de nossos pressupostos, entendendo-as como escola pública, já que “empreende” uma “ação pública”. Se no primeiro caso, de acordo com o autor, os “bens desprendem-se da vontade criadora” (empreendida pelo setor privado), no segundo caso - nosso objeto de estudo - não se pode entender que faça o mesmo, posto que a

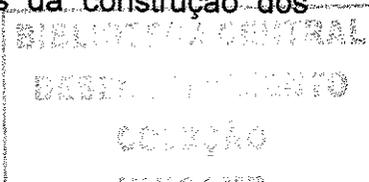
vontade (empreendida pelo setor público) e o próprio criador (o Poder Público Municipal) sempre continuarão existindo.

No caso brasileiro a regulamentação aparece pela primeira vez somente com o advento da Lei nº 173, em 1903, quando foram atribuídos personalidade jurídica às entidades com fins literários, científicos e religiosos, sendo que, em 1912, a Nova Consolidação do Direito Civil, de Carlos de Carvalho, já previa as Fundações como pessoas jurídicas de direito privado.

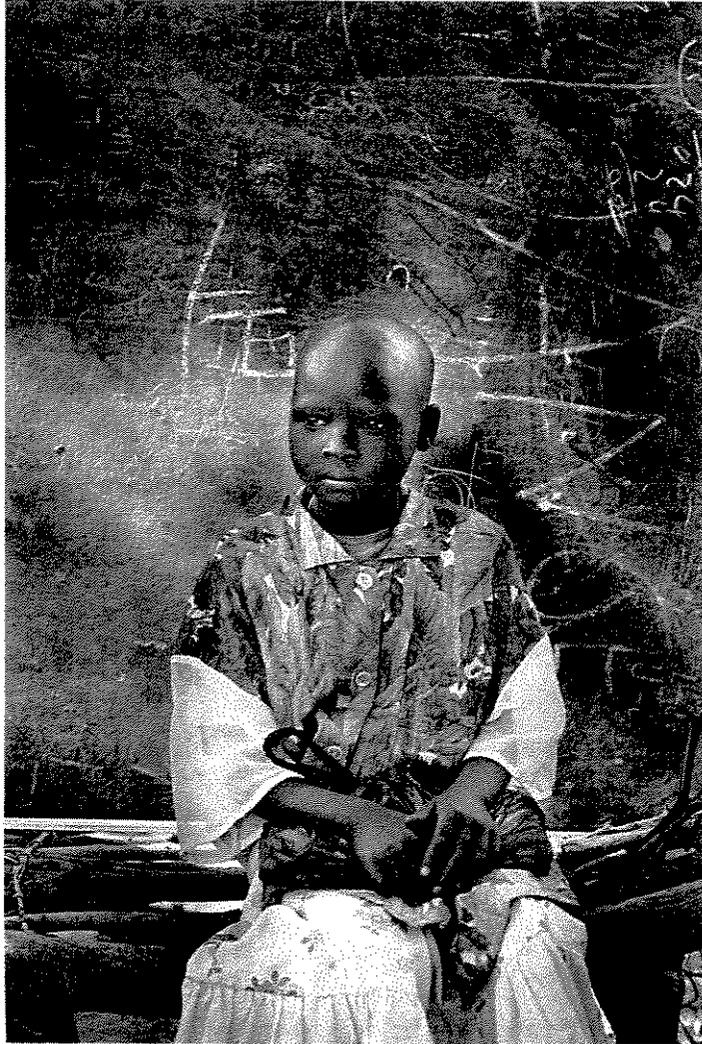
Em 1916, com a entrada em vigor do primeiro Código Civil brasileiro, foi consolidada a figura da Fundação, existente em legislações esparsas anteriores. O novo Código Civil de 2002, como veremos no Capítulo 3, deste nosso relato do estudo, mantém em linhas gerais os ditames deste código de 1916, incorporando algumas pequenas modificações decorrentes da Constituição brasileira de 1988.

Devemos destacar que, ao tentarmos a interpretação da motivação da existência das Fundações, também temos, cada vez mais, a certeza de que as Fundações existentes até meados do século XX seriam como as Fundações Privadas de Direito Privado, ou seja, aquelas instituídas por pessoas ou grupos privados e que diferem fundamentalmente do nosso objeto de estudo, no qual o instituidor foi o Estado, isto é, o Município, e não uma pessoa ou grupo privado. Em outras palavras, o nosso objeto de estudo certamente não é “privado e de direito privado”.

Neste breve recorte histórico que aqui concluímos, também encontramos o amparo para a distinção, e categorização das diferentes Fundações que classificamos até aqui, desde um dos casos, a saber as Fundações Privadas de Direito Privado, já citadas e encontradas desde a Grécia antiga, nos primórdios da construção dos



fundamentos da democracia e do direito positivo, até as Fundações Públicas de Direito Público, este tipo mais recente, existente a partir da idade moderna, no séc XVIII.



Sebastião Salgado

### Capítulo 3



## **Capítulo 3: Análise do problema à luz da legislação vigente**

Neste Capítulo, buscaremos analisar nosso problema sob o ponto de vista da legislação educacional e da legislação brasileira em geral, especialmente o Código Civil de 2002 e a Constituição Federal de 1988.

### **3.1 A nova LDB: o seu processo de elaboração e o cenário político**

Ao buscarmos identificar ditames, pressupostos e intencionalidades contidos na nova LDB, examinaremos como foi tratado o nosso objeto de estudo e qual o percurso da sua elaboração.

Antes de traçar o percurso anunciado neste capítulo, acreditamos ser importante adiantar uma consideração sobre a relação das Fundações Educacionais com esta Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. A relação é a seguinte: não há sequer uma citação em qualquer dos artigos desta Lei que use, ao menos, a palavra Fundação, ou mesmo “fundacionais” ou correlatos à Fundação. Encontramos a citação do termo Fundação somente em decretos regulamentadores, que abordaremos à frente.

Este percurso, num período de cerca de 8 anos – de 1989 a 1996 - foi intensamente discutido, analisado, publicado e faz ainda parte da história educacional e política brasileira. Diversos autores analisaram a questão, como Castro (1998), Azanha (1997), Souza e Silva (1998), Freitas (2003), Pino (2003) e Saviani (2002), entre tantos. Compõem ainda, a documentação destes debates, e de forma relevante

na contribuição teórica, e, principalmente, pela sua legitimidade e representatividade, os diversos documentos e declarações dos Congressos Nacionais de Educação - CONED's<sup>18</sup> e do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – FNDEP, ambos ainda ativos.

Este FNDEP, criado em 1986 e, em contraposição aos “lobbies” de Escolas Particulares, quando das discussões sobre a nova LDB, tem se organizado para analisar, propor e pressionar junto ao Congresso Nacional e aos Executivos, para a realização de uma política mais próxima daquela idealizada pela Sociedade Brasileira. Sobre isto Valente (2001), no seu trabalho, que já no título nos oferece uma síntese de sua pesquisa, (*FHC frustrou o Plano Nacional de Educação*), mostra as dificuldades encontradas pelo FNDEP junto ao governo FHC que, governou de 1994 a 2002, período em que se aprovou, implantou e regulamentou a nova LDB. É importante informar que Ivan Valente, autor deste texto que estamos citando, era Deputado Federal do Partido dos Trabalhadores – PT, um Partido Político que fazia oposição ao Governo FHC. Dessa forma as suas análises devem ser observadas com alguns cuidados, evitando o foco naquilo que poderíamos considerar como um “discurso político partidário”; isto, naturalmente, não desqualificam os dados estatísticos e relatos registrados em atas e documentos, que este autor nos traz.

A proposta de projeto educacional do governo de FHC foi explicitada, dentre outras possíveis evidências, com as mudanças significativas nas prerrogativas do atual Conselho Nacional de Educação – CNE, criado para ocupar as prerrogativas do

---

<sup>18</sup> Em especial nos referimos ao Documento “Plano Nacional de Educação: Proposta da Sociedade Brasileira”, com amplo diagnóstico fundamentado do problema do financiamento, com diagnóstico e propostas, produzido no II CONED, realizado entre 6 e 9/11/1997 (Saviani, 2002, p. 128).

CFE. Este CNE sofreu mudanças importantes em suas prerrogativas pela Lei nº 9131/95 que o transformou em órgão consultivo<sup>19</sup> e de apoio ao MEC. Um documento<sup>20</sup> (síntese das ações do MNNEB - Mobilização Nacional pela Nova Educação Básica<sup>21</sup>) produzido pelo próprio CNE, por ocasião de pauta e agenda de audiências públicas em 2002, evidencia este seu papel de colegiado apenas consultivo. É mister aqui esclarecer que esta Mobilização MNNEB, que objetivava definir diretrizes para Educação Básica, tem sido equivocadamente confundida com o FNDEP – Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, este último muito mais representativo da Sociedade Brasileira, e que visa algo bem mais amplo, em todos os níveis de educação.

Os autores acima citados nos apresentam o cenário dominante da época da elaboração da LDB, que muito mais atende às diretrizes econômicas dominantes com grande influência do capital internacional do que às reais necessidades da nação brasileira, na direção de um projeto educacional libertário, incluyente e de qualidade, já ansiados e anunciados exaustivamente pela sociedade brasileira há tempos, desde o “Manifesto dos Pioneiros”, de 1932 em São Paulo, continuado por Anísio Teixeira

---

<sup>19</sup> Ao afirmarmos que o atual CNE é um “órgão consultivo” e não “órgão deliberativo”, referimo-nos aos resultados e formas de seu funcionamento e de suas prerrogativas, diferentemente do CFE (Conselho Federal de Educação), que pelo menos em tese, possuía mais prerrogativas do que o órgão CNE que o sucedeu. Ao afirmarmos que o CFE gozava de maiores prerrogativas não estamos fazendo “juízo de valor” sobre o seu desempenho, democrático ou não, de agir de forma independente ou não, do Executivo Federal. O fato é que, em relação ao nosso objeto de estudo, o CFE manifestou-se por diversas vezes antes de ser extinto acerca de nosso problema de pesquisa. E, sempre a favor da interpretação de nosso objeto como “escola pública” (ver: Parecer CFE 18/78 - Documenta 206, p.333). Quanto à diminuição das prerrogativas do CNE, pode-se isto já nas atribuições – atenção aos verbos utilizados – deste atual Conselho máximo da educação brasileira. Além dos “verbos utilizados nas atribuições” do atual CNE, observem-se ainda algumas outras “sutilezas”, como por exemplo, de que “o Ministro da Educação presidirá todas as reuniões a que comparecer” e, ainda, todas as decisões do CNE necessitam serem referendadas pelo Ministro. E estas mudanças aconteceram em 1995, por meio da Lei 9131/95, pouco antes dos momentos conflituosos das definições finais, e votações no Congresso, da nova LDB durante o ano de 1996.

<sup>20</sup> Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/cne/pdf/objetivo.pdf>>. Acesso em 15/06/2004.

<sup>21</sup> Disponível em [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br). Acesso em 15/06/2004.

(SMOLKA; MENEZES, 2000) e por Paulo Freire (FREIRE, 1987) e reforçados nos posicionamentos do FNDEP, situados adequadamente – no nosso entendimento - no tempo e no espaço, desde a redemocratização do país, em meados dos anos 80 até os dias atuais.

Não podemos nos esquecer de que o processo de definição de políticas educacionais, ou seja, o próprio processo de construção do projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional foi atropelado às vésperas da votação no Congresso no final do ano de 1996, como nos lembra Wanderley (1996), referindo-se a relatório da ONG “Ação Educativa”:

Como é sabido, ele (o projeto da LDB) tramitou de 1988 a 1993 na Câmara, de 1994 a 1995 no Senado, e durante 1995-1996, com a nova forma dada por Darcy Ribeiro. Convém lembrar que desde o início ele contou com intensa participação da sociedade e o acompanhamento atento do FNDEP. Os defensores do projeto original, reconhecendo suas imperfeições e amplitudes, registraram, contudo, a participação democrática de sua condução e o resultado obtido como fruto de um ingente processo de negociação e discussão. **Rejeitam o modo com se atropelou o processo** e, apesar de ressaltarem alguns pontos positivos no presente projeto em andamento, destacam a perda de conquistas obtidas anteriormente, **sendo de se salientar a diluição da obrigação do Estado com a educação**, as limitações à gestão democrática, o sentido restritivo dado à autonomia universitária, **a redução da participação da sociedade civil**, a redução da educação básica ao Ensino Fundamental, a dissociação entre ensino, pesquisa e extensão, a falta de fiscalização das verbas públicas, o retrocesso na educação infantil, para citar alguns pontos. (...). Não obstante é preciso deixar claro que mesmo a consecução de fins legítimos não pode obscurecer a existência de riscos para a ‘democracia-método’. **Isto é, o uso continuado de meios que referendam a nossa longa história patrimonialista e clientelista**, que reforça a manutenção da falta de cultura cívica, marca da sociedade brasileira em geral, e que, por consequência retarda enormemente a construção do público em nosso país (VANDERLEY, 1996, p.105, grifos nossos).

Não nos cabe aqui julgamento de valor, se democracia-método<sup>22</sup>, como garantia de Estado de direito, cumpre o papel de justificação do atropelamento que se deu nos debates e aprovação final da LDB, mas os fatos assim se deram e desta forma, entendemos, devemos relatá-los, pois assim foi construída e aprovada a nova LDB.

Diversos autores, ao analisar a LDB de 1996, destacaram que há sutis intenções circunstanciais quando comparadas às duas anteriores de 1961 e de 1971. Uma observação mais atenta já pode nos revelar a intenção, no artigo 1º, destas leis<sup>23</sup>, quando enuncia os seus fins. Observemos, por exemplo, a análise de Souza & Silva (1998):

**Para Ortega y Gasset, a educação comporta duas grandes interfaces: o eu e as minhas circunstâncias. A formação do eu participa da ordem dos fins, que se resumem na humanização do educando, ao passo que as circunstâncias incidem sobre a ordem dos meios, e por sua natureza conjuntural, dizem respeito aos processos do aqui e do agora. Na Lei nº 4.024/61, (o art. 1º) dava prioridade aos mais altos valores humanos, àqueles que permanentemente elevam o homem sobre tudo o mais, sejam objetos, sejam instituições. A Lei nº 5.692 / 71, ao manter em vigor o artigo 1º da Lei nº 4024/61 referendou o seu respeito à formação do eu essencial, em face dos processos circunstanciais. Com a nova lei, (de 1996) parece haver diminuído em parte a preocupação com a humanização, como consequência da aquisição de ideais e valores de natureza filosófica pelos que se formam e educam, e buscou-se privilegiar o processo, que é circunstancial e visa mais à formação para a sociedade, do que para a vida. Perdeu a filosofia, ganhou o sociologismo (p.7; grifos nossos).**

---

<sup>22</sup> O conceito de “democracia-método”, grosso modo, refere-se à situação de “democracia como meio” numa suposta oposição ou complementação da “democracia-fim” que é mais abrangente, ou ainda à “democracia condição social”, que veremos à frente neste trabalho. Ao utilizar este termo no contexto em que aqui se encontra, provavelmente o autor refere-se ao método de discussão e votação no Congresso Nacional que, sem dúvida atende aos requisitos de uma democracia-método, nos seus encaminhamentos, mas que as negociações e opções políticas que determinam as forças do Congresso, nem sempre tem em mente a democracia-fim, de forma que garantem o método, mas não a essência e seus fins.

<sup>23</sup> Dos fins da educação

Concordarmos com esta análise crítica, sobre a “definição de fins” na nova LDB mas não podemos negar que esta Lei foi coerente com os ditames políticos do Governo Federal, em 1996, já no seu terceiro ano sob a Presidência de FHC. Foi coerente pois esta Lei se alinha, em muitos aspectos, com uma opção político/filosófica bem conhecida, sob o nome, ainda que provisório de “neoliberalismo”, que norteou o governo FHC. Entendemos que este neologismo nos debates de Teoria do Estado - “neoliberalismo” - é uma referência a um “novo liberalismo”, que difere do “liberalismo capitalista clássico” predominante na Europa Central até meados dos anos 1970 e que incluía nos seus ditames, agora abandonados – de bem estar social -, uma responsabilidade do Estado com as políticas keynesianas (estado previdente), de *Welfare State*.

Neste momento em que estamos construindo um “pano de fundo”, ou seja, um quadro panorâmico hegemônico do período estudado, já que acreditamos que este panorama exerce influência sobre os possíveis caminhos para solução de nosso impasse, neste estudo, achamos necessário uma breve abordagem sobre a “condição de organizador do Estado” e a possível função da Educação neste quadro de acordo com Gandini (1992) que nos expõe esta interpretação, citando Lourenço Filho:

(...) a condição de “organizador” da sociedade, que tende a ser assumida pelo Estado, tem por objetivo ressaltar que, nesta situação, a educação tende também a ser vista como um “instrumento” político. Este fato, no âmbito da história das idéias, pode ser verificado pela constância, no discurso utópico, da utilização da educação como principal recurso para a “construção de uma nova ordem social”. Se atentarmos para as idéias, mais próximas, que orientaram inicialmente a “construção” de um “sistema nacional de educação” em nosso país, poderemos encontrar também a expressão da instrumentalização da educação, com o objetivo de “organizar a sociedade”, segundo os interesses do Estado: “A educação deverá ter, por sua organização e por seus propósitos, um profundo cunho social que *interesse* à

organização econômica do país, condição de manutenção e fortalecimento da própria unidade política e moral da nação. Assim sendo, o plano em que compendiam as bases, os quadros e as diretrizes de educação para o trabalho, dando expressão concreta à letra, ao espírito mesmo da Constituição, e atendendo à judiciosa observação do presidente Getúlio Vargas 'No período em que nos encontramos, a cultura intelectual sem objetivo claro e definido deve ser considerada luxo acessível a poucos indivíduos e de escassos proveitos à coletividade' ” (LOURENÇO FILHO, 1944, pp. 7-28 apud GANDINI, 1992, p.37).

Colocada esta concepção apontada por Gandini (1992) e por nós adotada, sobre a possível “instrumentalização da educação com o objetivo de organizar a sociedade”, voltamos à construção do panorama hegemônico nos estendendo um pouco mais sobre o “novo liberalismo”.

Alguns dos ditames ou fundamentos desta nova concepção de modelo econômico/político – o neoliberalismo - teve suas bases consolidadas no conhecido “Consenso de Washington”, de 1989. Sobre os fundamentos deste “Consenso de Washington”, Bock (2003) nos traz uma síntese, citando Soares (1998) :

A eliminação de protecionismo, de excessos de regulação e de intervencionismo estatal recebeu o nome de 'Consenso de Washington', definido no final da década de 1980 tendo 5 eixos centrais:

1. equilíbrio orçamentário, sobretudo mediante a redução de gastos públicos;
2. abertura comercial, pela redução de tarifas de importação e eliminação das barreiras não-tarifárias;
3. liberalização financeira, por meio da reformulação das normas que restringem o ingresso de capital estrangeiro;
4. desregulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços, incentivos, etc.;
5. privatização das empresas e dos serviços públicos.

(SOARES, 1998 apud BOCK, 2003, pp. 365-382).

Para reforçarmos essa nossa apresentação sobre o que entendemos acerca do avanço das “políticas neoliberais”, e até mesmo para delimitar e possibilitar a partir

daqui o uso deste termo “neoliberalismo”, vejamos o que nos diz Heloani (2003) sobre estas mudanças na macroeconomia que implica, em parte, a construção do panorama político/ideológico brasileiro predominante durante o período estudado, de 1996 a 2004:

Entre 1950 e 1973, a economia internacional experimentou um notável crescimento. Nos anos 1970, devido à crise geral e aos significativos problemas de ajustes econômicos à crise do petróleo (1973), o *Welfare State*, visto como benéfico pela grande maioria dos países europeus, passa a ser contestado. Os governos de Ronald Reagan, nos EUA (1980); Margaret Thatcher, na Inglaterra (1979); Yasuhiro Nakasone, no Japão (1982); e Helmut Kohl, na Alemanha (1982), começam a advogar o Estado Mínimo, fiscal, ou “Estado Guarda-Noturno”, que atua de modo contido e pontual, objetivando mormente garantir a “lógica do mercado”, um Estado Neoliberal em oposição à idéia de um Estado Positivo, keynesiano, interventor, sim, nos setores essenciais da economia e da vida social. A vitória desses governos neoliberais, neoconservadores em nosso entender, foi revigorada pela falência dos países do leste europeu, cujo símbolo máximo foi a derrubada do muro de Berlim em 1989. Com essa vitória, a política de dominação financeira apresenta-se de forma emblemática no chamado Consenso de Washington, também em 1989, em que são elaboradas as políticas gerais que tornariam exeqüíveis o programa de estabilização e as reformas estruturais sancionadas pelo FMI e Banco Mundial. O Fundo Monetário Internacional, alegando a busca do equilíbrio do sistema financeiro internacional, empresta dinheiro a países em dificuldades em troca da adoção de rígidas políticas econômicas; e o Banco Mundial, por sua vez, objetiva financiar projetos sociais de infra-estrutura em países em desenvolvimento (HELOANI, 2003, pp. 99-100).

Com efeito, continuaremos a expor o que se entende por “neoliberalismo”.

Selecionamos abaixo outro trecho do estudo de Heloani (2003) que nos oferece um breve histórico, desde as revoluções antiabsolutistas do séc. XVII até os dias atuais:

Ao conjunto de princípios que serviram de base ideológica às revoluções antiabsolutistas na Europa Ocidental nos séculos XVII e XVIII e ao processo de independência dos EUA, denomina-se *liberalismo*. Convergência aos interesses da burguesia que se firmava economicamente e “competia” com uma aristocracia enfraquecida. Compunham o acervo de princípios dessa doutrina o *direito à propriedade, a livre iniciativa e a concorrência, a ampla liberdade individual e a democracia representativa, com a devida independência dos poderes legislativo, judiciário e executivo*. Assim, a ação

econômica do Estado não é bem-vinda, pois este deve limitar-se a propiciar a livre-concorrência e o direito à propriedade individual, adotando-se, no comércio internacional, a política de livre-cambismo. Já o *neoliberalismo* surgiu após a Segunda Grande Guerra. Foi um contra-ataque em relação ao *Welfare State*. Talvez o principal texto de origem e apoio desse ideário tenha sido escrito em 1944 pelo economista austríaco Friedrich A. Hayeck: *O caminho da servidão*. Essa obra é considerada até hoje um livro clássico sobre as disfunções do dirigismo econômico que levariam inexoravelmente à servidão do cidadão diante do Estado. Como idéias correntes no contexto neoliberal temos a *estabilidade monetária* (com a contenção de gastos com obras sociais), *reformas fiscais* (redução de impostos sobre os rendimentos mais elevados) e um *Estado forte* em sua capacidade de sanear as finanças e intimidar os sindicatos (HELOANI, 2003, pp. 99-100).

O neoliberalismo concede à educação um tratamento que privilegia os meios aos fins; este processo não se enquadra nos anseios históricos de nossa sociedade brasileira; logo vemos que para a área educacional este modelo econômico chamado de “novo liberalismo” ou como designa Daniel Suárez<sup>24</sup> “princípio educativo da nova direita” está, possivelmente, desvirtuando nossa educação.

Os Estados democráticos republicanos, como no caso brasileiro, que se caracterizam como democracias tardias e endividadas (Ver Tabela 4.) e, portanto, com uma natural submissão aos organismos multilaterais internacionais; representados pelo Banco Mundial. De acordo com Silva (2002), esta dependência ao capital especulativo internacional determina condições para as intermináveis (re)negociações das dívidas externas que envolvem recomendações, que muito mais se materializam como imposições de políticas públicas e programas de governo nacional, e determinam as intencionalidades que sempre legitimam o que antecede a aprovação das leis, assim como seus encaminhamentos futuros. Há um debate emergente

---

<sup>24</sup> Daniel Suárez refere-se neste “Princípio educativo da nova direita” como uma redução da preocupação maior da educação ao interesse imediato, de fornecer o mínimo possível de escolaridade, visando propiciar o aprendizado das ‘necessárias novas competências’ visando exclusivamente a qualificação de mão de obra. (Suárez apud Gentili, 1999, p. 254)

questionando se estas imposições são de fato imposições ou se tratariam de consentimentos (Silva, 2002).

Esta discussão nos interessa aqui, pois este panorama nos auxiliará em nossa análise; ele nos ajudará em nossa discussão de nosso objeto de pesquisa e ainda permitirá apontar as possíveis soluções para o nosso problema.

Um artigo da Constituição Federal de 1988 que foi alterado em 1998, na forma da lei, e que nos parece carregar uma importante intencionalidade, alinhada com os ditames do “neoliberalismo” é o artigo 206, no inciso V. Vejamos:

**Art. 206.** O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

***Redação original de 1988:*** (...) V - valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, **assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;**

***Nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98:*** (...) V - valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;" (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL DE 1988, art. 206; grifos nossos)

Entendemos que esta alteração no citado artigo 206 da Constituição Federal visou excluir a obrigatoriedade da contratação de professores e funcionários administrativos no “regime de contratação como funcionários públicos sob regime estatutário”, ou seja, parece-nos que na forma da lei com esta redação passou a se dar respaldo às contratações com base na CLT ou, ainda, à contratação de pessoas temporárias por contrato de prestação de serviço. É importante deixar registrado que, como estamos analisando de forma crítica e buscando desvelar as possíveis

intencionalidades das Leis, e quando dizemos que o Governo Executivo implantou determinada política por alguma Lei Federal, na verdade, estamos nos referindo a que o Governo implementou ações junto ao Congresso para que determinadas Leis fossem aprovadas, caso viesse ao encontro de seu plano de governo.

Foi também característico do governo FHC (de 1994 a 2002) a diminuição do Estado, em relação às políticas sociais, na omissão de sua legítima função básica pois, – assim entendemos e estamos adotando -, o Estado deve ser o articulador e curador do “pacto civilizatório da sociedade”, diante de um capitalismo cada vez mais individualista e competitivo, o que provoca aquilo que Boron (apud Gentili, 1999)<sup>25</sup> designou de “darwinismo social” que acentua a acumulação por parte de elites – antigas e novas.

Existem análises diversas que nos mostram este enfraquecimento do Estado-nação, em relação às políticas sociais, ou “deserção do Estado em relação aos seus compromissos com a questão social” (Aguilar, 2000), as quais podem ser encontradas em diversos trabalhos como Coraggio (1998), Silva (2002) e Heloani (2003), entre tantos outros, que nos mostram estas tendências hegemônicas em nível internacional, consolidadas no “Consenso de Washington de 1989”. Acreditamos que estas transformações macroeconômicas são resultado de um esgotamento a partir de 1970 do “modelo de equilíbrio econômico capitalista”, conforme nos afirma Hobsbawm (1995). As questões do “Estado avaliador” para a área da educação podem ser

---

<sup>25</sup> “(...) ‘**darwinismo social**’ é a declarada intenção de dismantelar o estado keynesiano aguçando o sofrimento das vítimas do mercado e produzindo, além disso, o ‘esvaziamento’ prático de suas instituições democráticas expressa de modo gritante a vocação autoritária que se esconde em suas aparentemente inócuas idéias econômicas” (BORON apud GENTILI, 1999, p. 243; grifo nosso).

verificadas na pesquisa de Perazzo (2002). Este modelo de Estado mínimo, especificamente no sentido da redução de suas responsabilidades com políticas sociais e a adesão de muitos países às recomendações do Consenso de Washington de 1989, que foi idealizado e efetivado sob a batuta de Ronald Reagan<sup>26</sup>, Margareth Thatcher<sup>27</sup>, Yasuhiro Nakasone<sup>28</sup> e Helmut Kohl<sup>29</sup> foram adotados nos seus fundamentos pelo governo brasileiro de FHC, no período de 1994 a 2002, como veremos adiante, e entendemos que se fizeram fortemente presentes nas intencionalidades da nova LDB, especialmente numa possível indução à privatização do Ensino Superior, que nos interessa discutir.

No final da década de 1990, os fundamentos e diretrizes deste “Consenso de Washington” passaram a ser questionados até por altas autoridades do próprio Banco Mundial. Exemplo disto é que em 1998, o então economista chefe do Banco Mundial Josef Stiglitz defendeu:

(...) a necessidade de se trabalhar por um “**pós consenso de Washington**” (numa clara alusão ao fracasso da agenda, até então vitoriosa, e à ostensiva corrosão de seus fundamentos). (...) Como se não bastasse este “novo consenso” não pode mais se basear em Washington pois já que as políticas têm que ser sustentáveis, os “países em desenvolvimento” precisam reivindicar a propriedade delas. (NOGUEIRA, 2004, p. 80; grifo nosso; comentário nosso entre parênteses).

No Fórum Mundial Social de 2004, Josef Stiglitz voltou a mencionar:

O FMI sempre defendeu que somente a liberalização poderia levar ao crescimento econômico. Os mercados estão abertos e não é isso que se vê. A política econômica não pode mais estar nas mãos dos tecnocratas vinculados a essas instituições internacionais” (NOGUEIRA, 2004, p. 82).

---

<sup>26</sup> REAGAN, Ronald. Ex- Presidente do Estados Unidos da América

<sup>27</sup> THATCHER, Margaret. Ex-Primeira-Ministra da Inglaterra

<sup>28</sup> NAKASONE, Yasuhiro. Ex-Primeiro-Ministro do Japão

<sup>29</sup> KOHL, Helmut. Ex-Chanceler da Alemanha

Sobre a conceituação do público/privado em relação à educação, no Estado brasileiro, optamos por uma abordagem filosófico/ideológica. Apoiamo-nos nas concepções e nos estudos de autores de influência marxista, entre os quais destacamos: Sanfelice (2003); Vieira (2003); Severino (2005); Saviani (2005) e Araujo (2005).

Adotamos ainda, como pressupostos filosófico-ideológicos, acerca das transformações nas formas de organização do trabalho, as abordagens adotadas pelos autores de influência marxista: Heloani (2003) e Leite (2003). Para nossa referência teórica acerca das transformações no trabalho e nas “novas formas de acumulação capitalista”, em nível mundial, lançamos mão do trabalho de Braverman (1987), que discorre nesta obra sobre “novas formas de acumulação capitalista monopolista”, que acreditamos influenciar nesta problematização da questão central de nossa pesquisa. Para isto também nos apoiamos nos estudos de Antunes (1999; 2004), Coraggio (1998), Dias Sobrinho (2005), Singer (1999) e Dupas (1999) entre outros.

Acreditamos que nossos leitores devem ficar atentos em nossas definições e buscar as inter-relações entre a mudança no mundo do trabalho e como este assunto tem sido freqüente nos discursos de justificação em busca de legitimação, por parte do governo brasileiro na época de aprovação final implantação e regulamentações da nova LDB em 1996. Pretendiam ainda mudar a legislação flexibilizando as formas de contratação. Como um de nossos pressupostos, esta nova LDB de 1996, foca e direciona, ainda que de forma subjetiva, as diretrizes educacionais mais para o

processo, ou seja, para a preparação de mão-de-obra qualificada do que para a formação de um cidadão consciente que contribua para o crescimento econômico do país. Esta defesa e indução a que se entenda a educação escolar apenas como instituição de preparação para o trabalho tem sido amplamente debatida e demonstrada em diversos estudos como o de De Tomazi, Warde e Haddad (1998).

Um dos discursos comuns é o recorrente e atual conhecido como “discurso das competências para o trabalho”, que acreditamos carregar forte componente ideológico, pois secundariza a função social e transformadora da escola, em todos os níveis.

Na esteira das profundas mudanças nos “modelos de Estado” e de organização “macroeconômica”, vejamos o que nos traz Heloani (2003):

As profundas transformações que ocorrem no “mundo do trabalho” desde meados dos anos 70, carregam forte componente ideológico. É o que se tem denominado de “pós-fordismo”, caracterizado por um falso discurso legitimatório de “emancipação e participação” especialmente na Indústria. Esta nova etapa no processo histórico de dominação e de expropriação da classe laboriosa pela classe dominante apresenta um forte componente de “dominação subjetiva” – numa espécie de “dominação pelo subconsciente”, mais bem maquiado e portanto mais perigoso, se “auto apresentando” como uma evolução das etapas anteriores, taylorismo – fordismo – fayolismo (HELOANI, 2003, passim).

Destacamos ainda outra característica desta ideologia neoliberal adotada no período, que é a da “política de descentralização” no caso brasileiro (ARRETCHE, 2002), ou seja, “o Estado delegando à sociedade”, o Terceiro Setor, responsabilidades precipuamente suas – do Estado. Podemos observar esta política nos documentos originais do Banco Mundial, citados abaixo por Coraggio:

(...) de imediato o banco (Mundial) está determinado a **induzir os sistemas de educação à descentralização**. Aparentemente espera-

se da descentralização que em cada distrito ou estabelecimento sejam adotadas, com melhor conhecimento das condições locais, as combinações de **insumos educativos mais eficientes** (...) (CORAGGIO, 1998, p. 100; grifos nossos).

Estas expressões freqüentes nos documentos do Banco Mundial, como os “insumos educativos mais eficientes” e “demanda por trabalhadores flexíveis”<sup>30</sup> expandiu-se a partir do final da década de 1970, com um indisfarçável alinhamento do BM com correntes político-partidárias em cada país, e no Brasil em particular. Esta relação entre trabalho e educação do BM continha de forma recorrente o discurso da “qualidade e produtividade”.

Acreditamos que estas redefinições de macro-políticas econômicas, a partir do final da década de 1970 e durante a década de 1980, em níveis internacional e nacional, influenciaram na definição das políticas públicas para a educação brasileira e, conseqüentemente, na letra da lei na nova LDB e em suas regulamentações.

Portanto, se a demanda dominante prima por uma educação voltada a “preparar trabalhadores mais produtivos e eficientes, mais para o processo e menos para a vida e cidadania”, ao que nos parece, num momento em que os insumos pelo Estado (investimento e custeio) com educação se escasseiam, nada há mais que concluir que o que se pretendeu foi uma indução à privatização da educação, especialmente no Ensino Superior, o que nos oferece pistas para compreender uma possível desvirtuação dos recursos aplicados nas instituições que tem como foco esta pesquisa.

---

<sup>30</sup> A expressão “trabalhadores flexíveis” não por acaso, no nosso entendimento, nos lembra as “peças intercambiáveis” que representaram, no final do séc. XIX, marco no processo de estruturação capitalista da “organização científica do trabalho” e submissão dos trabalhadores assalariados aos detentores do capital.

### **3.2 Classificação administrativa que contempla a categoria “público/privado” das Fundações na nova LDB**

O contexto político, que apresentamos no subitem anterior e que permeou a elaboração da nova LDB e a própria permanência do mesmo Ministro da Educação, durante os oito anos de governo FHC, definiu os rumos da LDB, especialmente nos momentos finais de sua aprovação e nos forneceu alguns elementos necessários para a discussão de nossa problemática. Sobre a indicação e permanência do mesmo Ministro da Educação (rara na recente história brasileira) relembramos as palavras de Antonio Gramsci, dizendo que:

(...) a burguesia, como classe que controla o Estado, se desinteressa da escola, deixa que os burocratas façam e desfaçam a seu bel prazer, que os Ministros da Instrução Pública sejam escolhidos segundo os caprichos da concorrência política, pela intriga das facções para alcançar o feliz equilíbrio dos partidos na composição dos Gabinetes (GRAMSCI, 1919, p. 254 apud CHELESENER, 2002. p. 73).

Esta máxima de Gramsci não decorreu totalmente para o caso brasileiro, no Ministério da Educação, órgão que define as políticas nacionais de educação, ainda que tenha se feito presente nas políticas e nomeações de Secretários de Educação Estaduais, em especial no Estado de São Paulo (BORGES, 2002, *passim*). Afirmamos isto em vista de que as ações e implementações de políticas em nível federal ao longo dos oito anos (1994 – 2002) seguiram de forma afinada e coerente com os ditames da política nacional sob o comando do Presidente Fernando Henrique Cardoso, inclusive mantendo no cargo, em todo este período o mesmo Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza.

Examinamos os artigos da LDB que tratam de nosso problema, buscamos as intencionalidades e como essa discussão delinea nosso problema. Indicamos alternativas e soluções para o Estado para que se possa identificar e resolver o problema. Segue abaixo os artigos da LDB, núcleo central de nosso estudo:

Lei federal 9.394 de 20 de dezembro de 1996:

**Artigo 19:** As Instituições de ensino dos diferentes níveis **classificam-se nas seguintes categorias administrativas:**

I - **públicas**, quando incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público; (nova redação, dada pelo “decreto federal do executivo nº 3860/2001”, que substituiu: “*assim entendidas as*” por “*quando*”)

II - **privadas**, quando mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. (*idem em relação a nova redação, de 2001*)

**Artigo 20:** As Instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias:

I- **particulares** em sentido estrito; assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II - **comunitárias**, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de pais, professores e alunos, que incluam em sua entidade mantenedora representantes da comunidade; (Redação dada pela Lei nº 11.183, de 2005)

III - **confessionais**, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia, específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV. **filantrópicas**, na forma da lei (Legislação vigente: Lei Federal nº 9.790/99 de 23/3/99 e Decreto nº 3.100/99 de 30/06/99). (LEI FEDERAL Nº 9.394/96 DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996, com grifos nossos).

Primeiramente, gostaríamos de dizer que o artigo 20. exposto acima não tem – sob nosso ponto de vista - razoável interpretação; logo pensamos em designar as quatro subcategorias de Escolas Privadas, do artigo 20., da seguinte forma, com uma redação nossa, provavelmente mais didática, para não restar dúvidas:

**De acordo com o artigo 20. da Lei Federal nº 9.394/96 (nova LDB), as Escolas Privadas classificam-se nas seguintes subcategorias:**

- I – Privadas Particulares em sentido estrito** - são constituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado e que visam lucro sobre capital investido dentro da lógica mercantilista.
- II - Privadas Comunitárias** - atendem aos quesitos das Privadas Particulares, mas não visam qualquer lucro; são criadas por grupos de pessoas físicas ou jurídicas, sem confessar qualquer religião, doutrina ou ideologia. Em geral compõe seu Conselho Diretor, da mantenedora, membros da comunidade externa à Escola.
- III –Privadas Confessionais** - atendem aos requisitos das Privadas Comunitárias, entretanto visam manter ou difundir alguma religião, doutrina ou ideologia.
- IV - Privadas Filantrópicas** - atendem aos requisitos das Privadas Comunitárias, porém devem atender, ainda, as exigências da Lei Federal 9.790/99; podem ser laicas ou não.

Este exercício, acima, de propor “nova redação ao artigo 20”, então, cumpre um papel meramente didático. Não estamos aqui propondo que se mude a Lei, adotando esta redação, mas que se difunda este esforço para sua interpretação inequívoca, principalmente esclarecendo que no final de uma combinação destes dois artigos, 19. e 20. da LDB, podemos dizer que em relação ao financiamento, temos, na verdade

três tipos de Escolas no Brasil. Em vista de nosso objeto de estudo, ou seja, considerando - apenas aquelas que ministram cursos superiores -, vejamos a classificação que propomos, combinando-se os artigos 19.e 20. da nova LDB.

Qualquer escola de ensino superior no Brasil, se enquadra, em relação à categoria administrativa “público/privado”, em um desses casos:

**1º Públicas:** (Federais ou Estaduais): criadas e mantidas integralmente pelo Estado.

**2º Privadas com fins lucrativos:** mantidas por meio de mensalidades de alunos e na qual se identifica um proprietário (ou grupo empresarial). Não há necessidade de chamá-los de “mantenedores”, pois na verdade são proprietários. Nestas, se incluem todas as escolas mercantis e, também, as Escolas Cooperativas. Sobre as Cooperativas, o Artigo 1.094, inciso VII, do novo Código Civil, afirma que as mesmas “distribuem resultados”; logo não podem ser consideradas sem fins lucrativos.

**3º Privadas sem fins lucrativos:** mantidas em parte, em geral predominantemente, por mensalidades de alunos e não há uma pessoa ou grupo proprietário. São criadas por pessoas físicas ou grupo de pessoas ou empresas particulares. Não possuem fins econômicos ou lucrativos. Gozam de benefícios e isenções fiscais, na forma da lei e de modo variável. Neste caso faz sentido usar o termo “mantenedora”. Esta mantenedora pode ser uma Entidade religiosa ou filosófica ou uma Entidade constituída numa comunidade. Este terceiro grupo inclui as Escolas Privadas: Comunitárias, Confessionais e Filantrópicas.

Decerto, quando a lei define as Escolas Privadas Particulares referindo-se às “privadas particulares no sentido estrito” notamos, sob nosso ponto de vista, uma explicação por demais subjetiva no texto da Lei. Entendemos que mais adequado seria defini-las como “... Escolas que têm finalidade lucrativa”. Vejamos, novamente, como estão definidas, hoje, no artigo 20 da LDB:

**particulares** em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado **que não apresentem as características dos incisos abaixo** (art.20; Inciso IV, Lei 9..394/96; grifos nossos).

Parece-nos que o legislador buscou evitar esta expressão “finalidade lucrativa” - ou poderia, ainda, ter usado “fins econômicos” – talvez buscando amenizar, assim a principal razão da existência da maioria das escolas deste tipo. Vale acrescentar que estas escolas privadas particulares, no Brasil, só tiveram um crescimento acelerado a partir dos anos 1970. Voltaremos a este tema no Capítulo 5, quando apresentamos um breve histórico sobre a constituição da educação brasileira e de suas escolas.

Algumas regulamentações da Lei são muito importantes, por isso acreditamos que devemos comentá-las; assim falaremos do decreto federal nº 3.860, de 2001. Neste caso vemos que se deve isentar o legislador de responsabilidade, pois o decreto partiu do poder Executivo (proposto direto pelo MEC) que possivelmente difundiu no texto alguma intencionalidade, já que na redação original a expressão usada “assim entendidas”, agora substituída por “quando”, teria maior abertura para o debate do que vemos na nova redação:

“(...) As escolas classificam-se em públicas quando criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público”.

Entendemos que o exame de possíveis sutilezas da “letra da lei” não pode dispensar qualquer hipótese em suas análises, especialmente quando se tratar de um decreto do poder Executivo (que tem o poder de interpretar, nunca de mudar a Lei) que não foi antecedido por uma discussão de Deputados e Senadores. Foi assim, sempre com debates no Congresso Nacional que houve mudanças na redação da LDB, acontecida, por exemplo, pela Lei Federal nº 11.183, de 2005, que inclui a palavra “pais” no Inciso II do artigo 20 da LDB, Lei nº 9.394/96. Esta inclusão da palavra “pais” visou atender às cooperativas educacionais, ou seja, escolas instituídas na forma de cooperativas, que pelo texto original poderia ser interpretado – equivocadamente - que as cooperativas seriam constituídas apenas por professores e alunos, sem a participação dos pais.

Como as escolas Fundações Municipais de Ensino Superior foram criadas por Lei Municipal, na forma de Fundação, há de se considerar, ainda da mesma Lei LDB, de 1996, no seu artigo 11, inciso V, que determina as incumbências do Poder Municipal, restringindo e limitando a atuação do município no financiamento do Ensino Superior e impondo condições praticamente irrealizáveis para o financiamento do Ensino Superior a partir dos cofres municipais. Vejamos este art.11, da nova LDB:

Artigo 11 - Os municípios incubir-se-ão de:  
(...) V. oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o Ensino Fundamental, **permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência** e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (...) (LEI DE DIRETRIZES E BASES, 1996, art. 11, inciso V, grifo nosso).

Em outras palavras, este artigo nos esclarece que o Poder Municipal só poderá investir em Educação Superior depois de atendidas todas as demandas de Educação

Infantil e Fundamental do município e, ainda, estes valores não podem compor os 25% dos gastos obrigatórios do município com educação, determinado na Constituição Federal. O que implica em dizer, pragmaticamente, que os Municípios não investirão em Ensino Superior. Destarte, temos de considerar que existem casos muito localizados de municípios, em número extremamente reduzido que até podem fazer isto, mas trata-se de raras exceções.

Os investimentos em extensão ou pesquisa estão autorizados pela Lei, por parte do Poder Municipal, para o nível superior de educação. Ao afirmarmos que os Municípios não investirão em Ensino Superior não estamos dizendo que *“não investirão em pesquisa e extensão”*, pois estes investimentos certamente continuarão acontecendo. Até porque é certo que projetos de pesquisa e de extensão em nível regional - e há diversos trabalhos que comprovam isto - sempre devem fazer parte das preocupações das autoridades municipais na medida de suas possibilidades, opções e prioridades políticas regionais. Sempre lembrando que estes investimentos não poderão compor os 25% dos gastos obrigatórios com Educação Fundamental e Infantil.

Ademais, a legalidade desta destinação de recursos públicos diretos para Escolas, mesmo as Privadas (exceto as Particulares mercantilistas) está garantida no artigo 213, da Constituição Federal, de 1988, reproduzida abaixo com grifos nossos:

**Constituição Federal: Art. 213.** Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, **podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas**, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio à outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

§ 2º - **As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público.**

Logo, nada temos a obstar sobre estes possíveis investimentos do Poder Municipal em projetos de pesquisa e de extensão nas Fundações Municipais de Ensino Superior. No entanto, entendemos que estes recursos provenientes do município não poderão compor os 25% dos gastos obrigatórios com Educação Fundamental. Isto posto, resta-nos concluir que recursos públicos podem ser transferidos para as Escolas, nosso objeto de estudo, mas com "rúbrica" de outra secretaria que não a Secretaria de Educação do Município.

O legislador, provavelmente para evitar abusos ou criação de outras escolas a que se refere o artigo 213, nos Atos de Disposição Constitucional Transitórias da Constituição Federal, no seu artigo 61, tratou desta questão:

**Art. 61.** As entidades educacionais a que se refere o art. 213, bem como **as fundações de ensino e pesquisa** cuja criação tenha sido autorizada por lei, que preencham os requisitos dos incisos I e II do referido artigo e que, **nos últimos três anos, tenham recebido recursos públicos, poderão continuar a recebê-los**, salvo disposição legal em contrário (Constituição Federal de 1988; ADCT – Atos de Disposição Constitucional Provisória; grifos nossos)

Esta LDB vigente determina em seu artigo 16. que as Instituições de Educação Superior, quando criadas e/ou mantidas pelo Poder Público Municipal, comporão o sistema de ensino do Estado da federação a que pertencer.

Observamos que no inciso II do artigo 17, da Lei Federal 9.394 de 20/12/96 não há discriminação entre “criadas” e “mantidas” pelo município. Vejamos:

**Art. 16.** O sistema federal de ensino compreende:

- I - as instituições de ensino mantidas pela União;
- II - as instituições de educação superior, criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III - os órgãos federais de educação.

**Art. 17. Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal** compreendem:

- I - as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal;
- II - as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal;**
- III - as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- IV - os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.

Parágrafo único. No Distrito Federal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, integram seu sistema de ensino (Lei Federal nº 9394 de 20/12/1996, inciso II, artigo 17; grifo nosso).

Vemos que este artigo 17, no seu inciso II fundamenta o enquadramento das Fundações Municipais de Ensino Superior nos respectivos Sistemas Estaduais de Educação do Estado a que pertença. Para evidenciar nossa afirmação, analisaremos a

seguir a Resolução 03/97 do Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina que enquadra em seu sistema de educação as Fundações Municipais de Ensino Superior.

**ESTADO DE SANTA CATARINA  
CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO**

**RESOLUÇÃO Nº 03/97/CEE/SC**

Enquadra as instituições de Ensino Superior do Sistema Fundacional Catarinense no inciso II do artigo 17 da Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996.

**O PRESIDENTE DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE SANTA CATARINA**, no uso de suas atribuições, de acordo com o inciso XII do artigo 10, do Regimento Interno deste Conselho e o deliberado na Sessão Plenária do dia 25 de fevereiro de 1997,

**RESOLVE:**

**Art. 1º** Com base na interpretação sistemática do artigo 242 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o Conselho Estadual de Educação considera que as instituições de Ensino Superior do sistema fundacional Catarinense, se enquadram no inciso II do artigo 17 da Lei n. 9394/96.

**Art. 2º** Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Florianópolis, 27 de fevereiro de 1997.

**RICARDO JOSÉ ARAUJO DE OLIVEIRA**  
Presidente do Conselho Estadual de Educação  
de Santa Catarina

Vejamos, ainda, o que diz o artigo 10. da LDB, com grifo nosso:

**Art. 10.** Os Estados incumbir-se-ão de:

IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os  **cursos das instituições de educação superior** e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

Percebemos então, que combinando este artigo 17, II com o artigo 10, IV da LDB de 1996, estas Fundações Municipais de Ensino Superior estão, certamente jurisdicionadas aos respectivos Conselhos Estaduais de Educação do Estado da Federação ao qual pertencer. O que não significa, automaticamente, que não “devam obrigações” ao MEC ou ao CNE.

Quanto ao fato destas Fundações Municipais cobrarem mensalidades de seus alunos, nada temos a obstar no que se refere ao ordenamento jurídico que autoriza tal procedimento. Ofereceremos ao leitor a legislação que regula e autoriza esta cobrança de mensalidades, mesmo em se tratando de estabelecimentos oficiais de ensino. Trata-se de uma combinação de dois artigos da Constituição Federal Brasileira de 1988, art. 206, inciso IV e art. 242, inciso IV:

**Art. 206.** O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

**IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;**

**Art. 242.** O princípio do art. 206, IV, não se aplica às **instituições educacionais oficiais criadas por lei estadual ou municipal e existentes na data da promulgação desta Constituição**, que não sejam total, ou preponderantemente, mantidas com recursos públicos (CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988, Art. 206 e Art. 242; grifos nossos).

Vejamos que a nova LDB em seu artigo 3º coloca a gratuidade como um dos seus princípios:

**Art. 3º da nova LDB** ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...)

**VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais** (Lei Federal nº 9.394/1996).

Importa para nosso estudo este destaque a respeito da cobrança de mensalidades, pois pretendemos contrapor àqueles que sob o argumento de que “como as Fundações Municipais de Ensino Superior cobram mensalidades, não podem ser consideradas instituições oficiais”.

Confirmando a hipótese de que se trata de um tema polêmico, e ainda sem clara e objetiva definição pelos órgãos responsáveis, mostramos a seguir uma resolução do Conselho Estadual de Educação do Estado de São Paulo, que determina maior e inequívoca clareza sobre a cobrança de mensalidades em Fundações. Apesar deste ato se referir especificamente às Fundações instituídas após 1988, fornece-nos evidências legais e administrativas de quanto o tema ainda é polêmico e carente de regulamentação por parte do Estado. Vejamos a deliberação, com grifo nosso:

**DELIBERAÇÃO CEE Nº 22/2002 – do Conselho Estadual de Educação do Estado de São Paulo**

Regulamenta o procedimento a ser adotado na apreciação dos pleitos de **credenciamento de instituições fundacionais ou autárquicas instituídas pelos Poderes Públicos Estadual e Municipal após 05/10/88**, data da promulgação da Constituição Federal.

O CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO, no uso de suas atribuições, com fundamento na Lei Estadual 10.403, de 06-7-71, e considerando o disposto no Artº 10, inciso IV da Lei Federal nº 9394/96 e na Indicação CEE nº 16/2002: DELIBERA

Art. 1º - Nos processos protocolizados por instituições fundacionais ou autárquicas instituídas pelos Poderes Públicos Estadual e Municipal após 05/10/88, data da promulgação da Constituição Federal, a Assistência Técnica informará ao Gabinete da Presidência, preliminarmente, a respeito da forma pela qual a instituição será econômica e financeiramente mantida, informando expressamente se está prevista a manutenção através de cobrança de mensalidades dos alunos.

Parágrafo único - Se a informação já não constar expressamente dos autos, independentemente de qualquer outra providência, a própria Assistência Técnica procederá às diligências necessárias para obter a informação, documentando-a.

Art. 2º - Constatada a hipótese de cobrança de mensalidades ou qualquer outro tipo de contra-prestação dos alunos, os autos serão remetidos ao Gabinete do Presidente que indeferirá o processamento liminarmente, fundamentando o despacho no Parecer PA-3 nº 96/2001 da Procuradoria Geral do Estado, objeto do Expediente CEE nº 691/2001.

Art. 3º - Esta Deliberação entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

### **DELIBERAÇÃO PLENÁRIA**

O CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO aprova, por unanimidade, a presente Deliberação.

Sala "Carlos Pasquale", em 20 de fevereiro de 2002.

**FRANCISCO JOSÉ CARBONARI** - Presidente

(Publicado no DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO em 22/02/02 - Seção I - Página 16)

### **INDICAÇÃO CEE Nº 16/2002 - CLN - Aprovado em 20-02-2002**

PROCESSO CEE Nº : 691/2001

INTERESSADO: Conselho Estadual de Educação  
ASSUNTO: Gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais.  
RELATOR: Cons. Dárcio José Novo

### **CONSELHO PLENO**

#### **1. RELATÓRIO**

Trata-se de expediente no qual está acolhido o Parecer exarado pela Procuradoria Geral do Estado, decorrente de consulta formulada por este Conselho (fls. 27/28), no sentido de indagar sobre a constitucionalidade da cobrança de mensalidades escolares por parte

de Fundações instituídas pelo poder público após o advento da Constituição Federal de 1988.

A decisão de solicitar o parecer jurídico da Procuradoria Geral do Estado decorreu da unanimidade dos membros do Colegiado, de forma a buscar uma sustentação jurídica para decidir, nos casos que lhe forem submetidos à apreciação, uma vez que teses contrárias vinham sendo defendidas pelos conselheiros.

A Procuradoria emitiu o Parecer PA-3 nº 96/2001, que se vê às fls. 03 usque 22 dos autos, aprovado pela Procuradora Chefe da 3ª Procuradoria (fls. 23), pelo Procurador responsável pelo Expediente (fls. 24), pela Subprocuradora Geral do Estado - Área de Consultoria (fls. 25) - e pela Procuradora Geral do Estado (fls. 26).

**O parecer acima citado concluiu pela impossibilidade das Fundações e autarquias públicas, constituídas a partir da vigência da Constituição Federal de 1988, cobrarem mensalidades de seus alunos, devendo seus cursos ser totalmente gratuitos.**

O referido Parecer entende que o princípio constitucional da gratuidade do ensino se estende a todos os níveis, incluindo a educação superior ofertada pelo poder público.

Este colegiado decidiu que o parecer que viesse a ser exarado pela Procuradoria Geral do Estado seria observado como fundamento jurídico das suas decisões, de forma que não cabe qualquer discussão a respeito do assunto, devendo o Presidente do Conselho indeferir liminarmente os pedidos de credenciamento de instituições (Fundações ou autarquias), constituídas após a promulgação da Constituição vigente e que declarem a cobrança de mensalidades de seus alunos.

## **2. CONCLUSÃO**

Ante o exposto, a CLN propõe o incluso projeto de deliberação, cujo objetivo é fundamentar as decisões do presidente deste Conselho, legitimando-o a decidir os processos que se apresentem na hipótese referida.

São Paulo, 15 de janeiro de 2002.

**a) Cons. Dárcio José - novo relator**

## **3. DECISÃO DA COMISSÃO**

A Comissão de Legislação e Normas adota, como seu Parecer, o Voto do Conselheiro Relator.

As Fundações Municipais de que estamos tratando foram criadas antes de 1988. Logo não há qualquer objeção em relação à cobrança de mensalidades. No entanto, apesar de ser a citação acima um ato normativo do Estado de São Paulo, parece-nos que sua fundamentação legal é inequívoca; sendo assim, essa pode e deve ser estendida a todos os Estados da Federação. Resta-nos concluir que não serão mais criadas faculdades pelo Poder Municipal, a menos que sejam gratuitas. Entretanto, já vimos que o município só poderá criar faculdades depois de ter atendido toda a demanda de Educação Básica da cidade.

As regulamentações da nova LDB que aconteceram por decretos federais, de 1997 a 2001, que dizem respeito diretamente ao artigo 19, não alteraram o quadro de incerteza apontado. Cabe-nos lembrar que em 09/07/01, data da emissão do decreto regulamentador da LDB, Decreto nº 3.860/2001, que examinaremos a seguir, ainda estava em vigência o Código Civil de 1916 que faz referência à criação de uma Fundação em seu artigo 24<sup>31</sup>. O novo Código que passou a vigorar em 2002 também trata disto no seu artigo 62<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Art.24 do Código Civil de 1916: “Para criar uma fundação, far-lhe-á o seu instituidor, por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la”.

<sup>32</sup> Art. 62 do novo Código Civil, de 2002: “ - Para criar uma fundação, o seu instituidor fará, por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la. Parágrafo único. A Fundação somente poderá constituir-se para fins religiosos, morais, culturais ou de assistência.”

Analisemos o que diz este decreto, aqui apresentado com grifos nossos:

**Decreto nº 3.860 de 09/07/2001**

Art. 1º As instituições de Ensino Superior classificam-se em:

I - **públicas, quando** criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público e

II - **privadas, quando** mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

Art. 2º Para os fins deste decreto, entende-se por cursos superiores os referidos nos incisos I e II do **art. 44 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996.**

Art. 3º **As pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras de instituições de Ensino Superior** poderão assumir qualquer das formas admitidas em direito de natureza civil ou comercial, e, **quando constituídas como fundação, serão regidas pelo disposto no art. 24 do Código Civil Brasileiro de 1916.**

Parágrafo único. O estatuto ou contrato social da entidade mantenedora, bem assim suas alterações, serão devidamente registrados pelos órgãos competentes e remetidos ao Ministério da Educação.

Art. 4º A transferência de cursos e instituições de Ensino Superior de uma para outra entidade mantenedora deverá ser previamente aprovada pelo Ministério da Educação.

Art. 5º As entidades mantenedoras **de instituições de Ensino Superior sem finalidade lucrativa publicarão, para cada ano civil, suas demonstrações financeiras certificadas por auditores independentes** e com parecer do respectivo Conselho fiscal, sendo ainda obrigadas a:

I - manter, em **livros revestidos de formalidades que assegurem a respectiva exatidão**, escrituração completa e regular de todos os dados fiscais na forma da legislação pertinente, bem assim de quaisquer outros atos ou operações que venham a modificar sua situação patrimonial; e

II - conservar em boa ordem, pelo prazo de cinco anos, contados da data de emissão, os documentos que comprovem a origem de suas receitas e a efetivação de suas despesas, bem como a realização de quaisquer outros atos ou operações que venham a modificar sua situação patrimonial.

§ 1º As entidades de que trata o **caput** deverão, ainda, quando determinado pelo Ministério da Educação:

I - submeter-se a auditoria e

II - comprovar:

a) a aplicação dos seus excedentes financeiros para os fins da instituição de Ensino Superior mantida e

**b) a não remuneração ou concessão de vantagens ou benefícios, por qualquer forma ou título, a seus instituidores, dirigentes, sócios, conselheiros, ou equivalentes.**

§ 2º Em caso de encerramento de suas atividades, as instituições de que trata o **caput** deverão destinar seu patrimônio a outra instituição congênere ou ao Poder Público, promovendo, se necessário, a alteração estatutária correspondente.

Art. 6.º As entidades mantenedoras de **Instituições de Ensino Superior com finalidade lucrativa**, ainda que de natureza civil, deverão elaborar, em cada exercício social, **demonstrações financeiras atestadas por profissionais competentes** (DECRETO FEDERAL Nº 3860/2001, grifos nossos).

Com a interpretação deste decreto, combinados os artigos 19. e 20. da Lei 9.394/96, a que este decreto visa regular e dar interpretação e, ainda, considerando as análises de panorama político no processo de sua elaboração, concluímos que há uma possível indução a se considerar as “Públicas Municipais” na mesma situação das “comunitárias, filantrópicas e confessionais”, pois têm como ponto comum a finalidade não-lucrativa. Acreditamos que, equivocadamente, não se levou em conta que estes dois grupos (as públicas municipais de um lado, e as privadas comunitárias, filantrópicas e confessionais de outro) têm um diferencial importante: o fato de que a criação das Fundações Municipais deu-se por Lei do Poder Público Municipal, com importante aporte de recursos, especialmente no momento de criação e nos primeiros

anos de seu funcionamento. As outras (comunitárias, filantrópicas e confessionais) foram criadas por pessoas ou grupos privados, confessionais ou não.

O artigo 6º deste decreto federal 3860/01 determina que para se homologarem as demonstrações financeiras das Escolas Particulares, basta que as demonstrações financeiras sejam atestadas por “profissionais competentes”, ou seja, habilitados de acordo com a Lei. Não questionamos o critério desta “competência”, que naturalmente entendemos se referir à “habilitação técnica para tanto”. O que é foco deste nosso destaque é que esta exigência não exclui a possibilidade de que estes “profissionais competentes” possam ser trabalhadores da própria escola, o que causa constrangimento para se apontar alguma possível irregularidade ou imoralidade de algum procedimento econômico-financeiro acontecido. Este procedimento é comum em empresas mercantilistas regidas unicamente pela lógica do mercado. Parece-nos claro, então, que o controle do Estado sobre estas Escolas Privadas Particulares deverá se limitar exclusivamente ao âmbito pedagógico e estritamente acadêmico.

Considerando-se as análises dos artigos 5º (que exige auditoria independente nas contas das escolas sem finalidade lucrativa) e 6º (mais flexível em relação ao controle das contas para Escolas Particulares com finalidades lucrativas) deste Decreto 3860/01 e levando-se em conta que as Fundações Municipais não têm fins lucrativos, concluímos que as Fundações Municipais de Ensino Superior não podem ser consideradas como Escolas Particulares. Sobre isto, então, não há qualquer dúvida.

Neste momento em que examinamos decretos e outras normas regulamentadoras da Educação Nacional Brasileira, principalmente no período de 1996 a 2004, cumpre-nos registrar que a relação entre a Sociedade Brasileira e o MEC, por meio de diversas entidades (como por exemplo o FNDEP), não foram tão transparentes como exigia a sociedade brasileira. Em verdade, entendemos que até o próprio Congresso Nacional também teve dificuldades em encaminhar propostas de definições de políticas públicas para Educação (de 1994 a 2002), já que os vetos da Presidência da República, amparados em pareceres do MEC nem sempre eram convincentes, como evidenciaremos a frente.

Ou seja, acreditamos que muitas propostas e projetos de Lei, por iniciativa do Congresso ou destas entidades da sociedade civil não foram recebidos pelo MEC, ou abertas quaisquer possibilidades de entendimentos em várias situações. Diversos projetos de lei visando analisar vários pontos, como por exemplo “dar transparência e ampla divulgação aos relatórios e dados estatísticos da gestão da Educação” foram ignorados ou não contaram com qualquer receptividade do Executivo Federal; muitas foram as situações em que algum Projeto de Lei de iniciativa do Congresso Nacional após ser aprovado por todas as comissões e na Câmara dos Deputados e Senado, eram vetados com argumentos nem sempre convincentes.

Para demonstrar essa nossa afirmação – que houve falta de transparência e que os argumentos para veto não foram convincentes – citamos, entre tantos, um exemplo real de 1999. Trata-se de um Projeto de Lei que foi aprovado no Congresso e encaminhado para a sanção do Presidente da República, que o vetou. A justificativa

do veto foi fundamentada numa argumentação do Ministro da Educação que acreditamos ser no mínimo inconsistente. Este Projeto de Lei de que falamos visava obrigar os diretores de Escolas Básicas de todo o país a publicarem com acesso fácil à comunidade local os índices de evasão e repetência escolar. Vejamos o documento que contém os argumentos do Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, recomendando ao Presidente da República que vete o Projeto de Lei, com grifos nossos:

MENSAGEM Nº 1.278, DE 9 DE SETEMBRO DE 1999 (do Presidente da República para o Senado).

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1º do artigo 66 da Constituição Federal, **decidi vetar integralmente o Projeto de Lei nº 12, de 1998 (nº 1.022/95 na Câmara dos Deputados), que "Dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação dos índices de evasão e repetência nos estabelecimentos de Ensino Fundamental e Médio".**

Ouvido, o **Ministério da Educação assim se manifestou:**  
**Razões do veto:** "Aos estabelecimentos de ensino seria impossível cumprir a exigência legal, (...) Ante o exposto, **o projeto contraria o interesse público na medida em que atribui tarefas cuja complexidade indica a necessidade de planejamento, de recursos e, conseqüentemente, de tempo razoável para sua implantação. Além disso, impõe punição severa no caso de não cumprimento dentro do prazo (...).** Brasília, 9 de setembro de 1999"  
(disponível no *site* [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) – acesso em 7 de junho de 1994).

Desejamos salientar a contradição entre o discurso e o fato. Parece-nos, a partir deste exemplo, que a transparência por parte das autoridades do Governo Federal, sempre propagada e disseminada como uma das diretrizes de sua gestão, não prevaleceu neste caso. Diversos outros casos, além deste que identificamos e relatamos, podem ser encontrados em diversos artigos e conferências em Congressos. Arelaro (2004)<sup>33</sup> confirma esta nossa conclusão quando nos oferece outros exemplos de vetos insustentáveis e de acordos descumpridos:

O Dr. Ubiratan Aguiar, deputado federal do PSDB (partido político ao qual estavam filiados o Presidente da República FHC e seu Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza) pelo Ceará, na ocasião – final de 1996 - foi o interlocutor da UNDIME e da CNTE na negociação da Lei 9424. E o próprio Ubiratan Aguiar ficou **chocado quando constatou que, após todas as negociações feitas e compromissos assumidos, o que levou a Câmara Federal aprová-la, por unanimidade** - menos pela excelência do texto, e mais pelo processo obedecido nas negociações – no dia 24 de dezembro (data especial no calendário brasileiro!) a Lei é publicada, mas com três vetos do Presidente da República, exatamente nos artigos que haviam sido negociados com os sindicatos e com as entidades. Vetos estes, aliás, que permanecem até hoje. Portanto, exigir que as planilhas onde constem os índices que interferirão na definição do valor do gasto/aluno-ano nos diferentes níveis e modalidades de ensino (pré-escola/ 1ª a 4ª séries/ educação especial/ ensino médio, etc.) sejam apresentadas e negociadas, conjuntamente, à tramitação da PEC do Fundeb é fundamental. **Sugiro que vocês leiam, com atenção, as justificativas apresentadas – e publicadas – para os vetos da Lei 9424/96. É exercício pedagógico para nós, professores.** E uma vergonha nacional. As argumentações, assinadas pelos então Ministros da Educação e da Fazenda e pelo Presidente da República no veto à EJA, excluindo os alunos da educação de jovens e adultos da possibilidade legal de se beneficiarem dos recursos do FUNDEF são risíveis, não fosse o fato de que tal veto interferiu na vida e na possibilidade escolar de milhões de brasileiros(as). Alegaram que, naquele momento, o Ministério da Educação não tinha condições “técnicas” de estimar o número real dos alunos matriculados em

<sup>33</sup> Entendemos necessário informar que Lisete Arelaro é Professora da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo e à época da tramitação no Congresso da LDB de 1996 e da Lei 9424/96, ainda enquanto Projeto de Lei, a mesma manifestava publicamente que, apesar de não exercer cargo político era filiada ao Partido dos Trabalhadores – PT, que fazia oposição ao Governo Federal. Esta autora também compunha o Fórum FNDEP.

cursos presenciais de EJA, pois as estatísticas disponíveis eram “fluidas” em relação a esta modalidade de ensino. Alegaram, também, que de repente, Prefeitos Municipais afoitos - ou até irresponsáveis – poderiam querer matricular TODOS os cidadãos e cidadãs analfabetos de sua cidade, só para se aproveitar dos recursos do Fundef, o que levaria a um desequilíbrio do desembolso potencial estimado, reduzindo o valor do gasto/aluno-ano, o que poderia, inclusive, inviabilizar a implantação da proposta do Fundo. Ora, a lógica do cálculo de desembolso proposto no Fundef é que poderia gerar esta situação, e não a atuação cidadã (e até cívica!) de poucos Prefeitos Municipais (ARELARO, 2004, p.3; grifos nossos).

Por fim, a análise do panorama político vigente durante a elaboração e implantação da nova LDB, acrescentadas de suas regulamentações, sempre por decretos, ainda nos deixa muitas dúvidas pois, por exemplo, nos parece uma arbitrariedade do MEC, no artigo 3º do decreto 3.860, de 2001, permitir que “cada instituição assuma a forma jurídica que lhe for mais conveniente, de acordo com o Código Civil”, caso tenha sido constituída como Fundação. Se esta Fundação for privada (como por exemplo, a Fundação Abrinq) como já tratamos anteriormente, nada temos a obstar. Mas, em relação ao nosso caso, esta solução não nos parece legítima nem consistente. Dessa forma, esta inconsistência dentre outras, das autoridades ministeriais, fornece-nos mais indícios para nossas considerações finais.

### 3.3 As Fundações Educacionais e o novo Código Civil de 2002

o conceito fundamental de pessoa jurídica é um dos assuntos mais tormentosos em Direito (PANTALEÃO, 2003, p. 57).

O novo Código Civil brasileiro, Lei nº 10.406, passou a vigorar em 10/01/2002, substituindo o código anterior Lei 3.071 de 01/01/1916.

Ao buscar a conceituação no direito civil do que é público e do que é privado, temos de fazer algumas considerações iniciais sobre o que é uma pessoa jurídica de direito público.

Vejamos alguns artigos deste código, sempre com grifos nossos, para análise:

Art. 40. As pessoas jurídicas são de direito público, interno ou externo, e de direito privado.

Art. 41. **São pessoas jurídicas de direito público interno:**

- I - a União;
- II - os Estados, o Distrito Federal e os territórios;
- III - os Municípios;
- IV - as autarquias;
- V - **as demais entidades de caráter público, criadas por lei.**

Parágrafo único. Salvo disposição em contrário, as pessoas jurídicas de direito público, **a que se tenha dado estrutura de direito privado**, regem-se, no que couber, quanto ao seu funcionamento, pelas normas deste Código.

Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:

- I - as associações;
- II - as sociedades;
- III - **as fundações.**
- IV - as organizações religiosas; (Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003)
- V - os partidos políticos (Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003)

Os trechos grifados para nossa análise, do artigo 41., inciso V, nos afirma que pessoas jurídicas de direito público interno podem ser as “de caráter público criadas por lei”. E ainda que no artigo 44, inciso III, ao classificar as Fundações, afirmando que são de direito privado, não especifica a que tipo de Fundação se refere: às criadas pela iniciativa privada ou àquelas criadas pelo Poder Público.

Retornando ao artigo 41 do Código Civil, observamos que seu parágrafo único faz referência às “pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado” Entendemos que o fato de se “ter dado tal estrutura de direito privado” não descaracteriza uma “pessoa jurídica de direito público”, transformando-a em pessoa jurídica de direito privado. Temos observado, a partir das falas de nossos depoentes uma recorrente confusão entre a “personalidade jurídica” (pública ou privada) com a “forma de direito que operacionalmente rege parte da administração” (público ou privado) em que é enquadrada

Definir classificação ou tipificação de pessoa jurídica é tema mais complexo do que se supõe, e até mesmo a própria compreensão do conceito original, como nos alerta o Juiz Dr. Silvio de Salvo Venosa e que já citamos na epígrafe deste subcapítulo:

(...) o conceito fundamental de pessoa jurídica é um dos assuntos mais tormentosos em Direito (PANTALEÃO, 2003, p. 57).

O novo Código Civil de 2002 dedica oito artigos específicos que regem as Fundações, independentemente de serem públicas ou privadas, que abaixo

reproduzimos na íntegra para nosso exame (com grifos nossos; acréscimos “entre parênteses” nossos):

Art. 62. - Para criar uma fundação, o seu instituidor fará, por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la.

Parágrafo único. - A Fundação somente poderá constituir-se para fins religiosos, morais, culturais ou de assistência.

Art. 63. - Quando insuficientes para constituir a fundação, os bens a ela destinados serão, se de outro modo não dispuser o instituidor, incorporados em outra Fundação que se proponha a fim igual ou semelhante.

Art. 64. - Constituída a Fundação por negócio jurídico entre vivos, o instituidor é obrigado a transferir-lhe a propriedade, ou outro direito real, sobre os bens dotados, e, se não o fizer, serão registrados, em nome dela, por mandado judicial.

Art. 65. - Aqueles a quem o instituidor cometer a aplicação do patrimônio, em tendo ciência do encargo, formularão logo, de acordo com as suas bases (art. 62), o estatuto da Fundação projetada, submetendo-o, em seguida, à aprovação da autoridade competente, com recurso ao juiz.

Parágrafo único. - Se o estatuto não for elaborado no prazo assinado pelo instituidor, ou, não havendo prazo, em cento e oitenta dias, a incumbência caberá ao Ministério Público.

Art. 66. - **Velará pelas Fundações (tanto as públicas como as privadas) o Ministério Público do Estado onde situadas.**

§ 1º Se funcionarem no Distrito Federal, ou em Território, caberá o encargo ao Ministério Público Federal.

§ 2º Se estenderem a atividade por mais de um Estado, caberá o encargo, em cada um deles, ao respectivo Ministério Público.

Art. 67. - Para que se possa alterar o estatuto da Fundação é mister que a reforma:

I - seja deliberada por dois terços dos competentes para gerir e representar a fundação;

II - não contrarie ou desvirtue o fim desta;

II - seja aprovada pelo órgão do Ministério Público, e, caso este a denegue, poderá o juiz supri-la, a requerimento do interessado.

Art. 68. - Quando a alteração não houver sido aprovada por votação unânime, os administradores da fundação, ao submeterem o estatuto ao órgão do Ministério Público, requererão que se dê ciência à minoria vencida para impugná-la, se quiser, em dez dias.

Art. 69. - Tornando-se ilícita, impossível ou inútil a finalidade a que visa a fundação, ou vencido o prazo de sua existência, o órgão do Ministério Público, ou qualquer interessado, lhe promoverá a extinção, incorporando-se o seu patrimônio, salvo disposição em contrário no ato constitutivo, ou no estatuto, em outra fundação, designada pelo juiz, que se proponha a fim igual ou semelhante.

Percebemos que sem as possíveis súmulas e pareceres de juristas ou personalidades consagradas, uma leitura direta do texto da lei não responde à nossa pergunta central:

Uma Fundação Municipal de Ensino Superior é pública ou privada?

Mas, oferece, sem dúvida, importante subsídio para nossa análise. Por exemplo, no artigo 62, ao se referir à forma de criar uma Fundação, o seu instituidor o fará “por escritura ou testamento”, não incluindo aí a criação por lei.

Como sabemos existem Fundações Privadas criadas por grupos privados. Todavia não nos deteremos nesta categoria, visto que essa não é o nosso objeto de estudo. Nossa análise deter-se-á nas Fundações criadas pelo Poder Municipal que foram caracterizadas como de “natureza pública de direito privado”. Certamente estas não têm fins lucrativos, pois isto é ponto comum em todas as Fundações, como destaca o iminente Desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo, Dr. Luiz Pantaleão, ao comentar o parágrafo único do artigo 62:

O art. 62, parágrafo único, deve ser interpretado de modo a excluir apenas as Fundações de fins lucrativos. (PANTALEÃO, 2003, p. 11).

Logo, toda Fundação educacional de pronto deve ser entendida como “sem fins lucrativos” e, automaticamente, passa a usufruir os benefícios do artigo 77, da LDB, que possibilita às escolas sem fins lucrativos a receber recursos públicos, o que nos preocupa, pois esta é uma possibilidade um tanto “elástica”, já que abarca inclusive as Fundações Privadas sem fins lucrativos.<sup>34</sup>

---

34. Isenção fiscal garantida a todas as “Fundações sem fins lucrativos”, com base no artigo 14. do Código Tributário Nacional além da garantia consolidada na Constituição Federal, em seu artigo 150, com grifos nosso:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é **vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...)**

**VI - instituir impostos sobre:**

a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;  
b) templos de qualquer culto;

c) **patrimônio, renda ou serviços** dos partidos políticos, inclusive suas **fundações**, das entidades sindicais dos trabalhadores, **das instituições de educação** e de assistência social, **sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei** (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL; grifos nossos).

A legislação federal que discorre sobre as associações de interesse público, citada no Código Civil, encontra-se na Lei Federal das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e Social – OSCIPS, Lei nº 9.790/99. Esta lei lista os critérios para que uma instituição se enquadre como uma OSCIPS, pois esta se beneficia de uma série de isenções fiscais. Esta norma, entre outras finalidades, restringe a atuação das OSCIPS's. A única possibilidade de que uma OSCIPS, que vise promover educação especificamente, seja reconhecida como tal, é que o faça na forma de “promoção gratuita de educação”, como exige a Lei nº 9790/99. Observemos o artigo 2º, XI e XII desta Lei, com grifos nossos:

**Art. 2º Não são passíveis de qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ainda que se dediquem de qualquer forma às atividades descritas no art. 3º desta Lei:**

(...)

**XI - as fundações públicas;**

**XII - as fundações, sociedades civis ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas; (...)**

(LEI FEDERAL Nº 9.790 DE 23 DE MARÇO DE 1999) .

Em síntese, ao examinarmos esta lei, concluímos que uma Escola constituída como Fundação, e que cobre taxas ou mensalidades dos estudantes não pode definitivamente, se credenciar como uma OSCIPS. Boa regulamentação esta, pois não se pode igualar, em termos de tratamento jurídico, ou ainda, no imaginário da sociedade, que uma associação que trate de menores carentes tenha o mesmo tratamento que uma “associação dos Jogadores de Truco de Campinas”, por exemplo. Esta última não é, certamente, do interesse público, ao contrário daquela.

Ao realizarmos um exame mais atento nos pareceres sobre as responsabilidades das fundações, quando comparadas às empresas mercantis ou às associações, encontramos notáveis diferenças. Uma consideração que destacamos acerca das diferenças entre Fundações e Associações, nos é apresentada pelo Dr. Paulo José de Palma, Promotor de Justiça Cível de Fundações do Estado de São Paulo:

**A credibilidade, a autoridade moral e a respeitabilidade desse instituto (Fundação) deve ser preservada pelos seus dirigentes, tanto que se tem como certo que se as demais formas de associação (abrangevolmente consideradas) devem na prática dos atos normais do dia a dia, fazer o que a lei não obsta, as Fundações necessitam fazer apenas e tão somente o que a lei manda (PALMA, 2003, p.137, grifos nossos; entre parênteses nossos).**

Ou seja, uma Fundação só pode fazer “o que a Lei manda”. Em outras palavras: é muito restrita a liberdade de ação dos dirigentes de Fundações, seja da mantenedora ou de suas mantidas, devendo limitar-se ao cumprimento daquilo que a Lei manda. A lógica de “direito positivo civil”, em geral, que diz que “tudo o que não é proibido, logo é permitido” não vale para uma Fundação, onde suas ações

administrativas e gerenciais devem estar limitadas ao que determina a Lei. Naturalmente, quando falamos de “Lei” nesta análise, estamos incluindo seus Estatutos (da mantenedora de uma Fundação) e Regimentos Internos (das suas Escolas mantidas, no caso de uma Fundação educacional).

Podemos perceber que este parecer acima de Palma (2003, p.117) em forma de manifestação não contribui decisivamente para a nossa importante preocupação: sobre se são tais escolas públicas ou privadas. No entanto, é certo que esta citação ratifica a nossa indicação acerca dos cuidados e da responsabilidade dos gestores, dirigentes e conselheiros das Fundações, mesmo para o caso das Fundações privadas. E com maior razão, ainda, para o caso das Fundações públicas.

Este mesmo promotor Palma (2003) nos assegura que, em havendo improbidade no trato da gestão de Fundações, a intervenção pode ser solicitada por qualquer cidadão, e acrescenta:

O Ministério Público possui amplo poder fiscalizatório sobre as entidades fundacionais, pode manejar, assim como qualquer outro interessado, o pedido judicial visando ao pertinente decreto, inexistindo óbice a que o parque administrativamente decida pela intervenção, anotando-se que o interventor será nomeado pela autoridade (judicial ou ministerial) que optou pela medida extrema para agir com total liberdade gerencial (...) (PALMA, 2003, p. 143).

O Código do Processo Civil, em diversos artigos, especialmente nos artigos nº 1.199 à 1.204, orienta e regula estas formas e procedimentos para denúncias que

impliquem a fiscalização ou até a intervenção nas Fundações<sup>35</sup>. O Promotor de Justiça do Estado de São Paulo, Paulo José de Palma, que já citamos acima, num artigo (PALMA, 2003) sugere e orienta – com compreensão mesmo aos não versados na linguagem jurídica - sobre estes cuidados e procedimentos para possíveis denúncias de alguma possível improbidade envolvendo Fundações Educacionais.

Concluindo este exame da legislação (combinadas às análises da legislação educacional e a do Código Civil), procuraremos mostrar ainda mais uma contradição existente na ordenação e indução que os “legisladores da educação” pretenderam, do nosso ponto de vista, quando incluíram numa mesma categoria administrativa, duas instituições absolutamente diferentes: as **Fundações Educacionais**, ao admiti-las ou induzi-las para se transformarem, se quiserem, em “privadas comunitárias” e as **Escolas Cooperativas**. Vejamos:

---

<sup>35</sup> O fundamento legal para a atuação do Ministério Público no campo fundacional pode ser encontrado nos artigos 127, caput, e 129, II e III, da Constituição Federal, combinados com os artigos 62 ao 69 do Código Civil e, ainda, artigos 82, inc. III e 1.199 a 1.204 do Código de Processo Civil.

Ao igualar ou induzir à mesma categoria de “Escola Privada Comunitária” (Artigo 19, inciso II, da LDB) uma Escola Municipal – Fundação - de Ensino Superior e uma Escola Cooperativa de professores e alunos, o legislador comete, no nosso entendimento, um equívoco conceitual inaceitável. Ao se referir à Escola Cooperativa e colocar como condição que para ser “escola privada comunitária” basta que essa tenha na mantenedora membros da comunidade, não restringe que esse “membro da comunidade” seja um pai de aluno, fundador da Escola, ou ainda, um professor cujo filho estude na escola. Vejamos o que diz a lei sobre as Escolas Cooperativas, no Artigo 1.094, inciso VII, do novo Código Civil de 2002, com grifo nosso:

Art. 1.094. São características da sociedade cooperativa:

(...) VII - **distribuição dos resultados**, proporcionalmente ao valor das operações efetuadas pelo sócio com a sociedade, podendo ser atribuído juro fixo ao capital realizado.

Sem entrarmos no julgamento do mérito se uma Cooperativa é, ou não, uma instituição empresarial mercantil, já que “escolas cooperativas” têm “sócios cotistas” e distribuem dividendos, é certo que uma Fundação Municipal de Ensino Superior não o é, posto que foi criada pela vontade do Poder Municipal, portanto pelo Estado, ainda que este não a mantenha totalmente, na atualidade. Não se pode, então, conceber que sejam classificadas numa mesma categoria administrativa uma Fundação Municipal e uma Escola cooperativa, esta última sem dúvida uma escola privada, ainda que sem fins lucrativos.

Logo, uma “cooperativa”, criada pela “vontade” de um grupo de cidadãos e mantida exclusivamente por estes “sócios/cidadãos” está, sem dúvida, inserida na lógica do mercado. O que absolutamente não ocorre com uma Fundação Municipal, a menos que fosse esta mesma a intenção dos legisladores, o que nos fornece mais algumas pistas para nossas considerações.

Igualar, então, o tratamento de uma Fundação criada pelo município com uma Escola Cooperativa é, no mínimo, oferecer uma “brecha” na lei não-aceitável, do nosso ponto de vista. Além das razões acima, para os mais cétricos que poderiam depreender um viés ideológico na análise desta “confusão” que denunciemos, basta dizer que as Fundações têm obrigatoriamente de obedecer à Lei de licitações, Lei Federal nº 8.666 de 21/06/1993. Quanto às cooperativas, não há qualquer exigência neste sentido. Sobre a “distribuição de dividendos que ocorre nas escolas cooperativas” ter ou não “fins lucrativos”, fica a critério do leitor.

É certo que, a menos que haja alterações em seus estatutos, as Fundações Municipais de Ensino Superior não devem ser classificadas de pronto como “escolas privadas comunitárias” (Lei 9394/96, art. 20, inciso II), pois esta categoria abriga, entre outras, as escolas cooperativas dando, assim, o tom do que é uma “escola privada comunitária”. Naturalmente, em havendo alteração nos seus Estatutos com a devida anuência do Ministério Público e, ainda, com a aprovação de Lei Municipal que altere sua natureza jurídica, além – no nosso entendimento – de parecer favorável do MEC, qualquer Fundação Municipal de Ensino Superior pode se transformar em Escola Privada Comunitária ou, até em Escola Privada Particular. Desde que percorra este caminho que citamos, o que entendemos não ser ação simples de se implementar.

Concluindo este breve exame do Código Civil, e visando melhor esclarecer como se elaboram e se regulamentam as leis, em nosso país, apresentamos a seguir um caso de “atualização retroativa”, que se deu com uma lei federal que alterou o prazo para que as Fundações adaptassem seus estatutos ao novo Código. Este novo Código Civil entrou em vigor em 10/01/2002. Em seu artigo 2.031 este código determinava o prazo de um ano para que se fizessem estas adequações. Vejamos, com grifo nosso:

**Artigo 2.031, do novo Código Civil, original, de 10/01/2001:**

Art. 2.031. As associações, sociedades e fundações, constituídas na forma das leis anteriores, terão **o prazo de um ano** para se adaptarem às disposições deste Código, a partir de sua vigência; igual prazo é concedido aos empresários.

Como o código determinava um ano para a adaptação, concluímos que em 10/01/2003 venceria esse prazo. Contudo, o Vice-presidente da República, Sr. José de Alencar, que se encontrava em exercício da Presidência da República, estendeu esse prazo em mais um ano, isto em 30/10/2004, apesar de terem se passado quase treze meses do prazo vencido. Vejamos a “nova redação dada ao art. 2.031 do Código Civil”, de acordo com a Lei Federal nº 10.838 de 30/01/2004:

**Artigo 2.031, do novo Código Civil, alterado em 30/01/2004:**

Art. 2.031. As associações, sociedades e fundações, constituídas na forma das leis anteriores, **terão o prazo de 2 (dois) anos** para se adaptar às disposições deste Código, a partir de sua vigência igual prazo é concedido aos empresários

Parágrafo único. - O disposto neste artigo não se aplica às organizações religiosas nem aos partidos políticos. (Parágrafo incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003).

Ou seja, pela redação original as Fundações, tanto as públicas como as privadas, deveriam adequar-se ao novo Código Civil até 10/01/2003. Mas, em consequência desta Lei nº 10.838, sancionada em 30/01/2004, este prazo foi prorrogado até 10/01/2004 (sic!). Além da incoerência histórica nas datas, parece-nos que algo se deu com a redação, pois foi publicada e permanece com um erro de gramática, já que faltou uma pontuação entre as palavras “vigência” e “igual”, que poderia ser um “ponto e vírgula”, ou um “ponto”.

Este exemplo de “adiamento de prazo” e a forma como foi feita a legalização deste prazo vencido, numa espécie de “perdão jurídico”, nos ilustra como nós, pesquisadores da área das ciências sociais, devemos compreender e adaptar nossas metodologias de pesquisa diante de nossos estudos, especialmente numa investigação como a nossa, que envolve questões do direito administrativo e constitucional.

Para concluir esta breve explanação sobre como se dão algumas destas adequações, - e a maioria é legítima e coerente -, observemos o parágrafo único deste art. 2.031 do Código Civil que foi incluído, pela Lei nº 10.825 de 22.12.2003. Ou seja, também após quase um ano de prazo vencido foram liberados deste compromisso as organizações religiosas e os partidos políticos. Vejamos:

Art. 2.031. (...)

Parágrafo único. - O disposto neste artigo não se aplica às organizações religiosas nem aos partidos políticos. (Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003).

Sobre este nosso comentário, envolvendo associações do tipo “igrejas” e “partidos políticos”, não estamos aqui fazendo qualquer juízo de valor quanto ao mérito, mas somente quanto à forma, tardia, de dispensá-los desta obrigação. É inegável que estes dois grupos de instituições compreendem características bem peculiares, acerca dos dogmas que pregam e/ou confessam, que estariam mais afeitas ao direito canônico do que ao direito positivo. Entendemos que este – o direito positivo -, que rege desde sempre, nosso Estado de direito, nas regulamentações de suas leis, tem de considerar, ainda que com atraso, como fato inegável as características e peculiaridades especiais daquele – direito canônico - quando da aprovação de uma Lei, aquilo que pode ter passado despercebido quando de sua discussão, aprovação do texto original e definitiva sanção.

Temos percebido em nossos estudos um equívoco que os atores envolvidos com nosso problema manifestam, em seus depoimentos, ao considerar Fundação Municipal e Autarquia Municipal entes jurídicos iguais ou semelhantes. Vemos, então, que é necessário esclarecer a distinção entre uma Fundação Municipal e uma Autarquia Municipal. Vejamos o que Dourado (2001) nos mostra quando nos faz uma breve apresentação sobre essas pessoas jurídicas:

As pessoas jurídicas de direito público podem ser: a) de direito público externo, regulamentadas pelo direito internacional, abrangendo: nações estrangeiras, Santa Sé e organismos internacionais (ONU, OEA, UNESCO, FAO etc); b) de direito público interno da administração direta (CC, art, 14); União, Estados, Distrito Federal e Municípios legalmente constituídos; e de administração indireta: órgãos descentralizados, criados por lei, com personalidade jurídica própria para exercício de atividades de interesse público como as autarquias (...) **as fundações públicas que surgem quando a lei individualiza o patrimônio a partir de bens pertencentes a uma pessoa jurídica de direito público, afetando a realização de um fim administrativo, e dotando – o de organização adequada** (RJT SP, n ° 68, p 193), e ainda os partidos políticos (DOURADO, 2001, p. 77; grifo nosso).

Duas citações estão descritas a seguir para caracterizar as instituições fundacionais e autárquicas:

Para criar uma fundação, far-lhe-á o seu instituidor, por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la (Código Civil, art 24) (DOURADO, 2001, p.74).

Segundo Dourado (2001), citando Rodrigues (1993):

O decreto nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (Reforma Administrativa), conceitua **autarquia** como serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita própria, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada (RODRIGUES, 1993, p. 70 apud DOURADO, 2001, p.77; grifo nosso).

Dourado (2011) busca a síntese entre o que há de diferente entre as autarquias e as Fundações Públicas:

**A diferença entre fundação e as autarquias é que as últimas têm sua existência derivada segundo Monteiro (1985, p. 97), de “lei que lhes confere aptidão para adquirir um patrimônio; têm administração distinta da administração geral ou local; estão sob fiscalização e controle do governo”; constituem – se portanto, entes jurídicos de direito público, descentralizados da administração geral, são entidades paraestatais, ou seja, “são satélites do Estado no desenvolvimento de suas atividades”. De acordo com a Lei nº 6.016, de 22 de novembro de 1943, em seu art. 2º, as autarquias foram consideradas entes jurídicos de direito público (DOURADO, 2001, p.77; grifo nosso).**

Após, essas citações importa-nos fazer uma rápida análise do instituto “autarquia” e, nesta breve problematização, concluir que as Fundações Municipais de Ensino Superior não são autarquias. É bem verdade que existem em alguns municípios brasileiros Faculdades e até Universidades criadas pelo Poder Municipal, e que foram constituídas como autarquias, mesmo que sua receita seja proveniente basicamente de mensalidade de alunos. Não nos cabe aqui estendermo-nos sobre o tema autarquia, uma vez que esse não é nosso objeto de estudo; contudo acreditamos que esse ligeiro comentário esclarece algumas dúvidas que devem ter surgido para os leitores; por isso, para concluir, citaremos um exemplo real destas instituições, Faculdades Municipais instituídas como Autarquias Municipais: o IMES - Universidade Instituto Municipal de Ensino Superior, localizada no município de São Caetano do Sul, no Estado de São Paulo.

Nesta parte de nosso trabalho, após a análise de nosso problema frente à da legislação educacional e da legislação geral brasileira, ampliamos nosso rol de pressupostos/hipóteses verificados nas escolas estudadas, lançando algumas possibilidades de caminhos a serem tomados por estas instituições, que estamos estudando.

Acreditamos, ainda que provisoriamente, que qualquer que seja o caminho perseguido ou já definido para estas escolas, este passará necessariamente pelas relações de poder, interesses das próprias escolas, articulando-se com os poderes municipal, estadual e federal. Ou seja, dado o estado de incerteza do dilema analisado, qualquer caminho passa pela “democracia institucional”. Santos Filho (1998) nos oferece importantes recomendações e subsídios teóricos a esse respeito, entre os quais:

A democracia promove o discurso e o debate num ambiente civilizado. Numa democracia todos podem concordar em discordar e debater os problemas até chegar a um certo consenso. Este debate precisa ser conduzido com civilidade, o que não exclui paixão. (...) a democracia, como lembrava Russell, apesar de todos os seus defeitos, ainda é a melhor forma de governo inventada pelos homens (SANTOS FILHO, 1998, p. 94).

Acreditamos que a possibilidade de privatização de uma Fundação Municipal de Ensino Superior é uma das possíveis saídas para o impasse. No entanto, entendemos que é uma das saídas mais improváveis. E temos esta convicção, em vista das diversas artimanhas jurídicas que deveriam ser efetivadas - com provável resistência de setores internos de alunos e professores - e do acarretamento de um desgaste político incalculável para a prefeitura local que isto causaria. Ou seja, isto deverá acontecer com algumas poucas Fundações Municipais, mas é importante que o leitor compreenda que esta alternativa, apesar de bastante improvável, não pode ser descartada por completo.

No caso de uma destas Fundações Municipais de Ensino Superior ser privatizada, ou seja, incorporada por uma Faculdade Privada Particular mercantilista, há quem entenda - e com o que concordamos - todos os valores investidos nesta

Fundação, desde sua instalação, deva ser ressarcido ao Poder Público Municipal. Para aqueles que coadunam conosco - e isto fica a critério do leitor -, caso estes ressarcimentos não aconteçam poderia estar se configurando uma “transferência irregular de recursos públicos para grupos privados”. Tendo em vista de que um dos nossos pressupostos da pesquisa é o de que, em caso de haver uma privatização, poderia haver esta “transferência irregular de recursos públicos para grupos privados”, vamos relatar um caso real já acontecido como exemplo.

Em nossas pesquisas bibliográficas, encontramos um trabalho de Dourado (2001), cujo objetivo era problematizar a “interiorização” do Ensino Superior no Brasil e a privatização da educação nos diversos níveis, tendo estudado diversos casos em vários municípios do Estado de Goiás. Este autor nos oferece alguns exemplos desses casos estudados. Um deles é o caso da Fundação Municipal de Ensino Superior de Itumbiara - Fesit, criada pela Lei Municipal nº 645/83, de 2 de setembro de 1983. De acordo com o autor, esta escola, hoje, é uma Escola Particular. Entendemos necessário este relato, de modo ilustrativo, para que o leitor compreenda que isto, apesar de ser improvável, é possível juridicamente. Vejamos o caso que Dourado (2001) nos relata:

Inicialmente foi criada a Funisgo – Fundação Universitária do Sudoeste Goiano, em 1970,<sup>36</sup>. Depois de algum tempo, a Funisgo vem a ser desativada, ficando em seu lugar outra fundação, recém criada<sup>37</sup>, o

---

<sup>36</sup> A Funisgo foi criada sob a forma de Fundação – entidade jurídica de direito privado, em 29 de outubro de 1970 -, tendo sido, inicialmente, denominada Fundação Universitária do Sudoeste Goiano. Em 28 de agosto de 1975, com a aprovação de novo estatuto, a entidade passa a denominar – se Fundação Educacional do Sul de Goiás. Pelo Decreto nº 83.727, de 17 de julho de 1979, foi autorizado o funcionamento da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Itumbiara, tendo sido realizado seu primeiro vestibular em agosto de 1979. (Dourado, 2001, p.188)

<sup>37</sup> A Fundação de Ensino Superior de Itumbiara - Fesit, criada pela Lei Municipal nº 645/83, de 2 de setembro de 1983, com sede e foro na cidade de Itumbiara – Goiás, é entidade autônoma de direito público, sem fins lucrativos, com personalidade jurídica própria, com autonomia administrativa e

autor aponta que a Fesit tinha como função ser mantenedora dos cursos de responsabilidade da Funisgo com base na Lei<sup>38</sup>. Com a transferência por via de doação de patrimônio realizada pela prefeitura, a fundação foi instalada, com base no artigo 8º<sup>39</sup>. A transferência de mantenedora de fato ocorreu através da portaria nº 284, de 11 de abril de 1985, declarando esta fundação como a mantenedora de fato e de direito. (...) ao passar de algum tempo uma grande alteração ocorreu no interior da instituição, mudando a sua natureza, ato este que só poderá vir a ocorrer caso o art 70 do parágrafo único seja cumprido<sup>40</sup>

Neste caso o que se pode observar, de acordo com Dourado (2001) é que aconteceu uma privatização de uma Fundação Educacional Municipal:

A trajetória acima delineada revela o que de fato se busca com este modelo de fundações municipais: o poder público municipal viabiliza a instalação do ensino superior e, gradativamente, vai se desobrigando com ele e estabelecendo parceria (financeira) com o setor privado (DOURADO, 2001, p.139)

Temos como certo que várias são, então, as possibilidades de caminhos legais que podem tomar estas Fundações Municipais de Ensino Superior, inclusive o da “privatização” para Escolas Particulares no sentido mercantilista.

Do lado oposto ao deste caminho da privatização, como possibilidade para a saída do impasse que apontamos em nosso problema principal, mostraremos que incorporar estas Fundações Municipais de Ensino Superior a uma Universidade

---

financeira, que será exercida na forma do presente Estatuto e da legislação em vigor. (Estatuto da Fesit, 12 set. 1983) (Idem,p.136)

<sup>38</sup> Segundo a Lei nº 6.45/83, de 12 de setembro de 1983, cabe à Fesit: a) Ministar todos os Cursos Superiores existentes na Fundação Educacional do Sul de Goiás – Funisgo, caso venha esta entidade de ensino incorporar seu patrimônio à Fundação ora instituída; b) seguidamente, os demais cursos de Ensino Superior, dentro dos critérios de prioridade do Ministério de Educação e Cultura – MEC. (Idem, p.136)

<sup>39</sup> Artigo 8º - fica o Chefe do poder Executivo Municipal de Itumbiara autorizado a receber da Fundação Educacional do Sul de Goiás – Funisgo, por doação, o qual será incorporada à Fundação de Ensino Superior de Itumbiara – Fesit, recém criada. (Idem, 136)

<sup>40</sup> Art. 29 – No caso de extinção da Fesit, seu patrimônio será incorporado ao poder público municipal, de acordo com o parágrafo único do art 70, da Lei de Criação desta Fundação. (Estatuto Fesit, 12 set. 1983) Dourado (139)

Pública é viável, possível e já tem acontecido em alguns municípios. Este caminho não seria exatamente transformar a Escola em Universidade Federal, pois isto demandaria uma Lei Federal criando a Universidade Federal para este fim. O que acreditamos ser um dos possíveis caminhos e aquele que muitas destas Escolas Fundações Municipais trilharão é o seguinte: primeiramente uma Universidade Federal ou Estadual incorpora todos os Cursos oferecidos pela Fundação; em seguida, a Câmara Municipal da cidade aprova a extinção da Fundação mantenedora de Cursos - que já não mais existem, ou seja, perde o sentido de ser uma Fundação mantenedora, já que todos os seus Cursos foram incorporados pela Universidade Pública -. Assim, a Câmara dos vereadores, com sansão do Prefeito, e da Curadoria de Fundações (Ministério Público), reincorpora ao patrimônio municipal os patrimônios desta Fundação ou, ainda, pode transferi-los, em doação, à Universidade Pública que incorporou seus cursos.

Para comprovar que é viável, exeqüível, esta transferência de Cursos Superiores que antes eram mantidos por Fundações Municipais de Ensino Superior, para Universidades Públicas (estaduais ou Federais), em acordo com a Lei, e que é, também, politicamente viável, apresentamos um caso real - escolhido ao acaso - dentre muitos outros, e acontecido em 1996: o da transferência dos cursos antes mantidos pela FESC - Fundação Educacional de São Carlos - para a UFSCar - Universidade Federal de São Carlos, SP -. Vejamos um fragmento do processo jurídico/administrativo que regeu esta "incorporação":

(...) a **transferência de manutenção daqueles cursos da FESC para a UFSCar** foi oficializada com a edição da Portaria Ministerial nº 1.149, de 7.11.1996, publicada no Diário Oficial da União de 8.11.96, p. 23.239, Seção I, que tem o seguinte teor: **Portaria nº 1.149, de 7 de novembro de 1996**. O Ministro de Estado da Educação e do Des(...), usando da competência que lhe foi delegada pelo Decreto nº Zimmer 0401/SOS 1.845, de 28 de março de 1996, e tendo em vista a o Parecer nº 88/96, da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, conforme consta do Processo nº 20001.000401/93-55, do Ministério da Educação e do Des(...), resolve: **Art. 1º Aprovar a transferência de manutenção dos cursos de Biblioteconomia e Documentação e Educação Física da Fundação Educacional São Carlos para a Universidade Federal de São Carlos, sediadas na Cidade de São Carlos, Estado de São Paulo.** Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação. Paulo Renato Souza – Ministro da Educação. (Processo MEC n.º 23001.000401/93-55; Parecer CNE/CES 320/2003, de 04 de dezembro de 2003; grifos nossos)

Importa neste exemplo apresentado, da FESC - do município de São Carlos, SP-, não apenas a possibilidade concreta de que isto pode ser realizado, mas que isto se dá por meio de uma simples Portaria do MEC, sem necessidade de Lei Federal para o caso. Diferentemente de outra situação que seria a da criação de uma nova Universidade Federal que ocupe o lugar da escola, nosso objeto de estudo, solução possível, mas bem mais complexa, pois requer, para isto, uma Lei Federal específica. Este esclarecimento é necessário em vista do argumento de alguns atores, internos e externos, de Fundações Municipais, que se manifestam contra este caminho da “federalização” sob a justificativa de que a mudança que isto implicaria na legislação federal seria “muito complexa, praticamente impossível”, para que se efetivasse a transferência de cursos destas Fundações para Universidades Federais, opinião de que discordamos; buscamos comprovar nosso argumento com este relato apresentado acima.

É bem verdade – disto estamos conscientes - que a vontade política das duas partes envolvidas (a escola que cede e a escola que incorpora) é fator determinante e que implica, como condição, uma negociação política no interior de ambas e, ainda, na Câmara Municipal, além do empenho do Poder Executivo Municipal, local, e sanção do Prefeito do Município. Outra condição para que esta possibilidade se efetive é a concordância do CNE e das autoridades ministeriais ligadas à educação superior e, ainda, de representantes de outros órgãos federais que tenham responsabilidade quanto a questões orçamentárias em nível federal, pois é certo que uma incorporação desta implicaria aumento na despesa geral do Sistema Federal de Educação Superior.

Por ora, com base no exame da bibliografia disponível, dos documentos legais, nas análises de nossas entrevistas, entendemos que existem algumas alternativas de solução para nosso problema que estão, em princípio, praticamente descartadas.

Ou seja, estas Fundações Municipais de Ensino Superior:

- 1. Dificilmente serão extintas**, em função dos estudantes matriculados e do compromisso do PNE (Lei nº 10.172 de 9/1/2001) em expandir o Ensino Superior, para o Poder Municipal local. Acreditamos que esta opção, mesmo descartada de pronto, estaria ao gosto das Escolas Particulares, com seus poderosos *lobbies* e, “preocupadas” com estes alunos; certamente estariam dispostas a absorvê-los;

2. **Não se transformarão em Órgão Municipal de Ensino Superior gratuito**, pelas implicações da Emenda 14 e proibição de inclusão destes gastos nos “obrigatórios mínimos 25% de responsabilidade” dos municípios, de acordo com exigência constitucional desde 1988.
  
3. **Não podem se transformar em OSCIPS**, já que para isto não poderiam cobrar mensalidades dos alunos e, neste caso, sendo gratuitas, melhor e mais simples que fossem incorporadas ou transformadas em uma Universidade Pública, gratuita, Estadual ou Federal;
  
4. **Não podem continuar com o ordenamento jurídico de Fundação Pública de Direito Privado, no nível Municipal**, a menos que haja alterações na legislação a respeito Isto envolveria uma Lei Federal, que deveria anteceder uma Lei Municipal. Ora, se diversas instituições públicas e gratuitas, como algumas Universidades Federais e a Universidade de Brasília<sup>41</sup>, também são administradas por meio de Fundações, com mais razão uma municipal, mesmo cobrando mensalidades - sem fins lucrativos, naturalmente - poderiam continuar, ou seja, na forma de Fundação, mas declaradas como órgão público.

---

<sup>41</sup> A Universidade de Brasília foi criada pela Lei Federal nº 3998 de 15/12/1961, e é administrada na forma de Fundação: a “Fundação Universidade de Brasília”. A ata da primeira reunião do Conselho Diretor da Fundação Universidade de Brasília pode ser examinada, disponível em: <<http://www.prossiga.br/anisioteixeira/artigos/ata.html>>. Acesso em 19/06/2004.

Após a realização desta análise preliminar, com exame da legislação e de busca das possíveis intencionalidades dos legisladores, acreditamos que a alternativa que vislumbramos para cada escola municipal de ensino superior se encontra em uma das seis possibilidades abaixo.

Entendemos que cada uma das 57 Fundações Municipais de Ensino Superior, existentes em todo o país, diante dessa nossa investigação bibliográfica, complementada pelos nossos trabalhos de campo, deverá:

1. ser incorporada por uma Universidade Estadual ou transformada em uma nova;
2. ser incorporada por uma Universidade Federal ou transformada em uma nova;
3. ser transformada em privada comunitária (ser privatizada);
4. ser transformada em privada filantrópica (ser privatizada);
5. ser incorporada por uma instituição particular de ensino superior ou transformada em uma nova desta categoria (ou seja, ser privatizada como “particular mercantilista”);
6. manter-se como está, desde que haja regulamentação por meio de resolução do CNE ou Lei Federal alterando o artigo 19. ou o artigo 20. da Lei 9.394/96, que propiciaria sua classificação inequívoca em privada ou pública.

Neste período de transição em que as Fundações Municipais de Ensino Superior buscam seu lugar jurídico e político e a coerência na aplicação de seus recursos, a gestão destas escolas deve primar pelos procedimentos que garantam sua

consistência e equilíbrio político e financeiro. Nos estudos que fizemos sobre a Universidade de Brasília, entendemos que esta deve ser considerada referência como modelo de administração de uma Fundação. Acreditamos que vale conferir <sup>42</sup> a forma transparente e responsável que a Fundação Universidade de Brasília, por exemplo, trata da gestão (financeira, administrativa e acadêmica), exemplo de “trato da coisa pública” que entendemos deveria ser seguido por todas as Fundações educacionais criadas pelo Estado, em qualquer nível, e mesmo até pelas Fundações Privadas que não tenham quaisquer fins lucrativos.

---

<sup>42</sup> A metodologia adotada pela UnB, em especial o “cálculo do custo aluno/ano” é referência de gestão transparente, responsável e tecnicamente celebrada. Esta metodologia de cálculo foi desenvolvida na própria UnB, por professores e alunos, atendendo sugestão do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <[http://www.spl.unb.br/spl/gestao/Custo/Custo\\_UnB.pdf](http://www.spl.unb.br/spl/gestao/Custo/Custo_UnB.pdf)>. Acesso em 19/06/2003. O Estatuto da UnB está disponível em: <<http://www.unb.br/estatuto/index.htm>>. Acesso em 19/06/2004.

### **3.4 As Fundações de Apoio e sua relação com nosso objeto de estudo**

Em nossas pesquisas bibliográficas, análise documental e nas observações e entrevistas realizadas, percebemos uma importante confusão dos atores, mesmo no interior de universidades, ao relacionar as Fundações de Apoio criadas recentemente no interior de Universidades Públicas, com o nosso objeto de estudo - as Fundações Municipais de Ensino Superior -.

Temos razões para crer, então, que não poderíamos encerrar este nosso exame sobre as Fundações e o Código Civil brasileiro sem esclarecermos, ainda que superficialmente, o que são estas Fundações de Apoio, devido à emergência e atualidade deste caso particular de uma "Fundação Pública de Direito Privado". Entendemos necessário este breve comentário sobre o que constituem estas Fundações de Apoio, também devido ao fato de que guardam algumas características semelhantes ao nosso objeto de estudo. Um desses traços é o fato de serem constituídas na forma jurídica de Fundação e terem relação direta com a Educação Superior por estarem abrigadas em Universidades Públicas (estaduais ou federais). Para subsidiar o entendimento do leitor do que estamos falando, apresentamos dois exemplos reais destas Fundações de Apoio: Funcamp, na Unicamp e Fundação Vanzolini, na FEA/USP.

Temos convicção de que estas Fundações de Apoio nada têm a ver com nosso objeto de estudo visto que não foram criadas por Lei, mas por grupos, Institutos ou Faculdades destas Universidades Públicas, consoante com seus Estatutos, naturalmente.

Devemos ressaltar que esse impasse das Fundações de Apoio é muito difícil de ser solucionado, em vista dos múltiplos interesses envolvidos – alguns mais, outros menos legítimos – e aqui em nosso trabalho, infelizmente, não poderemos nos aprofundar, já que nosso espaço e nosso objeto de análise são delimitados; porém existe a possibilidade de em um outro momento promovermos essa discussão que é bastante interessante e válida. Em síntese, a legitimidade destas Fundações de Apoio passa a ser questionada de forma consistente e objetiva, quando oferecem – ou tentam oferecer - Cursos de Treinamento ou Pós-Graduação Lato Sensu, já que nada temos a obstar, quando suas atividades são voltadas exclusivamente ao apoio administrativo e à agilização de procedimentos operacionais. Aliás, isso nos parece óbvio, até pelo nome que levam: “de apoio”.

É certo também que por força dos Regimentos das Universidades que as criaram, estas Fundações de Apoio não podem oferecer Cursos de Graduação. Acreditamos que as próprias Universidades públicas devem dar conta deste impasse, como a maioria já está fazendo, evitando constrangimentos e denúncias sobre uma possível “ação entre amigos”, na “apropriação de recursos públicos para fins privados” organizados e operados por profissionais da Universidade, docentes externos “convidados” e usuários que financiam os “cursos e consultorias pagos”, além das “Empresas mercantis parceiras” que participam do financiamento; o uso deste emergente termo “parcerias” (voltaremos a este neologismo no Capítulo 4) já nos oferece alguns indícios para as análises. Quando dizemos “uso de recursos públicos” estamos nos referindo objetivamente ao uso dos espaços físicos (salas de aulas, laboratórios) e do prestígio da Universidade – este prestígio, sempre ressaltado nos

“cartões de visita dos docentes organizadores” certamente é um forte determinante nas “concretizações de parcerias”, pela credibilidade que indubitavelmente carrega -.

Entendemos que todas as deliberações acadêmicas que incluam quaisquer atividades docentes no interior das Universidades Públicas, como é o caso destas Fundações de Apoio devam continuar restritas aos diversos colegiados destas Universidades, desde os departamentos até seus conselhos universitários, com a máxima conscientização dos conselheiros que, infelizmente, nem sempre estão cientes do que se trata, quando estão deliberando.

Acreditamos ainda, que estas Universidades Públicas devam ser mais cautelosas nas (re)elaborações de seus Estatutos e Regimentos, para evitar estas lacunas regimentais, às vezes percebidas por possíveis, ainda que felizmente raros, “oportunistas de plantão”, que podem articular “redes de poder” apoiadas em ações “paternalistas e clientelistas” pois, como nos ensina Cabanes (1997):

o paradigma econômico conhecido (novo paradigma/modelo macro-econômico conhecido como “pós-fordismo) substitui o social (...) a acumulação do capital assume papel dominante, aumentando a segmentação do mercado de trabalho (público e privado) e **renovando antigas formas de clientelismo e paternalismo** (p. 116, grifo nosso; com acréscimo nosso nos comentários “entre parênteses”)

Ora, se, no mercado de trabalho privado, no interior das Empresas mercantilistas, certas ações de “clientelismo e paternalismo” são reprováveis e preocupantes, logo, e com mais razão, ainda, o são no interior de uma Universidade Pública.

Aqueles analistas de dentro ou de fora da Universidade que defendem e apóiam esta “abertura às realizações de Cursos de Especialização e Treinamentos por

iniciativa e sob organização e administração das Fundações de Apoio” nos tem apresentado um, entre outros, argumento no mínimo frágil, quando defendem que isto constitui concessões ilegítimas (sic!), porém legais e necessárias para manter quadros de professores na Universidade, por conta de acréscimo em seus salários e ainda, angariar mais recursos para a Universidade, diante das dificuldades de financiamento pela qual a maioria passa.

Uma justificativa com a qual concordamos é que estas Fundações de Apoio são, de fato, mais ágeis do que a máquina administrativa da Universidade, esta por vezes – ainda que raro – contaminada por “jogos de poder”, o que não é fato novo, já que foram denunciados por Weber (1989, p. 67 e p. 85) há quase um século, relatando o “sistema Altholff, na Universidade de Berlin”, no início do séc. XX.

Visto que não pretendemos conduzir o julgamento de nossos leitores, mas apenas informá-los e conscientizá-los, deixamos a eles o julgamento sobre essa questão atual e polêmica que, certamente, necessita de muitas reflexões e análises. Ao buscarmos os fundamentos da Universidade moderna, a partir de Humboldt (Berlin) ou Newman<sup>43</sup> (Londres), ambos do século XIX e, no caso brasileiro, Anísio Teixeira de meados do século XX, Teixeira (1998), especialmente no documento que registra o discurso que este autor proferiu no momento da inauguração da UDF – Universidade do Distrito Federal (semente da atual UnB) , em 31 de Julho de 1935, vemos pouca possibilidade de encontrar lugar legítimo e moral para este arranjo jurídico/institucional

---

<sup>43</sup> John Henry Newman (1801-1890). Inglês, que é, ainda hoje, referência do ideal de universidade, em particular do Ensino na Universidade (do tripé, hoje indissociável: Ensino, Pesquisa e extensão). Em sua longa carreira como professor e dirigente de Universidade defendia a idéia do conhecimento como um “fim em si mesmo” e em suas teses representava este ideal “anglo-saxônico da formação do cavalheiro” e da “busca da verdade desinteressada”. (TURNER, 2001)

Fundação de Apoio, ao menos na organização e administração de qualquer atividade de Cursos de Formação, Treinamentos, Consultorias.

Para evitar quaisquer possíveis constrangimentos que este nosso esclarecimento possa causar, ressaltamos que é certo que existem, e acreditamos devem se constituir na maioria, Fundações de Apoio que trabalham de forma séria, correta e adequada aos ditames de suas missões – “apoio” - e têm seu lugar legítimo e garantido na Universidade Pública em nossa sociedade. Logo, acreditamos que este emergente, recorrente e polêmico tema, deva ser visto e analisado com mais cuidado e profundidade, o que não cabe aqui neste trabalho. As perguntas levantadas nesse texto pretendem incentivar o pensamento do leitor; não queremos impor conceitos ou ideologias, mas sim relatar e analisar criticamente os fatos, de maneira acadêmica.

Após estes esclarecimentos, é necessário relembrar e demonstrar que o tema Fundação de Apoio não compõe o universo de generalização de nosso objeto de estudo. Porém, dedicamos este trecho de nosso texto a esse assunto porque acreditamos que essa categoria de Fundação aproxima-se de nosso objeto de pesquisa por operar com Ensino Superior e conter o vocábulo “fundação” em seu nome: Fundação de Apoio.

Para quem se interessar e quiser compreender melhor este caso particular e polêmico das Fundações de Apoio, instaladas no interior das Universidades Públicas Estaduais e Federais, sugerimos ver “Revista ADUSP, nº 24, de dezembro de 2001” e “Revista ADUSP: Edição Especial com dossiê sob as Fundações de Apoio, de maio de 2004”, disponíveis em: <<http://www.adusp.org.br>> acesso em 18/09/2004.

Outra fonte de consulta que sugerimos, é um texto que compõe os documentos disponíveis para os debates acerca da “Reforma universitária”, disponível em [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br), acesso em 20/01/2006; intitulado “Proposta do Andes – SN para a Universidade Brasileira” – ISSN 1677-8707, de outubro de 2003, onde o tema é tratado nas páginas 10; 20; 22; 23; 27; 38; 39 e 41.



Sebastião Salgado

## Capítulo 4



## Capítulo 4. Terceiro Setor: afinal, do que se trata e como se relaciona com nosso problema.

Em vista do que temos analisado entre as várias tendências para a solução de nosso problema, manifestações de depoentes que se referem ao emergente Terceiro Setor e encontrando ali em termos teóricos, econômicos, políticos e jurídicos, acolhimento para a solução do nosso problema, é mister que nos debruçemos atentamente sobre a questão deste “novo” setor. Pretendemos, neste capítulo dar suporte teórico a um de nossos pressupostos, de que o nosso objeto de estudo não compõe este Terceiro Setor e, ainda, as Fundações Municipais de Ensino Superior em nada se assemelham àquelas instituições que o compõem.

Vale lembrar que todos os conceitos aqui analisados estão ligados, ainda que de forma equivocada, de forma indireta ao nosso objeto de estudo; logo é por isso que as reflexões aqui apresentadas servem de base para nosso trabalho.

A expressão Terceiro Setor é uma referência ao contexto de reforma do Estado em âmbito mundial a partir da década de 1980, que considera o Primeiro Setor como o próprio Estado e o Segundo Setor, o mercado.

Nas últimas duas décadas, neste movimento de reorganização da economia mundial, que já abordamos anteriormente, emerge o chamado Terceiro Setor, e este em alguns momentos, e equivocadamente, é confundido com outro neologismo destes tempos: a “terceira via”.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Grosso modo, a “terceira via”, está sendo entendida nos discursos correntes como alternativa aos dois modelos vigentes de organização macroeconômica, dentro da lógica capitalista: a 1ª via seria a “social-democracia clássica” (com fortes políticas de *Welfare State*); a 2ª via é o neoliberalismo (que elimina *Welfare State* e transfere para o mercado todas as prerrogativas do Estado em relação às

Entendemos ser necessário, ainda que de forma extremamente superficial, esclarecermos estas tipificações setoriais da economia, pois temos visto nos depoimentos que colhemos alguma confusão entre estes termos: Terceira Via, Terceiro Setor e Setor Terciário. Brevemente apresentaremos estes “conceitos”, ou como estes termos vem sendo entendidos.

**Setores produtivos** (termos muito utilizados a partir da década de 1960):

- 1) “**Setor Primário**”: Agropecuária;
- 2) “**Setor Secundário**”: Indústria;
- 3) “**Setor Terciário**”: Comércio e Serviços;

**“3ª via”, e demais “vias”** (termos contemporâneos usados a partir dos anos 1990):

- 1) “**Primeira Via**”: Social Democracia clássica capitalista, mas com fortes políticas sociais (predominante da Europa ocidental e EUA nas décadas 50, 60, 70 e início de 80 do século passado). Representaria, então uma “macroeconomia e política de Estado” valorizando a democracia e o modelo capitalista clássico mas, com forte preocupação com os menos favorecidos e garantindo a todos um “bem estar social” mínimo.

---

políticas sociais). O termo “3ª via” vem ganhado repercussão desde 1997, a partir da Inglaterra quando Tony Blair iniciou seu mandato de Primeiro Ministro. Este buscava nesta 3ª via uma alternativa plausível para alguns avanços prometidos a seus eleitores que estaria entre o “neoliberalismo” assumido de Margareth Thatcher (sua antecessora no cargo), e uma “social democracia comprometida com a garantia de políticas sociais mínimas a todos os cidadãos”.

2) **“Segunda Via”**: neoliberalismo com fundamentos do Consenso de Washington e que difere da 1ª via principalmente em relação à responsabilidade do Estado com o “bem estar social” que esta 2ª via repudia. Os governos Thatcher (Inglaterra) e Reagan (EUA) no início da década de 1990 são exemplos de Estado que adotaram esta “via neoliberal” (Antunes, 2004, p.108)

3) **“Terceira Via”**: surge na Inglaterra, provavelmente sendo um termo cunhado no início da década de 1990 por Toni Blair (Primeiro Ministro da Inglaterra de 1997 até hoje) como alternativa entre a 1ªVia e a 2ªVia. Alguns críticos desta abordagem dizem que “ela é, no fundo, uma forma de preservação do essencial do neoliberalismo, com verniz socialdemocrático cada vez mais descorado” (Antunes, 2004, p.109).

#### **“Terceiro Setor” e demais setores:**

1) **“Primeiro Setor”**: Estado e ações estatais, governamentais;

2) **“Segundo Setor”**: é exatamente o Mercado (em todos os seus setores, mas com iniciativa e gestão particular privada); regido sob a lógica da concorrência e sem qualquer compromisso com o “bem estar social”; tem o foco no lucro e na acumulação capitalista; em algumas situações há neste setor iniciativas, entidades criadas como sendo “sem fins lucrativos” (ou ações pontuais de algumas Empresas mercantilistas) que o faz sob a justificativa de sua “responsabilidade social” mas, na verdade trata-se de uma “estratégia de capitalizar em imagem de *marketing* para a marca da Empresa”, ou seja é uma ação de mercado, logo componente deste “segundo setor”.

3) **“Terceiro Setor”**: é o que abordaremos neste capítulo. Em síntese, podemos dizer que este “Setor” se propõe a ser um possível “setor intermediário entre o Estado e o Mercado” (Montaño, 2002), ou seja, nem público nem privado, e exatamente por isto tem suscitado polêmicas e debates. Entende-se que é composto por entidades sem fins lucrativos, criadas por pessoas, grupos de pessoas, ou a partir de Empresas, na forma de Associações, ONG (organização não-governamental), Fundações Privadas (mas, aquelas criadas por pessoa(s) física(s), em vida ou por testamento; nunca as criadas a partir do Poder Público). Neste Capítulo nos estenderemos no tema, abordando as razões que movem suas iniciativas, com exemplos reais, e referencial teórico. É mister, neste momento, esclarecer que é certo que muitas – e acreditamos que seja grande parte - destas organizações deste Terceiro Setor são sérias, bem intencionadas e cumprem, de fato, um papel de alta relevância social que seria, precipuamente, do Estado, que não o faz por opção político/ideológica (concepções de “modelo de Estado”, decisão de prioridades do governo etc.) ou por falta, mesmo, de recursos ou de logística do Poder Público para tal. Ou seja, por omissão do Estado, estas “organizações do privado Terceiro Setor” cumpre muitas funções que são, na verdade, dever do Estado.

Após este breve esclarecimento dos termos das três tipificações acima, voltaremos ao nosso primeiro objetivo deste capítulo que é apresentar e analisar de forma crítica, este “Terceiro Setor” e como o mesmo se relaciona com nosso problema.

Nos discursos midiáticos contemporâneos, recorrentes e freqüentes, este Terceiro Setor tem se apresentado como uma espécie de panacéia para a solução de carências básicas que, de acordo com os discursos dos seus defensores, o Estado não pode e nem consegue dar conta. Logo, de acordo com estes, o Terceiro Setor o fará. Apesar do grande espaço que esta questão tem tomado na mídia atualmente, a preocupação e percepção de analistas com as chamadas “ações filantrópicas” não são recentes.

Paul Lafargue, numa afirmação provocativa e até irônica, abordava estas ações, voluntárias<sup>45</sup> e solidárias, já no século XIX :

As “mulheres da sociedade” (...) encerradas em seus espartilhos, apertadas em suas botas, decotadas a ponto de fazer corar um frade de pedra, rodam noites inteiras em seus bailes de caridade a fim de juntar alguns centavos para os pobres. Santas almas (LAFARGUE, 1999, p. 91).

Como sabemos cada palavra traz consigo e em si, uma essência, um significado. Podemos encontrar os sentidos de um vocábulo quando estudamos sua origem e quando os analisamos percebemos que existe sempre – ou quase sempre -, certos valores históricos, sociais e econômicos de seu tempo. O termo Terceiro Setor é um exemplo desta nossa afirmação, já que o vocábulo “terceiro setor” não é um termo neutro. Ao contrário, tem ligações com correntes ideológicas bem identificadas e conhecidas como “neoliberalismo”, “redução do Estado em relação ao social” etc.

---

<sup>45</sup> Esta afirmação de Paul Lafargue, de 1880, faz parte do texto citado (*O direito à preguiça*), dos mais lidos e circulados na Europa no final do século XIX, que aborda com clareza e precisão científica na argumentação e nos dados informados, a questão da “moral” do trabalho. Esta citação acerca da preocupação sobre as ações de arrecadação de recursos para solidariedade e suas contradições já é tema, ainda que recorrente, acontecidos antes dos “ciclos do Capitalismo” (Hobsbawm, 1995) do século XX.

Também tem nacionalidade e até data de nascimento, pois de acordo com Landim (1999, p. 63): "(...) (o termo Terceiro Setor) é de procedência norte-americana, contexto onde 'associativismo' e 'voluntariado' fazem parte de uma cultura política e cívica baseada no individualismo liberal".

Além da nacionalidade identificada, este conceito tem procedência de classe e funcionalidade com interesses; surge como conceito cunhado nos EUA, em 1978, por John D. Rockefeller III – *three sector system*<sup>46</sup>.

Ao Brasil chega por intermédio de um funcionário da Fundação Roberto Marinho (...) O conceito 'Terceiro Setor' foi cunhado por intelectuais orgânicos do capital e isso sinaliza clara ligação com os interesses de classe, nas transformações necessárias à alta burguesia (MONTAÑO, 2002, p.63 ).

A busca de justificação visando legitimar o conceito "público não-estatal" pelo Estado brasileiro se dá no início do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, como podemos verificar num texto do ministro de seu governo, Luís Carlos Bresser Pereira:

---

<sup>46</sup> Nas palavras do próprio Rockefeller: "Nós estadunidenses, sempre nos orgulhamos da vitalidade de nosso país. No entanto, freqüentemente deixamos de reconhecer uma das principais razões da nossa vitalidade: o fato de que desenvolvemos, no decorrer dos mais de dois séculos de nossa existência, **um notável sistema de três setores. Dois setores são instantaneamente reconhecíveis para todos: o mercado e o governo. Mas o terceiro é tão negligenciado e tão invisível que fico tentado a chamá-lo de 'mão invisível'. É o setor privado sem fins lucrativos.** Inclui dezenas de milhares de instituições (...) hospitais, igrejas, museus, bibliotecas, **universidades, escolas privadas**, orquestras (...)" (LANDIM, 1999 apud MONTAÑO, 2002, p. 63, grifos nosso).

(...) se um dos problemas do Estado é a falta de “governança”, e está ligada, tanto à crise fiscal quanto a suposta inoperância do Estado face à burocratização derivada da Constituição de 1988, então, para dotar de maior eficiência e “governança” o aparelho estatal, **dever-se-ia seguir o caminho da “publicização”**, isto é, a transformação dos serviços não exclusivos do Estado **em propriedade pública não estatal** e sua declaração como organização social” (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 246, grifos nosso).

A expressiva quantidade e diversidade das chamadas entidades filantrópicas, sem fins lucrativos ou ONG's - organizações não-governamentais - no Brasil apresentam dados surpreendentes. Segundo Montañó (2002):

(...) estima-se que existiam no ano de 2000 cerca de 400 mil organizações não governamentais registradas e cerca de 4 mil fundações. Segundo dados da Receita Federal brasileira, em 1991 havia cerca de 220 mil entidades registradas como “sem fins lucrativos” (p. 14).

A soma financeira movimentada pelo Terceiro Setor não pode ser precisada, com dados definitivamente confiáveis. O que se faz são estimativas. O jurista Norberto Pasquatti, nos informa que as “entidades sem fins lucrativos”:

(...) no Brasil, na metade da década passada (de 1990) movimentaram (anualmente) valores da ordem de R\$ 11 bilhões (...). E a situação no Brasil é muito modesta, se comparada à média internacional (1,5% contra 4,5% do PIB) (PANTALEÃO, 2003, p. 15).

Pantaleão (2003) nos dá conta de uma quantidade estimada de entidades deste Terceiro Setor, nos dando, ainda, uma dimensão do número de atores envolvidos:

(...) em 1999, haveria cerca de 250.000 entidades classificadas neste Terceiro Setor, empregando cerca de 2 milhões de pessoas, beneficiando cerca de 9 milhões de beneficiários, e ainda aproximadamente 15 milhões de brasileiros doaram recursos para estas entidades (...) Apesar de já existir no Brasil uma Lei de Utilidade Pública desde 1935, apenas 9 mil Entidades detêm este título (PANTALEÃO, 2003, p. 20, grifos nossos).

Esta diferença entre 9 mil e 250 mil é, no mínimo, estranha. Percebemos que, apenas 3,6 % destas entidades que se declaram “sem fins lucrativos” buscaram legalização como tal. Analisando de forma generosa estes números, podemos justificar este baixo percentual de entidades que buscam a regulamentação como filantrópicas no excessivo rigor com a documentação que demanda esta regulamentação. Mesmo assim há que se considerar que estes procedimentos foram simplificados recentemente pela Lei Federal 9.790/99, conhecida como lei das OSCIPS. Temos motivos para acreditar que boa parte destas entidades que, não se interessam em se legalizar, assim agem simplesmente porque não teriam interesse em regularizá-las para obter as vantajosas isenções fiscais. Esta falta de interesse, nesta nossa argumentação, ainda que hipotética, se daria em vista de que isto as obrigaria a prestar contas ao Estado, como contrapartida.

Esta possibilidade de alternativa de execução de "justiça social", por meio deste Terceiro Setor une, às vezes até de forma paradoxal, desde pensadores e intelectuais de intenção progressista - de influência marxista e conhecidos como pós-marxistas ou nova esquerda -, como "Rosanvallon, R.C. Fernandes e Habermas, entre outros, até os ideólogos liberais e neoliberais - keynesianos e pós-keynesianos -, como Hayek, Friedman, Thatcher e Fernando Henrique Cardoso, entre tantos" (Montaño, 2002). Estes dois últimos, que exerceram funções de chefes de Estado foram, assumidamente, defensores de políticas que incluem o fomento e apoio ao Terceiro Setor.

Montaño (2002) nos mostra que, de fato, pensadores progressistas oferecem apoio político e até amparo teórico, mas o fazem equivocadamente, segundo este autor, acerca de "modelos de democracia adotados ou concedido":

Aqueles de intenção progressista que defendem e oferecem amparo ideológico e político a esta alternativa, o fazem, provavelmente por defender uma 'democracia-condição social', sem considerar a 'democracia método', como se, num contexto capitalista, fosse possível que, com independência de instituições garantidoras de democracia e direitos de cidadania formais, a população pudesse efetivamente tomar partido das decisões centrais que afetam suas vidas. Estes autores pensam na democracia (tanto 'método', quanto 'condição social') no âmbito estatal. Suprimir ou 'minimizar' as garantias estatais de uma democracia formal e apostar, dentro da ordem do capital, numa democracia desenvolvida no âmbito da sociedade civil, resulta segmentador de um processo que necessariamente deve ser unitário. E o que ocorre, hoje com a hegemonia do projeto neoliberal, é um claro esvaziamento dos direitos cidadãos, da democracia formal, no âmbito estatal, portanto, esvaziamento da democracia como instituição geral. Não há uma sociedade civil, outra no Estado, outra no mercado - o processo é único, desenvolvido diferenciada mas articuladamente, em diversos espaços. Não há possibilidade de 'democracia condição-social' sem antes ter garantido a "democracia método" (MONTAÑO, 2002, p.164).

Acreditamos que seja de conhecimento público que estes dois ex-chefes de Estado (FHC e Thatcher) se alinham com as idéias dos organismos multilaterais, sob a batuta do Banco Mundial, a respeito da “redução das responsabilidades do Estado” para com a sociedade civil, além das políticas visando o “Estado mínimo em relação às políticas sociais”. E, ainda, se ampararam durante seus governos na tese de que este Terceiro Setor pode ser a forma de suprir as carências sociais que resultariam da implementação deste “modelo de Estado Mínimo em relação às políticas sociais”.

Referimo-nos aqui principalmente ao financiamento de serviços que, precipuamente, cabiam ao Estado até meados da década de 1980. Um destes é o financiamento da Educação em todos os níveis, ao menos como meta a ser alcançada em alguns países e meta já atingida em outros poucos, como por exemplo, a França. Durante a vigência e hegemonia em nível internacional, do “Estado provedor”, na plenitude de suas ações de *Welfare State*, até meados dos anos 70 durante a vigência do pacto keynesiano, não havia espaço para esta tese do Terceiro Setor como solução para as necessidades sociais básicas de um povo.

Para Antunes (1999):

Quando concedidas (as ONG's, empresas cidadãs e associações solidárias) como um momento efetivo, de transformação social em profundidade, elas acabam por converter-se em uma nova forma de mistificação que pretende, na hipótese mais generosa, 'substituir' as formas de transformação radical, profunda e totalizante da lógica societal por mecanismos mais palatáveis e parciais, de algum modo assimiláveis pelo capital (p. 114).

A noção de "solidariedade" aparece em posição central como argumento de justificação na defesa deste Terceiro Setor, impulsionado por valores supostamente

altruístas da parte de cidadãos e de empresários que manifestam uma "repentina consciência de responsabilidade".

Como que de forma emblemática, podemos verificar num exemplo de um caso contemporâneo brasileiro um exemplo: o projeto "Amigos da Escola". Não discorreremos muito aqui sobre este exemplo mas, em síntese o que se verifica na prática difere do que se alardeia na mídia. Nada temos, e ninguém teria, a obstar sobre a presença de um pai de aluno, por exemplo um médico, presente na Escola, na sala de aula, ao lado da professora de Biologia contribuindo com seus conhecimentos e especialidades. No entanto, quando este "pai de aluno" ocupa o lugar da professora – e algumas vezes por nem ter professora designada para a disciplina -, parece-nos que está havendo uma deturpação dos objetivos anunciados para o projeto. E a própria responsabilização pela melhoria da qualidade da educação, um dos objetivos deste projeto, sendo transferida aos "pais e amigos" da Instituição Escolar coloca "em xeque" os princípios básicos da educação escolar. Enfim o exemplo é apenas ilustrativo e o "apelo ao trabalho voluntário", um de seus métodos de cooptação, como solução para as mazelas da educação coloca, no mínimo, em dúvida a seriedade como a sociedade percebe e representa a "profissão de professor" ou de "dirigentes de escolas".

Muitos defensores deste Terceiro Setor parecem se apropriar, inadequadamente, no nosso entendimento, de teorias consagradas como justificativas, buscando a legitimação deste Terceiro Setor. Ao examinarmos mais atentamente uma destas justificativas, na qual se busca fundamentação teórica na "teoria da ação

comunicativa”<sup>47</sup>, de Habermas, parece-nos que se apropriam inadequadamente de uma teoria bastante complexa, superficializando-a.

Montaño (2002) nos esclarece sobre esta “apropriação teórica equivocada”:

(...) de fato, Habermas fala de solidariedade e do seu poder de integração. No entanto, não se percebe (na sua teoria), uma fundamentação para uma justificação deste Terceiro Setor, como pretende seus defensores. Para Habermas, uma “nova solidariedade” se constituiria fonte de poder e de um “novo tipo de poder: ”(...) com o esgotamento das energias utópicas de uma sociedade do trabalho, a proteção do mundo da vida dos imperativos do sistema exige uma 'nova partilha do poder' (...) dentre os três recursos: dinheiro, o poder (administrativo) e a solidariedade; esta última tem o 'poder de integração social', que deveria ser capaz de resistir às 'forças' dos outros dois recursos (HABERMAS, 1987 apud MONTAÑO, 2002, p. 165).

Na discussão sobre a concepção do Terceiro Setor, Coutinho (2000) nos apresenta algumas questões que merecem nossa reflexão, já que a concepção de Sociedade Civil como algo totalmente desprendido do Estado parece-nos inadequada, pelo menos sendo coerente com o referencial teórico que adotamos:

(...) a **concepção que opõe o Estado e a sociedade civil, público e privado, tem clara inspiração liberal**. A teoria marxista concebe-os como esferas necessariamente articuladas (...) há também os que se inspiram em tolices (por exemplo, J. Rifkin) sobre um suposto 'Terceiro Setor solidário' a ponto de um deles chegar a afirmar que se tratava de **“algo público porém privado”**. Não é por acaso que estes últimos depositem hoje - no momento em que o governo Cardoso se empenha em desmontar o pouco que temos de um sistema público de seguridade social- **grande confiança na “filantropia empresarial”** (COUTINHO, 2000, p.19 apud MONTAÑO, 2002, p. 61, grifos nosso).

---

<sup>47</sup> Grosso modo, podemos dizer, numa extremada simplificação, que Habermas defende que “(...) ‘a centralidade do trabalho’ deve ser substituída pela ‘centralidade da esfera comunicacional, da intersubjetividade’ (...) Contrariamente a Marx e Lukács, a categoria que propicia o salto ontológico do *ser orgânico* (que constantemente reproduz o mesmo) para o *ser social* (que produz o novo) não seria o *trabalho*, mas a *linguagem*, e o resultado dela não é mais a produção de valores de uso, mas a produção de *consensos* a partir do *agir comunicativo*.” (Montaño, 2002, p. 89)

Parece-nos que mais adequado que “público, porém privado”, nesta designação de J. Rifkin (Montaño, 2002, p.61), seria a de “privado, porém público”, conforme trata Fernandes (1994) já no título de seu trabalho.

É no mínimo questionável a natureza sem fins lucrativos de todas as ONG's e Fundações Privadas, legítimas representantes deste emergente Terceiro Setor. Naturalmente não estamos generalizando, mas questionando se todas são de fato “sem fins lucrativos”, embora, estamos certos, grande parte seja, sem dúvida.

Acerca desta questão, atual e polêmica que trata do “espírito solidário” de um empresário ou de uma empresa capitalista, Fernandes (op. cit) elaborou em seu trabalho um detalhado histórico sobre os reais motivos e mesmo as razões que levam empresários a investir em “ações solidárias”.

Sobre isto, a completa compreensão e aceitação da “repentina ação solidária” e “espírito altruísta” como base, e justificativa, para a ação dos criadores e fomentadores das instituições do Terceiro Setor nos parece por demais ingênuo. Senão, nos dizeres de Montaño:

Como pensar que a caridade de um candidato a vereador numa favela não tenha fins eleitorais/lucrativos? Como ignorar o interesse de um hotel em diminuir a violência do bairro como forma de tranquilizar os turistas e, assim, aumentar o fluxo de turistas? Como, então, não ter consciência do interesse eminentemente lucrativo e político na “atividade filantrópica empresarial”? (MONTAÑO, 2002, p. 157).

Como dissemos, quando citamos e abordamos questionáveis exemplos de “empreendimentos solidários” ou “políticos buscando votos”, não estamos generalizando ou, pior ainda, subestimando a real capacidade de mobilização de comunidades ou indivíduos em ações solidárias pontuais ou sistemáticas, individuais ou de grupos, e de fundo legítima e eminentemente altruísta, de fato. Todos conhecemos inúmeras situações em que isto acontece, especialmente em localidades ou momentos em que o Estado se “ausenta” ou “deserda” a população.

No entanto, sem generalizar, apresentamos, como exemplos ilustrativos, instituições que se apresentam “sem fins lucrativos”, mas na verdade lucram de forma indireta: a Fundação Roberto Marinho e a Fundação Rockefeller, entre outras. Além do ganho de imagem da empresa, dificilmente verificável por cálculo econométrico, por se tratar de capital subjetivo de marketing, implicam ainda a criação de altos cargos e salários o que representa uma manobra muito astuta e, em muitos casos, trânsito de influência junto a órgãos do próprio Estado. Ou seja, alguém muito bem relacionado politicamente monta uma ONG filantrópica e por meio de “parcerias” - outro neologismo freqüentemente utilizado neste meio - consegue financiamentos privilegiados para os custeios, que naturalmente inclui o salário dos dirigentes. Nestas “parcerias” há casos de claro desvio direto de “recursos públicos” como nos cita Rute Gusmão, no caso do “Programa Comunidade Solidária”, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso:

A Secretaria Executiva é, segundo o Presidente da República (e do presidente do PCS - Programa Comunidade Solidária), a "parte do governo" (...) sendo o Conselho a "parte da sociedade civil". Mas este (Conselho) sob a presidência da esposa do presidente da república, inicialmente com dez ministros entre seus vinte membros, hoje com quatro, e atuando "na mesma linha do governo", **torna-se difícil não considerá-lo governamental** (GUSMÃO, 2000, p. 109 apud MONTAÑO, 2002, p. 58, grifos nosso).

Gusmão (2000 apud Montaña, 2002), ao provar que "é difícil que uma ONG não alinhada com um determinado governo venha a receber incentivos ou recursos do Estado" ilustra bem a questão que se trata mais, neste caso de uma competição entre correntes políticas. Possível caso, por exemplo, é a ausência destas "parcerias" ou "apoio financeiro", ao *Greenpeace* ou ao MST (Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra). O alinhamento, ou não, destas duas "ONGs" com o governo, no período de que falamos e, até mesmo a sua credibilidade como organizações sérias ou não, fica a critério do leitor.

Devemos reconhecer que é fato histórico e facilmente verificável que estes movimentos da sociedade civil, mais ou menos articulados com o Estado ou com o mercado, sempre existiram, existem e continuarão a existir. O que questionamos é a generalização ou uso ideológico e a ausência de critérios mais claros e transparentes em suas tipificações.

Entendemos que provamos acima a coincidência de períodos históricos, pois o Terceiro Setor ganha força exatamente no momento de incentivos dos Organismos Multilaterais que fomentam políticas de "Estado mínimo" em relação às políticas sociais.

No caso de serviços educacionais realizados por Fundações criadas pelo Estado e com relações diretas, profundamente imbricadas com o aparelho estatal (municipal, estadual ou federal), trata-se ainda em tese para nós, de Empresa Pública. Nas palavras de Bresser Pereira, esta “concessão” se dá por falta da “governança” do Estado. Surge, ao gosto neoliberal, o neologismo “publicização”, que é muito mais um eufemismo para a “privatização de empresas públicas”. A Lei Federal nº 9.637/98 regulou este “Programa Nacional de Publicização”.

Alguns autores têm definido o termo:

“Publicização” é termo usado no sentido de atribuir qualidade de coisa pública a uma entidade que, originariamente, tinha a natureza privada (...) o Programa Nacional de Publicização trata-se de uma iniciativa presente no Plano Diretor do MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (...) (PANTALEÃO, 2003, p. 25).

Um dos nossos pressupostos nesta pesquisa é que não se pode acomodar o problema, classificando nosso objeto de estudo como uma instituição componente do Terceiro Setor. Percebemos em alguns de nossos depoimentos que esta possibilidade de classificar as Escolas Municipais de Ensino Superior como sendo “nem público” e “nem privado”, mas do Terceiro Setor está, então, descartada.

Outro pressuposto nosso é que está em marcha uma indução tácita, e em algumas situações explícitas de privatização do Ensino Superior no Brasil e demais Estados nacionais que se alinham e se submetem, ou dão consentimento, às orientações do Banco Mundial ou dos países credores de suas dívidas externas. Esta privatização é por nós entendida, no caso da Educação Superior, em relação à expansão de vagas públicas bem inferiores à expansão das vagas em Escolas Privadas. Buscando esclarecer esta idéia, ressaltamos que não estamos dizendo que

na área da educação esteja ocorrendo privatização tão direta e explícita, como por exemplo, no caso dos serviços de telefonia ou manutenção de rodovias.

Esta gestão da economia mundial comandada por organismos supranacionais nos tem apresentado resultados bem desanimadores, especialmente a partir do Consenso de Washington nos últimos 20 anos. Os últimos relatórios divulgados pelo próprio Banco Mundial, neste ano de 2004<sup>48</sup> nos dão conta do alarmante crescimento da pobreza em algumas regiões do mundo e a estagnação do processo de redução da pobreza em outros, muito abaixo das expectativas.

É neste Terceiro Setor, polêmico tanto no seu ordenamento jurídico quanto na sua possível legitimidade ao desempenhar funções de Estado, que encontramos fértil terreno para concretizar parte de privatização de empresas e de serviços públicos. Temos observado isto ocorrendo de forma acelerada nas duas últimas décadas no mundo todo.

Acreditamos, então, que a justificativa, buscando a legitimação, da política de privatização do Ensino Superior, está profundamente imbricada com o nosso problema e, principalmente, com o acolhimento de nosso objeto de estudo como parte do Terceiro Setor, do que discordamos e acreditamos ter mostrado isto, aqui.

Concluindo, podemos afirmar que este Terceiro Setor é privado e que não abriga nosso objeto de estudo.

---

<sup>48</sup> No comunicado do Banco Mundial MB 2004/309/S de 23/04/2004, p. 7, encontramos os dados oficiais que sustentam esta preocupação e causam o alarme de que falamos. Por exemplo, na região da Europa e Ásia Central o percentual de pessoas que vivem com menos de U\$ 2 por dia aumentou de 1,9% em 1981 para 19,7% em 2001, ou seja, multiplicou-se por 10. Na região da América Latina e Caribe, no mesmo período, estes percentuais foram de 26,9% e 24,5%, respectivamente em 1981 e 2001.





Sebastião Salgado

## Capítulo 5



## **Capítulo 5. A Categoria de análise “público/privado” e as subcategorias usadas na pesquisa**

Antes de analisarmos as manifestações dos depoentes no estudo de caso, que será apresentado no próximo Capítulo, buscando identificar a percepção que os mesmos têm do nosso problema, pretendemos discorrer neste item acerca das categorias de análise que elegemos para esta pesquisa.

Adotamos a categoria central “público/privado” e as subcategorias “participação na gestão institucional” e “financiamento da educação e recursos públicos”. Outra subcategoria complementar por nós escolhida é a categoria “representação social”, que ocupa neste trabalho o lugar de uma categoria muito mais instrumental, na medida em que ao se analisar a percepção dos atores sobre as primeiras categorias, estamos, na verdade, buscando a “representação social” de cada um sobre aquelas categorias de análise principais, em relação ao problema e aos nossos pressupostos.

Segundo Araújo (2005), “categorizar é um exercício epistêmico, não isento de neutralidade, em especial para algumas categorias de análise”. Isto se deu no caso da nossa categoria central “público/privado”, que nos exigiu fazer escolhas, uma vez que em nosso país o público e o privado têm adquirido diferentes conotações nos diferentes momentos de nossa história cultural e política, assim como de toda a história da cultura ocidental.

Em síntese, elegemos para este estudo as seguintes **categorias de análise**:

1. **“público/privado”** (categoria de análise central);
2. **“participação na gestão institucional”** (subcategoria de análise);
3. **“financiamento da educação e recursos públicos”** (outra subcategoria)
4. **“representação social”** (adotada nesta pesquisa como uma categoria instrumental)

Apresentaremos a seguir um breve estudo, resultado de pesquisa bibliográfica, sobre cada uma destas categorias que adotamos, visando posicionar o leitor acerca das opções que fizemos, quando estas se fizeram necessárias.

### **5.1 A categoria central da pesquisa: “público/privado”**

Como já dissemos no início desta dissertação adotamos a categoria “público/privado” como uma única categoria, uma vez que “público” e “privado” são, no nosso entendimento, indissociáveis. Ao discorrer brevemente sobre o que estamos adotando e os caminhos destas concepções de público e de privado, ao longo da história brasileira, buscaremos colocar o foco nesta categoria em relação à educação. Acreditamos, então, que a compreensão das fronteiras entre o público e o privado requer uma breve retomada do percurso destes conceitos na história da educação brasileira, pois como nos diz Araújo (2005):

primeiros tempos, de educação pública religiosa, nos séc. XVI e XVII (...) o interesse público da educação escolar, de iniciativa cristã (...) tal categorização (...) aproxima dois componentes – o público e o religioso- que ainda se conflitam em nossos dias (p. 127).

Entendemos que não é privilégio do Brasil, ou das antigas colônias européias, uma confusão entre duas esferas da realidade: o público e o privado. Tal polêmica remonta desde a colonização da outrora América portuguesa, no preciso momento em que a Coroa lusa, negligenciando a importância que teria o futuro Brasil para sua sobrevivência, mandava seus “homens de negócios” mais próximos – os capitães donatários – para tomar conta das capitanias coloniais. Ao se verem substitutos da presença régia em território estranho, os capitães não deixavam de aproveitar a oportunidade de tratar das terras públicas, pois ao Estado pertenciam como suas, já que a distância entre a colônia e Portugal demandava uma longa e cansativa jornada de uns 4 meses de viagem. Foi esta, portanto, a primeira manifestação de confusão entre a *res publica* (“coisa pública”) e a esfera privada em terras de pau-brasil.

Especificamente na área da educação não deixa de ser diferente, já que esta faz parte da totalidade da construção de qualquer sociedade. Antônio Joaquim Severino (2005), num artigo sobre o público e o privado na história da educação brasileira divide-a em três grandes momentos.

O primeiro, que durou cerca de quatro séculos, vai do início da montagem colonizatória até o golpe de 1930, no qual:

Parece que a categoria de “público” se esvai no contexto cultural, uma vez que a educação, ao longo da Colônia, do Império e das primeiras décadas da República fica totalmente entregue ao domínio da Igreja (SEVERINO, 2005, pág. 32).

As missões jesuíticas tinham como principal papel a *evangelização* – e com esta confundia-se *educação* – do povo ainda muito “atrasado”, descolado da

civilização europeia, procurando impor aos índios, de forma autoritária, a cultura branca.

O segundo momento, a partir de 1930, de acordo com Severino (2005):

(...) é marcado pelo avanço do capitalismo com a conseqüente industrialização e urbanização do país (...) A sociedade vai se tornando (...) política na qual o Estado é chamado a desempenhar papel relevante e central no agenciamento do bem comum (...) Nesse contexto (...) o Estado brasileiro consolida-se e implanta o sistema público de ensino (pp. 32-33).

Com o desenvolvimento industrial e do capitalismo, como um todo, no Brasil, o Estado desempenha ainda acanhado um papel na realização de políticas sociais, entre elas a construção de uma estrutura educacional pública abrindo, aos poucos, espaço para o setor privado – ainda tímido, com exceção de escolas religiosas.

O terceiro momento do público/privado na história da educação brasileira se deu, segundo Severino (2005), a partir do golpe de 1964, quando:

O Estado militar (...) vai inaugurar um terceiro momento da política educacional brasileira, (...) em que a dimensão pública se reduzira à expressão (...) tecnoburocrática do estatal, (...) deslizando-se para uma mera identificação do civil ao mercadológico, ou seja, (...) toda a vida social passa a ser mediada e arcada pelo compasso das transações comerciais (p. 33).

A partir do início da década de 1970, percebemos um crescimento das Escolas Particulares laicas - decorrentes de uma possível crise na qualidade do ensino público oficial - que crescia, quantitativamente, paralelamente ao fortalecimento do capitalismo. Também se verificou, nesta época, uma demanda da população brasileira que, desejando ser incluída no “milagre brasileiro”, buscando melhorar seus níveis de

educação, especialmente nas cidades em que o Estado não conseguia dar conta da demanda. Foi então que as escolas mercantilistas laicas iniciaram sua expansão.

Percebemos, portanto, que a expansão da mercantilização da educação ocorreu num período em que o Estado estava sendo controlado por um governo militar, ainda que, paradoxalmente, tenha sido caracterizado por um excessivo estatismo e nacionalismo.

Após a síntese destes três momentos da história do público /privado da educação brasileira, acreditamos que podemos lançar mão de uma outra categoria de análise: “tendências pedagógicas”, apenas para nos oferecer referências históricas dos tipos de escolas e tendências de políticas educacionais em nosso país, tanto públicas como privadas. Uma referência à historiografia destas tendências é encontrada nos estudos de Saviani (2001).

O recorte deste trabalho, aqui em nosso estudo, nos propicia, ao analisarmos estes períodos históricos e datas relevantes, uma visão “macro” desta história educacional de que falamos e entendemos que a categoria “público/privado” pode ser percebida no recorte deste historiador:

A referida “tipologia das concepções pedagógicas” corresponde a uma classificação e periodização das idéias pedagógicas (...):

- 1º. Período (1549-1759): Monopólio da vertente religiosa da pedagogia tradicional;
- 2º. Período (1759-1932): Coexistência entre as vertentes religiosa e leiga da pedagogia tradicional;
- 3º. Período (1932-1947): Equilíbrio entre a pedagogia tradicional e a pedagogia nova;
- 4º. Período (1947-1961): Predomínio da influência da pedagogia nova;
- 5º. Período (1961-1969): Crise da pedagogia nova e articulação da pedagogia tecnicista;
- 6º. Período (1969-1980): Predomínio da pedagogia tecnicista, manifestações da concepção analítica de filosofia da educação e concomitante

- desenvolvimento da concepção crítico-reprodutivista;
- 7º. Período (1980-1991): Emergência da pedagogia histórico-crítica e propostas alternativas;
- 8º Período (1991-1996): Neoconstrutivismo, neotecnicismo, neo-escolanovismo.

Os eventos (e datas) a partir dos quais foram definidos os marcos da periodização são os seguintes:

- 1549: Chegada ao Brasil dos primeiros jesuítas, chefiados pelo Pe. Manuel da Nóbrega, juntamente com o primeiro governador geral Tomé de Souza;
- 1759: Expulsão dos jesuítas pelo Marquês de Pombal;
- 1932: Divulgação do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”;
- 1947: Elaboração do anteprojeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional;
- 1961: Promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional;
- 1969: Entrada em vigor da Lei 5540/68 regulamentada pelo Decreto 464/69 e aprovação do Parecer CFE-252/69 que reformulou os cursos de pedagogia;
- 1980: Realização da Primeira Conferência Brasileira de Educação (I-CBE);
- 1991: Realização da Sexta (e última) Conferência Brasileira de Educação (VI-CBE);
- 1996: Realização do Primeiro Congresso Nacional de Educação (I-CONEd) e promulgação da (...) LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (SAVIANI, 2001, pp. 10-11).

Desde a redemocratização política do Brasil a partir de 1985, a influência exercida pelos agentes neoliberais nos níveis nacional e internacional (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, entre outros) e a conseqüente abertura do país ao capital externo, o sistema educacional brasileiro vive em extrema crise, pois a escola pública, sucateada, não recebe apoio nem incentivo do Estado que a mantém e – assim como pede a cartilha neoliberal – proliferam-se escolas particulares, estas voltadas à elite e parte da classe média, enquanto aquelas ao povo, carente e miserável. Inicialmente, já a partir da década de 1970 proliferam Escolas Particulares

de Educação Básica e posteriormente, no meio da década de 1990 proliferam as Particulares de Ensino Superior. Na apresentação da categoria “financiamento da educação e recursos públicos”, à frente no item 5.3 deste texto voltaremos ao tema.

Cunha (1977) percebe o momento em que a educação no Brasil passa a fazer parte do discurso da ascensão social, quando o governo militar de certa forma retribui o apoio que recebeu da classe média ao ampliar as “chances de escolaridade” para uma população que não mais consegue ascender pelo acúmulo de certa riqueza, poupança, investimento e assim por diante. A ascensão social se daria via escolarização.

A partir do início da década de 1960 aconteceu, também, além de aumento do número de Faculdades Particulares, um razoável aumento no número de criação de Fundações Municipais de Ensino Superior, criadas por Lei pelo Poder Municipal, mas que necessitava da aprovação do Governo Federal. Esta hipótese de possível resposta do Regime Militar ao apoio da classe média fica para o julgamento do leitor. Paiva (1991) citado por Bock (2003) também abona esta tese de Cunha (1977):

A expansão do ensino universitário via ensino privado ocorrido no final de 1960 responde à demanda da classe média, que (...) recebeu a recompensa pelo apoio à ditadura (BOCK, 2003, p.9).

## 5.2. A subcategoria “participação na gestão institucional”

a participação deve ser ensinada (...)  
é um processo didático,  
que não ocorre espontaneamente.  
(SANTOS FILHO, 1998)

As possibilidades e os mecanismos de participação na gestão institucional de uma escola têm lugar privilegiado na prática da gestão democrática tão proclamada nas últimas duas décadas em todo o Brasil. E é esta gestão democrática que é declarada e, por vezes, praticada em diversas escolas por que passamos e estudamos. É a respeito desta categoria que vamos tratar agora, esclarecendo quais conceitos, limites e abrangência, estamos lhes dando.

Muitos estudos, como os de Libâneo (2000) e Santos Filho (1998), entre tantos, têm apontado a importância da participação de todos os segmentos da escola - em qualquer nível - como instrumento que possibilita a seus usuários exercer autoridade e poder de decisão diante das questões pedagógicas, administrativas e financeiras, caminhando para a construção de uma sociedade mais democrática, a partir da prática desta “democracia institucional”, exercitada na Escola, desde a Educação Básica até a Educação Superior. Em especial, nestas escolas que estamos estudando, e até por força de seus estatutos, decidem, ou deveriam decidir, muitas coisas em Conselhos Deliberativos. E, ainda, discutem e propõem tantas outras em Conselhos Consultivos ou Comissões de estudos e propostas.

A participação tem se constituído em objeto de muitas pesquisas. Libâneo (2000) defende que “a participação da comunidade possibilita o conhecimento e a avaliação dos serviços oferecidos bem como a intervenção organizada na vida da escola”.

Acreditamos que a organização da gestão democrática institucional/escolar possibilita aos integrantes da comunidade escolar, desenvolver o sentido de responsabilidade pelos resultados dos projetos escolares planejados coletivamente, o que pode tornar as escolas “mais organizadas e eficazes para criar condições favoráveis de aprendizagem” (Mello, 1996). De acordo com esta autora, existem dois sentidos de participação articulados entre si:

a participação como meio de conquista da autonomia da escola, dos professores e dos alunos (constituindo-se como prática formativa, elemento pedagógico, metodológico e curricular) e a participação como processo organizacional em que os profissionais e usuários da escola compartilham, institucionalmente, certos processos de tomada de decisão (MELLO, 1996, p.135).

Nossa conceituação de “participação” que compõe uma de nossas categorias de análise transcende o que alguns atribuem ao conceito como “sugestão ou até poder de decisão”, mas somente nos aspectos didático/pedagógicos, ou administrativos nos níveis mais simples, operacionais. Estamos nos referindo, e conclamando uma participação mais ampla, nas decisões da Instituição como um todo, desde os Conselhos de alunos que representem uma turma de um determinado Curso até os Conselhos Superiores, Administrativos, Conselhos Universitários da Escola ou Conselhos Diretores da sua mantenedora.

Acerca especificamente da questão didático-pedagógica no âmbito da escola, para a prática mais efetiva de uma “gestão escolar participativa” (Libâneo, 2000) nos propõe os seguintes princípios, que podem nos servir de subsídios:

- Autonomia das escolas e da comunidade educativa, com vistas a superar o modelo centralizador de administração e assumir o controle de sua organização como um todo;
- Participação de todos os membros da escola na sua gestão através do exercício compartilhado das tomadas de decisão;
- Estabelecimento de vínculos mais estreitos entre a comunidade escolar e as organizações paralelas à escola;
- Planejamento das tarefas com objetivos claros de busca de resultados através do trabalho pedagógico;
- Formação continuada dos sujeitos da escola, valorizando também a competência técnica;
- Processo democrático de tomada de decisões que permite o acesso a todas as informações necessárias para que o trabalho na escola seja resultado de amplo debate devido à agilidade dos canais de comunicação;
- Participação de todos os membros da escola nos processos de avaliação das decisões e procedimentos assumidos na escola;
- Relações humanas produtivas que se preocupem com o bem comum e com um clima de trabalho que favoreça o sucesso do trabalho pedagógico (LIBÂNEO, 2000 apud ZANUTTO, 2003, p.63)

Acreditamos que se todos esses princípios forem implantados, colocados de fato em ação, num processo de democratização da educação e das relações internas da escola, isto implicará uma melhoria substantiva da qualidade do processo pedagógico. Insistimos que ao lançarmos mão de Libâneo (2000) e desses princípios o fazemos mais em relação à participação no nível administrativo e operacional e pedagógico escolar. A “participação na gestão institucional”, como nossa subcategoria de análise vai além disso, ou seja, inclui este nível, mas, também, transcende para as decisões em nível institucional.

Entendemos que é a partir desta participação e da compreensão da importância da representatividade, que os sujeitos que se envolvem nesta dinâmica vão se relacionando, se informando e se politizando. Participar é mais que colaborar, é um mecanismo de ação política. É mais que sugerir; é se informar; é participar das decisões.

Acerca da necessidade de contarmos com a participação e de ocuparmos o lugar de “não-dominados” lançamos mão de uma contribuição que Saviani (1985) nos traz:

(...) o dominado não se liberta, se ele não vier a dominar aquilo que os dominantes dominam. Então, dominar aquilo que os dominantes dominam é condição de libertação (p.59) .

A participação está,então, profundamente imbricada com a questão da gestão democrática. E está, ainda, profundamente relacionada com os limites e possibilidades de se efetivar esta “participação na gestão institucional”. Temos que admitir que não se trata de processo simples a adoção da “democracia na escola”.

A propósito da democracia institucional, em especial quando nos referimos às instituições geridas na forma de Conselhos (em todos os níveis), exatamente o que ocorre com as Fundações Municipais de Ensino Superior, o encorajamento de todos os atores envolvidos para que participem, implica também sua preparação para que essa participação aconteça e de forma adequada. E implica, ainda, o estímulo e encorajamento para que todos participem, especialmente em relação àqueles atores que se mostrem mais apáticos.

Quando alunos, professores, funcionários (e pais, no caso da Educação Básica) se dispõem a participar, é indispensável prepará-los, ensiná-los sobre os mecanismos de funcionamento dos Conselhos. E a respeito desta preparação dos conselheiros, membros decisores ou consultivos dos diversos colegiados, diversos trabalhos contemporâneos têm abordado a questão, oferecendo-nos importante referencial teórico para o tema. No caso do Brasil, esta forma de discussão e deliberação tem acontecido e tem sido incrementada em todos os níveis. Desde os conselhos das

“Agências Reguladoras em nível nacional” até os “Conselhos de comunidades de bairros”. Concordamos com Gohn (2003), sobre esta necessidade de se preparar para a participação, principalmente quando se tratar de um espaço público:

Os conselheiros devem ter curso de formação e atualização enquanto sujeitos políticos, que precisam ter como referência um modelo de participação social cidadão – com pluralidade e que respeite as diferenças de raça, etnia, geração etc. respaldado por um projeto emancipatório, que vislumbre mudanças na sociedade a médio e longo prazo, e não se circunscrevam às ações imediatistas da conjuntura; deve-se também criar algum tipo de pré-requisito mínimo para que um cidadão se torne um conselheiro, principalmente no que se refere ao entendimento do espaço em que vai atuar, assim como um código de ética e posturas diante dos negócios públicos (...). (GOHN, 2003, p. 111).

Não podemos ignorar, no que diz respeito a uma “certa apatia de algumas pessoas em relação à participação”, que há algumas considerações que se fazem necessárias. Analisemos um breve debate de citações e de argumentações, contra e a favor ao argumento da “apatia das massas”, segundo Michels<sup>49</sup>. Este autor que apesar de ser celebrado como pesquisador das organizações democráticas e “simpático aos ideais democráticos”, de acordo com Santos Filho (1998), nos alerta sobre as suas constatações científicas de inúmeras e conhecidas - ainda que polêmicas - pesquisas sobre “participação e democracia institucional”. Santos Filho nos diz que:

(...) Michels sempre procurou estudar organizações que buscavam adotar a igualdade e a democracia em sua estrutura interna de tomada de decisões. Nelas buscava-se distribuir o poder de modo igualitário e elegiam-se os líderes que deveriam atuar como representantes dos liderados. Mesmo nestas organizações, **Michels encontrou tendências ao controle da organização por uma elite, pois uma pequena minoria tomava as principais decisões e não podia ser controlada pela maioria, apesar do uso de vários mecanismos democráticos.** Para assegurar seus interesses, esta minoria

---

<sup>49</sup> MICHELS, R. Political parties. Chicago: Free Press, 1958.

manipulava os processos eleitorais, utilizando a coerção e a propaganda enganosa. **Mais ainda, a própria maioria ficava feliz em ser governada, liderada e manipulada.** Donde nenhuma estratégia para responsabilização dos líderes à maioria impedia a supremacia da minoria. Esta, por seu poder, organização e habilidades políticas e pessoais sempre tinha maior potencial para preservar sua dominação (SANTOS FILHO, 1998, p. 51, grifos nossos).

Santos Filho (1998), apesar de discordar de Michels, sobre esta “quase natural apatia inerente ao ser humano” cita, ainda, outros pesquisadores, como Zey-Ferrel e Aitken, e Higley, (Santos Filho, 1998, p.59) nos trazendo o seguinte, concordando com Michels:

(...) poucas pessoas escolhem gastar seu tempo em atividades políticas, enquanto as massas optariam por permanecer em seu lazer, sem compromissos (...). Esperar - ou **provocar** – **senso de responsabilidade desta maioria silenciosa** para participar do processo de tomada de decisão **seria privá-la de sua liberdade para continuar desinteressada** (SANTOS FILHO, 1998, p. 59, grifos nossos).

Estas duas citações acima cumprem muito mais, no nosso entendimento, um papel provocativo e de alerta de nossa parte, pois da mesma forma que Santos Filho (1998) concluiu neste seu citado artigo, resultado de longo estudo sobre “democracia institucional na escola”, e com o que concordamos plenamente, especialmente após estes nossos estudos sobre Escolas Fundação, que de fato:

Esta “apatia das massas” não é uma característica intrínseca dos seres humanos, mas um condicionamento produzido pela sociedade paternalista (...) O engajamento político nas organizações poderá se dar **se as pessoas forem encorajadas a participar** (SANTOS FILHO, 1998, p. 59; grifo nosso).

Acreditamos que apesar da “participação na gestão institucional” ser uma subcategoria para nossa pesquisa, ela compõe ao lado da categoria central

“público/privado” uma categoria extremamente importante nesse nosso estudo. Especialmente após nossa análise dos depoimentos colhidos, em que constatamos um desconhecimento generalizado sobre seus direitos como membros decisores. E, por isso, vamos nos estender aqui, um pouco mais, abordando, ainda que de forma superficial, algumas questões que envolvem “relações de poder” e de “liderança”.

Percebemos, nas considerações de Gohn (2003) e Santos Filho (1998), e diversos outros pesquisadores contemporâneos, importantes subsídios para a questão de “democracia institucional na escola”. No entanto, estimular, possibilitar e encorajar a participação não é tarefa simples. Por isso, vamos agora tratar mais especificamente das limitações e das dificuldades quando da efetiva implantação desta “democracia escolar”, por parte de dirigentes “bem intencionados e democráticos” que acreditamos, compõem a maioria.

Zanutto (2003) nos traz algumas contribuições a respeito das possibilidades e das limitações da democracia institucional, no interior da Escola. Em sua pesquisa de campo esta autora, buscando investigar a efetiva participação de pais, alunos e professores no Conselho de Escola, em uma escola pública de Ensino Médio, nos mostra que:

Uma questão que deve ser ressaltada é que muitos entrevistados demonstram compreender que a participação não é doada por ninguém (...) é conquista, resultado de um processo em construção. Compreendem que esse processo se dá no cotidiano, a partir da reflexão sobre a realidade e da articulação possível entre os diversos segmentos da instituição (ZANUTTO, 2003, p.116).

A autonomia e manifestação espontânea não devem, como já dissemos, serem admitidas como pressupostos naturais. Faz-se necessário a disseminação dos estatutos e regimentos, e o encorajamento e criação de espaços, com reuniões e

grupos de trabalho organizados e agendados com uma razoável antecedência para propiciar a organização e maior participação dos atores envolvidos.

As lideranças de direito, ou de fato, comprometidas com a justiça, democracia, inclusão e participação de todos, sempre presentes em qualquer organização, ou até mesmo em qualquer grupo social, nem sempre estão suficientemente informadas sobre a legislação e políticas públicas vigentes. Estamos nos referindo à legislação interna, também: estatutos, regimentos, divulgação de atas e pautas de reuniões etc.

Estas lideranças devem buscar estas informações e reduzir ao mínimo o número de atores “alienados” – que sempre existirão, mas deve-se minimizar ao máximo, quantitativamente este contingente - conscientizando-os num processo mais educativo/didático que político, informando, colocando luz nos problemas e estimulando a participação. Esta etapa – estímulo e preparação - é necessária para a garantia da “autonomia”, que é exatamente o oposto de “alienação”, pois segundo Castoriades (1982), com quem concordamos:

A autonomia é o domínio do consciente sobre o inconsciente que é o “discurso do outro”, ou seja a alienação. Esta alienação se dá quando o discurso estranho nos invade, nos domina e fala por nós. A educação como processo de conscientização ou desalienação representa a conquista da autonomia (CASTORIÁDES, 1982 apud SANTOS FILHO, 1998, p. 46).

Quando, em alguma destas escolas de que tratamos – Fundações Municipais de Ensino Superior - se verificarem possíveis práticas de “clientelismo”, caracterizadas pelas barganhas de apoio político por vantagens pessoais, esta alienação, citada por Castoriades (apud SANTOS FILHO, 1998), estaria fora de questão, pois a própria

aceitação de possíveis vantagens - ainda que de forma tácita, dissimulada e subjacente - implicaria aquilo que nos arriscamos a conceituar aqui, tentando cunhar um termo: “relativa autonomia e oportunista”. Esta “relativa autonomia e oportunista” significaria a situação em que um sujeito tivesse suficiente e razoável conhecimento do que se passa, ou seja, o indivíduo não está alienado, mas mesmo assim, assume o discurso do outro, porém consciente - ainda que não assuma isto publicamente - que faz opções acompanhando “o outro” (assumindo o discurso do outro) não por uma convicção sua de natureza filosófico/ideológica, consoante com sua consciência, mas sim como um exercício mesmo de barganha política, ou seja, de prática clientelista. Nesta situação é que, no nosso entendimento, se dá esta “autonomia relativa e oportunista”, termo que nos arriscamos a cunhar. Não estamos fazendo qualquer juízo de valor, mas não se pode deixar de citar que neste termo aqui cunhado, questões altamente subjetivas de valores, e de ética (pessoal ou do grupo) estão presentes. E, naturalmente o julgamento “moral”, neste caso, fica a critério do leitor.

Sem nos aprofundarmos nas Categorias de Análise “poder”, ou “relações de poder”, entendemos que é natural e esperado que métodos e estratégias consagradas, independentemente de serem mais ou menos legítimas ou éticas, sempre se fizeram e se fazem presentes em momentos de crise em qualquer organização ou sociedade. Isto pode ser verificado em estudos e manuais, que dentre tantos, destacamos a milenar obra “Arte da Guerra” (SUN TZU, 1996) existente há cerca de 2.400 anos, passando pelo conhecido texto “O Príncipe” (MAQUIAVEL, 1987) do séc. XVI até “Microfísica do Poder” (FOUCAULT, 1986) da década de 1980.

Os diferentes interesses dos grupos e das tendências ideológicas encontrarão neste debate fértil terreno para disputas, defesas e avanços de posições, natural e legítimo dentro de ambientes democráticos. Nestas defesas e avanços a comunicação, ou um “bom trabalho de comunicação”, como nos diz Heloani (1997, p. 147) pode até, como método de dominação ou manipulação, desvirtuar conceitos:

Destarte, atos que prejudicam os interesses de pessoas em um ambiente de trabalho podem ganhar a graça da comunidade mediante um “bom trabalho de comunicação” que desvirtue o conceito original dos vocábulos, ou melhor, que desconsidere o ambiente sócio-político-econômico-cultural no qual estes termos foram forjados, descontextualizando-os do sentido histórico.

Também é conhecido pelos pesquisadores das categorias “poder” e “relações de poder” que aqueles movidos por ideais mais nobres ou altruístas se deparam, ao participar de núcleos importantes de decisão na esfera pública - ou numa não-pública, mas democrática -, com uma espécie de incompatibilidade entre suas características pessoais e uma determinada “necessária rudeza” (Hayek,1984) que requer os exercícios e ações de disputa pelo poder. No conhecido texto “O Caminho da Servidão” publicado pela primeira vez em 1944, o autor liberal Hayek (1994) apresenta esta dificuldade em lidar com o poder como uma das razões para o possível fracasso de governos socialistas, já que quando o mesmo se refere a “lidar com o poder” provavelmente está se referindo a exercê-lo por meio de decisões de colegiados democráticos, assembleias e, por vezes, se utilizando outros métodos de decisão menos democráticos.

Vejamos o que nos diz Hayek:

Saliento que o **Socialismo só pode ser posto em prática mediante a utilização de métodos que a maior parte dos socialistas** desaprova, e acrescento mesmo que nisso os velhos partidos socialistas eram inibidos por seus ideais democráticos, e **não possuíam a rudeza necessária para realizar a tarefa** que escolheram (HAYEK, 1994, p. 21; grifos nossos).

O suposto distanciamento do exercício do poder por parte de pessoas que possuem “maior sensibilidade e interesses mais altruístas e generosos passa a ser um empecilho nestes momentos cruciais” (KNIGHT, 1939, p. 869) pois, como nos adverte este autor:

(...) é tão reduzida a probabilidade de o poder ser exercido por homens que detestem a sua posse e exercício quanto a de alguém extremamente bom e sensível vir a ser feitor de escravos (KNIGHT, 1939, p. 146).

Ao perseguir um consenso, especialmente em épocas de crise, há ainda um agravante a ser superado no interior das escolas, como as que estamos estudando, pois são Instituições de Ensino Superior, ambientes de elevada instrução de seus atores internos, em que este consenso nem sempre é alcançado de forma tranqüila:

(...) é provavelmente certo que, de modo geral, quanto mais elevada a educação e a inteligência dos indivíduos, tanto mais se diferenciam seus gostos e opiniões e **menor é a possibilidade de concordarem sobre determinada hierarquia de valores** (KNIGHT, 1939, p. 137; grifo nosso).

Julgamos mister neste momento de esclarecimento da categoria “participação na gestão institucional”, também, um breve paralelo entre Educação com o mundo do trabalho. Quando estamos conclamando e justificando a necessidade de iniciativa, por parte dos líderes e gestores, em promover, e fomentar a participação, queremos

registrar nossa preocupação de que estas ações estejam, de fato, representando uma efetiva participação na divisão do poder de decisão, e não apenas como um “método de justificação buscando uma legitimação”, bem ao gosto dos “métodos de envolvimento e de sedução de trabalhadores usados recentemente em Indústrias hipermodernas” (Heloani, 2003).

Ao fazermos este alerta estamos nos referindo às possíveis e indesejáveis – do nosso ponto de vista - decisões, que tomadas por pequenos grupos, ainda que imbuídos de bons propósitos, buscam no grupo ampliado, por exemplo: um colegiado da escola com grande representatividade, a justificativa, buscando a legitimação de uma decisão já tomada anteriormente, nos bastidores. A “participação como processo legitimatório ou de envolvimento”, conforme Heloani (2002), tem se feito muito presente no mundo do trabalho, nas “transformações das formas de organização do trabalho”.

Em síntese: com o esgotamento dos métodos de ganhos contínuos de produtividade na lógica taylorista/fordista inicia-se uma nova fase a partir da década de 1990 no Brasil (e já na década de 1980 na Europa), conhecida como “pós-fordismo” por uns, e entendida como sinônimo de “toyotismo” por outros.

Vejamos o que nos traz Heloani sobre isto:

Ao contrário do que vem sendo divulgado no Brasil, a introdução da chamada **administração participativa não foi produto de uma técnica ou mesmo de uma proposta “desinteressada”**. O apelo à **participação** foi o resultado de uma crise que afetou duramente a produtividade do trabalho no ocidente. Implicitamente a este apelo, encontramos mecanismos extremamente sofisticados de gestão da percepção e da subjetividade, mecanismos de “controle a distância” que se desenvolvem nas normas, na linguagem, enfim, nas formas de controle que se dirigem para penetrar no inconsciente dos trabalhadores (HELOANI, 2002, p.105; grifos nossos).

Importa nesta citação, relacionando o Mundo do Trabalho com o da Educação, o alerta que fazemos sobre o risco de se utilizar num ambiente escolar acadêmico, em situações de funcionamento de “conselhos com representantes” os chamados “mecanismos subjetivos de manipulação pelo inconsciente”, muito comum atualmente na Indústria como métodos de justificação buscando a legitimidade de “intensificação do ritmo e envolvimento no trabalho” e reduzindo a “participação” a um discurso legitimatório que, em verdade, representa uma mera ação de sedução ou busca de envolvimento. “Isto já ocorre em Empresas mercantis hipermodernas” (Heloani, 2003). Esperamos que não se difunda esta prática no ambiente escolar universitário, especialmente nas escolas públicas ou de natureza pública.

Concordamos com Santos Filho (1998), que conclama a todos aqueles em exercício de liderança (de fato ou de direito), e a partir de qualquer segmento da escola (docente, discente ou trabalhador administrativo) a fomentar, e até mais que isto, a “ensinar a participação e estimular o envolvimento”. E, encerramos esta breve discussão sobre “participação”, com a recomendação de Santos Filho (1998), que já citamos na epígrafe deste sub-capítulo: “a participação deve ser ensinada; não ocorre espontaneamente”.

### 5.3 A subcategoria “financiamento da educação e recursos públicos”

*Escola gratuita mesmo não existe,  
pois você sempre paga de forma indireta,  
através de seu tributo, ou de forma  
direta, através da mensalidade.*  
(aluno depoente)

Esta categoria de análise é relevante em nosso trabalho, pois são, no nosso entendimento, indissociáveis as categorias “público/privado” e as “fontes de recursos financeiros providas do erário público ou da iniciativa privada”, esta última com ou sem fins lucrativos.

Não é tarefa simples para nós professores compreendermos os determinantes do financiamento da educação. Concordamos com Arelaro (2004):

Em Educação, um dos temas mais complexos para nós, professores, discutirmos é o Financiamento da Educação. Nós somos completamente leigos neste assunto. Entretanto, sem sermos simplistas, um dos critérios para se saber se um governo valoriza a Educação, seja ele de qualquer esfera pública - municipal, estadual ou federal – é verificar quanto o Governo gasta com este direito social e se saberá se ele dá prioridade ou não.(p.1)

Nosso foco, nesta categoria, está voltado aos recursos públicos, uma vez que em nossos pressupostos anunciados na apresentação deste relato de estudo, alguns deles dizem respeito à destinação de recursos diretos ou indiretos do Poder Público, em todos os níveis.

Explicitar o que entendemos neste estudo por “financiamento da educação e recursos públicos” nos parece tarefa mais fácil do que para as outras categorias que estamos trabalhando. Estamos, agora nesta categoria, falando exatamente dos

recursos financeiros que suportam os investimentos iniciais na instalação da escola mais os investimentos ao longo dos anos e, ainda, os valores de custeio. Quanto ao complemento “recursos públicos” que compõe o nome que demos a esta categoria, queremos, com isto, explicitar que nossa preocupação maior é referente aos recursos provenientes do Estado, do erário público, nos seus diversos níveis à educação, de forma direta ou indireta.

Antes de abordarmos alguns dados quantitativos que devem subsidiar o leitor quanto à questão do financiamento ou, como se diz no senso comum, “quem e como é paga a conta?”. Esta “conta”, ou seja, os recursos necessários para os investimentos e custeio sempre existem. Nada é realizado sem financiamento, quando se trata de educação escolar, ou de qualquer outro serviço público. Em síntese, sempre há alguém, ou “de onde provém”, que arca com os custos, seja de forma direta ou indireta, seja de serviços públicos ou não, dentro da lógica capitalista de organização de uma sociedade, como acontece no Brasil. Observemos esta preocupação manifestada de forma simples, mas precisa, por um dos depoentes numa das escolas que estudamos que nos disse: “Escola gratuita mesmo não existe, pois você paga sempre de forma indireta, através de seu tributo, ou de forma direta (através da mensalidade)”.

Como já discutimos no capítulo 3 deste relato de pesquisa, estamos vivendo um momento do sistema capitalista contemporâneo em que profundas mudanças estão ocorrendo no setor produtivo, resultado do acirramento da concorrência local e internacional e, ainda, reestruturações nas formas de organização do trabalho. Já abordamos, também, que a educação sempre sofre o impacto, ou acompanha estas

transformações. No caso do Brasil, as definições de políticas públicas para a educação estão profundamente imbricadas com a capacidade e/ou vontade política de cada governo, em todos os níveis, em especial o Governo Federal, já que por determinação constitucional é, ao lado dos estados da federação, responsável pelo financiamento das Universidades Públicas, ou incentivos ao aumento do acesso em Faculdades Particulares.

Preliminarmente às questões quantitativas que esta categoria suscita, entendemos necessário um breve relato do papel da Universidade na sociedade atual. Ou seja, o que a sociedade espera de uma Universidade? Vejamos uma síntese que Amaral (2003, pp. 219-220) nos oferece, citando um relatório da OCDE:

As funções perenes das universidades, até a década de 1960, seriam: “transmissão da cultura; ensino de profissões; investigação científica e educação dos novos homens da ciência” (ORTEGA; GASSET, 1982, p.41 apud SANTOS, 1999, p.188). Na década de 1960, os “três fins principais da universidade passaram a ser a investigação, o ensino e a prestação de serviços” (SANTOS, 1999, p.188). Em 1987, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) detectou uma grande explosão de atividades nas universidades: **Educação geral pós-secundária; investigação; fornecimento de mão-de-obra qualificada; educação e treinamento altamente especializados; fortalecimento da competitividade da economia; mecanismo de seleção para empregos de alto nível através da credencialização; mobilidade social para os filhos e filhas das famílias operárias; prestação de serviços à região e a comunidade local; paradigmas de aplicação de políticas nacionais (ex: igualdade de oportunidades para mulheres e minorias raciais); preparação para os papéis de liderança social (OCDE, 1987, p.16 e 55 apud SANTOS, 1999, p.189) (AMARAL, 2003, pp. 219-220; grifo nosso).**

Deixamos para o leitor o julgamento desta visão da OCDE, uma vez que certamente existem outras correntes de pensamento que esperam de uma

Universidade um rol de objetivos maior ou menor que estes, ou outros não citados por Amaral (op. cit.). Fica, por ora, o registro de uma das visões e, com os dados quantitativos que apresentaremos a seguir, poderemos avançar na análise.

As discussões e debates, em torno da definição do orçamento público federal de cada ano têm sempre, e por razões óbvias, sido influenciados pelos compromissos de nosso país com a dívida pública, tanto interna quanto externa. Vejamos na Tabela 4. que mostra a evolução desta dívida pública do Brasil para termos uma dimensão das limitações orçamentárias, do Governo Federal, de que estamos falando:

**Tabela 4: Dívida total e pagamento de encargos da dívida pública da União (em bilhões de Reais) – Brasil – 1995/2003**

<b>ANO</b>	<b>TOTAL PAGO</b>	<b>DÍVIDA TOTAL (em bilhões de Reais)</b>
1995	26,40	86
1996	26,40	115
1997	34,30	226
1998	55,21	420
1999	72,50	588
2000	144,50	698
2001	142,99	805
2002	136,57	893
2003	145,00*	966*

**FONTE: SIAFE/STN - \*valores estimados**

Percebemos, então, após observar estes dados, que os encargos anuais do Governo Federal com a dívida pública cresceram de 26,4 bilhões de Reais no ano 1995 para 145 bilhões de Reais no ano de 2003. Fica claro, então, que estes encargos com a dívida da União é um dos limitadores que temos de considerar em nossas

análises sobre as possibilidades em se incrementar os investimentos em educação superior, com recursos provenientes da União.

Um indicador freqüente nos debates sobre investimentos em educação pública é o percentual que o país destina de seu PIB para a educação, em todos os níveis. Vejamos na Tabela 5. com dados da UNESCO, referente aos anos 2000/2001 um quadro comparativo entre este índice em diversos países.

<b>Países</b>	<b>Gasto Público/PIB</b>
Argentina	4,6
Bolívia	5,5
<b>Brasil</b>	<b>3,8</b>
Canadá	5,4
Chile	4,2
Colômbia	5,1 (*)
Cuba	8,5
Dinamarca	8,0
Estados Unidos	4,8
Noruega	7,4
Finlândia(1)	6,1
França	5,8
México (1)	4,4
Paraguai	5,0 (**)
Peru (1)	3,5
Portugal	5,8
Suécia (1)	7,8
Uruguai	2,8

Fonte: UNESCO - Institute for Statistics - UIS, 2002

Notas: <sup>(1)</sup> dados referentes a 1999/2000

(\*) estimativa UIS

(\*\*) estimativa nacional

Estes índices comparativos devem ser relativizados, considerando-se algumas variáveis. Por exemplo um país como a Dinamarca que gasta 8,0 % do seu PIB em educação pública, além de ser um percentual consideravelmente elevado, ainda conta com outro fator facilitador que é o fato de não ter aquilo que os economistas chamam de “demanda estancada”.

Ao informarmos percentuais de PIB, com gastos destinados à educação, acreditamos importante conhecer os valores de PIB brasileiro, e da “renda per capita” para dimensionar a questão. Vejamos a Tabela 6.:

<b>Tabela 6- Evolução do Produto Interno Bruto e Renda <i>per capita</i> no Brasil 1990/2001</b>		
<b>%</b> --	<b>PIB*</b> (em R\$ milhões)	<b>PIB <i>per capita</i>*</b> (em R\$)
1990	898.444	6.087
1991	907.698	6.054
1992	902.763	5.930
1993	947.222	6.130
1994	1.002.662	6.396
1995	1.045.012	6.572
1996	1.072.795	6.653
1997	1.107.890	6.777
1998	1.109.352	6.695
1999	1.118.359	6.660
2000	1.167.145	6.860
2001	1.184.769	6.873

Fonte: Banco Central do Brasil – *Relatório anual*

Elaboração: DIEESE

\* a preços de 2001.

Outra informação que julgamos relevante, é que a Constituição Brasileira determina, valores percentuais em relação aos impostos arrecadados e, inclusive,

especificando o quanto deve ser, no mínimo, obrigatoriamente gasto com educação pela União, Estados e Municípios.

Vejam na Tabela 7. o que determinou a legislação brasileira, ao longo de nossa história, referente à vinculação dos recursos públicos, para a educação, em suas diferentes Constituições:

<b>Tabela 7 - História constitucional da vinculação de receitas à educação No Brasil</b>			
	<b>UNIÃO</b>	<b>ESTADOS</b>	<b>MUNICÍPIOS</b>
<b>Constituição Federal de 1934 (*)</b>	10%	20%	10%
<b>Constituição Federal de 1937</b>	----	----	----
<b>Constituição Federal de 1946 (*)</b>	10%	20%	20%
<b>Constituição Federal de 1967</b>	----	----	----
<b>Emenda Constitucional 1/1969 (**)</b>	----	----	20%
<b>Emenda Constitucional 1/1983 (*)</b>	13%	25%	25%
<b>Constituição Federal de 1988(*)</b>	18%	25% (***)	25%(****)

Fonte: Tribunal de Contas do Estado (SP). *Manual Básico: aplicação no Ensino – novas regras*, 1998, p. 7.

(\*) Base de cálculo: receita de impostos.

(\*\*) Base de cálculo: receita tributária.

(\*\*\*) Algumas Constituições Estaduais fixaram valores acima do mínimo nacional (em geral, 30% ou 35%).

(\*\*\*\*) Algumas Leis Orgânicas Municipais também fixaram valores acima do mínimo nacional (em geral, 30% ou 35%).

Percebemos que houve avanço, naturalmente acompanhando outros avanços de direitos sociais, ao longo de nossa história.

Nosso estudo e nossas análises se baseiam na legislação vigente, e sobre isto observemos o que diz os artigos 211. a 213. da Constituição que regula o financiamento da educação.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

~~§ 1º A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.~~

~~§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.~~

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º - Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º - A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º - Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

~~§ 5º - O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes.~~

§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

§ 2º - As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público.

(CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1988 – incluindo as emendas constitucionais aprovadas até 10 de janeiro de 2006)

O ensino superior brasileiro teve nos últimos anos um crescimento recorde no número de instituições privadas. No período de out/2001 à jul/2003 a média foi de

quase um estabelecimento particular novo a cada dia. Num período anterior, de 1998 a 2001, esta média era de uma nova Faculdade a cada 13,7 dias. Ou seja houve uma espantosa aceleração na expansão de vagas privadas de Ensino Superior Privado. É verdade que neste período (2001 e 2003) o número de instituições públicas também aumentou, de 183 para 208, ou seja, uma a cada 25 dias.

Em outubro de 2001, o MEC informava que existiam 1.392 instituições de educação superior no país, sendo 1.208 privadas (86,8% do total).

Em julho de 2003, também com dados oficiais do MEC, já existiam 1.960 no total, sendo 1.752 particulares (89,4% do total).

Um debate recorrente que gostaríamos de registrar nestas nossas análises sobre o financiamento da educação superior é a questão do acesso ser desigual, quando comparamos os diversos extratos socioeconômicos e os alunos que se matriculam e concluem os cursos superiores. Destacamos, pela forma sintética como que foi elaborada, uma reportagem publicada no Jornal FSP<sup>50</sup>, que nos oferece um breve panorama desta questão:

Toda essa expansão (de escolas particulares, acontecida entre os anos de 2001 e 2003), no entanto, não elevou significativamente o número de alunos de classes mais baixas na universidade. O país também está ainda muito longe da meta estipulada no PNE (Plano Nacional de Educação).

Segundo a Pnad (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) de 2001 do IBGE, apenas 9% dos jovens entre 18 e 24 anos estavam matriculados em um curso superior. Como o PNE (oficial, aprovado em lei) estabelece como meta ter 30% dos jovens dessa faixa etária na universidade até 2010, o ensino superior teria que triplicar de tamanho para, ao menos, chegar perto do objetivo.

---

<sup>50</sup> Assinada pela jornalista Luciana Constantino, Jornal Folha de São Paulo, edição nacional de 03 de agosto de 2003.

Dados do IBGE mostram também que, num país onde apenas 7% da população com mais de 25 anos tem curso superior, os estudantes que chegam a esse nível de ensino são da parcela mais rica. Na universidade pública, seis em cada dez alunos pertencem à camada mais rica, segundo a Pnad de 2001. Ou seja, 59,9% dos alunos têm renda familiar per capita que os coloca entre os 20% mais ricos da população. Nesse grupo, a renda média mensal do trabalhador era de R\$ 1.875.

Uma tabulação feita pelo ex-presidente do IBGE Simon Schwartzman mostra que o elitismo é uma característica de todo o sistema, e não apenas das instituições públicas. Segundo a Pnad de 1999, os 20% mais ricos ocupavam 71% do total de vagas de instituições públicas e privadas. A constatação do elitismo e a necessidade de expansão têm levado universidades públicas e particulares a procurar formas de garantir a entrada e a permanência de estudantes mais pobres. As instituições públicas buscam alternativas para incentivar a inserção de alunos de classes mais baixas, enquanto as privadas discutem formas de reduzir a inadimplência, que chega a 40% em algumas instituições.

Esta síntese, esta reportagem de Luciana Constantino nos dá a dimensão do problema a se enfrentar e das inúmeras metas a se alcançar, mesmo se considerando o PNE aprovado em Lei, que foi considerado ainda acanhado, quando avaliado por entidades respeitadas como, por exemplo, o FNDEP, que havia elaborado durante os debates a respeito, o "PNE Versão Sociedade Brasileira".

Interessante notar que este movimento de crescimento do setor privado de Ensino Superior não é regular, em todas as regiões do país. Sobre isto vejamos o que nos traz Leher (2003):

As mudanças no território brasileiro são reais, colocando em relevo o crescimento desigual nas diversas regiões do país. Excluindo as Regiões do Norte e Nordeste, nos demais estados a maior parte dos estudantes já está matriculada em instituições particulares. Cumpre destacar que no norte e em menor proporção no nordeste (LEHER, 2003, p. 88)

O **Anexo IV**, ao final deste relato de pesquisa, nos oferece numa figura a partir do “mapa do Brasil”, com distribuição de vagas por região, dados que contribuem para a análise desta desigualdade de vagas e matrículas nas diferentes regiões brasileiras.

Leher (2003) nos oferece, ainda, em seu estudo uma síntese dos diversos mecanismos utilizados por “lobbistas” junto ao Congresso, ou mesmo órgãos do Poder Executivo da União:

Utilizando organismos privados, autênticos centros de interesse, os empresários do ensino teceram uma teia de relações com o Estado, por intermédio de seus aliados na Presidência da República, na área econômica, no MEC, no CNE, no setor previdenciário, no ministério da Ciência e Tecnologia e nos partidos da base de sustentação dos governos estaduais e federal. Dessas interconexões, entre empresários e governos, resultaram:

- \*Falta de controle público sobre as mensalidades;
- \*isenções tributárias, inclusive a da contribuição provisória sobre movimentação financeira (CPMF) e do salário-educação (2,5% sobre a folha de pagamento), para todas as instituições “sem fins lucrativos” como, no Rio de Janeiro, a Estácio de Sá, a UniverCidade e a Gama filho;
- \*empréstimos a juros subsidiados, via BNDEs, superando, em dois anos, cinco anos de verbas de Outros Custeios das instituições Federais de Ensino Superior (Ifes);
- \*renúncia de recolhimento previdenciário (permitindo uma “economia” de até 30% da folha de pagamentos); e, ainda,
- \*os repasses diretos de verbas públicas, por meio do crédito educativo e, a partir de 1999, do Fies.

A fragilidade econômica da maioria da população abriu caminho para que o político conservador, benfeitor, oferecesse bolsas com as quais a generosidade dos cofres públicos iria arcar, em troca de apoio eleitoral. Com isso, a bancada da educação privada adquiriu força, visibilidade e eficácia. A verdade é que as bolsas integrais são sempre muito escassas. A filantropia é somente um estratagema para obter as generosas isenções fiscais (LEHER, 2003, pp. 89-90)

Interessante notar que em seus estudos este autor nos revela que mesmo entre os grupos privados que disputam o que chamam de “mercado educacional” existe uma

certa estratificação. Ou seja, algumas instituições maiores e mais bem estruturadas não se alinham com outras menores. Sobre isto Leher (op.cit., p. 90) nos diz que:

Sobressaem os conflitos, contradições e associações entre frações da burguesia dedicadas ao setor de serviços educacionais. Não são pouco importantes as contradições entre os grandes empresários e os médios e pequenos estabelecimentos, isto é entre: a) os proprietários de empresas de ensino que reúnem milhares de estudantes, movimentando cifras imensas, incorporando pequenas e médias organizações, promovendo a falência de outras, em especial por meio do espalhamento de *campi* fora do município e do estado sede, valendo-se de mecanismos de *dumping*, isenções fiscais etc. e b) os donos de empresas familiares, com relativamente poucos alunos e menor poder político-econômico. As recentes denúncias da Associação Nacional das Faculdades Isoladas (ANAFI) são elucidativas. Em nota pública, afirma que o CNE é composto, majoritariamente por lobistas e testas-de-ferro dos grandes empresários e que, para evitar a concorrência de um estado inelástico, em virtude da baixa renda da maioria da população, o referido conselho prejudica as isoladas ou integradas.

São diversos grupos de pressão – entidades corporativas - , como a Federação dos Estabelecimentos Privados de Ensino (Fenen), a Associação das Mantenedoras do Ensino Superior (ABM), a Associação de Mantenedoras de Escolas Católicas (Anamec), o Conselho Nacional de Instituições de Educação Católica (Coniec), a Associação Brasileira de Universidades Comunitárias (Abruc), a Associação Nacional de Universidades Particulares (Anup) e a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenem).

Interessante, ainda, é o que este mesmo autor nos traz, quando se refere ao Banco Mundial recomendando políticas educacionais:

Recentemente, Simon Schwartzman elaborou um estudo para o Banco Mundial que recomenda, para o país, “curso para adquirir uma qualificação para atuar no mercado, sem precisar de um curso tradicional (mais longo)”. O pesquisador concluía, certamente provocando júbilo nos privatistas (e no MEC), que “**é preciso criar bons escolões de nível superior e não grandes centros de pesquisa para todos**”.(SCHWARTZMAN, 2002 apud LEHER, 2003, p.92; grifo nosso)

Da mesma forma que em outras épocas da civilização humana, mais precisamente a partir da idade moderna, cometeram-se erros ao se analisar impactos de certas tecnologias, certas correntes ideológicas ou certos “movimentos da economia”, Leher (2003) nos traz:

A privatização é um processo muito mais profundo do que os estudiosos e sindicalistas previam há duas décadas. Mais do que a cobrança de mensalidades *tout court* (sem mais nada), invade todas as esferas da vida social, esculpindo um renovado território em que também a educação é *fast food*. Há confluência de interesses entre os grupos empresariais e suas entidades, o governo e os organismos internacionais. Em recente matéria, a revista *Exame* (edição 763) calcula o mercado educacional brasileiro em R\$ 90 bilhões/ano. Seguramente, é um mercado – mesmo que perto de esgotado – portentoso (LEHER, 2003, p. 92; parênteses nosso)

Temos observado nos debates em jornais, ou mesmo em seminários que contam com a presença de representantes tanto das Faculdades Privadas quanto das Públicas que, aparentemente há mais coordenação, e maior unidade, entre as lideranças dos defensores das Escolas Particulares do que entre aquelas lideranças que defendem a escola pública. Sobre isto, coaduna-se conosco Leher, (2003, p.93) quando afirma que: “Os empresários atuam conjuntamente quando seus interesses de classe estão em jogo. O mesmo desafio está posto para os defensores da escola pública”. Concluimos, com uma síntese dos dados consolidados em 2003, que nos mostra que, de acordo com dados do INEP/MEC, pela primeira vez na história brasileira registramos mais vagas oferecidas para educação superior (públicas e privadas) do que o número de formandos no Ensino Médio. Vejamos a Tabela 8:

**Tabela 8. Dados (SÍNTESE) referentes à educação superior brasileira, com ano base 2002, consolidados em 2003.**

<b>CONCLUINTES DO ENSINO MÉDIO</b>	<b>CANDIDATOS À EDUCAÇÃO SUPERIOR</b>	<b>NOVAS VAGAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR</b>	<b>INGRESSANTES NA EDUCAÇÃO SUPERIOR</b> (incluindo Ensino à distância)	<b>TOTAL DE CONCLUINTES (PRESENCIAL)</b> (concluiu em 2002)	<b>TOTAL DE MATRÍCULAS (PRESENCIAL)</b>
<b>1.884.874</b>	<b>4.921.737</b>	<b>2.002.588</b>	<b>1.411.208</b>	<b>466.260</b>	<b>3.479.913</b>

Elaborada pelo autor, com dados do Censo do Ensino Superior MEC/INEP, Ano Base 2002

## 5.4 A subcategoria “representação social”

*O sujeito e suas representações,  
sua máscara e seu duplo entram juntos na festa.*  
Henry Lefebvre<sup>51</sup>

A subcategoria “representação social” também compõe nosso conjunto de subcategorias, mas como uma “categoria instrumental” neste trabalho. Isto acontece em vista da necessidade de enunciar qual concepção de representação social estamos adotando para alcançar um dos objetivos desta pesquisa que é, “identificar a representação social dos atores, internos e externos, acerca da ambigüidade público/privado, como categoria de análise, e dos determinantes que implicam na construção de sua “representação” acerca da classificação destas escolas quanto a esta categoria”.

Para tanto, recorreremos aos estudos realizados por Jodelet (1984, p. 469) que nos indica ser a representação social “um fenômeno múltiplo por que se observam e estudam os variados níveis de complexidade individuais e coletivos, psicológicos e sociais”

Esclarece a autora, que o conceito de representação social é herdado da sociologia, mas as linhas principais da sua teoria ancoram-se na psicologia social. Jodelet propõe-nos a seguinte definição <sup>52</sup>:

El concepto de representación social designa uma forma de conocimiento específico, el saber de sentido comum, cuyos contenidos manifiestan la operación de procesos generativos y funcionales

---

<sup>51</sup> In: Martins (1996, p.87)

<sup>52</sup> Optamos por manter o texto no seu idioma original.

socialmente caracterizados. Em sentido más amplio, designa uma forma de pensamento social.

Las representaciones sociales constituyen modalidades de pensamiento práctico orientados hacia la comunicación, la comprensión y el dominio del entorno social, material e ideal. Em tanto que tales, presentan características específicas a nivel de organización de los contenidos, las operaciones mentales y la lógica.

La caracterización social de los contenidos o de los procesos de representación há de referirse a las condiciones y a los contextos em los que surgen las representaciones, a las comunicaciones mediante las que circulan y a las funciones a las que sirven dentro de la interacción com el mundo y los demás (1984, pp. 474-475).

Portanto, a noção de representação social como fenômeno representativo, conforme afirma Jodelet (1984, p. 470), implica na nossa compreensão de que “os sujeitos compreendem e interpretam, de maneiras diferentes a situação em que se encontram”. Sendo assim, as representações sociais que os sujeitos realizam sobre um dado fenômeno expressam o conjunto de crenças, valores, opções políticas, percepção ideológica e bagagem cultural do seu contexto concreto, além dos seus vínculos de pertencimento com determinados grupos sociais e que definem suas opiniões e atitudes.

Apoiamo-nos nas contribuições teóricas de Jodelet (1984, p. 470) acerca da representação social enquanto fenômeno representativo, e estabelecemos os parâmetros para análise dos dados coletados, por meio das entrevistas realizadas com diferentes sujeitos que expressaram suas compreensões sobre o objeto desta pesquisa.

Lembramos que neste estudo não estamos preocupados com o aprofundamento de alguns conceitos complexos, como este de “representação social”, no entanto, não podemos deixar de registrar uma reflexão sobre esta categoria; desde sempre a discussão recorrente sobre a “existência da verdade” na filosofia gerou e ainda gera muitas polêmicas.

Então acreditamos que “certas verdades” produzem representações individuais muito semelhantes, senão iguais. Tomemos um exemplo bem cotidiano para clarearmos o conceito. Diante do seguinte fato: “a chuva está molhando a grama”. Um grupo de pessoas que esteja observando o fato provavelmente fará, constituirá, uma “representação” muito semelhante, senão igual, deste fato. Ou seja, as “representações” de cada pessoa desse grupo, quando analisadas e tomadas individualmente e comparadas a outras quaisquer do grupo, provavelmente serão muito semelhantes ou iguais, como já dissemos.

No entanto, nas ciências sociais em acontecimentos mais subjetivos ou controversos, temos como certo que as “representações sociais” de cada indivíduo serão únicas. Serão diferentes das demais representações “construídas” pelos outros indivíduos, ainda que mais ou menos próximas, dependendo do fato em questão.

Para, ainda que de modo superficial, apresentarmos alguns conceitos de Henri Lefebvre sobre “representação social”, que entendemos serem didáticos e compatíveis com os de Jodelet (1984), destacamos abaixo alguns trechos que contribuem para esclarecer como estamos tomando e considerando esta categoria de análise.

Vejamos alguns trechos que abordam, então, o pensamento de Lefebvre, que nos é apresentado por Lutfi (1996, pp. 88-89):

(...) as representações, como mediações, se constroem como objeto do conhecimento, porque Lefebvre reconhece-lhes a força, naquilo que impedem e no que permitem, o *possível*. Seus estudos sobre as representações procuram desvendar e entender esse processo (...) Pela linguagem poética, em *L'Attente*, mostra-nos, talvez melhor do que qualquer tratado teórico, como o que se representa está presente e ausente, ao mesmo tempo, na representação. Presença e ausência não se excluem mas, ao contrário, uma é mediada pela outra, uma supõe a outra.

A presença da mulher amada está inteira em sua ausência:

*Tanto tempo te esperei*  
*Tanto que pensei ter-te esquecido*  
*Tantas vezes vim sentar-me*  
*Em um lugar comum à memória e ao sonho*  
*Então entras, vejo-te*  
*(...)*  
*E meu coração fala-me com voz estrangeira*  
*(...)*  
*Ele diz-me que passas*  
*(...)*  
*Permaneço aqui neste lugar da ausência*  
*(...) perdido.*

De acordo com Lefebvre, as representações são estas “idéias acabadas” ou “a maneira de ver e de interpretar”, ou ainda, até uma “forma de conhecimento” (Lutfi, 1996).

Segundo este autor, as representações não são falsas nem verdadeiras; existem no pensamento de cada ser humano. A questão da “representação social”, no estudo de nosso problema, importa na medida de como esta representação é ou pode ser construída. Existe a possibilidade de que estas representações sejam “produzidas” com alguma intencionalidade, mais ou menos explícita. E, algumas, que mesmo anunciadas não passam de “não-representação”. Outras nos chegam vindas de gerações passadas – arquétipos e mitos. Algumas representações distanciam-se tanto

do “vivido”, que chegam a manipular o “vivido”. Vejamos o que nos traz Lutfi (op. cit., pp.89-90), citando Lefebvre:

(...) Lefebvre investiga a importância e o lugar das representações na sociedade contemporânea e mostra como não são nem falsas nem verdadeiras por vocação ou por essência, (...). O estudo das representações destina-se a entender o processo pelo qual a força do representado se esvai, suplantada por seu representante por meio da representação, e como essa representação distancia-se do *vivido* e se multiplica, manipulando o *vivido*. As representações interpretam e, ao mesmo tempo, interferem na prática social, fazem parte da vida e dela só se distinguem pela análise. No processo de representação de um fenômeno físico, como os índices pluviométricos de uma região por um gráfico ou uma curva, é fácil distinguir a representação do representado. No caso de representação de fatos sociais, entretanto, com frequência a relação representação-representado torna-se ambígua. Um bom exemplo é a paternidade, uma representação valorizada e perpetuada em nossa sociedade sem que, de modo geral, se indague sobre o que na verdade ela representa, sendo até vivida como não-representação. Lefebvre encontra, em sua pesquisa, distintas genealogias de representações contemporâneas, assim “entre as representações umas são engendradas pelas relações e pelo modo de produção e se põem a serviço de ambos, elaborando-se em ideologia e cientificidade. Outras vêm de mais longe, do mais profundo, de sociedades anteriores, de mitologias, de religiões. Bastante modificadas, tendo perdido na aurora dos tempos modernos o caráter profundo dos arquétipos simbólicos ao se tornarem representações, servem para dissimular, simulando outra coisa. Estão em todas as mentes”.

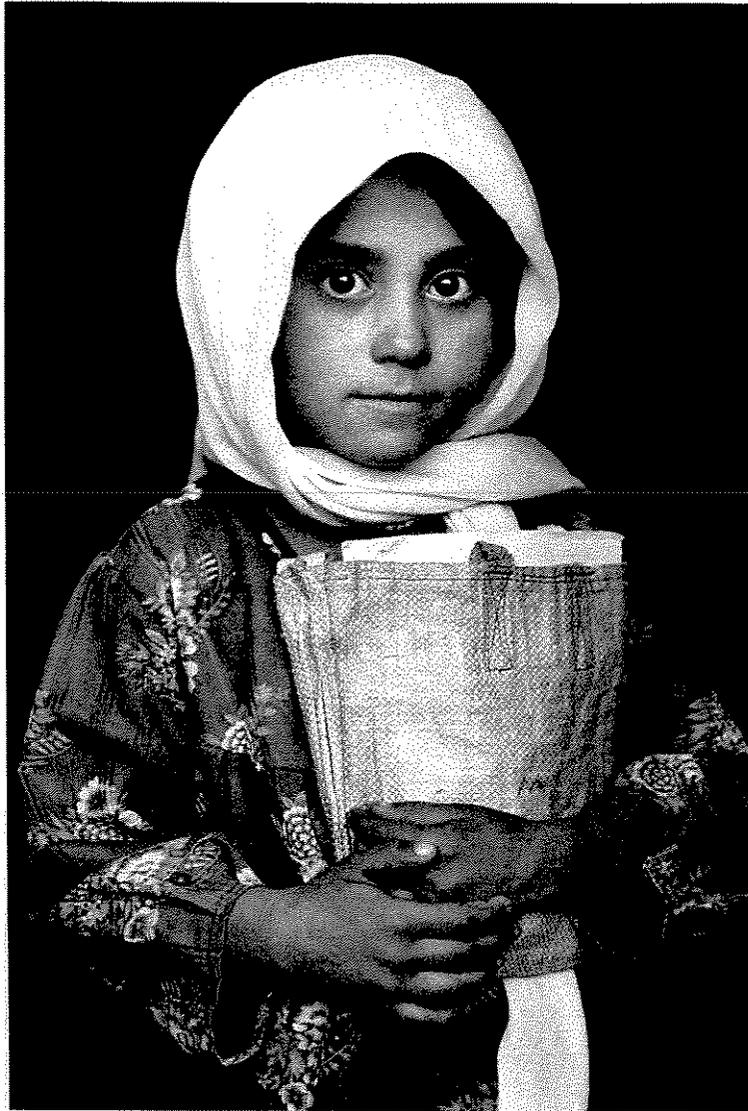
Acreditamos que uma breve concepção de “representação” a partir de Marx deva fazer parte deste trabalho. Estes trechos que separamos, a seguir, de Lutfi et. al (1996), ainda sob o ponto de vista das análises de Henri Lefebvre, buscando sintetizar a visão de Marx sobre representação podem dar conta desta tarefa. Concluindo esta nossa breve introdução a essa subcategoria, analisemos os trechos selecionados para compreender sob o ponto de vista do pensamento marxista ortodoxo o que seria, então, a “representação”:

Lefebvre continua seu percurso, discutindo o conceito em Marx. Considera, em primeiro lugar, o próprio termo *representação*. Em seus trabalhos Marx não esclarece nem precisa muito bem as palavras alemãs “Vorstellung” e “Darstellung”, de difícil tradução pelas várias nuances de significado: concepção, representação, apresentação. Essa aparente falta de rigor torna-se maior à medida que Marx vai deixando de falar em representação, substituindo esse conceito pelo de *Ideologie*, sem explicitar os motivos da mudança e nem as relações entre as duas noções. O termo “ideologia”, em sua origem, significa estudo das idéias. É usado por Marx com conotação negativa. Marx ataca as ideologias como mentiras, mentiras de classe, e propõe a superação pela verdade revolucionária. As ideologias como produto ao mesmo tempo da interpretação dos homens e da divisão social do trabalho, têm uma base real na sociedade, mas, ao mutilar e deformar a prática social, são usadas maliciosamente, politicamente. Em muitos momentos de sua análise da sociedade capitalista, entretanto, Marx usa a noção de representação – *Vorstellung*. Mostra-nos como essa sociedade e constrói sobre uma representação quantitativa do trabalho concreto, possibilitando sua forma específica de exploração. A força das representações vem do fato de estas dissimularem sua base social. Com o trabalho industrial nasce a representação quantitativa do trabalho, nasce sua medida pelo *tempo de trabalho*. A quantificação abstrata do trabalho pelo *tempo de trabalho* é redutora em relação à atividade concreta do trabalhador. A medida do trabalho pressupõe o relógio e a hora. Entretanto, “a medida do trabalho não é o trabalho, assim como a medida do tempo não é o tempo (...). A medida do trabalho é a representação do trabalho. O suporte dessa representação é o relógio. O relógio permitiu a produção e o salário generalizado, permitiu o desenvolvimento do capitalismo e seu adágio ‘tempo é dinheiro’” (...) Para Marx a mentira ideológica ou falsidade de uma representação pode ser descoberta e destruída, em primeiro lugar pela teoria e depois pela prática revolucionária (Lutfi, 1996, pp. 91-92)

Nesta breve apresentação sobre a categoria “representação social” queremos esclarecer ao leitor que a “verdade” de cada um é exatamente a “representação” que cada um tem de um fato ou de uma idéia que lhe é apresentada. Sobre o ponto de vista marxista esta representação pode ser uma das “ferramentas de manipulação”.

Um dos objetivos, neste nosso estudo é conhecer a “representação” que os atores internos fazem do problema analisado e da categoria “público/privado”. Como Marx nos sugere, se um dos caminhos, caso haja intencionalidade em se deturpar um fato por uma “falsa representação do fato”, é a partir da teoria, então, que proponhamos “colocar luz” no problema e desenvolver e disseminar esta pretensa teoria que o elucide.

Sobre isto, concordamos com Marx, e este esclarecimento do problema que nos propomos a elucidar, a “construção da teoria” é até um dos objetivos, ainda que ambicioso, desta pesquisa.



Sebastião Saigado

## Capítulo 6



## Capítulo 6. O Estudo de Caso: buscando a representação dos atores

Este capítulo é resultado da análise dos depoimentos gravados e transcritos dos sujeitos informantes e visou captar a representação social, acerca da categoria central “público e privado”, além da percepção desses depoentes quanto às categorias “participação na gestão institucional” e “financiamento da educação e recursos públicos”. Foram cerca de oito horas de gravação, que transcritas resultaram em 141 laudas.

Organizamos neste trabalho a apresentação dos fragmentos dos depoimentos da seguinte forma, apresentada na Tabela 9.:

**Tabela 9 - Quadro resumo, elaborado pelo autor, que orienta como se deu a organização das falas dos depoentes segundo “Análise de Conteúdo-Modalidade Temática” (Bardin, 1977)**

		Categorias de Sujeitos Depoentes				
		Dirigentes	Alunos	Professores	Funcionários	Cidadãos Externos <sup>53</sup>
Categorias de Análise	Público/Privado	Item 6.1.1	Item 6.2.1	Item 6.3.1	Item 6.4.1	Item 6.5.1
	Participação na gestão institucional	Item 6.1.2	Item 6.2.2	Item 6.3.2	Item 6.4.2	Item 6.5.2
	Financiamento da educação e recursos públicos	Item 6.1.3	Item 6.2.3	Item 6.3.3	Item 6.4.3	Item 6.5.3

Elaborado pelo autor da pesquisa

<sup>53</sup> Nota do autor: “cidadão externo” é o nome de “categoria de depoente” que atribuímos aos depoentes que atendem aos quesitos de “amostra” intencional, mas não estão atualmente no interior das escolas, em qualquer categoria. No entanto, ainda mantêm algum vínculo ou já mantiveram no passado, ou seja, conhecem as Escolas estudadas.

Entendemos ser necessário explicitar para o leitor desta dissertação a qualificação dos depoentes, nesta Tabela 10. abaixo mantendo, naturalmente, o seu anonimato por conta de questões polêmicas que nosso tema suscita, acerca de políticas públicas e política institucional.

Sobre esta qualificação, e como já anunciamos anteriormente que se tratava de uma “amostra” intencional de sujeitos, esclarecemos que os critérios para a escolha dos depoentes foram basicamente as seguintes:

- ter um bom grau de instrução escolar e discernimento;
- preferencialmente ter cursado ou estar cursando Graduação do Ensino Superior;
- ter uma estreita relação com a escola estudada, ou seja, ter ali estudado ou estar trabalhando na Instituição há algum tempo;
- preferencialmente – mas não obrigatório - ter tido alguma experiência assistindo ou participando de algum Colegiado da Escola, como membro representante;
- disponibilidade e possibilidades de compatibilidade de agendas

Apresentaremos a seguir a Tabela 10., com a lista destes depoentes e suas qualificações, de forma sintética.

**Tabela 10 – Lista dos depoentes com suas qualificações (síntese)**

<b>Depoente (Pseudônimo)</b>	<b>Cidade</b>	<b>Escola</b>	<b>Qualificação e outras informações</b>
Dirigente 1	A	A	Dirigente da Escola A, onde está há mais de 20 anos; estudou na Escola A
Dirigente 2	A	A	Assessor de um dos dirigentes da Escola A; economista
Dirigente 3	B	B	Dirigente da Escola B, onde está há mais de 20 anos
Dirigente 4	B	B	Assessor de um dos dirigentes da Escola B, onde está desde a sua criação
Aluno 1	A	A	Aluno do terceiro semestre de Direito
Aluno 2	A	A	Aluno do quarto ano de Bacharelado em Química
Aluno 3	A	A	Dirigente de Movimento Estudantil; concluindo o curso de Publicidade
Aluno 4	B	B	Participou do Movimento Estudantil; vereador do PT, na cidade B; cursa o último semestre de Direito;
Professor 1	A	A	Graduado em História pela Escola A; leciona disciplinas voltadas para a área “Teoria do Estado”
Professor 2	B	B	Formado pela Escola B; é um dos dirigentes da Associação dos Professores do Ensino Superior da Escola B
Funcionário 1	B	B	Funcionário da Biblioteca; formado na UFSC
Funcionário 2	B	B	Funcionário da Biblioteca, formado na PUC – Campinas, SP
Cidadão Externo 1	A	-	Secretário de Educação de “partido conservador” que assumiu a prefeitura em 2005
Cidadão Externo 2	A	-	Vereador do PT; longa história de participação em Movimentos Sociais
Cidadão Externo 3	B	-	Ex-aluno de História da Escola B; funcionário da prefeitura da cidade B
Cidadão Externo 4	B	-	Morador da cidade; militante socialista; assessor graduado em cargo de confiança na Câmara Municipal
Cidadão Externo 5	A	-	Vereador de partido conservador; graduado e pós-graduado na Escola A

Elaborada pelo autor, substituindo os nomes verdadeiros por pseudônimos

## 6.1 Fala dos “dirigentes”

### 6.1.1 Depoimentos da categoria de depoentes: “Dirigentes”, referente à categoria de análise “Público/Privado”

*(...) nós temos uma origem pública, temos uma liberdade de administrar de uma maneira privada, sem esquecer o município, sem esquecer a nossa origem. Porque, na verdade, hoje nós cooperamos com o município, muito mais do que ele financeiramente coopera conosco (Dirigente 3)*

*(...) ela se transformou numa Fundação Pública de Direito Privado. Ela retornou, ela estava sob o guarda-chuva do município, mas era uma Fundação Pública de Direito Privado, e o grande divisor das águas foi justamente, a partir de 1990, quando passou a se discutir a possibilidade, do ponto de vista de algum jurista da época, de existir uma Fundação Pública de direito privado. Era entendido que Fundação Pública só podia ser de Direito Público, e de direito privado não podia (Dirigente 2)*

*A (escola B) tem uma visão privada. Ela é uma Fundação Pública de Direito Privado. E o vínculo dela com o município é um vínculo meramente inicial, lá da criação, da gene, (...) (Dirigente 2)*

*(...) nós nos classificamos como uma escola filantrópica, mas na linha comunitária (Dirigente 3)*

*A Instituição Pública tem que estar além da preocupação de oferecer seus serviços de ensino, pesquisa e extensão com qualidade. Ela tem que atender de forma muito mais aberta, muito mais transparente em relação às Instituições Privadas, as demandas sociais da sociedade. Então, eu acho que é a Instituição Pública tem mais deveres que as particulares, mesmo porque, os recursos que ela disponibiliza vêm através de mensalidades, como é o nosso caso. Nós somos Instituições Públicas (Dirigente 1)*

*Isso parece compreensivo para as autoridades em geral, (...) (Dirigente 1)*

*Entendemos que isso cabe ao governo federal, a grande responsabilidade pela manutenção da educação superior no país. Nós pleiteamos, e um dia esperamos que consigamos ser vencedores de*

*uma bela luta, no sentido de transformar numa Universidade Pública, (...) (Dirigente 1)*

*(...) uma escola como a nossa, que é regida completamente pelas regras do serviço público. Nossa escola não tem déficit, não tem dívidas não administráveis, e tem um patrimônio fantástico construído com o esforço da comunidade. Poderia, então, se transformar num patrimônio público federal, absorvendo os cursos e dessa forma ir incrementando o desenvolvimento sobre tudo, da pesquisa e extensão em nossa região (Dirigente 1)*

*(...) os recursos têm que ser gerenciados de forma absolutamente transparente e de forma pública (Dirigente 1)*

*(...) ela foi sempre vista pela sociedade como uma Instituição Pública mesmo, antes desse caráter público de direito. Sempre ficou claro para a sociedade que a (escola A) não tem dono, diferente das outras instituições (Dirigente 2)*

*(...) os alunos, a grande maioria, não defende a federalização. Defende a gratuidade e aí não importa se é federal, estadual, municipal ou internacional, não. Importa se é gratuito e não vai mais pagar para estudar aí (Dirigente 2)*

*(...) a (escola A) é uma Instituição Pública, se comparada com uma Federal, por exemplo, ou mesmo a um outro órgão municipal aqui, ela é exemplar. É um exemplo de órgão público, porém, não tem condições de fazer o mesmo custo, o mesmo preço, que suas concorrentes, por razões óbvias. Não preciso explicar para ti. Então, nós temos a dificuldade. E a nossa preocupação é, por exemplo, a (maior Faculdade Particular da região) que é maior do que nós, e cujo dono é um dos ex-reitores dessa casa. Sendo que agora, ela conseguiu a sua transformação em Centro Universitário (Dirigente 2)*

*(...) quando ele se elegeu reitor em 1986, um dos motes da campanha dele (...) (havia) no programa de seu governo, a federalização da (escola A) (Dirigente 2)*

*Mas, essa bandeira estava mesmo caída e foi o reitor que levantou essa bandeira. Numa entrevista com o jornal de Santa Catarina, no final de 2002, é que botou de novo na mesa a bandeira da federalização, e ainda recebe algumas críticas do DCE por participar de algumas organizações (Dirigente 2)*

*(...) há um grupo que entende que a (escola A) deva ser privatizada. Não quer dizer ser vendida para um grupo internacional não, mas se transformar numa Fundação de Direito Privado, uma Fundação Privada efetivamente, como outra qualquer e que seja autônoma do município. O que eu, pessoalmente, acho um equívoco. Mas, transformar numa Fundação que seja, digamos, privatizada e por força disso não precisar mais ter plano de carreira (estatutário), não precisa. Poderá demitir quando for necessário, essa coisa assim. Então, a (escola A) vive um momento em que vai colocar a sua história de 40 anos à prova. Dia dois... Bom, é complexo. E te confesso que eu não saberia o que se dará no futuro. (Dirigente 2)*

### **6.1.2 Depoimentos da categoria de depoentes: “Dirigentes”, referente à categoria de análise “Participação na gestão institucional”**

*Nessa universidade tinha antes uma lista tríplice. E, a partir de uma mudança em nosso estatuto, nós conseguimos com que a escolha seja interna, e o poder público municipal apenas nomeia o reitor, que é eleito internamente (Dirigente 1)*

*(...) o nosso conselho dos vários níveis tem representação dos estudantes, da comunidade externa, da comunidade docente, ou seja, acata todos os princípios que rege a administração pública (Dirigente 1)*

*(...) os alunos, a grande maioria, não defende a federalização. Defende a gratuidade e aí não importa se é federal, estadual, municipal ou internacional, não. Importa se é gratuito e não vai mais pagar para estudar aí (Dirigente 2)*

*Na (escola A), nesse particular, nós temos que, de certa forma reconhecer, de que sempre houve um clima de envolvimento do servidor da universidade com as grandes questões da universidade. Isso é histórico. Claro que há uma certa tendência para acomodação, também há o dispositivo da estabilidade, que pode favorecer e incentivar a alienação. Mas, nós temos um modelo de participação. Nós temos percebido um envolvimento relativamente grande de servidores, mesmo na área técnica administrativa, é mais representativa do que os seguimentos docentes. Porque, docente como nós somos, onde a maior parte é horista (aulista – professor remunerado por aulas dadas sem compromisso com pesquisa ou extensão) e como tal, o compromisso é com a aula, não é com o dia-a-dia da universidade. O técnico-administrativo é um ser que vive na universidade, então, ele consegue acompanhar mais de perto as*

*aguras, as dificuldades, e até mesmo as benesses ou as virtudes de uma universidade como a nossa (Dirigente 1)*

*(...) eu diria que não teríamos muitas diferenças. Temos na forma, na gestão, uma Instituição Pública, (...) Primeiro, a transparência administrativa e a democracia (Dirigente 1)*

*A (escola A) foi a primeira universidade do Brasil que considerou em seus estatutos a eleição direta para reitor. Aqui não há consulta prévia, como tem em algumas universidades, fazem uma lista de não sei o que. Aqui não tem isso. Aqui o reitor é eleito através do voto. E, infelizmente, do meu ponto de vista, é aquela forma: 70% para os docentes e 30% restantes divididos, 15% para os alunos e 15% para os funcionários (de acordo com a LDB) (Dirigente 2)*

*(...) em torno de 30% se dedicam especificamente, estão vestindo a camisa, há muitos bons pesquisadores, principalmente nas áreas de Oceanografia, etc (Dirigente 3)*

*Eles faziam uma votação e aí inventavam uma lista tríplice, de mentirinha, que era encabeçada pelo mais votado evidentemente, e mandavam para o prefeito, pois é o prefeito que nomeia o reitor e o presidente. Historicamente, isso é um acordo, em que o prefeito, mesmo na época da lista tríplice, não discutia a lista que chegava até ele (nomeava o mais votado).. (Dirigente 2)*

*(...) evidentemente, fez surgir, hoje na universidade, uma nova esquerda, uma esquerda um pouco mais radicalizada, etc, etc. Como ocorre no Brasil, hoje (Dirigente 2)*

*Existe até alguns... vamos dizer assim... um acerto de cavaleiros, de que os três nomes que são apontados como reitor, para que a prefeitura e o prefeito escolham, o nome mais votado (Dirigente 4)*

### **6.1.3 Depoimentos da categoria de depoentes: “Dirigentes”, referente à categoria de análise “Financiamento da educação e recursos públicos”**

*Tem relação com o dinheiro, enfim com o preço, e aí nós estamos caminhando para a mediocrização, quer dizer, a discussão é o preço e isso é terrível! (Dirigente 2)*

*Daqui a pouco, nós vamos ver, aqui no Brasil, um grupo de internacionais grandiosos movimentando o ensino superior.. (Dirigente 2)*

*O importante é saber se a (escola A) e as Fundações Públicas vão conseguir sobreviver mais algum tempo (Dirigente 2)*

*No meu entendimento, a (escola A) é uma anomalia que caminha para a extinção. E tem mais, nós, nas atuais circunstâncias, teremos dificuldade de sobrevivência. E eu sou muito sincero contigo. Porque? Porque, até 1997, 1998, nós tínhamos o monopólio do ensino superior do (da região). Tínhamos o monopólio, não havia outra Instituição de Ensino Superior, mas agora há muitas instituições meramente privadas, mercantilistas, mercantilistas mesmo, e essas instituições mercantilistas não têm o custo que nós temos. Porque? Porque nós somos públicos, temos um plano de carreira docente (Dirigente 2)*

*(...) a tendência é de que as Fundações Públicas se privatizem no seu modelo de gestão, de visão e até de fazer marketing. Nós nunca precisamos fazer propaganda, aqui na (escola A), marketing. Faça (escola A) (dizia o povo), porque, não sei. Apenas mandavam avisar que no dia tal iria ter vestibular (Como) a Universidade Federal faz hoje... Nós temos que gastar um milhão e meio de reais por ano do nosso orçamento para fazer marketing, para vender a (escola A), para vender... E isso, as outras (públicas municipais) têm que fazer, ou seja, isso é um exemplo claro de que é um fenômeno dos últimos 4 ou 5 anos, de que nós temos que adaptar a gestão da coisa pública, para poder concorrer com a privada (Dirigente 2)*

*(...) nós funcionávamos (no início) em escolas municipais daqui, duas ou três escolas, que emprestavam as salas. Bom, este terreno que foi doado pela municipalidade, esse terreno todo aqui em que nós nos encontramos; quer dizer, não todo, porque depois a (escola A) foi comprando mais alguns pedaços (...) essa área principal aqui, que muita gente chama de principal do campus da (escola A), foi doada pelo município. Os primeiros prédios foram três. Os primeiros prédios*

*foram construídos através de uma rifa (de automóveis, organizada por políticos da cidade) (Dirigente 2)*

*(...) os municípios não podem sustentar uma universidade como a nossa, por exemplo, nem como as demais. Hoje, o orçamento da nossa universidade é quase a metade do orçamento do município (Dirigente 1)*

*(...) temos que ter uma via de duas mãos, com o poder público, evidentemente. Nós temos condições de ofertar serviços para o poder público, até com vantagens, do ponto de vista do custo financeiro. Por outro lado, também o poder público pode auxiliar a universidade, pagando por esses serviços (...) (Dirigente 1)*

*(...) o poder público pode dar uma contribuição para o custeio de uma parte da universidade, ou através de um financiamento de bolsas (...) a classe política (...). Não tem uma visão no sentido de fortalecer as entidades, (...) (Dirigente 1)*

*(...) nós temos alguns convênios grandes com empresas e outros órgãos públicos para prestação de serviço na área de Pesquisa Aplicada, etc. Nós estamos vendendo alguns produtos nossos, algumas pesquisas (Dirigente 2)*

*Bom, de lá para cá, a (escola A) se expandiu financeiramente sozinha, recursos próprios e etc. E não havia repasse de recursos municipais a não ser eventualmente, pontual, para alguma prestação de serviço, para algum projeto específico, seja extensão de pesquisa, etc (Dirigente 2)*

*(...) ela só é uma Fundação Pública de Direito Público se ela tiver seu financiamento totalmente público. Por isso, que no meu entendimento a Fundação Pública de Direito Municipal é uma anomalia, é uma discrepância. Porque? Porque o município não tem como financiar, ou seja, uma coisa só é efetivamente pública na medida que ela tem financiamento público. E nós não temos financiamento público. Nós temos financiamento quase que só privado (Dirigente 2)*

*Esse artigo 107 (Lei Orgânica Municipal) dizia que 10% do que o município investiria em educação deveria ser destinada à (escola A). Portanto 2,5% (10% de 25%) do seu orçamento. E de lá para cá, historicamente, os prefeitos sistematicamente cumprem, mas de uma forma parcial, hoje. Isto significaria hoje, em dinheiro, um pequeno*

*pedaço de nosso orçamento. Mas como o próprio dispositivo da lei diz que esse dinheiro iria todo para bolsas para alunos carentes de origem familiar da (cidade A) (...). Estaria hoje, mensalmente, (este valor) em cerca de 250 mil reais. Nosso orçamento mensal é de sete milhões, mas para os alunos... Eu digo, 250 mil reais significaria que eu conseguiria dar mil bolsas de 250 reais. Historicamente, os prefeitos cumpriram isto pela metade. Mas, desgraçadamente, o prefeito atual (cujo partido é considerado de esquerda) foi o que menos cumpriu, ou seja, não pagou nada, absolutamente, literalmente, nada (de 2000 a 2003). Então, estamos em ano eleitoral (eleições municipais de 2004) e nesse ano é um dos temas mais interessantes e palpantes do debate, inclusive na disputa sucessória aí (Dirigente 2)*

*(...) na prática, a prefeitura da (Cidade A), e isso é histórico, não tem nenhum relacionamento financeiro, nenhum relacionamento de envolvimento com a universidade. Tratam a universidade como a parte municipal, sim. Mas, mais para a parte que tem autonomia administrativa financeira, verdade, evidentemente. Como a própria lei diz, uma vez por ano nós fazemos o nosso orçamento, anexamos ao do município, a Câmara aprova sem nenhuma discussão (Dirigente 2)*

*Nós arrecadamos algum dinheiro através da nossa rede de TV. A televisão consegue gerar alguma receita. Nós conseguimos também, nós fazemos muitos concursos públicos para os municípios aqui da região. Então, a universidade (escola A) tem uma chancela de credibilidade, neutralidade. Isso nos gera alguma receita interessante. Esses concursos grandes que nós fazemos por aí. Mas, eu acredito que a receita dos alunos, hoje, deve representar em torno de 75% de nosso custeio total, (...) (Dirigente 2)*

*(...) depende da nossa organização, depende... vamos dizer assim... do que nós fizemos de convênio, para que nós conseguirmos nos manter. Porque, nós não contamos com o dinheiro do Município, não contamos, na verdade. Hoje, ela se torna necessária, se administrada assim, a não ser que fosse uma federal... que é diferente... uma federal (...) se preocupa com a pesquisa, se preocupa com a extensão, mas ela tem o recurso garantido (Dirigente 3)*

*Praticamente 98% (a parte da receita da Escola B, que vem de mensalidades) (Dirigente 3)*

*(...) as universidades praticamente vivem das mensalidades dos alunos, é uma prática muito perversa (Dirigente 4)*

*É, e as mensalidades ficam realmente abusivas (...) (Dirigente 4)*

*(...) nós ainda viveremos o crescimento desenfreado de Faculdades Privadas, em tese, cada vez mais mercantilistas (Seu) nível de qualificação é cada vez mais baixo, (...) (Dirigente 2)*

## **6.2 Fala dos alunos**

### **6.2.1 Depoimentos da categoria de depoentes: “Alunos”, referente à categoria de análise “Público/Privado”**

*Na verdade a (escola A) é pública, mas é paga. Ela é pública porque não pertence um conjunto de pessoas particulares. Ela é do governo, mas é paga. Tem até projetos para a federalização. Eles falam muito disso, mas eu acredito que antes de dez anos não sai. Isso é difícil. É pública, mas é paga (Aluno 1)*

*(...) eu entendo como público aquilo que é patrimônio do povo, do poder público. E, privado, aquilo construído pela iniciativa privada com recursos próprios (Aluno 4)*

*A Constituição nem prevê esse tipo (de coisa). Já ouvi alguém chamar de “monstrinho jurídico”, essa coisa de Fundação Pública de direito privado, se isso pode ou não pode. Eu tenho pareceres de professores de Direito Administrativo, que dizem que isso não existe (...) (Aluno 4)*

*A possibilidade (de privatização) com certeza existe. E isso é o que mais nos preocupa, a mim particularmente (Aluno 4)*

*A parte dos professores, a integração para falar com a comunidade é bastante grande (...) A integração dos professores é bem parecida com o que a gente teve contato lá no Rio, na rede pública (Aluno 2)*

*A gente tem que federalizar a universidade, até porque ela já tem esse caráter público, já tem um regime de trabalhadores de Instituição Pública, regime licitatório (...) (Aluno 3)*

*(...) Escola Pública é uma escola não paga, onde tu vai ter um ensino de qualidade, gratuito, oferecido pelo Estado. É um direito do cidadão e um dever do Estado que isso aconteça (Aluno 3)*

*E a (escola B) é pública, uma fundação de direito público, aliás, Fundação Pública, apesar do direito privado. E ela é um patrimônio da (cidade B). O terreno no qual ela foi construída, são terrenos cedidos pelo município (Aluno 4)*

### **6.2.2 Depoimentos da categoria de depoentes: “Alunos”, referente à categoria de análise “Participação na gestão institucional”**

*Ninguém mais vive a universidade, as pessoas deveriam viver a universidade como se fosse a sua segunda casa. Afinal, durante quatro ou cinco anos é onde se passa a maior parte do tempo, mais até do que em casa. Às vezes então, eu acho que falta respirar um pouco pela universidade (...) (Aluno 3)*

*São dois conselhos aqui: o Conselho de Administração Superior da Fundação e o Conselho Curador que é fiscalizador no caso das contas. A prefeitura municipal tem um representante em cada um. Os acadêmicos, no conselho de administração, tem um representante também. Mas, se não me engano, é um representante no conselho curador. Então, eu penso que isso é muito pequeno, está desproporcional, visto que, como coloquei na última instância, quem responde é a prefeitura. Então, ela deveria ter uma participação aí, um pouco maior (...) (Aluno 4)*

*Na verdade, a gente tem um comitê pró-federalização aqui na universidade. Esse comitê está se estruturando agora (Aluno 3)*

*(...) às vezes a decisão de um presidente da fundação que tenha esse excesso de poder, pode prejudicar até a cidade inteira (Aluno 4)*

*Eu não me intero muito bem nisso, mas pelo que eu vejo, existe a representação dos alunos, a parte dos professores (...) (Aluno 1)*

### **6.2.3 Depoimentos da categoria de depoentes: “Alunos”, referente à categoria de análise “Financiamento da educação e recursos públicos”**

*(...) uma universidade que pregue pelo lado social, como eles tanto pregam por aí, deveria, sim, ter como prioridade a subjetividade e não que todo caso é o mesmo caso (Aluno 3)*

*(...) a parte pública tem gerado lucros importantíssimos para o município. Sendo assim, eu acho que não é diferente na questão da universidade (Aluno 4)*

*(...) para mim isso não é ir claro nessa questão paga, mas e aí, a prefeitura, é pública, mas paga também, não sei não estou super interada nisso (Aluno 1)*

*A (escola A) não foi contemplada com o Pró-uni por ela ser pública. Então, assim a gente acabou se dando mal nessa história de reforma universitária. E a gente só ficou com a parte ruim, pois a parte boa que seriam os recursos oriundos do Estado para a universidade, não apareceu. (Aluno 3)*

*Para mim parece uma Escola Particular, a gente tem que pagar mensalidade. Existe essa discussão desde que a gente entra na Fundação. Ela se mantém, em parte, com as mensalidades (Aluno 2)*

*(...) quem responde pela (escola B) é o prefeito municipal. E, hoje, por mais que ela tenha essa liberdade administrativa, na realidade, ela é uma fundação ainda ligada ao poder público municipal. Apesar de cobrar mensalidade, de ter esse lado de direito privado que ele outorga, por exemplo, a cobrança de mensalidade apesar da fundação não ter fins lucrativos (Aluno 4)*

*A gente paga os créditos. São os créditos que aumentam todo semestre. A gente paga em torno de R\$560,00 (bacharelado em química), assim, na média (Aluno 2)*

*(...) quem não paga não fica mais na universidade (...) Lança-se no começo um período de negociação, até porque não é uma negociação, é uma regulamentação da dívida. Eles nem chamam mais de parcelamento, já que eles não negociam. Aqui a gente só está regulamentando débito. Então, ou se enquadra no edital ou fica fora da universidade (Aluno 3)*

*(...) chega a 25% a inadimplência e são de pessoas assim, os que têm dificuldade mesmo conseguem se manter em dia com as mensalidades, ainda que com sacrifício, "tirando leite da pedra" (Aluno 3)*

## 6.3 Fala dos professores

### 6.3.1 Depoimentos da categoria de depoentes: “Professores”, referente à categoria de análise “Público/Privado”

*(...) é complicado você dizer que ela é uma coisa ou outra, porque ela mistura características fortes de ambas (Professor 1)*

*Juridicamente nesses termos eu diria que ela é pública, agora financeiramente eu diria que ela é privada (Professor 1)*

*(,,) seria Pública de Direito Privado. Vamos supor uma Entidade Privada que, inclusive tenho um vínculo empregatício de carga horária, mas tem lá... praticamente não tem como a faculdade se sustentar sem ter uma mensalidade visando, mesmo que não de lucro, o objetivo final dele vai ser o lucro. Uma Universidade Pública como é a nossa universidade é meio difícil, seria muito difícil fazer uma universidade sem custo (Professor 2)*

*A (escola B) cumpre (o papel do Estado). Vejamos, não tem Universidade Federal em qualquer canto do Estado, só tem na capital, (...) (Professor 2)*

*(...) quem é o dono... digamos... eu diria que fosse a Prefeitura ou a própria Fundação (Professor 1)*

*Eu vejo como não possível (transformar a escola B numa Universidade Federal) (Professor 2)*

*Eu não descarto, não, essa hipótese (de se transformar numa Escola Privada) (Professor 1)*

*(...) hoje, sem dúvida, (esta escola) é uma das maiores empresas de Santa Catarina (...) (Professor 2)*

*Eu duvido que alguma delas (as estaduais) vai pensar nisso (se tornar uma pública), muito pelo contrário, as estaduais que podem se tornar privadas (Professor 2)*

### 6.3.2 Depoimentos da categoria de depoentes: “Professores”, referente à categoria de análise “Participação na gestão institucional”

Nada relevante, selecionado.

### **6.3.3 Depoimentos da categoria de depoentes: “Professores”, referente à categoria de análise “Financiamento da educação e recursos públicos”**

*(...) vamos dizer assim... tem essa característica muito clara que é a questão de pagamento da mensalidade através do aluno, (...)  
(Professor 1)*

*Eu não descarto, não, essa hipótese (de se transformar numa Escola Privada) (Professor 1)*

*(...) muitas empresas faziam doações. Enfim, tinha uma entidade que já foi extinta dentro da (escola A), que se chamava Associação dos Amigos da (escola A), onde vários empresários locais, muitas vezes tirando dinheiro do próprio bolso.. (Professor 1)*

*(,,) seria Pública de Direito Privado. Vamos supor uma Entidade Privada que, inclusive tenho um vínculo empregatício de carga horária, mas tem lá... praticamente não tem como a faculdade se sustentar sem ter uma mensalidade visando, mesmo que não de lucro, o objetivo final dele vai ser o lucro. Uma Universidade Pública como é a nossa universidade é meio difícil, seria muito difícil fazer uma universidade sem custo (Professor 2)*

## **6.4 Fala dos funcionários**

### **6.4.1 Depoimentos da categoria de depoentes: “Funcionários”, referente à categoria de análise “Público/Privado”**

*(...) por ter alguns pontos, poderíamos estar apontando como privada, mas também ela tem outros que a colocaria como pública. Porque, eu penso que ela poderia ser pública. Nós atendemos professores do Município aqui na biblioteca, e vamos agora, num futuro bem próximo, atender os servidores públicos. A biblioteca está aqui por ser biblioteca central comunitária, atende também a comunidade (Funcionária 1)*

*Ela é particular porque a gente sabe que é, mas acho que tem alguma coisinha ligada à prefeitura, (...). Às vezes, eles cortam o vínculo e às vezes voltam. É uma coisa que eu não estou muito por dentro. Mas eu sei que ela é particular. Às vezes, a gente ouve algum comentário que ela vai ser pública, mas isso é conversa de corredor (...) (percebo ela) Mais particular (Funcionária 2)*

*(...), (Na nossa biblioteca comunitária) atende-se a comunidade, mas só para consulta. Como é que nós vamos liberar uma obra para um*

*público que está concorrendo com o aluno que paga uma mensalidade? (Funcionário 2)*

*Eu acredito que seja pública (Funcionária 1)*

*(...) eu via diariamente o prefeito aqui, pois foi na época da construção do campus e ele acompanhou direto, assim. Então, ele era muito entusiasmado e participava muito. Mas acho que hoje a relação em geral é boa (Funcionária 2)*

*Talvez para o funcionário seria melhor que ela fosse pública (...). Nunca pensei em Estado ou Federal. E eu não sei até que ponto isso é bom para a universidade (Funcionária 2)*

*O aluno tem acesso total às informações e pode fazer os serviços domiciliares, mas a comunidade... mas, ela é aberta à pesquisa, abrindo livros, enfim.. (Funcionária 1)*

*(...) as pessoas entendem que privada é porque o aluno paga mensalidade, paga-se pelo curso, (...) (Funcionária 1)*

*A (escola B) é a maior empresa mesmo, fora a federal, particular é a maior (Funcionário 2)*

**6.4.2 Depoimentos da categoria de depoentes: “Funcionários”, referente à categoria de análise “Participação”**

Nada relevante, selecionado.

**6.4.3 Depoimentos da categoria de depoentes: “Funcionários”, referente à categoria de análise “Financiamento da educação e recursos públicos”**

Nada relevante selecionado.

## 6.5 Fala dos Cidadãos externos

### 6.5.1 Depoimentos da categoria de depoentes: “Cidadão Externo”, referente à categoria de análise “Público/Privado”

*(...) quando se fala em setor público e privado é a questão do financiamento, é então, o primeiro tópico que se aborda. O que é público é financiado pelos recursos públicos... foi financiado pelos recursos de taxas de impostos e de tudo aquilo que o poder público arrecada, portanto, o dinheiro da coletividade. E o que é particular, o que é privado é financiado com recursos da iniciativa privada, de um sujeito ou de vários sujeitos que se articulam para fazer esse financiamento, então, esse é um elemento que categoriza o público e o privado (Cidadão Externo 1)*

*(...) questão da administração também é outro, é outra característica do que é público e do que é privado, e na questão da universidade da (escola A) é uma situação interessante, que ela é pública de um jeito e privada de outro, quer dizer, ela é pública porque tem toda uma gestão pública, ela obedece às normas de concurso público para os seus docentes, para os seus funcionários, de licitação para o caso de construções e de aquisições de equipamentos e tudo mais. Nesse particular ela é pública e também porque ela recebe um financiamento dos órgãos públicos, (...) se o repasse é feito, isso é uma outra questão. Por outro lado ela é financiada também pelos recursos dos alunos, os alunos pagam uma mensalidade, nesse caso também ela é particular (...) (Cidadão Externo 1)*

*É uma resposta difícil de dizer (se é pública ou privada), fácil dizer sim ou não, mas ela é difícil (Cidadão Externo 4)*

*Eu ouço dizer que é uma Universidade Pública de Direito Privado, e confesso que não consigo entender o que significa isso, acho que é um “frankstein” mesmo, uma mistura de tudo (Cidadão Externo 4)*

*(...) uma Universidade Pública é aquela que é paga com recursos públicos, é aquela que é paga pelos cidadãos de forma indireta (...) Universidade Privada é aquela que é paga com recursos do cidadão de forma direta. Gratuita não existe, pois você paga de forma indireta, através do seu tributo, ou de forma direta (Cidadão Externo 5)*

*(...) entendo que talvez ela deva ou buscar o caminho talvez utópico, mas necessário, talvez uma federalização, algo nesse sentido. Ou então, partir totalmente para a concepção privada (...) (Cidadão Externo 5)*

*Ela (a escola A) vive num mercado capitalista com uma estrutura pública, as outras vivem num mercado capitalista com uma estrutura capitalista (Cidadão Externo 5)*

*(...) ela tem cara de pública mas com apropriação, na minha visão, muito privada, (...) (Cidadão Externo 4)*

*Então, de direito ela é pública, porque tem um orçamento aprovado (...). Agora, de fato, ela é privada porque é mantida com recursos particulares (Cidadão Externo 5)*

*Na verdade, a (escola A), a transformação dela numa Entidade Pública, na minha avaliação foi de certa forma um trabalho interno feito na (escola A) para a proteção do seu corpo administrativo interno que queria ter a proteção que, em geral é dada aos trabalhadores vinculados ao poder público (Cidadão Externo 2)*

*Uma Instituição Pública, na questão de quem é a propriedade, pertence à sociedade (Cidadão Externo 3)*

*(...) uma Universidade Pública é aquela gratuita, que tente abrir o máximo possível para todas as camadas sociais. Entendo também que uma Universidade Pública não necessariamente teria que ser estatal, é um pouco ideológico isso, ou visionário, ou utópico, mas ela teria que ser pública no sentido que a sociedade também a controlasse, é claro que aí deve haver experiências.. (Cidadão Externo 4)*

*Eu entendo que hoje a universidade, de direito, pode ser considerada pública, pois, se inclusive nós analisarmos o orçamento do município, (...) (Cidadão Externo 5)*

*(...) precisamos trabalhar para que a (escola A) passe efetivamente, a ser pública na integralidade, pública na sua administração, agora pública também na sua educação e pública também no controle das suas contas internas. Porque embora esses documentos sejam públicos os dados (hoje) são mantidos a sete chaves (Cidadão Externo 2)*

*(...) uma Universidade Pública tem que ser gratuita, com acesso de todos, apesar de que o acesso é uma coisa questionável, pois mesmo sendo uma pública para que tu possas chegar a uma universidade, tu vais ter que ter uma história de educação, e aí, só as classes mais abastadas têm (Cidadão Externo 4)*

*(...) na verdade as elites nos usaram como suporte para tentar enganar a sociedade, (...) olha, isso é uma hipocrisia, a (escola A) não foi feita para atender o filho do trabalhador (...) (Cidadão Externo 2)*

*(...) numa Faculdade Pública, você não deveria estar pagando mensalidade ou taxas (...) (Cidadão Externo 3)*

*(...) o slogan da (escola B) "colocando você no mercado de trabalho". É só (Cidadão externo 3)*

*Uma Universidade Privada, no bom e velho clássico do capitalismo, é aquele dono de um meio de produção que contrata alguém que vende a sua força de trabalho e que no cotidiano vai produzindo. Acredito na Educação Privada, inclusive há a extração do velho e bom "valor a mais, mais valor" (Cidadão Externo 4)*

*(...) fora da prefeitura, fora do âmbito público, ela é privada (Cidadão Externo 5)*

### **6.5.2 Depoimentos da categoria de depoentes: "Cidadão Externo", referente à categoria de análise "Participação na gestão institucional"**

*(...) o poder vem de cima para baixo, e os alunos querendo ou não, dependem da força que tem o DCE, que hoje é muito reduzido (Cidadão Externo 3)*

*Fui presidente do diretório acadêmico de Administração (...) e fui acadêmico da (escola A) desde o segundo grau, (...) (Cidadão Externo 5)*

### **6.5.3 Depoimentos da categoria de depoentes: "Cidadão Externo", referente à categoria de análise "Financiamento da educação e recursos públicos"**

*(...) uma Universidade Pública é aquela que é paga com recursos públicos, é aquela que é paga pelos cidadãos de forma indireta (...) Universidade Privada é aquela que é paga com recursos do cidadão de forma direta. Gratuita não existe, pois você paga de forma indireta, através do seu tributo, ou de forma direta (Cidadão Externo 5)*

*Então entendo que, a faculdade (...) é paga pelo dinheiro público de impostos, (...) (Cidadão Externo 3)*

*(...) houve um empobrecimento da população, então, há uma necessidade de um aporte maior de recursos para a universidade, não sei se para federalizar totalmente, mas para diminuir um pouco as mensalidades dos alunos. Porque, para muitos alunos é elevada (Cidadão Externo 1)*

*(...) naquele período (20 anos atrás) o comprometimento era de em torno de 50 a 60 % do salário com a mensalidade. Hoje, (...) o mesmo*

trabalhador teria... ele não consegue pagar a mensalidade da (escola A) com o seu salário. Por exemplo, na época se ganhava R\$800,00 e se pagava R\$ 400,00 ou alguma coisa em torno dessa mensalidade. Hoje, se faz o mesmo curso, se ganha R\$ 500,00 e se paga R\$ 550,00 de mensalidade (Cidadão Externo 2)

E quando aumenta o custo repassa-se para o aluno e automaticamente mais alunos vão sair dela e vão para o sistema privado. Porque, na visão do aluno de sala de aula não interessa se é pública ou privada, isso não é uma discussão do aluno. A discussão do aluno é: eu pago tanto para ter isso e lá na outra universidade (particular) vou ter a mesma coisa, quanto é que eu pago? Se for 10 reais a menos ele vai para a outra (Cidadão Externo 5)

(...) se abrir um curso de doutorado, mestrado, eles têm os custos deles. Eles sabem quanto vão gastar e eles não vão cobrar isso integral do cara que está fazendo mestrado e doutorado, então, eles estão cobrando um santo e descobrindo outro (Cidadão Externo 3)

(...) existe uma previsão orçamentária, que é aprovada pelo Poder Legislativo, levando também a alusão à universidade, (...). Mesmo o poder público não tendo intervenção direta na administração da (escola A), mas está lá na peça orçamentária. Só que infelizmente ela é mantida com recursos particulares (Cidadão Externo 5)

(...) universidade que vive captando recursos dos alunos, ela tem que ter alunos. Mas, para manter alunos ela tem que ter uma estrutura enxuta e em contrapartida ela não tem uma estrutura enxuta, porque ela tem uma estrutura que funciona como funciona a administração pública (Cidadão Externo 5)

A partir do momento que a demanda se estabilizar, aí fatalmente a (escola A) vai diminuir, porque hoje, aquilo que as faculdades novas comportam elas completam de alunos. Mas a tendência, na minha visão, é que essas universidades (particulares) como estrutura é mais enxuta, que cobra uma mensalidade menor (...) (Cidadão Externo 5)

(...) possibilidade de os alunos compartilharem as despesas que a universidade tem com os seus cursos e os seus programas... não me parece que isso seja uma coisa totalmente... uma coisa incorreta ou ilegal ou não desejável, (...) (Cidadão Externo 1)

(...) as empresas não faziam contribuições para os alunos que pretendessem fazer o curso na área de sociais, na área de humanas. Eles podiam encontrar alunos que fizessem seus cursos na área de técnica, aí faziam assim, diferencialmente, a empresa contribuía com 80% de bolsa para quem fazia curso técnico, contribuía 50% para quem fazia um curso intermediário, que eles precisavam muito de advogados para fazer a defesa deles e faziam contribuição de 20% para quem fazia Pedagogia, por exemplo, quer dizer, era já denota

*claramente o que eles queriam uma (escola A) exclusivamente para atender seus interesses e não o interesse da grande massa (Cidadão Externo 2)*

## **6.6 Buscando a síntese das falas**

Como nos ensina Queiroz (1991), a busca da síntese é um exercício de ir e vir, decompondo e recompondo. A busca desta síntese como visão de conjunto segundo esta autora é assim entendido:

A síntese se opõe à análise como a visão de conjunto se opõe à visão das partes; enquanto a análise decompõe a realidade para lhe descobrir os elementos formadores, a síntese reconstrói numa nova forma a realidade a partir dos elementos assim redescobertos (QUEIROZ, 1991, p.120).

Assim buscamos proceder neste trabalho, decompondo os problemas e todos os seus determinantes, num exercício de análise e refazendo o caminho tentando construir a síntese. Temos certo, até por nossa limitação intelectual, que priorizamos a análise ao longo de nosso estudo. Ao tentarmos realizar este exercício de “ir e vir”, sempre tivemos a impressão de que era difícil elaborar a síntese. Acreditamos que esta dificuldade, nesta dissertação, tem a ver, em parte, com os assuntos complexos que subjazem à problematização a que nos propusemos.

E, ainda, na discussão de nossos pressupostos tentamos demonstrá-los e, em alguns casos, isto teve de ocupar uma parte considerável, como foi tentar, criticamente, analisar a tese de que estas escolas compõem o Terceiro Setor. Dar

conta, agora de apresentar uma síntese nos parece tarefa um tanto ambiciosa, mas necessária para tecermos nossas considerações finais sobre a pesquisa.

Optamos por fazer isto, operacionalmente, por meio de uma tabela, a partir da análise modalidade temática, conforme Bardin(1977).

No quadro 11, abaixo, resumimos as falas mais significativas segundo nossos critérios de relevância, norteados pelos objetivos da pesquisa. Naqueles quadros em que nada aparece, implica na interpretação que nada foi relevante, após a análise das entrevistas transcritas. No entanto, esta ausência de “falas” indica que era baixo o nível de preocupação ou de informação daquela categoria de depoentes.

Ao tentar resumir em um único parágrafo nossa análise dos depoimentos, buscando a percepção dos atores sobre o problema, podemos dizer que:

É certa a existência da polêmica e, também, é certa a desinformação sobre o problema anunciado e, ainda e principalmente, sobre a interpretação legal da situação, as informações sobre as possíveis alternativas para a solução do impasse.

Isto nos leva à conclusão que este trabalho pode contribuir para o esclarecimento do que se passa, em relação ao nosso dilema anunciado e discutido nesta pesquisa.

Observemos o “quadro resumo”, na Tabela 11.:

**Tabela 11 - Quadro resumo da organização das falas dos depoentes segundo "Análise de Conteúdo-Modalidade Temática" (Bardin, 1977) – síntese das falas**

fl. 1/3

**Categorias de Sujeitos Depoentes**

Dirigentes	Alunos	Professores	Funcionários	Cidadãos Externos
<p>Nós temos uma origem pública/ Somos uma Fundação Pública de Direito Privado/ A escola B tem uma visão privada/ Nos classificamos como filantrópica/ Nós somos Instituições Públicas/ Poderia se transformar num patrimônio público federal/ Foi sempre vista como Instituição Pública mesmo/ Os alunos, a grande maioria, não defende a federalização. Defende a gratuidade/ É uma Instituição Pública/ Há um grupo que entende que deva ser privatizada.</p>	<p>É pública, mas é paga/ Já ouvi alguém chamar de monstrosinho jurídico/ A possibilidade de privatização com certeza existe/ A gente tem que federalizar a universidade.</p>	<p>É complicado/ Você dizer que ela é uma coisa ou outra, porque ela mistura características fortes de ambas/ Juridicamente eu diria que ela é pública, agora financeiramente eu diria que ela é privada/ Seria Pública de Direito Privado/ A escola B cumpre o papel do Estado, não tem universidade federal em qualquer canto do Estado, só na capital/ Quem é o dono... digamos... eu diria que fosse a prefeitura eu vejo como não possível transformar a escola B em uma Universidade Federal/ Eu não descarto a hipótese de se transformar numa escola particular/ Hoje, sem dúvida, esta escola é uma das maiores empresas de Santa Catarina.</p>	<p>Por ter alguns pontos, poderíamos estar apontando como privada, mas também a colocaria como pública/ Ela é particular porque a gente sabe que é, mas acho que tem alguma coisinha ligada à prefeitura/ Não estou muito por dentro, mas eu sei que é particular/ Nossa biblioteca atende a comunidade, mas só para consulta/ Eu via que seja pública/ Eu via diariamente o prefeito aqui, no início/ Talvez para o funcionário seria melhor se fosse pública/ As pessoas entendem que privada é porque o aluno paga mensalidade/ A escola B é a maior empresa mesmo, fora a federal, particular é a maior.</p>	<p>Ela é pública de um jeito, privada de outro/ É difícil dizer se é pública ou privada, fácil dizer sim ou não, mas é difícil/ Acho que é um "frankstein" mesmo, uma mistura de tudo/ Deve buscar o caminho de uma federalização, ou partir totalmente para a concepção privada/ Ela tem cara de pública, mas com apropriação muito privada/ De direito ela é pública, mas de fato é privada/ Uma Instituição Pública/ Pode ser considerada pública/ Precisamos trabalhar para que a escola A passe a ser pública/ Na verdade as elites nos usaram como suporte para tentar enganar a sociedade, a escola A não foi feita para atender o filho do trabalhador/ Numa Faculdade Pública não se deveria estar pagando mensalidades/ O slogan hoje da escola é: "colocando você no mercado de trabalho". É só.</p>

**Categorias de Análise**  
**1ª Categoria de Análise:**  
**"Público/Privado"**

Tabela 11 (cont.) - Quadro resumo da organização das falas dos depoentes segundo "Análise de Conteúdo- Modalidade Temática" (Bardin, 1977) – síntese das falas

fl. 2/3

Categorias de Sujeitos Depoentes				
Dirigentes	Alunos	Professores	Funcionários	Cidadãos Externos
<p>2ª Categoria de Análise: "Participação na Gestão Institucional"</p> <p>A escolha é interna, e o poder público municipal apenas nomeia o reitor/ Sempre houve um clima de envolvimento do servidor administrativo da universidade com as grandes questões da universidade/ O compromisso do professor é com a aula, não é com o dia-a-dia da universidade/ Primeiro, a transparência administrativa e a democracia/ Aqui o reitor é eleito através do voto/ É o prefeito que nomeia o reitor e o presidente.</p>	<p>Ninguém mais vive a universidade/ Os acadêmicos têm só um representante nos conselhos superiores e eu penso que isso é muito pequeno/ A gente tem um comitê pró-federalização/ As vezes a decisão individual de um presidente de Fundação que tenha esse excesso de poder, pode prejudicar até a cidade inteira/ Eu não me intero muito bem nisso.</p>	---	---	<p>O poder na escola vem de cima pra baixo.</p>

Tabela 11 (cont.) - Quadro resumo da organização das falas dos depoentes segundo "Análise de Conteúdo- Modalidade Temática" (Bardin, 1977) – síntese das falas

fl. 3/3

Categorias de Sujeitos Depoentes

Dirigentes	Alunos	Professores	Funcionários	Cidadãos Externos
<p>Tem relação com o dinheiro! E aí nós estamos caminhando para a medicalização/ Teremos dificuldade de sobrevivência/ Tinhamos o monopólio, mas agora há muitas mercantilistas que não tem os custos que nós temos/ A tendência é de que as Fundações Públicas se privatizem/ Hoje nós temos que gastar um milhão e meio de reais para vender a Escola/ Temos que mudar a gestão da coisa pública, para concorrer com a privada/ O terreno do campus foi doado pela prefeitura/ Os municípios não podem sustentar uma universidade como a nossa/ A escola se expandiu financeiramente sozinho, sem repasses municipais/ A prefeitura não tem nenhum relacionamento financeiro/ A receita dos alunos deve representar 75% do custo (Escola A)/ Praticamente 98% da receita vem de mensalidades/ Vivemos o crescimento desenfreado de faculdades privadas cujo nível de qualificação é cada vez mais baixo/ Nós temos financiamento quase que só privado.</p>	<p>Uma universidade que pregue pelo lado social deveria ter como prioridade a subjetividade e não que todo caso de inadimplência é o mesmo caso/ Não sei se estou super interessada nisso/ A escola não foi contemplada com o "Pró-Uni" por ela ser pública/ Para mim parece uma escola particular, a gente tem que pagar mensalidade/ Quem responde pela escola B é o prefeito municipal. Chega a 25% de inadimplência nas mensalidades/ Quem não paga não fica mais na universidade, eles não negociam. Aqui a gente só está regulamentando débito.</p>	<p>Eu não descarto a hipótese de se transformar numa escola privada, devido às dificuldades de financiamento/ Uma Universidade Pública como é a nossa universidade é meio difícil, muito difícil de fazer sem custo.</p>	<p>---</p>	<p>Escola gratuita mesmo não existe, pois você paga de forma indireta, através de seu tributo, ou de forma direta/ Houve um empobrecimento da população, então há a necessidade de um aporte maior de recursos para a universidade/ Naquele período (20 anos atrás) o comprometimento da mensalidade era em torno de 50 a 60% do salário com a mensalidade, hoje ele não consegue pagar a mensalidade com o seu salário/ E quando aumenta o custo repassa-se para o aluno e automaticamente mais alunos vão sair dela e vão para o sistema privado que está ficando mais barato/ Mesmo o poder público não tendo intervenção direta na administração, está lá na parte orçamentária da prefeitura/ Só que infelizmente ela é mantida com recursos particulares/ Universidade que vive captando recursos dos alunos, ela tem que ter alunos/ A tendência é que como a estrutura das universidades particulares é mais enxuta, então cobram uma mensalidade menor.</p>

3ª Categoria de Análise: "Financiamento e recursos públicos"





Sebastião Salgado

## Considerações Finais



## Considerações Finais

Temos a convicção de que grande parte dos nossos pressupostos e perguntas, anunciados na apresentação deste trabalho, foram comprovados e respondidas.

Queremos destacar que para nós, em tendo que apresentar uma resposta breve e direta à pergunta principal do título desta pesquisa, podemos afirmar com toda convicção que nosso objeto de estudo constitui-se em uma escola pública.

No entanto, temos de considerar que, consoante com a legislação vigente, estas escolas estão sujeitas a algumas regras do direito privado, para algumas situações, e sujeitas ao direito público em outras. Por exemplo, os procedimentos de “sistema de protocolos” é uma das características do direito público, e que deve ser obedecido por estas escolas. A forma de contratação, ou seja, a “celebração” do contrato de trabalho dos seus professores se dá sob as regras do direito privado. No entanto, o processo de seleção destes mesmos professores acontece sob as regras do direito público. Conclusão: a questão é bastante complexa.

É mister, desde logo nestas considerações finais apresentarmos a razão maior que, no nosso entendimento, causa esta dificuldade de interpretação da classificação administrativo e da natureza jurídica destas Fundações Municipais de Ensino Superior.

Ninguém discorda que juridicamente nosso objeto se trata de uma Fundação Pública de Direito Privado. E é justamente desta composição de termos, de quatro palavras, que decorre a dúvida e, no nosso entendimento, suscita debates e algumas equivocadas interpretações.

Senão vejamos: o nome completo da figura jurídica “Fundação Pública de Direito Privado”, é composto por duas expressões:

A primeira parte: “Fundação Pública”;

A segunda parte: “de Direito Privado”; compondo finalmente:

“Fundação Pública de Direito Privado”.

Ora, ao ser questionado, qualquer interlocutor minimamente informado sobre fundamentos mínimos de entendimento de leis, diria, num exercício de ficção de diálogo:

*“uma fundação pública? é, então, pública, naturalmente”*.

Outra razão que contribui para equivocadas interpretações é uma comum confusão entre Mantenedora e Escolas Mantidas. Já em nossa Apresentação, no início deste relato de pesquisa, anunciamos que usaríamos unicamente o vocábulo “escola” para se referir às duas coisas conjuntamente, ou seja, para nós toda vez que dizíamos “escola” estávamos querendo dizer “mantenedora + unidade escolar”.

Nas escolas que estudamos, a “Fundação Municipal” é a mantenedora e a(s) “Faculdade (s), ou Centro Universitário ou, ainda, a Universidade”, são as mantidas.

Ao buscarmos atribuir classificação à Escola (e estamos dizendo Mantenedora + Unidade Escolar), e esta classificação é indissociável, envolve a mantenedora e a escola mantida, em uma das categorias: ou é pública ou é privada.

O direito positivo contemporâneo, que rege a tudo e a todos, no campo jurídico, não admite “meio termo”. Estamos convictos de que demonstramos isto no Capítulo 4, desta dissertação, por exemplo, mostrando que o Terceiro Setor é privado; sem

qualquer juízo de valor de nossa parte, mas é certo que cada instituição que compõe este Terceiro Setor é privada, independente de não visar “fins econômicos”, como certamente ocorre na maioria dos casos deste setor. Aqueles que entendem o Terceiro Setor como um “meio termo”, entre o público e o privado, estão, certamente, equivocados na interpretação da Lei e, também, no conhecimento dos princípios do Direito positivo.

Sobre a pergunta central desta pesquisa, temos convicção de que a atual legislação está incompleta ou, no mínimo imprecisa. Esta imprecisão ou lacuna na Lei é, no nosso entendimento, a causadora de toda a polêmica que problematizamos.

Esperamos ter convencido o leitor, de que a polêmica sobre nossa pergunta central é fato e, ainda, fato é que não há lugar hoje na Lei, para classificar as Fundações Públicas de Ensino Superior inequivocamente como Escolas públicas, ou privadas. Um caminho – que achamos o mais razoável – é o de se alterar a Lei ou regulamentá-la, a partir de Resolução ou Parecer do CNE e conseqüente decreto regulamentador da Presidência da República, “abonado” pelo MEC.

O CNE, lamentavelmente, no nosso entendimento, nunca se manifestou sobre o caso, desde que foi criado em 1996. O CFE, conselho nacional a quem o CNE substituiu em 1996, emitiu vários pareceres, sempre declarando as Fundações Municipais de Ensino Superior como “escolas públicas”.

Outra possibilidade de adequação da legislação, para resolver o problema que aqui analisamos, seria mesmo mudar a Lei Federal 9394/96, com uma Lei Federal que viesse a realizar uma destas duas ações:

- 1) **Primeira possibilidade de ação:** acrescentar um parágrafo único \* no Inciso I do art. 19 da LDB, com a redação abaixo. Reproduzimos, aqui novamente o artigo 19, redação atual, com a nossa sugestão, para melhor entendimento do leitor. Nossa proposta de texto está “hachurado”:

Lei federal 9.394 de 20 de dezembro de 1996:

Artigo 19: As Instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas:

I. **públicas**, quando incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público;

**\* Nossa proposta, incluir um “parágrafo único” neste inciso I:**

**Parágrafo único: No caso de Ensino Superior e do Ensino Médio classificam-se também como Escolas Públicas, aquelas criadas por Lei Municipal, antes da promulgação da Constituição de 1988, ainda que não sejam administradas e mantidas, integralmente pelo município.**

II. **privadas**, quando mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado (*idem em relação a nova redação, de 2001*)

- 2) **Segunda possibilidade de ação:** assumir como “privadas” estas Fundações Municipais de Ensino Superior, acrescentando uma quinta categoria no artigo 20. da LDB, criando a subcategoria “*escolas fundacionais criadas pelo poder público municipal*”. Para melhor elucidar esta nossa segunda possibilidade de se resolver o problema, a partir da mudança da Lei, reproduzimos aqui novamente o artigo 20, acrescido de nossa sugestão \*\*, que no texto abaixo está hachurado :

**Artigo 20: As Instituições privadas** de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias:

I - **particulares** em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II – **comunitárias**, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de pais, professores e alunos, que incluam em sua

entidade mantenedora representantes da comunidade; (Redação dada pela Lei nº 11.183, de 2005)

**III - confessionais**, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia, específicas e ao disposto no inciso anterior;

**IV - filantrópicas**, na forma da lei (Legislação vigente: Lei Federal nº 9.790/99 de 23/3/99 e Decreto nº 3.100/99 de 30/06/99).

**\*\* Nossa sugestão: criar uma quinta categoria:**

***V - fundacionais, de ensino superior ou médio, criadas por Lei Municipal, antes da promulgação da Constituição de 1988, e mantidas parcialmente por mensalidades dos alunos.***

Mas, com relação a esta nossa segunda proposta de alteração da Lei, temos dúvidas sobre a sua constitucionalidade. No entanto, fica a proposta e, naturalmente, as Comissões do Congresso analisariam esta constitucionalidade e esperamos que aconteçam os debates e, conseqüentemente, a decisão dos legisladores. Depois de aprovada a Lei no âmbito do Congresso, não temos dúvidas de que a Presidência da República sancionaria, pois, sua análise deverá se basear em parecer do MEC sobre o caso. O MEC, como já mostramos, concorda conosco sobre a imprecisão ou lacuna na Lei, tanto que criou nas suas estatísticas a categoria “públicas municipais”. Podemos supor, então, que o MEC provavelmente terá preferência pela inclusão do “parágrafo único” no artigo 19 (alternativa 1. acima).

Com as mudanças estruturais de macroeconomia e de modelos de Estado, tem-se aberto esta possibilidade de “*algo público, porém privado*”, ou vice-versa, o que no nosso entendimento é uma “aberração jurídica” como nos disse um dos nossos depoentes. O privado Terceiro Setor tem contribuído para esta confusão, e não sabemos se há nisto alguma intencionalidade. Devemos lembrar aqui que, quando nos

referimos a “setor privado”, não estamos dizendo que seja “com fins lucrativos”, mas que tenha um proprietário, ou um grupo de proprietários, ou uma Fundação Privada, que é uma “*massa financeira acompanhada de uma idéia*”, mas uma “massa” que proveio de uma pessoa física (em vida ou em testamento) ou de um grupo bem determinado de pessoas. Estas Fundações Privadas de Direito Privado já têm lugar na Lei, no nosso entendimento, como Privadas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, consoante com o artigo 20. da LDB.

Diferentemente das Escolas Fundações Privadas, o caso das escolas que estamos estudando – Fundações Municipais de Ensino Superior - que foram criadas pelo Poder municipal, por uma Lei Municipal, aprovada na Câmara dos vereadores, instituição que representa e age em nome de todos os munícipes, e maneja e destina recursos públicos para criação ou custeio de Instituições, como é o caso de nosso objeto. E quando com recursos públicos se cria uma Escola, ainda que esta venha a ser mantida parcialmente – ou até predominantemente – por meio de mensalidades dos alunos, continuará sendo uma Escola Pública, ou seja, uma escola que à todos pertence; logo não é privada, obviamente.

E, no caso de se mudar a legislação com nossa segunda proposta (criando uma quinta categoria de “escola privada fundacionais”), estas escolas deveriam, por meio de decreto regulamentador, ter um controle mais rígido e explícito do Estado, em vista do importante patrimônio público que ainda detêm.

Por outro lado, não podemos deixar de admitir, concordando com os “privatistas” que o fato de hoje ser pública não quer dizer que sempre o será. Uma das opções de solução do impasse, que detalhamos neste estudo é mesmo, ainda que

remota, a “venda”, ou privatização destas escolas para pessoas ou grupos privados. Ou seja, a Fundação Municipal de Ensino Superior pode ser “comprada” por uma Escola Privada Particular. Num esforço didático, da mesma forma que se privatizou, por exemplo, o Banespa (que era um banco público), pode-se privatizar uma Escola Pública, ainda que nós, pessoalmente, achemos que não seria adequado, levando-se em conta nossa “visão de mundo” e de “modelo de Estado”. Mas lembremos que – ainda que o preço não tenha sido justo de acordo com alguns analistas da área – foi pago ao Estado um determinado valor para que o Banespa, por exemplo, se tornasse um Banco Privado, controlado pelo “Santander”.

Logo, encerrando este paralelo, concordamos que uma Fundação Municipal de Ensino Superior pode vir a ser privatizada, mas isto implica que a pessoa ou grupo privado que passe a controlá-la, deva ressarcir o erário público. É a interpretação de que nos convencemos, sobre esta saída para o impasse. Caso contrário, isto se caracterizaria inequivocamente em transferência irregular de recursos públicos para pessoa ou grupo privado.

As outras “saídas para o impasse” são bem menos polêmicas. Caso não se alterem os artigos 19 ou 20 da LDB 9394/96, excetuando-se esta possibilidade de privatização, cada uma destas Fundações Municipais de Ensino Superior poderá ser, ainda:

1. incorporada por uma universidade estadual, ou transformada em uma;
2. incorporada por uma Universidade Federal, ou transformada em uma;
3. transformada numa Escola Privada Comunitária;

4. transformada numa Escola Privada Filantrópica;
5. transformada numa Escola Privada Confessional.

Devemos lembrar que a decisão para que se tome qualquer um desses caminhos, ou seja, o fórum para se decidir isto é a Câmara dos Vereadores com sanção do Prefeito Municipal, acrescido de um parecer do Ministério Público e do Conselho Estadual de Educação. Não encontramos amparo para que se alterem os estatutos de uma Fundação Municipal de Ensino Superior naquilo que se refira à sua “natureza jurídica”, a partir dos Conselhos internos da própria escola. Sobre isto os juristas concordam. O que não significa que esses Conselhos Internos que administram a mantenedora e a(s) mantida(s) não possam tomar a iniciativa de propor ao Poder Municipal e, pelos caminhos normais e legítimos da democracia, implementem ações políticas para que isto ocorra.

As alternativas acima 3., 4. e 5 (transformá-la, respectivamente em Privada: Comunitária, Confessional ou Filantrópica) nos parece o caminho que algumas tomarão. No entanto, há de se considerar o “custo político” que isto geraria para o Poder Municipal, além da análise do “curador de fundação” da comarca local, que deve ser convencido, o que não acreditamos “coisa fácil”.

Outra possibilidade, ou seja, a extinção destas Fundações Municipais é, no nosso entendimento, a opção mais improvável, ainda que possível. E, naturalmente em se tratando de Fundação, esta extinção pode ser de iniciativa do próprio Ministério Público, que é o curador (“cuidador”) de todas as Fundações, inclusive das Fundações

Privadas, caso constate uma impossibilidade, por diversos motivos, em ser mantida a Fundação. E, neste caso, está muito claro nos estatutos de todas: o patrimônio “retorna” ao Poder Municipal se isto acontecer com alguma das escolas, nosso objeto de estudo.

Aqueles que, por convicção político/filosófica, que respeitamos, se assumem como “privatistas” chegam a usar o seguinte argumento, que entendemos seja falacioso: “*se retorna ao poder municipal é porque hoje não pertence a ele*” (sic!).

Dizemos ser um discurso falacioso, pois o que certamente quer dizer o estatuto de qualquer Fundação Municipal, ao interpretá-lo com a isenção necessária e ética que a questão requer, é o seguinte:

*“no caso de extinção da Fundação os valores obtidos com o patrimônio restante, ou os imóveis, serão incorporados ao Poder Municipal que a este dará outro fim, diferente daquele de hoje”.*

Ao apresentarmos nossas referências teóricas sobre a categoria “participação na gestão institucional” e, nos recortes de falas dos depoentes buscar elementos para compreender a representação sobre isto e, mesmo, a sua disposição ou preparação para a participação nos debates e nas decisões, constatamos – e cremos que o leitor também já esteja convencido disto – que o desconhecimento do problema, de suas variáveis e, até, de alguns fundamentos básicos de cidadania pode levar a decisões equivocadas dentro e fora destas escolas. Dessa forma, deixamos nestas considerações finais mais que uma sugestão, mas clamamos aos dirigentes e líderes, comprometidos com a verdade e justiça, que reúnam maiores informações sobre o

problema e sobre a necessária participação de todos, que se atentem à recomendação de um dos autores, de nossas referências, José Camilo Santos Filho quando afirma que:

*“a participação deve ser ensinada (...) é um processo didático que não ocorre espontaneamente”* (Santos Filho, 1998).

Sobre a imprecisão, ou lacuna na lei, que abordamos no início dessas considerações, queremos ratificar nossa compreensão e aceitação de um modo de se operar quando se produzem leis, que é; não resolver tudo e atender a todas as demandas, já que isto é impossível. Então, o legislador vai aprimorando a mesma, alterando a Lei ou regulamentando-a, dando-lhe interpretação. Acreditamos que isto é natural e aceitável numa democracia e na ordenação jurídica. No entanto, para o dilema que aqui apresentamos, temos a convicção de que já é hora de se decidir mudar ou regulamentar a Lei, no que diz respeito a essa classificação entre público ou privado, para se evitarem equívocos, uma vez que já são passados mais de 8 anos de promulgação da nova LDB e este dilema permanece . A menos que a intenção da LDB fosse a indução a uma possível privatização, no que em princípio não acreditamos. Mas, entendemos que passados mais de 8 anos, já é hora de se resolver.

Enquanto não se altera a Lei ou a regulamente, também cremos que já é hora de se disseminar os determinantes e as variáveis de nosso problema, de forma transparente, didática e democrática. Mesmo que, pessoalmente, acreditamos saber das possibilidades e dos limites da democracia de Estado ou da democracia

institucional. E concluímos essas nossas reflexões com uma afirmação atribuída a José Saramago<sup>54</sup>:

*A democracia é um sistema cheio de falhas, até uma farsa em muitos momentos, mas é ainda o melhor sistema de “governo” inventado pelo homem.*

---

<sup>54</sup> Citado em conferência no Fórum Social Mundial – 2004 – Porto Alegre, Brasil.



## REFERÊNCIAS

AGUILAR, Luis Enrique. Estado desertor: Brasil – Argentina nos anos de 1982-1992. Tese de doutorado. Campinas (SP): FE/UNICAMP, 2000.

AMARAL, Nelson Cardoso. A gestão das instituições de ensino superior: o foco do financiamento. In: CATANI, Afrânio Mendes; DOURADO, Luis Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira (orgs.) Políticas e gestão da Educação Superior: transformações recentes e debates atuais. pp. 219-239. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003.

ANDES. Proposta do Andes – SN para a Universidade Brasileira. ISSN 1677-8707. Disponível em [www.andes.org.br](http://www.andes.org.br) . Out. 2003.

ANDRÉ, Marli e LUDKE, Menga. Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

ANTUNES, Ricardo. Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

\_\_\_\_\_. A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula). Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

ARAUJO, José Carlos Souza. O público e o privado na história da educação brasileira: da ambivalência ao intercâmbio. In: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Mara Regina M.; SILVA, Tânia Mara (orgs.). O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas. Campinas (SP): Autores Associados; HISTEDBR; UNISAL, 2005, p. 125-143 (Coleção Memória da Educação).

ARELARO, Lisete. Financiamento da Educação: FUNDEB versus FUNDEF. Transcrição resumida da fala no VI Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos - ENEJA, realizado em Porto Alegre, RS – out/ 2004.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas polícias sociais. Revista Educação e Sociedade, Campinas (SP), v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

AZANHA, J. Mário P. Proposta Pedagógica e Autonomia da Escola. In: Seminário “A nova LDB e suas conseqüências”. Anais. São Paulo: FIESP, 1997.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. Lisboa : Edições 70, 1977.

BOCK, Silvio Duarte. O Neoliberalismo, as políticas públicas e a orientação profissional. in: BOCK, Ana M. Bahia, pp 365-382. Psicologia e o Compromisso Social. São Paulo: Cortez, 2003.

BORGES, Zacarias Pereira. Política e Educação: análise de uma perspectiva partidária. Campinas (SP): Hortograph, 2002.

BRAVERMMAN, Harry. Trabalho e Capital Monopolista. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nubia (orgs.). O público não estatal: reforma do estado. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999.

CABANES, Robert. A sociologia e a antropologia do trabalho no contexto da mundialização. Revista Latino Americana de Estudos do Trabalho, São Paulo, ano 3, n. 5, p. 116-128, 1997.

CASSIOLATO, Rosângela A. Stress e identidade do profissional de enfermagem: um estudo de caso. Dissertação (Mestrado em Psicologia), Universidade São Marcos, São Paulo, 2003.

CATANI, Afrânio Mendes; DOURADO, Luis Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira (orgs.) Políticas e gestão da Educação Superior: transformações recentes e debates atuais. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003.

CHIZZOTTI, Antonio. Pesquisa em ciências humanas e sociais. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

COUTINHO, Carlos Nelson. El concepto de sociedad civil em Gramscy y la lucha ideológica em el Brasil de hoy. Rio de Janeiro: UFRJ, 2000. Mimeo.

CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: DE TOMMASI, Livia et al (org.). O Banco Mundial e as políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 1998.

CUNHA, Luiz Antônio C. Rodrigues da. Política educacional no Brasil :a profissionalização no ensino médio. Rio de Janeiro : Eldorado, 1977.

DAVIES, Nicholas. O FUNDEF e as verbas da educação. São Paulo: Xamã, 2001.

DE TOMAZI, Livia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs.) O Banco Mundial e as políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 1998.

DIAS SOBRINHO, José. Dilemas da educação superior no mundo globalizado: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento? São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005.

- DOURADO, Luis Fernando. A interiorização da educação superior e a privatização do público. Goiânia: Ed. da UFG, 2001.
- FERNANDES, Rubens César. Privado porém público: o Terceiro Setor na América Lática. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- FERREIRA, Dolores Maria. Sistema fundacional e responsabilidade. Revista Fundações, Rio de Janeiro, n. 5. Editada pela Fundação Irmão José Otão – FIJO.
- FREIRE, Paulo. Pedagogia do oprimido. São Paulo: Paz e Terra, 1987.
- GANDINI, Rafael Pereira Chainho. Notas sobre a construção do Estado-nação e a educação pública. Revista Pro-posições, Campinas (SP), v. 3, n. 2, p. 28-40, jul.1992.
- GANDRA, Ives S.M.F. O princípio ético do bem comum e a concepção jurídica do interesse público. Revista Jurídica Virtual, n. 13, jun. 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_43/](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_43/).
- GENTILI, Pablo. Pedagogia da exclusão. Petrópolis (RJ) : Vozes, 1999.
- GOHN, Maria da Glória. O Fórum Nacional em defesa da Escola Pública analisado enquanto um movimento social. Sociedade Civil e Educação. Campinas: Papyrus; São Paulo: Cedes, ANPED, Ande, 1992. Coletâneas CBE.
- \_\_\_\_\_. Conselhos Gestores e participação sociopolítica. São Paulo: Cortez, 2003.
- GUSMÃO, Rute. A ideologia da solidariedade. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 62, 2000.
- HABERMAS, Jurgen. A nova intransparência: a crise do estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas. Novos Estudos Cebrap, São Paulo, n. 18, set. 1987.

HAYEK, Friedrich August von. O caminho da servidão. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1994.

HELOANI, Roberto. Gestão e organização no capitalismo globalizado: história da manipulação psicológica no mundo do trabalho. São Paulo: Atlas, 2003.

\_\_\_\_\_. Organização do trabalho e administração: uma visão multidisciplinar. São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. Organizações qualificantes ou neurotizantes?. In:Revista Pro-Posições Vol.8. nº 3 (24) – Novembro de 1997. pp. 147-152. Campinas, SP

HOBBSAWM, Eric. A era dos extremos: o breve século XX - 1914 a 1991. São Paulo: Companhia das Letras,1995.

JODELET, Denise. La representación social: fenômenos, concepto y teoria. In MOSCOVICI, S (org.). Psicologia social I. Pensamiento y vida social. Barcelona, Paidós Ibérica, 1984.

KNIGHT, F.H. The journal of political economy. 1939.

LAFARGUE, Paul. O direito à preguiça:. São Paulo: Hucitec; Unesp, 1999. Tradução de J. Teixeira Coelho Neto; introdução de Marilena Chauí.

LANDIM, Leilah. Notas em torno do Terceiro Setor e outras expressões estratégicas: enfrentamento da questão social. Revista O Social em questão, Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, jul 1999. Departamento de Serviço Social, PUC-Rio.

- LEHER, Roberto. Expansão e heteronomia cultural: um difícil início de século. In: CATANI, Afrânio Mendes; DOURADO, Luis Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira (orgs.) Políticas e gestão da Educação Superior: transformações recentes e debates atuais. pp. 81-93. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003.
- LEITE, Marcia de Paula. Trabalho e sociedade em transformação: mudanças produtivas e atores sociais. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.
- LIBÂNEO, José Carlos. Organização e gestão da escola: teoria e prática. 4. ed. Goiânia: Alternativa, 2000.
- LUTFI, Eulina Pacheco; SOCHACZEWSKI, Suzana; JAHNEL, Tereza Cabral. As representações e o possível. pp. 87-97, in: MARTINS, José de Souza (org.). Henry Lefebvre e o retorno à dialética. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MELLO, Guiomar Nano de. Cidadania e competitividade: desafios educacionais para o terceiro milênio. São Paulo: Cortez. 1996.
- MÉSZÁROS, Ivan. A educação para além do capital. São Paulo: Boitempo, 2005. Tradução de Isa Tavares.
- MONTAÑO, Carlos. Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.
- \_\_\_\_\_ Das "lógicas do Estado" às "lógicas da sociedade civil": Estado e "terceiro setor" em questão. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 59, 1999.
- MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. Do espírito das leis. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

MORIN, Edgar. Complexidade e transdisciplinaridade: a reforma da universidade e do ensino básico. Natal (RN): EDUFRRN, 1999. Tradução de Edgar de A. Carvalho.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um estado para a sociedade civil. São Paulo: Cortez, 2004.

PAIVA, Vanilda – Educação e bem-estar social. In Revista Educação & Sociedade, no.39, agosto de 1991. Campinas, 1991.

PALMA, Paulo José. Intervenção nas Fundações.in: PANTALEAO, Leonardo. Fundações educacionais. São Paulo: Atlas, 2003. pp 135-143

PANTALEAO, Leonardo. Fundações educacionais. São Paulo: Atlas, 2003.

PERAZZO, Maria Amélia. Ensino Médio em tempos de ENEM. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Metodista. São Bernardo do Campo (SP), 2002.

PINO, Ivany. A lei de Diretrizes e Bases da Educação: a ruptura do espaço social e a organização da educação nacional. In: BRZEZINSKI, Iria (org.) LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam. pp. 19-42. 8ªed. São Paulo: Cortez, 2003.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. Variações sobre a técnica de gravador no registro da informação viva. São Paulo: T.A. Queiroz, 1991.

RISTOFF, Dilvo. Brasil Educação Superior: Censo 2003. Palestra proferida em “Sessão Especial” da 27ª ANPED - 24/11/2004. Caxambu, MG: MEC/INEP, 2004.

SANFELICE, Jose Luis. A problemática do público e do privado na história da educação no Brasil. In: MESA REDONDA DA III JORNADA DO HISTEDBR, Americana (SP), 2003.

SANTOS FILHO, José Camilo dos. Democracia institucional na escola: discussão teórica. Revista de Administração Educacional, Recife. v. 1, n. 2. jun. 1998.

SAVIANI, Dermeval. Da nova LDB ao plano nacional de educação: por uma outra política educacional. Campinas, SP: Autores Associados, 2002 (Coleção educação contemporânea).

\_\_\_\_\_. Escola e democracia. Campinas, SP: Atlas associados, 1997.

\_\_\_\_\_. O público e o privado na História da Educação Brasileira. In: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Mara Regina M.; SILVA, Tânia Mara T (orgs.). O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas. Campinas, SP: Autores Associados; HISTEDBR; UNISAL, 2005 (Coleção Memória da Educação).

\_\_\_\_\_. O problema da periodização na história das idéias pedagógicas no Brasil. Trabalho apresentado no V Congresso Ibero-Americano de História da Educação Latino-Americana realizado em San José de Costa Rica, de 21 a 24 de maio de 2001.

SILVA, Maria Abadia. Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial. Campinas, SP: Autores Associados; São Paulo: Fapesp, 2002.

SCHLESENER, Anita Helena. Revolução e cultura em Gramsci. Curitiba: Ed.UFPR, 2002.

SEVERINO, Antonio Joaquim. O público e o privado como categoria de análise em educação. In: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Mara Regina M.; SILVA, Tânia Mara T (orgs.). O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e

práticas educativas. Campinas,SP: Autores Associados; HISTEDBR; UNISAL, 2005 (Coleção Memória da Educação).

SMOLKA, Ana L.B.; MENEZES, Maria Cristina. Anísio Teixeira 1900-2000: provocações em educação. Campinas (SP): Autores Associados, 2000 (Coleção memória da educação).

SOUZA, Paulo Natanael Pereira; SILVA, Eurides Brito. Como entender e aplicar a nova LDB. São Paulo: Pioneira, 1998.

TRAGTEMBERG, Mauricio. Burocracia e ideologia. São Paulo: Ática, 1980.

TREVISAN, A.M.; CHIZZOTTI, A.; IANHEZ, J. A.; CHIZZOTTI, J.; VERILHO, J. O. combate à corrupção nas prefeituras do Brasil. São Paulo: Atelie Editorial, 2003.

TURNER, Frank M (org.). NEWMAN e a idéia de uma universidade. Yale University, USA, 1996. Tradução: Gilson C. Cardoso. Baurú/SP: Edusc, 2001.

VALENTE, Ivan. PNE: FHC frustra o plano. São Paulo: Xamã, 2001.

VIEIRA, Sonia Lerche. O público e o privado nas tramas da LDB. In: BRZEZINSKI, Iria (org.). LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam. São Paulo: Cortez, 2003. p. 69-85.

WANDERLEI, Luís Eduardo. Rumos da ordem pública no Brasil: a construção do público. São Paulo em perspectiva, São Paulo, n. 10, 1996.

WEBER, Max. Sobre a Universidade: o poder do Estado e a dignidade da profissão acadêmica. Tradução de Lólio Lourenço de Oliveira. São Paulo: Cortez, 1989.

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Trad. Daniel Grassi (...) Alegre: Bookman, 2005.

ZANUTTO, Simone Aparecida. Conselho de Escola: lócus privilegiado de vivência da cidadania. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação da Universidade Metodista. São Bernardo do Campo, SP, 2003.

ZARAFIAN Philippe. Por uma sociologia da confrontação (a propósito da interdisciplinaridade). Revista Latino Americana de Estudos do Trabalho, ano 3, n. 5, 1997.

Obs.: **A legislação consultada e examinada** aparece no corpo do texto, ou nas notas de rodapé.

## OBRAS CONSULTADAS

**BARRETO**, Margarida Maria Silveira. Violência, saúde e trabalho: uma jornada de humilhações. São Paulo: EDUC, 2003.

**BRUNO**, Lúcia (Org.). Educação e trabalho no capitalismo contemporâneo. São Paulo : Atlas, 1996.

**BRZEZINSKI**, Iria (org.) LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam. São Paulo: Cortez, 2003.

**COSTA**, Vera Lucia Cabral (org.) Descentralização da Educação: novas formas de coordenação e financiamento. São Paulo: FUNDAP/ Cortez, 2001.

**DUPAS**, Gilberto. Economia global e a exclusão social: pobreza, emprego, estado e o futuro. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

\_\_\_\_\_ Ética e Poder na sociedade da informação. São Paulo: Ed. Unesp, 2000.

**FOUCAULT**, Michel. A ordem do discurso - Aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 02/12/1970. Tradução de Laura Fraga de Almeida Sampaio. São Paulo: Ed. Loyola, 1996.

\_\_\_\_\_ Vigiar e punir: história da violência nas prisões. Petrópolis, RJ: 1977.

\_\_\_\_\_ Microfísica do poder. Rio de Janeiro, Graal, 1986.

**FERNANDES**, Florestan. A revolução burguesa no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

**FREITAS**, Luis Carlos de (org.). Avaliação de Escolas e Universidades. Campinas, SP: Komedi, 2003.

**FURTADO**, Celso. O Capitalismo Global. São Paulo : Paz e Terra, 1998.

**GADOTTI**, Moacir . Organização do Trabalho na Escola: alguns pressupostos. São Paulo: Ed. Ática, 1994.

**GIUBILEI**, Sônia (org.). Descentralização, Municipalização e Políticas Educativas. Campinas, SP: Alínea, 2001.

**HARVEY**, David. A condição pós-moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

**LOMBARDI**, José Claudinei; **JACOMELI**, Mara Regina M.; **SILVA**, Tânia Mara T (orgs.). O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas. Campinas, SP: Autores Associados; HISTEDBR; UNISAL, 2005 (Coleção Memória da Educação).

**MAQUIAVEL**, Niccoló. O príncipe. Tradução de Antonio D'Elia. São Paulo: Cultrix, 1987.

**MARX**, Karl. O capital: crítica da economia política. Livro I; Tradução de Reginaldo Sant'Anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

**PAIM**, Antonio. A UDF e a idéia de Universidade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1981.

**PARO**, Vitor Henrique. Escritos sobre Educação. São Paulo : Xamã, 2001.

\_\_\_\_\_ Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia. Campinas,SP : Papyrus, 1996.

**SANTOS**, Boaventura de Souza (org.). Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

**SELUCSKY**, R. Marxismo and self-management. In: VANEK, Jaroslav. Self-management : economic liberation of man. Inglaterra, 1975.

**SEVERINO**, Antonio J. Metodologia do Trabalho Científico. São Paulo: Cortez, 2000.

**SCHLESENER**, Anita Helena. Revolução e cultura em Gramsci. Curitiba: Editora da UFPR, 2002.

**SCHILLING**, Flávia. Corrupção: Ilegalidade Intolerável? Comissões Parlamentares de Inquérito e a Luta contra a Corrupção no Brasil (1980 -1992). Tese de doutorado. Depto de Sociologia, FFLCH -USP, 1997, mimeo.

**SINGER**, Paul. Globalização e Desemprego: Diagnóstico e alternativas. São Paulo: Contexto,1999

**SINGER**, Paul & **MACHADO**, João. Economia Socialista. São Paulo : Fundação Perseu Abramo,2000.

**SUN TZU**, Sun Pin. A arte da guerra. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

**TEIXEIRA, Anísio.** A Universidade de ontem e de hoje. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 1998.

**WANDERLEI, Luis Eduardo.** O ensino público não estatal, uma inovação? In *Ciência e Cultura*, n. 40, abril de 1988, São Paulo.

## **ANEXO I – Termo de consentimento para as entrevistas/depoimentos**

**UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas /SP**  
**Faculdade de Educação**  
**Programa de Pós-Graduação em Educação**  
**Área de Concentração: Política de Educação e Sistemas Educativos**

### **TERMO DE CONSENTIMENTO DE ENTREVISTA**

Eu, \_\_\_\_\_ RG \_\_\_\_\_,  
declaro, em conformidade com a legislação vigente<sup>55</sup>, que aceito participar voluntariamente, de forma livre e esclarecida, como sujeito de pesquisa para elaboração da dissertação de Mestrado, desenvolvida por Odair de Sá Garcia, RA 022.075 da UNICAMP, sob a orientação do Prof. Dr. José Roberto Montes Heloani.

Esclareço que fui informado sobre o objetivo geral desta pesquisa, que trata da problemática das Escolas Municipais de Ensino Superior constituídas na forma de Fundação, e que visa discutir a classificação destas Instituições quanto às categorias administrativas, previstas no artigo 19 da LDB 9.394/96.

Minha participação se dará sob a forma de entrevista gravada, com base em questionário semi estruturado, desde que seja garantido o absoluto sigilo, que assegure minha privacidade quanto aos dados confidenciais ou qualquer juízo de valor por mim emitido na oportunidade. Autorizo ainda que, garantido o referido sigilo, estes dados podem ser utilizados na elaboração de textos para publicação.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Assinatura do entrevistado

\_\_\_\_\_  
Assinatura do Pesquisador

*Obs.: O entrevistado recebeu uma cópia deste "termo de consentimento de entrevista"*

<sup>55</sup> Decreto nº. 93.933 de 14/01/87 e Resolução SNS 196/96 do Conselho Nacional de Saúde – Brasília DF



## **ANEXO II – ROTEIRO DA ENTREVISTA “SEMI-ESTRUTURADA”, GRAVADA EM FITA CASSETE, E TRANSCRITA PARA DOCUMENTO, COMO DADO.**

**As seis questões básicas:** <sup>56</sup>

1. Fale-me sobre você (Sr); o que faz, sua formação e itinerário profissional.
2. Conte-me como é, ou foi, sua relação com esta escola; atualmente e/ou como foi no passado.
3. O que significa para você uma Escola Pública e, também, o que é uma Escola Privada?
4. Esta escola, (citar a escola por nome), detêm hoje, algum patrimônio municipal, na sua opinião? Refiro-me a algum patrimônio cedido na implantação da escola, e agora ou em outros momentos? Há repasse regular de subsídios da prefeitura ou já houve?
5. Do seu ponto de vista, em síntese, você diria que esta escola (dizer o nome da escola) é pública ou privada?
6. Como você acredita que será no futuro (em relação a se tornar pública, privada particular, comunitária...) esta Escola? Ou, ainda, você acredita que isto deverá se alterar, ou que deverá se manter como está, hoje?

---

<sup>56</sup> Observação quanto ao uso deste roteiro durante a entrevista: a forma como se desenvolveram as 17 entrevistas, e em função dos sujeitos entrevistados representarem vários segmentos (professores, alunos, dirigentes e funcionários da Escola e, ainda, outros sujeitos externos à Escola) e, também, este roteiro ter sido o mesmo para todos, pretendeu-se que o mesmo servisse de “parâmetro norteador” da conversa, não representando, naturalmente, um “questionário fechado”. Em vista de que na busca do alcance dos objetivos da pesquisa, e de que se fez de forma dialética – mas, sempre atendendo, no mínimo, as questões listadas, acima-, o pesquisador/entrevistador fez diversas intervenções, e novas e variadas perguntas aos depoentes durante o decorrer da conversa, baseado nas respostas que os mesmo davam às perguntas anteriores. Este procedimento durante a coleta dos depoimentos foi intencional, em função do tema e das difíceis questões, que envolviam políticas públicas e institucionais. E isto foi, no entendimento do pesquisador, uma forma de “ganhar a confiança” do depoente e, ainda, garantir que a inexistência de constrangimentos que o tema suscita.



## **ANEXO III- TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA DE UM DEPOENTE (Como exemplo, para apresentar a metodologia de entrevista semi-estruturada, dialética)**

OBS.: DE UM TOTAL DE 17 DEPOIMENTOS TRANSCRITOS, ANEXAMOS APENAS ESTE, QUE ENTENDEMOS SER SUFICIENTE PARA DAR CONTA DE APRESENTAR AO LEITOR A “FORMA DIALÉTICA DE ENCAMINHAMENTO DAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS” NO “ESTUDO DE CASO”. AS QUESTÕES DO ROTEIRO FORAM TODAS CONTEMPLADAS, SEM SEREM FEITAS DE FORMA DIRETA, VISANDO EVITAR CONSTRANGIMENTOS, EM FUNÇÃO DAS QUESTÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTITUCIONAIS, QUE O TEMA SUSCITA.

### **Entrevista com aluno 4 (...) da Escola B Fev/2005**

Este depoente (Aluno 4) tem 27 anos de idade, sempre participou ativamente do Movimento Estudantil; hoje é vereador do PT – Partido dos Trabalhadores, na cidade B; cursa o último semestre de Direito e já participou como Conselheiro de Colegiado na escola B.

**Pesquisador (sempre em negrito):** (aluno 4), por favor, faça-me um breve memorial da tua formação, da tua vida social e política.

**Depoente:** Na realidade, iniciei com 12 anos de idade no movimento estudantil, no grêmio do colégio onde eu estudava, no Colégio (...Particular), de (Cidade B). E de lá para cá, sempre estou envolvido nas causas políticas do movimento estudantil. Fui presidente duas vezes desse grêmio (do Colégio), depois do diretório acadêmico do curso de Direito que comecei a frequentar em 2000. Fui presidente do diretório central da Universidade (Escola B) da (Cidade B) e, em seguida, no ano passado, fui eleito vereador pela cidade. Fruto desse trabalho, que fiz nessa carreira acadêmica, digamos assim.

**Então a sua base eleitoral estaria com os seus colegas, alunos daqui?**

Na verdade, a base eleitoral está bem dispersa. Fui votado em 90,06% da cidade, então eu tive uma votação bastante significativa. A escola serviu muito para mim e para formar o eleitorado. Pude aprender a ser político (inaudível), como é que se faz, como é que se discursa, como é que se convence, e acho que o movimento estudantil serviu mesmo como uma escola. Aprendi muito e consegui levar isso, graças a Deus, para além dos muros da universidade.

**(aluno4), faz parte de nossa preocupação central em minha pesquisa a classificação da categoria administrativa, pública ou privada das escolas de ensino superior. O que você considera uma escola pública? O que você considera uma escola privada? E, nessa esfera, como você tenta classificar a (ESCOLA B)?**

Bom, eu entendo como público aquilo que é patrimônio do povo, do poder público. E, privado, aquilo construído pela iniciativa privada com recursos próprios. Aí os financiamentos também

são incluídos como recursos próprios, porque tu buscas financiamento num banco público, mas é um recurso privado que vai ser pago. E a Universidade da (Cidade B) é pública, uma fundação de direito público, aliás, fundação pública, apesar do direito privado. E ela é um patrimônio da cidade de (Cidade B). O terreno no qual ela foi construída, são terrenos cedidos pelo município. O controle dela até 1997, da Fundação (ESCOLA B), não da universidade (inaudível), mas da fundação mantenedora, teve controle do poder público municipal, do executivo municipal. Em 1997 foi outorgada, assim, a liberdade administrativa à fundação e seus órgãos colegiados, mas a qualquer momento o poder público pode retomar esse controle. Até porque, em última instância, quem responde pela Universidade da (Cidade B) é o prefeito municipal. E, hoje, por mais que ela tenha essa liberdade administrativa, na realidade, ela é uma fundação ainda ligada ao poder público municipal. Apesar de cobrar mensalidade, de ter esse lado de direito privado que ele outorga, por exemplo, a cobrança de mensalidade apesar da fundação não ter fins lucrativos (inaudível) E tem que reverter o lucro, o excesso de dinheiro, as sobras. Tem que reverter para a própria universidade, no investimento, nos recursos humanos da própria universidade.

**(aluno4), entrando na categorização da própria (ESCOLA B), os conselhos superiores que mudam de nome, de universidade para universidade, vamos pensar nos dois conselhos superiores: da mantenedora e do conselho superior acadêmico. Na mantenedora da fundação ele tem cadeira, tem assento lá para representantes da prefeitura em que quantidade mais ou menos?**

São dois conselhos aqui, o Conselho de Administração Superior da Fundação e o Conselho Curador que é fiscalizador no caso das contas. A prefeitura municipal tem um representante em cada um. Os acadêmicos (alunos) , no conselho de administração, tem um representante também. Mas, se não me engano, é um representante no conselho curador. Então, eu penso que isso é muito pequeno, está desproporcional, visto que, como coloquei na última instância, quem responde é a prefeitura. Então, ela deveria ter uma participação aí, um pouco maior aí, nem que não fosse na administração como um todo, mas no mínimo nos conselhos, nas tomadas de decisões. Porque, qualquer equívoco aqui, inclusive na questão peculiar, futuramente a prefeitura pode responder por não ter participado ativamente, inclusive das discussões. Então, acho que está um pouco desproporcional nessa participação.

**Além da prefeitura, a promotoria pública, através de um curador(a) das fundações, tem esse personagem aqui da cidade mesmo, ou é alguém de Florianópolis ou outro local, que faz o cuidar, que faz o curar, respondendo pela promotoria pública?**

Eu fui conselheiro do Conselho de Administração Superior, do Conselho Curador até abril de 2003. Naquela época, era um promotor daqui da nossa comarca (que representava o ministério público). Hoje não posso precisar, mas tenho a impressão que sim, porque tem uma promotoria aqui na comarca que, dentre outras, tem outras prerrogativas, tem essa de fazer a fiscalização dentro da Universidade da (Cidade B). Mas eu não sei quem é o titular da pasta hoje, mas tem essa prerrogativa de estar no conselho e ter essa participação aí.

**(aluno4), tendo em vista, apesar de sua pouca idade, a sua larga experiência no conhecimento sobre a (ESCOLA B) e membro do Legislativo Municipal, vamos fazer um exercício, assim de um futurismo, vamos tentar criar cenários. Você acha que a**

**(ESCOLA B) nos próximos dez, quinze, vinte anos, ela vai se transformar em que? Vai ficar como está, especialmente na questão da pública ou da privada?**

Bom, é uma questão. O senhor deve estar vendo isso dentro da sua pesquisa. A Constituição nem prevê esse tipo de coisa. Já ouvi alguém chamar de "monstrinho jurídico", essa coisa de fundação pública de direito privado, se isso pode ou não pode. Eu tenho pareceres de professores de Direito Administrativo, que dizem que isso não existe. Que mais cedo ou mais tarde, isso vai ter que cair nos Superiores Tribunais, vai ter que dar uma decisão aí (inaudível) E, isso de fato, não está previsto na nossa legislação. Mas, eu penso que essas fundações vão ter que estar sendo controladas, administradas, no mínimo as fundações, as universidades. Devem ter liberdade, mas são escolas, e a academia tem que ter essa liberdade de ir para onde quiser e de estar se adequando às novas realidades e de preferência não estando atrelada a questão do poder político. Em si, acho que isso é louvável. Agora, a fundação (ESCOLA B) tem que começar a caminhar para um controle maior do poder público, porque, é como eu coloquei: às vezes a decisão de um presidente da fundação que tenha esse excesso de poder, (inaudível) pode prejudicar até a cidade inteira. Hoje, a (ESCOLA B), por exemplo, se falando especialmente dela, claro que têm outras, mas a (ESCOLA B) em si é um dos pilares da economia da cidade de (Cidade B).

**Tenho ouvido nessas minhas andanças pela cidade, sobre essa questão de identificação, representação ou identidade do povo, de que o município de (Cidade B) é o (uma grande Empresa/autarquia Pública Municipal) e a (ESCOLA B). Afinal, a (ESCOLA B) e o (Grande Empresa/autarquia Municipal) são mesmo, na sua opinião as duas marcas da cidade?**

Sem dúvida e são pilares da economia. O (.Grande Empresa.), em especial, é a nossa maior fonte de riqueza, emprega milhares de pessoas e gera imposto, gera ICMS para a cidade. E, a (ESCOLA B) (também), hoje estamos no campus de (Cidade B) com treze mil alunos. São o universo da (ESCOLA B), em todos os outros campos são quase trinta mil alunos. Então, isso é riqueza gerada (inaudível) no município. E, isso sem levar em conta a questão acadêmica, de formação intelectual dos nossos cidadãos, sendo que muitos cidadãos (Cidade B) freqüentam a (ESCOLA B), mesmo através de bolsas para alunos muito carentes. (inaudível) Eles estão aí, fomentando a parte intelectual da cidade. Então, sobre todos os aspectos a universidade é interessante para a cidade de (Cidade B). E, quando a gente deixa de lado, quando o poder público deixa de lado esse controle, eu tenho uma preocupação muito grande (inaudível). Eu acho que os reitores têm tido consciência do tamanho do papel que representa a (ESCOLA B) para (Cidade B) (inaudível). Acho que (eles) têm conseguido levá-la para um caminho interessante. Mas, (inaudível) aí vem a eleição para a reitoria, elas se dão de quatro em quatro anos. E a minha preocupação é que os futuros presidentes, os futuros reitores não tenham a dimensão do que é a universidade e acabem levando-a para um caminho que não seja ideal. Por isso, o caminho para o futuro, não há dúvida, deve ser um controle maior do poder público como um todo, poder judiciário, poder legislativo e o executivo, cuidando da (ESCOLA B), da Fundação (ESCOLA B) em conjunto. Assim, eu acho que a gente ia ter possibilidades maiores, para traçar o caminho certo e não deixar essa universidade cair. Nunca. Porque ela é um patrimônio extremamente relevante para a população como um todo.

**(aluno 4) você acha que a mudança dos caminhos do Executivo Municipal, pois ao menos que eu me engane, me parece que um partido de esquerda, um partido progressista nunca tinha chegado à prefeitura, você acha que isso muda alguma coisa ou não?**

Eu espero que mude. Na verdade, nós estamos fazendo um retrospecto de uns vinte anos. Nós fomos administrados pelo PMDB, em seguida pelo PP e agora numa coligação ampla em que o PT encabeça. Com certeza, o PT tem um pouco essa visão do Estado (inaudível). Eu não gosto deste tema, porque acho que o liberalismo tenta terceirizar tudo e minimizar esse poder do executivo. O PT tem uma ideologia um pouco diversa da gente tentar trazer algumas coisas e “permanecê-las” no poder público. Permanecer e trazer outras, inclusive, acho que o prefeito tem essa visão, mas é claro que não depende só dele, é uma decisão que tem que ser tomada por (inaudível)

**E a Bancada do Legislativo, você diria que apóia o prefeito? Como estão as relações entre o Poder Legislativo e o Executivo.**

O Poder Legislativo, hoje, o prefeito, tem a maioria. Tem uma base aliada forte, de dois vereadores, (inaudível) mais oito da base aliada do governo. Mas não fecham em todas as questões. Essa questão da (ESCOLA B) é uma questão polêmica. Muitos vereadores acham que tem que ficar como está, outros acham que tem que mudar. Inclusive na base do governo tem divergências. É por isso que eu digo que, é uma decisão que não cabe só ao prefeito, a decisão tem que ser discutida internamente inclusive...

**(aluno 4), na sua perspectiva, a possibilidade de privatizar esta Universidade, literalmente numa particular, no sentido estrito, mercantilista, é “zero” ou você acha isto possível?**

A possibilidade com certeza existe. E isso é o que mais nos preocupa, a mim particularmente. Eu sei, por Congressos que tenho participado por aí com freqüência, com professores aí da universidade e acadêmicos. É uma preocupação que existe. Eu espero essa “reforma universitária” (projeto em andamento no Congresso Nacional)(...inaudível). Esse pré-projeto me deixou muito contente (inaudível), é um avanço que o Governo Federal vai estar dando às universidades. Eu acho que a privatização é um caminho errado que está sendo tomado. Com certeza, porque visar lucro no ensino superior, eu acho que é prejudicial. Apesar de que nós somos um bom exemplo no país. Existem as exceções, mas ainda somos um bom exemplo. Agora, com certeza, se ela permanecer como uma fundação pública, um patrimônio da cidade será muito mais fácil a gente estar fomentando essa visão estritamente acadêmica e estar vendo a universidade como formadora de opinião, como uma formadora intelectual, como uma formadora acadêmica. De fato, a visão privada disso, eu acho que poderia prejudicar um pouco toda essa questão. Então, nós vamos, com certeza, lutar até o fim para que isso não aconteça na nossa cidade. Mesmo, por enquanto, não existindo nenhum movimento forte nesse sentido (da privatização). Mesmo assim, temos que ficar atentos. Pois nós vimos aí, durante os dez últimos anos, uma frente forte que privatizou várias instituições que ao longo da história foram públicas, inclusive universidades. O nosso (.Grande Empresa Municipal/autarquia) de (Cidade B) teve a possibilidade de ser privatizado na década de 90 e não foi (inaudível). O que houve foi um movimento forte dentro da cidade para municipalizá-lo. E ele é um dos poucos (desse tipo de Empresa) do Brasil que é municipal, assim, isso trouxe benefícios para (Cidade B). Hoje, o (.Grande Empresa Municipal/autarquia) de (Cidade B) só cresce, e tem um faturamento muito maior do que quando ele era controlado pela União e,

com certeza, maior do que se tivesse sido privatizado. Apesar de uma parte ser terceirizada, e é uma parte pequena, a parte pública tem gerado lucros importantíssimos para o nosso município. Sendo assim, eu acho que não é diferente na questão da Universidade. Temos que garantir sempre (inaudível) que o controle fique no poder público. Porque, eu concordo de que quando a cidade é muito grande, uma cidade de mais de um milhão de habitantes, se torna difícil de fato o prefeito ter esse controle. Mas em uma cidade de 150 mil habitantes, fica até mais tranqüilo exercer esse controle sobre o (.Empresa autarquia Municipal), e sobre a universidade, sobre a economia, sobre as demais questões inerentes ao Poder Executivo.

**(aluno 4), nas suas andanças por aí, como aluno, participando dos movimentos estudantis, houve alguma oportunidade em que você participou, ou soube de que tenha acontecido, no passado, um movimento para tornar a (ESCOLA B) uma Universidade estadual ou uma Universidade Federal? Ou até de ser incorporada por uma dessas Universidades (Estadual ou Federal) já existente?**

Esse movimento sempre houve aqui na universidade, pelo menos desde que eu participo do movimento estudantil. Sempre tivemos movimentos e fomentamos essa discussão durante os seminários. Mas isso nunca chegou a ser discutido no nível de Assembléia Legislativa, no Estado, no Congresso Nacional. Isso sempre ficou restrito aqui, a movimentos acadêmicos dentro da própria universidade. Mas seria o ideal se esse movimento tomasse maiores proporções. Em função da conjuntura que a gente percebe, a nível nacional, a falta de interesse dos Governos Estadual e Federal, em estar absorvendo as universidades, arcando com esse ônus, um ônus pecuniário em estar financiando essas universidades. Mas, como eu falei, a reforma universitária vem ao encontro de um consenso entre esses aspectos, não para controlar, mas para estar dando um incentivo, de outras formas, por outros lados, por outros vieses. Então, eu costumo dizer que a política é a arte do possível. Então o que a gente quer deve estar lá em cima, se não está lá, a gente vai no meio, e está bem por enquanto. Mas no futuro a gente tenta dar mais um passo. Mas, é uma discussão que sempre houve, sim, mas que nunca tomou pé de chegar lá, de ser mais amadurecida, e nem chegar próxima de se tornar realidade.

**(aluno 4), uma última pergunta, meia que provocativa, só para você fazer um comentário, se você quiser, calro. Supondo que uma instituição privada, por exemplo, como a Estácio de Sá, do Rio de Janeiro; a UNIP em São Paulo, instituições gigantes do mundo privado da educação, estritamente particulares; se quisessem incorporar a (ESCOLA B), você acha que eles teriam que pagar a conta, devolver o investimento que a prefeitura já fez nesses quarenta anos? Ou não, a conta já estaria paga, a (ESCOLA B) já pagou a conta para o município?**

Essa pergunta para eu responder, assim de pronto, fica complicado. Eu acho que a (ESCOLA B) tem pagado, com certeza, (inaudível) o investimento ao município, formando acadêmicos. Mas tem deixado, sim, ao longo dos anos, algumas dívidas. No meu ponto de vista, qualquer investimento (público) aqui na (ESCOLA B) é válido. É por isso que eu insisto que o poder público deve ter um maior controle. Porque o poder público, de forma geral, é o constituído pela Constituição Federal. Então, acho que, teoricamente, a vontade do povo deva prevalecer em qualquer uma dessas discussões. Eu acho que se deve passar pelos órgãos do poder público qualquer discussão nesse sentido. Claro que jamais me manifestarei, porque sou contrário a decisões imediatistas. Acho que tudo tem que ser discutido para ver o que é

melhor para o município. Prontamente, fica muito complicado a gente responder e ter uma posição já.

**(aluno 4), falei que era a última, mas lembrei de uma “outra última”. A não ser que eu tenha feito uma leitura rápida e tenha me passado batido, me parece que para mudar o estatuto da Fundação tem que passar pela Câmara dos Vereadores?**

Ao contrário.. Em 1997 foi dada pela Câmara de Vereadores, a aprovação, não me lembro se um decreto ou um projeto de lei dando total autonomia à Fundação. Então hoje, os conselhos mudam o estatuto com frequência. O que não impede, por outro lado, que o prefeito, a qualquer momento, esteja encaminhando um projeto à Câmara para retomar esse controle, e aí sim, poder participar das mudanças estatutárias.

**Outra “última” pergunta. E a eleição para reitor, como é que está acontecendo? Quem é o colégio eleitoral hoje?**

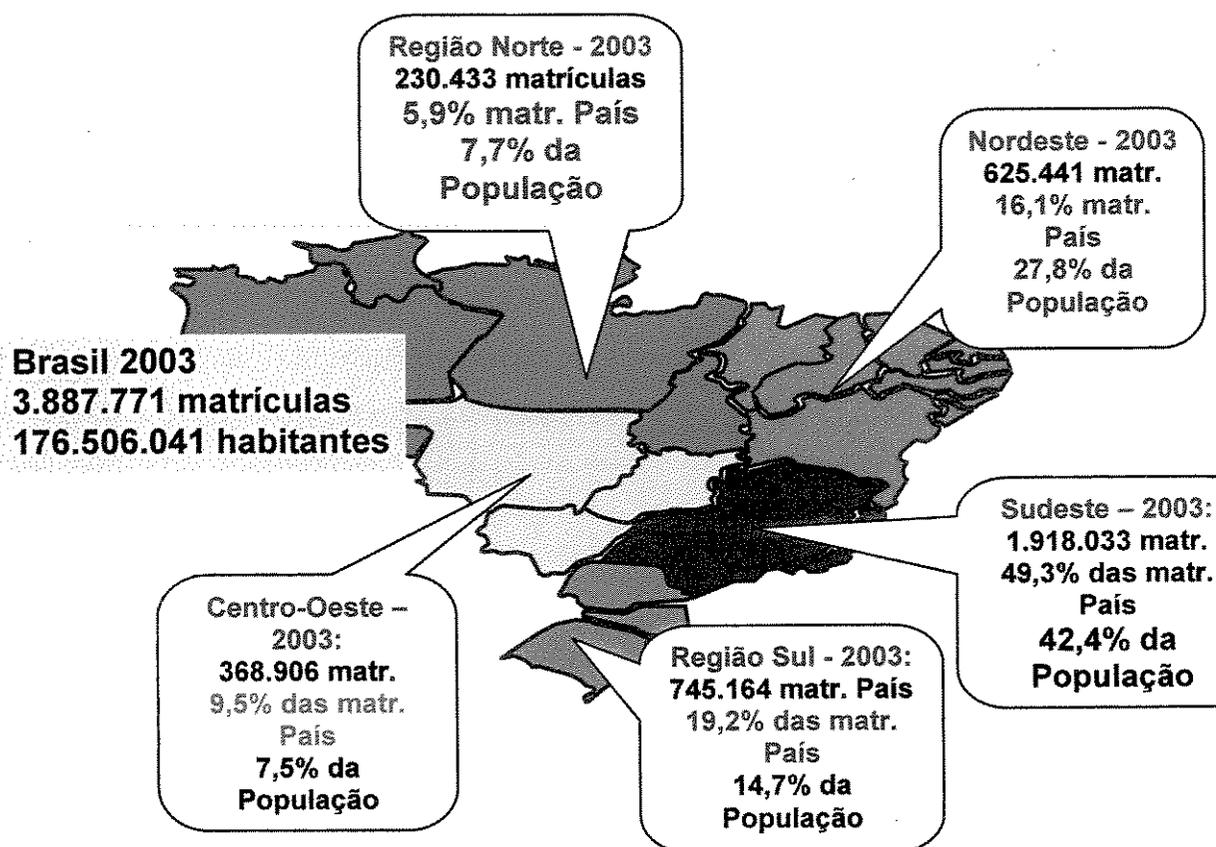
A eleição vai ser daqui a um ano, em abril (de 2006), ocorre de quatro em quatro anos. Hoje, no colégio eleitoral só votam os Conselheiros da Universidade. E os da Fundação. Existe também um outro conselho enorme, mas a maioria dos membros é professor, diretor de centro, coordenador de curso, coordenador de setor; e a maioria é nomeada pelo próprio Reitor. E o reitorado, como está hoje, é um conselho, que para uma eleição, já nasce viciado, nasce com vícios terríveis, porque é o Reitor que nomeia o presidente da Fundação, nomeia o que vai votar, fica viciado (inaudível) está faltando a questão da liberdade democrática, aí dentro dos conselhos.

**Então, uma eleição direta, com todos os participantes, funcionários, todos os alunos, seria uma alternativa, na sua opinião?**

Seria uma alternativa, mas eu sou contra essa eleição direta. Porque se todos os alunos votassem ficaria desproporcional. Existem muito mais alunos do que funcionários e professores. Então o que poderia ser feito, seria uma eleição “semidireta”, sendo proporcional o número de alunos ao número de professores, ou até talvez, dando peso maior aos professores. Não seria problema quanto a isso, mas, com certeza, democratizar esse processo é extremamente interessante.

**(aluno 4), eu vou então encerrar. Você, por favor, assine para mim esse “termo de consentimento” e a gente volta a se comunicar por e-mail. Muito obrigado, (aluno 4).**

## Anexo IV – Distribuição de matrículas no Ensino Superior, por região.





## **ANEXO V – LISTA DAS RESOLUÇÕES DO CNE/CES – Conselho Nacional de Educação – Câmara de Ensino Superior; de jan/1997 a dez/2005**

**Obs.: O Objetivo de apresentar esta lista é evidenciar que, de acordo com o que argumentamos no relato desta pesquisa, não houve qualquer manifestação do CNE/CES, a respeito das Fundações Municipais de Ensino Superior, desde a implantação da nova LDB de 1996, até hoje.**

### **2005**

- Resolução CNE/CEB nº 1, de 3 de fevereiro de 2005  
Atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação para o Ensino Médio e para a Educação Profissional Técnica de nível médio às disposições do Decreto nº 5.154/2004
- Resolução CNE/CEB nº 2, de 4 de abril de 2005  
Modifica a redação do § 3º do artigo 5º da Resolução CNE/CEB nº 1/2004, até nova manifestação sobre estágio supervisionado pelo Conselho Nacional de Educação.
- Resolução CNE/CEB nº 3, de 3 de agosto de 2005  
Define normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração.
- Resolução CNE/CEB nº 4, de 27 de outubro de 2005  
Inclui novo dispositivo à Resolução CNE/CEB 1/2005, que atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação para o Ensino Médio e para a Educação Profissional Técnica de nível médio às disposições do Decreto nº 5.154/2004

### **2004**

- Resolução CNE/CEB n.º 2, de 17 de fevereiro de 2004  
Define normas para declaração de validade de documentos escolares emitidos por escolas de educação básica que atendem a cidadãos brasileiros residentes no Japão
- Resolução CNE/CEB n.º 1, de 21 de janeiro de 2004  
Estabelece Diretrizes Nacionais para a organização e a realização de Estágio de alunos da Educação Profissional e do Ensino Médio, inclusive nas modalidades de Educação Especial e de Educação de Jovens e Adultos

### **2003**

- Resolução CNE/CEB n.º 1, de 20 de agosto de 2003  
Dispõe sobre os direitos dos profissionais da educação com formação de nível médio, na modalidade Normal, em relação à prerrogativa do exercício da docência, em vista do disposto na lei 9394/96, e dá outras providências

## 2002

- Resolução CNE/CEB n.º 1, de 3 de abril de 2002  
Institui Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo

## 2001

- Resolução CNE/CEB n.º 2, de 11 de setembro de 2001  
Institui Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica
- Resolução CNE/CEB n.º 1, de 29 de janeiro de 2001  
Prorroga o prazo final definido pelo artigo 18 da Resolução CNE/CEB nº 4/99, como período de transição para a implantação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico

## 2000

- Resolução CNE/CEB n.º 1, de 5 de julho de 2000  
Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos

## 1999

- Resolução CNE/CEB n.º 4, de 8 de novembro de 1999  
Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico
- Resolução CNE/CEB n.º 3, de 10 de novembro de 1999  
Fixa Diretrizes Nacionais para o funcionamento das escolas indígenas e dá outras providências
- Resolução CNE/CEB n.º 2, de 19 de abril de 1999  
Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Docentes da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, em Nível Médio, na modalidade Normal
- Resolução CNE/CEB n.º 1, de 7 de abril de 1999  
Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil

## 1998

- Resolução CNE/CEB n.º 3, de 26 de junho de 1998  
Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio.
- Resolução CNE/CEB n.º 2, de 7 de abril de 1998  
Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental
- Resolução CNE/CEB n.º 1, de 28 de janeiro de 1998  
Institui a Habilitação Profissional Plena de Técnico em Desenho de Projetos e as Habilitações Profissionais Parciais de Desenhista Copista, Auxiliar Desenhista Técnico e Auxiliar Desenhista Projetista

## 1997

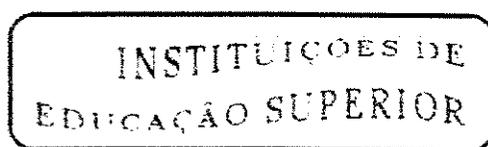
- Resolução CNE/CEB n.º 3, de 8 de outubro de 1997  
Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios
- Resolução CNE/CEB n.º 2, de 9 de junho de 1997  
Institui a habilitação profissional plena de Técnico em Vestuário e as habilitações profissionais parciais de Desenhista de Moda e Auxiliar de Desenvolvimento do Vestuário no nível médio
- Resolução CNE/CEB n.º 1, de 9 de junho de 1997  
Institui a habilitação profissional plena de Técnico de Estilismo em Confeção Industrial, no nível do ensino médio



## ANEXO VI – INTERPRETAÇÃO DO MEC/INEP SOBRE CATEGORIAS ADMINISTRATIVAS (PÚBLICO OU PRIVADO)

### CLASSIFICAÇÃO E ACORDO COM O MEC – SESU – ENSINO SUPERIOR

(ATUALIZADO EM 20/01/2006; Disponível no *SITE*: [Ihttp://portal.mec.gov.br/sesu/](http://portal.mec.gov.br/sesu/))



Organização Administrativa  
Organização Acadêmica  
Quanto à Formação  
Condições de Oferta de Cursos

#### ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA (Públicas ou Privadas)

---

O ensino superior organiza-se de forma **administrativa**, **acadêmica** e quanto à **formação**. Conheça mais sobre a Organização da Educação Superior

---

Classifica as instituições segundo a **natureza jurídica de suas mantenedoras** em **Pública** (criadas por Projeto de Lei de iniciativa do Poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo) e **Privada** (criadas por credenciamento junto ao Ministério da Educação).

**Instituições Públicas** são criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público e estão classificadas em:

- Federais - mantidas e administradas pelo Governo Federal;
- Estaduais - mantidas e administradas pelos governos dos estados;
- Municipais - mantidas e administradas pelo poder público municipal.

## (Continuação ANEXO VI)

**Instituições Privadas** são mantidas e administradas por **peessoas físicas** ou **peessoas jurídicas** de direito privado e dividem-se, ou se organizam, entre Instituições privadas com fins lucrativos ou privadas sem fins lucrativos. Podem se organizar como:

1) **Instituições privadas com fins lucrativos** ou **Particulares em Sentido Estrito** são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. Sua vocação social é exclusivamente empresarial.

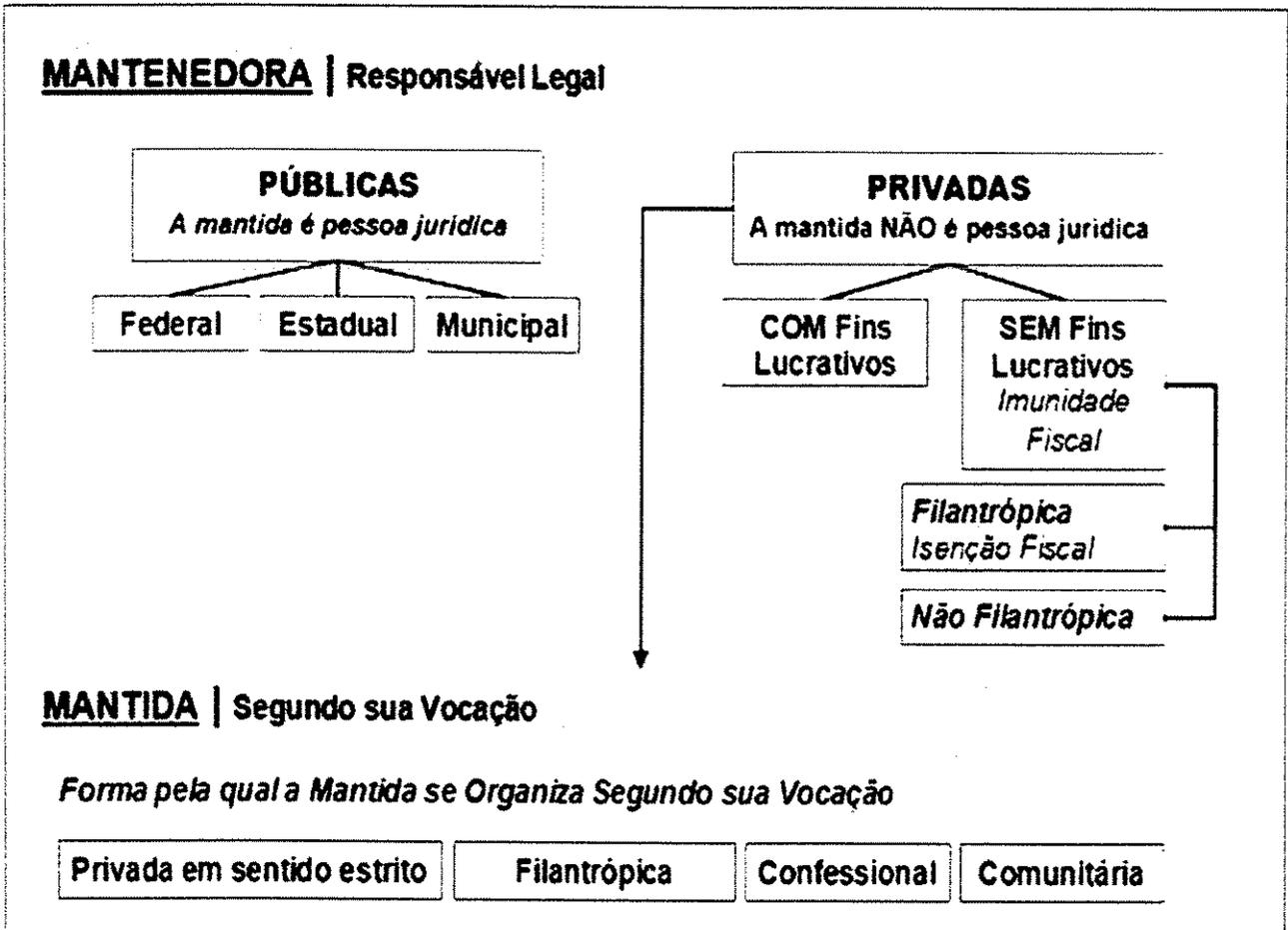
2) **Instituições privadas sem fins lucrativos**, podem ser, quanto a sua vocação social:

2.1) **Comunitárias** - Incorporam em seus colegiados representantes da comunidade. Instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam, na sua entidade mantenedora, representantes da comunidade;

2.2) **Confessionais** - Constituídas por motivação confessional ou ideológica. Instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendam à orientação confessional e ideológica específicas;

2.3) **Filantrópicas** - Aquelas cuja mantenedora, sem fins lucrativos, obteve junto ao Conselho Nacional de Assistência Social o Certificado de Assistência Social. São as instituições de educação ou de assistência social que prestem os serviços para os quais foram instituídas e os coloquem à disposição da população em geral, em caráter complementar às atividades do Estado, sem qualquer remuneração.

*Organograma da Organização Administrativa (de acordo com MEC)*



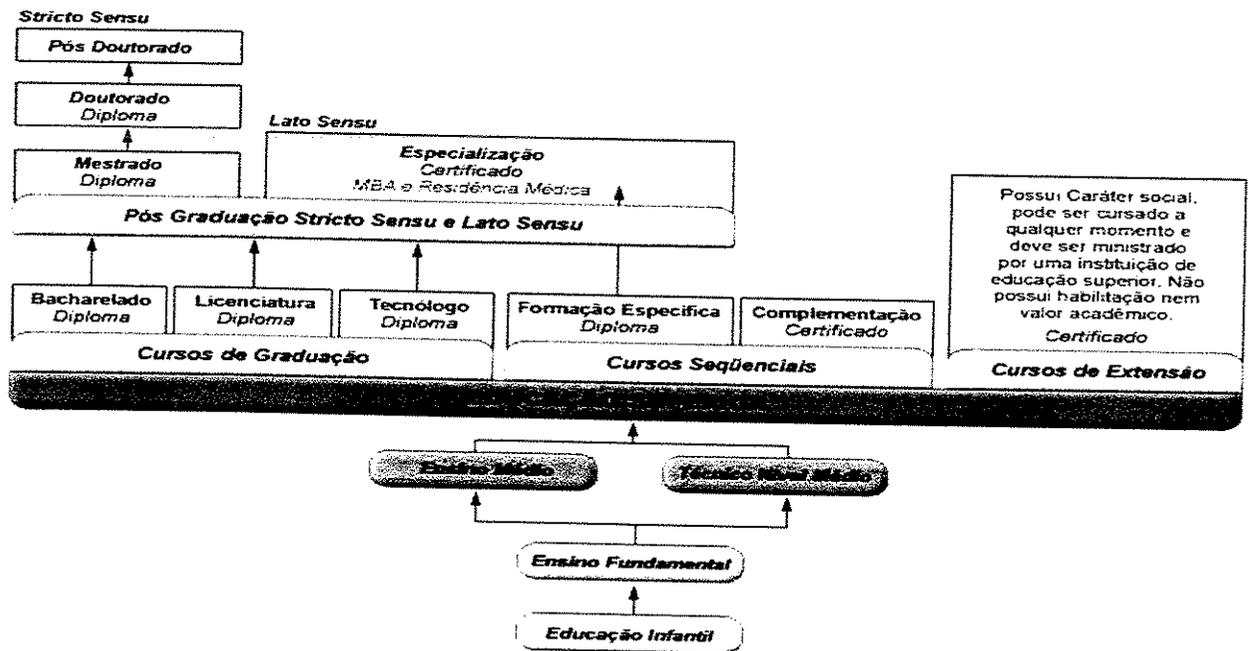
(cont. Anexo VI)

## Instituições Ensino Superior - Quanto à Formação

INSTITUIÇÕES DE  
EDUCAÇÃO SUPERIOR

Organização Administrativa  
Organização Acadêmica  
Quanto à Formação  
Condições de Oferta de Cursos

QUANTO À FORMAÇÃO (In: <http://portal.mec.gov.br/sesu/index.php?option=content&task=view&id=598&Itemid=292>; acesso 20/01/2006)

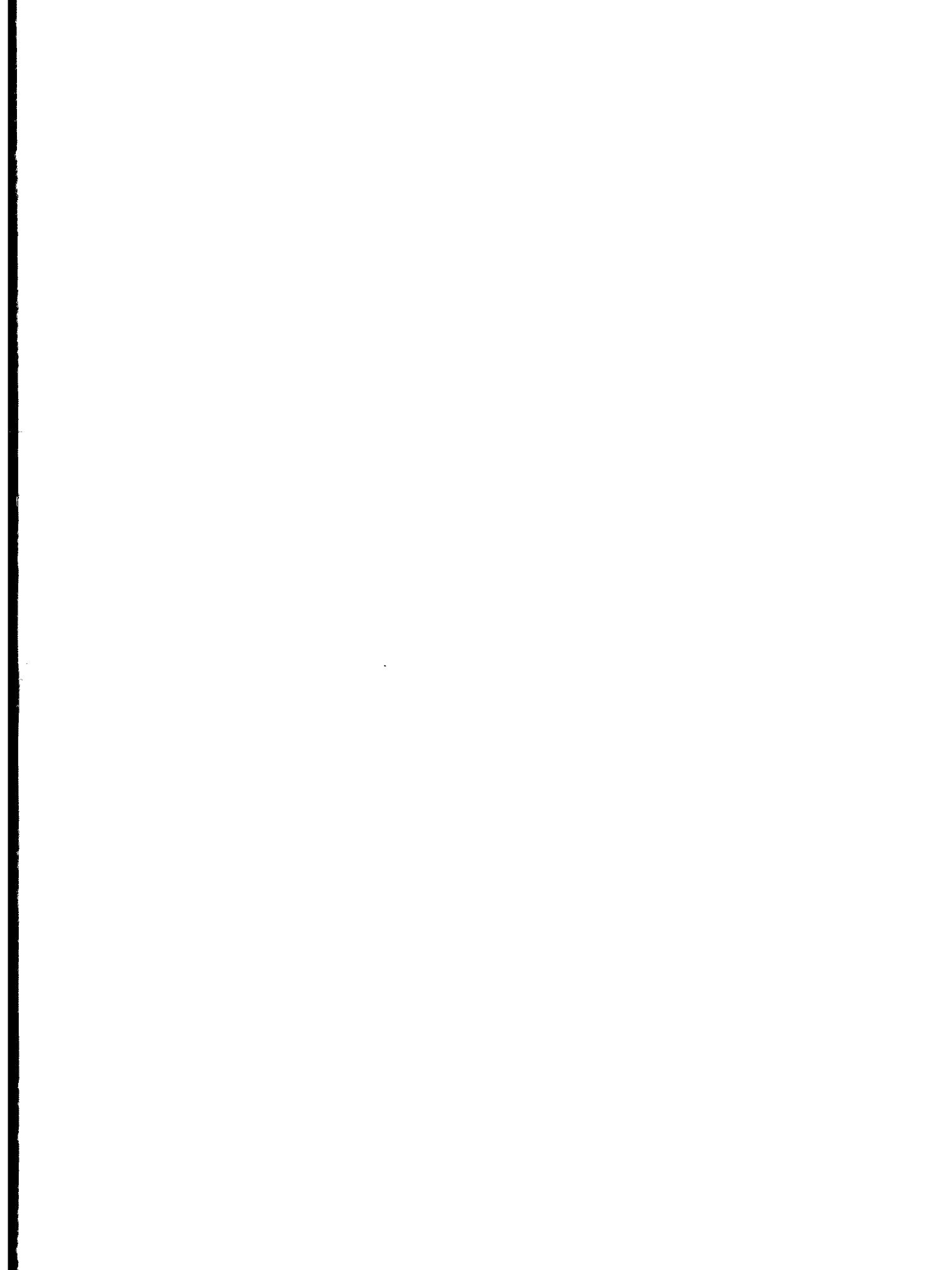


### Pós Graduação: Lato Sensu:

Os cursos têm duração mínima de 360 horas, não computando o tempo de estudo individual ou em grupo e sem assistência docente. É aquele destinado à elaboração de monografia ou trabalho de conclusão de curso. Direcionado ao treinamento nas partes de que se compõe um ramo profissional ou científico, o curso confere certificado a seus concluintes. Os cursos de pós-graduação *lato sensu* geralmente têm um formato semelhante ao dos cursos tradicionais, com aulas, seminários e conferências, ao lado de trabalhos de pesquisa sobre os temas concernentes ao curso. O critério de seleção para o ingresso no curso de pós-graduação *lato sensu* é definido de forma independente em cada instituição, sendo geralmente composta de uma avaliação e de uma entrevista, no qual a única exigência formal a ser cumprida pelo interessado se refere à posse de um diploma de nível superior. Cabe a SESU regulamentar estes cursos conhecidos como Especialização e Residência Médica.

### Pós Graduação: Stricto Sensu:

Os cursos de Stricto Sensu são direcionados para a continuidade da formação científica e acadêmica, como mestrado e doutorado, de alunos com nível superior. Cabe a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) avaliar separadamente cada curso. A avaliação é realizada a cada três anos, e as médias variam de 1 a 7. Para ser reconhecido, o curso deverá apresentar média maior que 3. O curso de mestrado tem a duração de dois anos, no qual o aluno desenvolve a dissertação e cursa as disciplinas coerentes a sua pesquisa. Os quatro anos de doutorado são referentes ao cumprimento das disciplinas e a elaboração da tese junto à orientação.



BIBLIOTECA CENTRAL  
DESENVOLVIMENTO  
COLEÇÃO  
UNICAMP