

O ensino superior na Constituição do Estado de Minas Gerais

*Vera Lúcia Ferreira Alves de Brito*¹

veraluciabrito@ig.com.br

Resumo

Este artigo visa analisar o processo de elaboração da Constituição do Estado de Minas Gerais em 1989, no que se refere ao ensino superior e ao processo de criação de universidades públicas estaduais. A hipótese defendida é que no processo legislativo ocorreram debates significativos entre representantes de fundações privadas e representantes interessados na criação de uma universidade pública estadual. O texto final da Constituição, resultante desse embate, mostra as soluções de compromisso entre os vários interesses. Na pesquisa foram consultados documentos, analisadas emendas dos deputados e entrevistados participantes. A indefinição jurídica da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) é destacada como decorrência dos embates constitucionais entre interesses públicos e privados.

Palavras-chave: Ensino superior; legislação; políticas educacionais.

Introdução

O objetivo deste trabalho é relatar a pesquisa sobre a criação e institucionalização da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). O enfoque da pesquisa partiu do pressuposto de que a influência da origem dessa universidade no debate constitucional em Minas tornou-se marca característica de seu desenvolvimento.

¹ Professora do mestrado em Educação da Faculdade de Educação da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaE/UEMG). Doutora em Educação.

Isso considerando que no processo de formulação de política educacional, interesses diversos se colocaram em luta pela conquista de espaço e na definição dos objetivos e das trajetórias futuras do ensino superior.

A Constituição do Estado de Minas Gerais estabeleceu, em 1989, um modelo de universidade com *campi* diversificados pela incorporação de fundações privadas localizadas em vários municípios mineiros. Nos debates que ocorreram durante o processo constituinte, os documentos consultados durante a pesquisa identificaram diferentes propostas para a criação de uma universidade estadual. As propostas foram defendidas por deputados que representavam grupos de interesses diversos.

A pesquisa identificou quatro grupos de interesse: um formado por fundações de ensino superior privadas, demandando estadualização; outro que representava os interesses de dirigentes de federações e associações privadas; o terceiro, de deputados que defendiam a localização de universidade em sua base eleitoral e o último, de deputados que defendiam a criação de universidades públicas estaduais. Após a inserção da criação da universidade no texto constitucional, segundo o modelo de *campi* diferenciados, a institucionalização da universidade estadual percorreu longa trajetória durante a qual foram elaboradas leis complementares que buscavam definir seu perfil institucional. Decorridos mais de 20 anos de sua criação, verifica-se que ainda permanecem problemas institucionais e jurídicos quanto à sua definição como instituição pública mantida pelo Estado.

Este trabalho busca problematizar as relações entre o ensino privado e a universidade pública no momento em que estão em debate, entre pesquisadores da questão do ensino superior, modelos institucionais que respondam tanto à demanda por democratização do acesso como às pressões econômicas, sociais e políticas contemporâneas (ZAGO, 2006; MARTINS, 2009; CUNHA, 2004; OLIVEN, 2005; SGUISSARDI, 2005, 2006; MOROSINI, 2006; SOBRAL, 2009).

A perspectiva de uma universidade autônoma, produtora de conhecimento e formadora de indivíduos teórica e politicamente críticos está em pauta diante das pressões internas e externas oriundas de mudanças neoliberais no sistema econômico e no sistema científico e tecnológico.

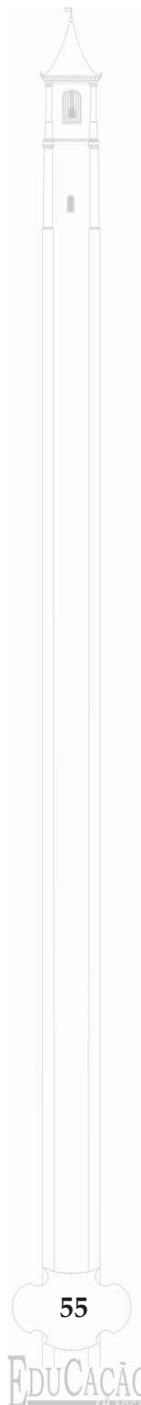
A pesquisa buscou analisar o papel do Estado em face da hipótese de pesquisadores do ensino superior brasileiro estar em processo de transição para um modelo neoprofissional e heterônimo (SGUISSARDI, 2003).

O texto enfoca a questão do ensino superior, procurando evidenciar o conflito e as articulações entre interesses privados e públicos, que tem perpassado as políticas de ensino superior no Brasil como um todo e em especial as políticas de ensino superior estaduais. Pretende-se, desse modo, contribuir para repensar o lugar de uma universidade pública na democratização do ensino superior enquanto direito do cidadão e lugar de produção do conhecimento, tendo em vista um projeto de sociedade igualitário e emancipador (SANTOS 2005).

Na metodologia da pesquisa, foram utilizadas análises documentais e entrevistas com dirigentes da UEMG e deputados constituintes. Essa abordagem revelou-se significativa para a pesquisa na medida em que as fontes contribuíram para explicitar os interesses dos grupos envolvidos na criação da universidade estadual junto ao processo constituinte mineiro de 1989 e para a compreensão dos momentos que marcaram a trajetória de sua institucionalização.

Abordando a institucionalização do ensino superior em Minas Gerais: sonho adiado

O processo de institucionalização de uma universidade estadual em Minas Gerais tem sido tema de prolongado debate devido ao modelo multicampi adotado, que estabeleceu a aglutinação de fundações educacionais privadas e públicas em diferentes cidades. A discussão sobre os motivos dessa forma de criação e da ausência de efetiva absorção pelo Estado das diferentes fundações privadas



tem levado a diferentes enfoques. As discussões são em torno do seu papel enquanto universidade pública, da situação institucional das fundações associadas e da alocação dos recursos públicos.

O interesse por decifrar a origem de uma universidade estadual em Minas produziu profícuos trabalhos. Estes legaram um acervo significativo de dados, diagnósticos e estudos elaborados sobre a Constituinte Mineira de 1989 e permitiram o levantamento de hipóteses de pesquisa sobre a criação da UEMG. As referências para o trabalho são os documentos presentes nos arquivos da Assembleia Legislativa, Diagnósticos da Fundação João Pinheiro (1990), Relatórios de Comissões da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (2000, 2003). Entrevistas com deputados e gestores da instituição completaram as fontes consultadas.

Como elemento central da presente análise, foi introduzido, nesse trabalho, o conceito de privatização para explicar o conflito de interesse entre a perspectiva de uma universidade pública e os interesses das fundações de ensino superior privadas nos debates para a elaboração da Constituição Mineira de 1989. O termo privatização tem significado polissêmico e pode ser definido como a prática de colocar a administração pública a serviço de grupos particulares, sejam econômicos, religiosos ou político-partidários (CUNHA, 1991).

A questão do ensino superior na Constituinte Mineira (1989) mostra a imbricação dos conceitos de público e privado, possibilitando uma compreensão do embate entre forças contraditórias em jogo. O conceito de privatização apresenta-se como uma questão central no trabalho, referenciando a investigação do processo da expansão privada do ensino superior em Minas, as tentativas no sentido de frear políticas públicas para o setor e o processo competitivo do ensino superior privado.

O conceito de publicização fundamenta-se na discussão de universidade como bem público e refere-se ao papel da universidade como instituição social, ao mesmo tempo produtora e transmissora do conhecimento, à qual cabem a criação e o controle dos procedimentos metodológicos e técnicos que garantem ao co-

nhecimento o estatuto científico.

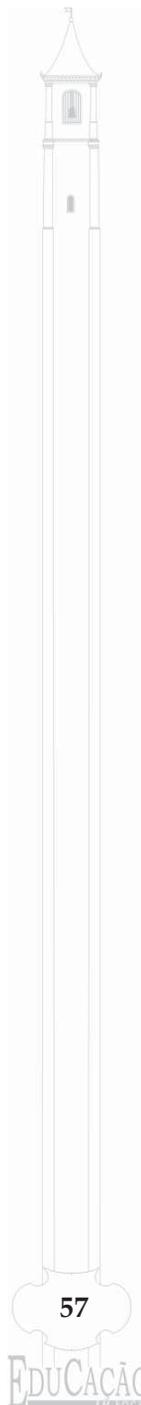
Ao tratar do processo de criação da UEMG, sob o enfoque do processo de expansão do ensino superior privado, analisa-se a participação e o posicionamento dos parlamentares na elaboração da Constituição Mineira de 1989 e a inserção de demandas do setor privado no texto constitucional mineiro e suas presenças nas atuais configurações institucionais da universidade mineira. Constatou-se que a criação de uma universidade estadual em Minas Gerais foi, desde o início, objeto de disputa política e jurídica e de reiteradas redefinições e formulações legais para o delineamento de seu perfil institucional. Por esse motivo, a investigação sobre as circunstâncias de sua criação pode contribuir para a compreensão de seu processo de institucionalização e de sua situação atual.

Uma perspectiva histórica: o sonho de uma universidade pública estadual

Para a compreensão do tema proposto, é importante fazer uma perspectiva histórica sobre as relações do ensino público e privado, dirigindo o foco para as fundações educacionais estaduais e suas reivindicações

Tanto as faculdades como as universidades surgiram tardiamente no Brasil, se comparadas à realidade da América Latina como, por exemplo, o México, a Argentina e o Chile. Caracterizada como uma instituição fora de época e atrasada em relação a outros países, a primeira universidade não existiu antes de 1920 no Brasil. Sua criação deu-se pela aglutinação administrativa de faculdades pré-existentes, das quais se conservou a organização e a orientação profissional. É a interpretação dada por Fávero que afirma:

Permaneceu a orientação profissional dos cursos, a estrutura de poder apoiada na cátedra, o caráter elitista do ensino; manteve-se alheia às necessidades da maior parte da população brasileira e não incentivou o desenvolvimento da ciência e da tecnologia (FÁVERO, 1999).



Em Minas o surgimento de faculdades isoladas também assumiu a orientação de formação profissional e a criação de universidades ocorreu sob a forma de aglutinação de escolas. A primeira instituição de nível superior criada em Minas foi a Escola de Farmácia de Ouro Preto (1839), seguida pela criação da Escola de Minas (1875) e, em 1892, já no período republicano, foi criada, também em Ouro Preto, a Faculdade de Direito. Em seguida foi criada a Escola Livre de Odontologia (1907) e em 1911, a Faculdade de Medicina, a Escola de Engenharia e o curso de Farmácia, anexo à Escola Livre de Odontologia.

A criação de uma universidade no estado de Minas Gerais já fazia parte do projeto político dos inconfidentes e esteve presente na história da educação mineira durante todo o século XX. Somente em 1927 foi criada uma universidade em Minas sob a forma de incorporação de entidades privadas. A Universidade de Minas Gerais (UMG), primeira universidade estadual mineira, em seu modelo inicial, possuía descentralização e autonomia administrativa e de poder político, alocando nas Faculdades de Medicina, Direito, Engenharia e Odontologia, orçamentos e patrimônios próprios. As características desse modelo eram a autonomia da UMG e a subvenção por recursos estaduais sob a forma de doação de apólices cujo rendimento asseguraria a respectiva manutenção. Constituiu-se, portanto, como uma instituição privada, com subvenção pública, até sua federalização em 1949, dando origem à Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Após a federalização, a lei n. 1.254, de dezembro de 1950, prevê uma incorporação em etapas, incluindo as faculdades, gradativamente, na categoria de estabelecimentos mantidos pela União por um prazo de 20 anos.

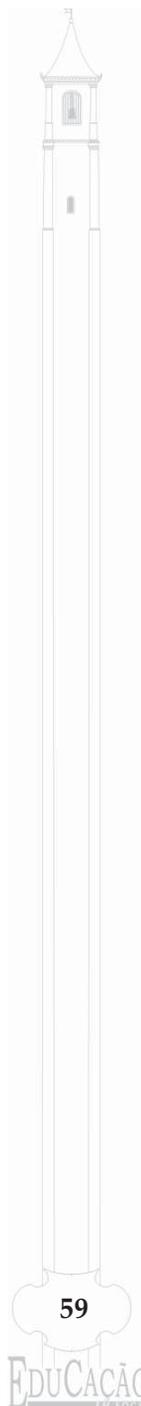
A organização das universidades foi definida no Estatuto das Universidades Brasileiras, em 1931. Ela estabeleceu uma estrutura de aglutinação, exigindo que para a criação de uma universidade, seriam necessárias, pelo mínimo, três faculdades dentre as seguintes: Direito, Medicina, Engenharia, Educação, Ciências e Letras. Essas faculdades seriam ligadas por vínculos administrativos, embora pudessem manter a sua autonomia jurídica.

A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei n. 4.024 de 1961, definiu os objetivos do ensino superior como sendo pesquisa, desenvolvimento das ciências, letras e artes e formação de profissionais de nível universitário, vinculando as profissões liberais e a carreira docente à diplomação em nível superior. Na organização de universidades, deveria haver articulação entre ensino, pesquisa e profissionalização docente. No entanto, tais objetivos deveriam ser desenvolvidos em universidades e não especificamente por faculdades isoladas.

No governo militar, a reforma universitária, objeto de intensa mobilização política anterior, foi apresentada, em 1968, como resultado do trabalho de uma comissão especial formada por acadêmicos e aprovada pelo Congresso Nacional em tempo brevíssimo. Pela lei n. 5.440 de 1968, a universidade é o modelo institucional a ser seguido, garantindo como sua função básica a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Os estabelecimentos isolados deveriam constituir exceção para atender situações específicas. O sistema federal manteve essa orientação da reforma e ampliou de forma controlada as matrículas dos cursos de graduação sem incentivar a criação de faculdades isoladas. Contudo, após a reforma universitária, o número de estudantes da educação superior apresentou uma impressionante expansão. Nessa expansão acentuou-se a diferenciação entre faculdades isoladas e universidades, públicas e privadas. O grande aumento das matrículas de graduação ocorreu no setor privado, em faculdades isoladas de baixo padrão acadêmico, dando lugar a um processo de paroquialização do ensino superior (OLIVEN, 1990).

O processo de expansão do ensino superior em Minas

A expansão do ensino privado apresentou-se de modo peculiar em Minas Gerais no período de 1960 a 1970, quando teve início em todo o Brasil o processo de acelerada expansão do ensino superior privado. O setor privado ampliou-se por meio de instituições não



universitárias de pequeno porte que passaram a oferecer cursos de baixo custo em carreiras como Letras, Ciências Humanas e, principalmente, Ciências Sociais Aplicadas (Direito, Economia, Administração, Ciências Contábeis). Em seu interior, o setor privado apresentou crescente segmentação por diferenças nas disposições sobre patrimônio, valores de contribuição do alunado e participação de docentes, discentes e comunidade no processo decisório.

No Brasil a literatura mostra que o aumento da demanda por ensino superior foi decorrente de diferentes causas, dentre as quais o processo de urbanização, a ampliação da classe média urbana e o aumento da oferta de ensino médio. O ensino médio público em 1960 tinha 412 mil matrículas, o que correspondia a 35% das matrículas em relação ao ensino privado. Entre 1960 e 1965, ele expandiu de maneira significativa, atingindo mil e trinta e três matrículas em 1965, representando 48% em relação ao ensino privado. Esse aumento da matrícula pública no ensino médio vai originar uma substantiva demanda por ensino superior. O ensino superior passou por intenso processo de expansão, passando de 95 mil e 691 matrículas em 1960 para 155 mil e 781 em 1965 e 425 mil em 1970. O ensino superior público passa de 58 mil e 21 matrículas em 1960 para 88 mil e 986 em 1965.

Em Minas apesar da expansão da participação no ensino público entre 1960 e 1970, a demanda da população jovem não estava sendo absorvida pelo setor público. Isso provocou uma participação do ensino privado nessa dinâmica, estabelecendo-se processos concomitantes de crescimento do setor público e do privado. Nesse processo, destaca-se a existência, também em Minas Gerais, desde os anos de 1940, de uma rede de instituições católicas que recebiam então substanciais recursos do Estado (CUNHA, 1985). O período compreendido entre o fim dos anos de 1950 e início da década de 1960 representa a aceleração da criação de universidades federais, da federalização de instituições isoladas e da criação de instituições de ensino superior privadas estaduais (CUNHA, 1989).

O crescimento do setor público se deu, inicialmente, por iniciati-

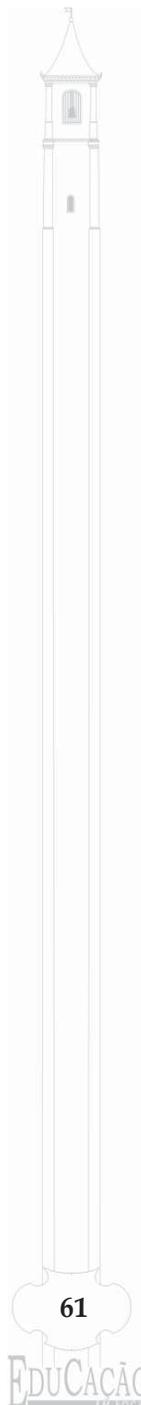
va federal. Porém, o setor privado também ampliou muito a sua oferta de vagas para absorver a demanda de estudantes que não conseguiam vagas nas universidades públicas. A análise de Teixeira é exemplar sobre a questão do público e do privado naquele período:

À primeira vista parece que a tendência é de o particular se fazer público. Mas se aprofundarmos a análise, vemos que o particular não é convocado a agir como público, mas muito pelo contrário, é convocado a participar dos órgãos públicos no caráter de privado. Ora, isto é exatamente dar ao privado as regalias do público (TEIXEIRA, 1960 *apud* CUNHA, 1991)².

A diversificação e expansão do setor privado são fundamentais para entender a batalha ideológica e estratégica que se travou, no Brasil e em Minas, em torno da privatização do ensino superior. Em todo o Brasil instituições privadas expandiram-se e controlaram o ensino superior, transformando-o em ensino de massa. Portanto, diversas instituições privadas em Minas e no Brasil tiveram dificuldade em manter-se, reivindicando recursos públicos e encampação pelo Estado, demonstrando que os recursos familiares não foram suficientes para a manutenção e expansão de muitas instituições privadas em Minas (DURHAN, 1998).

Em Minas, 20 anos após o período de expansão acelerada do ensino privado, a reivindicação por encampação das fundações instituídas na década de 1960, quando foram criadas inúmeras faculdades, atingia um número expressivo de instituições. Muitas delas haviam sido criadas como fundações públicas por decreto estadual, mas instalaram-se como fundações privadas. Destaca-se a data de criação de algumas: Fundação de Ensino Superior de Passos (1963), Faculdade de Letras e de Engenharia de Ituiutaba (1970), Fundação Educacional de Passos (1963), Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Divinópolis (1964), Faculdade de Patos de Minas (1968), Faculdade Filosofia, Ciências e Letras de La-

² TEIXEIRA, A. Um anacronismo educacional. *Revista Senhor*, Rio de Janeiro. Ano 2. n.1, p. 29-30, Jan. 1960.



bras (1968), Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Carangola (1970), Fundação Vale do Jequitinhonha (1965). Objetiva-se demonstrar que todas essas instituições optaram por serem encampadas ou vinculadas ao Estado.

São essas instituições que reivindicaram, na Constituição Mineira de 1989, a subvenção pelo Estado e a vinculação à universidade estadual a ser criada. No período da Constituinte Mineira (1988-1989), instituições privadas, devido a dificuldades econômicas e de gerenciamento, apresentaram situações de insolvência, acumulando dívidas trabalhistas e de encargos sociais, daí decorrendo suas reivindicações por encampação.

Interesses em conflito na criação da universidade estadual

Os conflitos internos ao setor educacional privado nortearam os debates na Constituição Federal de 1988 (CF/88), reivindicando e aprovando a diferenciação das instituições privadas em empresariais de um lado e em comunitárias, confessionais e filantrópicas de outro lado, habilitando apenas as últimas a receberem recursos públicos mediante algumas condições.

A regulamentação da CF/88 pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB), lei n. 9.394 de 1996, formaliza a instituição pública e a instituição privada como categorias administrativas, enquadrando nesta última as instituições particulares de caráter empresarial e as privadas comunitárias, confessionais e filantrópicas. A LDB definiu também que à União “cabe a coordenação da política nacional da educação, articulando os diferentes níveis e sistemas de ensino e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias” (BRASIL, 1996, art. 8º). Com relação ao ensino superior, cabe à União “assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidades sobre este nível de ensino” (BRASIL, 1996). E também a incumbência de “autorizar, reconhe-

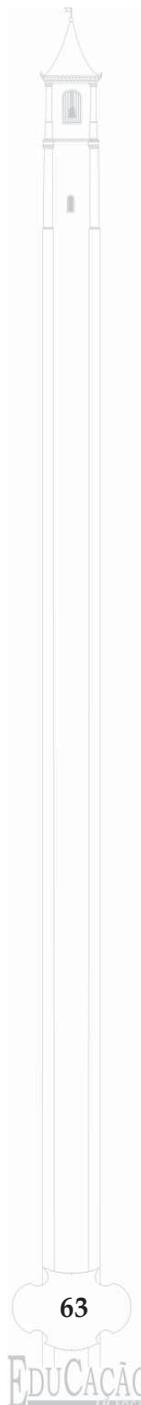
cer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema” (BRASIL, 1996, art. 9º). Define também que essas incumbências poderão ser delegadas pela União aos Estados que mantenham instituição de educação superior.

Em Minas, a Comissão Constitucional, em outubro de 1988, inicia a tramitação da Constituição de Minas Gerais. Essa comissão, responsável por coordenar os trabalhos para a elaboração da Constituição Mineira, estabeleceu várias etapas do trabalho que seriam em síntese: um primeiro Relatório Temático, a elaboração do Anteprojeto pelo relator, a fase de Emendas Parlamentares, a Votação no Primeiro Turno, nova fase de Emendas Parlamentares, Votação no Segundo Turno e Redação Final.

Desde o início dos trabalhos da Comissão Constitucional, nas audiências públicas, foram identificadas demandas por universidades públicas estaduais em regiões específicas e em cidades densamente povoadas. Por outro lado, as demandas por encampação das fundações privadas e por recursos estaduais também estão presentes em um número significativo de audiências públicas realizadas no período inicial da constituinte. Lê-se, no primeiro Relatório Temático:

Ao Poder Público cabe a integração ao sistema estadual do ensino das autarquias e fundações educacionais criadas e instituídas pelo Estado ou Município e as universidades e fundações de direito privado que tenham tido, na criação, ou instituição, a participação do Estado ou do Município (MINAS GERAIS, 1989).

A justificativa a essa formulação, que foi posteriormente incluída no texto constitucional, apresenta-se como um discurso que reproduz, de modo equivocado, os dispositivos da Constituição Federal de 1988. A então recém aprovada Constituição Federal estabeleceu a competência da União para a autorização das instituições privadas, com uma exceção para as universidades criadas



pelo Estado há mais de cinco anos e mantidas pelo Poder Público. Entende-se que o discurso elaborado pelos deputados mineiros mostra-se incoerente por aplicar o texto da Constituição Federal a fundações privadas não mantidas com recursos públicos.

Contudo, a polêmica se estende à legitimidade do Conselho Estadual de Educação para autorizar instituições privadas. A referência jurídica é a Constituição Federal de 1988 e também a LDB. Esta estabeleceu com clareza as competências da União e dos estados:

O sistema federal compreende as instituições de ensino mantidas pela União e mais as instituições de educação superior privadas; os sistemas estaduais compreendem as instituições de ensino mantidas pelos respectivos poderes públicos estaduais e mais as instituições de educação superior mantidas por municípios de sua jurisdição, além das instituições privadas de ensino fundamental e médio (BRASIL, 1996, arts. 16 e 17).

A interpretação dos constituintes mineiros amplia seu equívoco jurídico ao incluir, como veremos a seguir, as instituições privadas sob a supervisão do Conselho Estadual com a alegação que elas haviam sido criadas pelo poder público estadual.

No texto final da Constituição de Minas Gerais não são muitos os artigos que tratam de educação superior. No decorrer do processo constituinte mineiro, o jogo político demonstrou posições antagônicas sobre a implantação de ensino superior público e privado. Nesse jogo, foram evidenciadas, na investigação realizada, estratégias e ações políticas favoráveis ao ensino privado e ações políticas partidárias pela promoção ao ensino superior público. Por meio de escolhas para coordenar o grupo temático da Educação, proposição de emendas e subemendas ao anteprojeto da Constituição Mineira delineou um quadro claro de luta por projetos opostos de ensino superior.

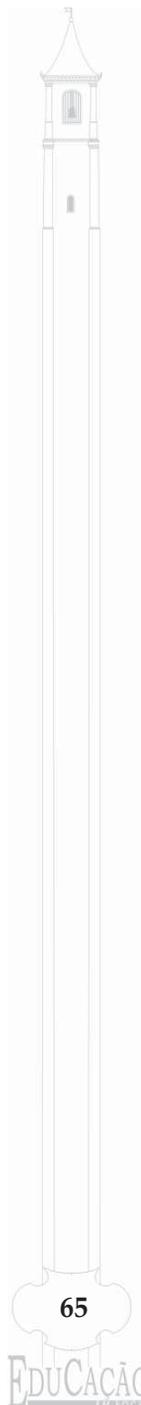
O primeiro grupo advogou a encampação das instituições privadas, a proibição de criação de instituições de ensino superior onde já houvesse entidades privadas, a interpretação equivocada

da Constituição Federal sobre a supervisão estadual do ensino superior privado e, com ênfase, advogou a manutenção de instituições privadas sob a supervisão do Conselho Estadual de Educação. O segundo grupo encaminhou as votações a favor da criação de instituições de ensino superior público, ou situadas em vários pontos do estado de Minas Gerais ou especificamente defendendo a criação da Universidade do Estado de Minas Gerais e da Universidade Estadual de Montes Claros. O texto final resulta de um acordo que foi acertado por meio de compromisso e que resultou, no decorrer da elaboração da Constituição de Minas Gerais, em complexo processo de aprovação, rejeição e substituição de emendas ao anteprojeto da Constituição Mineira.

O texto finalmente aprovado em 1989 inclui poucos artigos sobre o ensino superior, dentre os quais se destaca o artigo 199. O *caput* repete a Constituição Federal de 1988, definindo a autonomia das universidades e o princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. O parágrafo único desse artigo inova, expressando resultados do acordo que agrupou, num mesmo artigo, reivindicações do grupo das fundações privadas e dos deputados que reivindicavam universidade pública em diversas regiões do estado:

§ Único - Na instalação das unidades da Universidade Estadual de Minas Gerais, ou na encampação de entidades educacionais de ensino universitário, levar-se-ão em conta, prioritariamente, regiões densamente povoadas, não atendidas por ensino público superior, observada a vocação regional. (MINAS GERAIS, 1989).

O parágrafo único acima não define nem a criação, nem a encampação, mas para os pesquisadores desse tema, aponta para o confronto entre posições de conflito: posições defensoras ou da criação de uma universidade estadual ou posições defensoras da encampação de fundações já existentes. Assim, o conteúdo desse parágrafo sela o pacto a que haviam chegado os debates. Apenas no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e não



no corpo do texto constitucional é estabelecida a criação da UEMG, demonstrando a dificuldade de se estabelecer um consenso entre a criação de uma universidade pública e as reivindicações das fundações privadas

Art. 81-Fica criada a universidade do Estado de Minas Gerais sob a forma de autarquia, que terá sua reitoria na capital e suas unidades localizadas nas diversas regiões do Estado.

§ 1º Serão instaladas no prazo de dois anos contados da promulgação da Constituição do Estado e absorvidas como unidades da Universidade do Estado de Minas Gerais as entidades de ensino superior criadas ou autorizadas por lei e ainda não instaladas.

§ 2º- O Estado instalará a universidade que trata este artigo no prazo de setecentos e vinte dias a contar da data da promulgação de sua Constituição (MINAS GERAIS, 1989).

Portanto, as fundações educacionais não estão ainda mencionadas, mas o artigo remete a elas ao estabelecer, de modo genérico, a instalação e a absorção, como unidades da universidade estadual, as entidades de ensino superior criadas ou autorizadas por lei e ainda não instaladas.

O artigo 82 do ADCT é mais específico e trata das fundações e das condições de institucionalização de duas universidades: a Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) e Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes). O parágrafo primeiro estabelece a encampação das fundações educacionais de ensino superior instituídas pelo Estado ou com sua participação, outorgando-lhes prazo de 180 dias para que optassem pela absorção como unidades da UEMG ou pela extinção dos vínculos com o poder público.

§ 1º - As fundações educacionais de ensino superior instituídas pelo Estado ou com sua participação poderão manifestar-se no prazo de cento e oitenta dias contados da promulgação da Constituição por uma das seguintes opções:

I - absorção, como unidades, pela Universidade do Estado de Minas Gerais, na forma prevista no § 1º do artigo anterior;

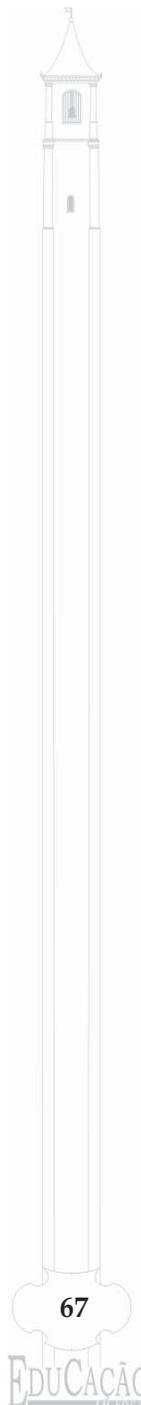
II - extinção dos vínculos existentes com o Poder público Estadual, mediante alteração dos seus estatutos, permanecendo sob a supervisão pedagógica do Conselho Estadual de Educação, nos termos da constituição, desde que não tenham recebido recursos públicos estaduais até a data de sua promulgação.

§ 3º - Fica transformada em autarquia, com a denominação de Universidade Estadual de Montes Claros, a atual Fundação Norte Mineira de Ensino Superior (MINAS GERAIS, 1989).

O inusitado é a formulação dada, vinculando as fundações educacionais privadas ao Conselho Estadual de Educação. A formulação dada pela Constituição por um lado define a criação da UEMG e da Unimontes como autarquias de regime especial, caracterizadas como pessoas jurídicas de direito público, patrimônio e receita próprios, autonomia didático-científica, administrativa e disciplinar, incluída a gestão financeira e patrimonial. Portanto, definidas institucionalmente como universidades públicas. Por outro lado, a legislação estabeleceu, desde o início, uma estrutura diferenciada com relação à UEMG, com a possibilidade de absorção de faculdades privadas isoladas e a possibilidade de agregar novas fundações privadas localizadas em vários municípios mineiros.

Regulamentação e instalação da UEMG

Em 1990 o Conselho Estadual de Educação relaciona onze fundações que optaram pela absorção como unidade da UEMG e estrutura a reitoria da instituição sem, no entanto, implantar a universidade. A lei n. 11.539 de 1994 definiu uma estrutura diversificada e incluiu a possibilidade de absorver fundações localizadas em vários municípios mineiros. Somente após a LDB, foi autorizado o funcionamento da UEMG pelo Decreto Estadual n. 39.115, de 02 de



outubro de 1997. O Decreto Estadual n. 40.359, de 1999, credenciou a universidade pelo prazo de cinco anos e incluiu também os *campi* fundacionais agregados de Campanha, Carangola, Diamantina, Divinópolis, Ituiubata, Lavras, Passos, Patos de Minas e Varginha. Essas fundações foram estabelecidas juridicamente como agregadas sem, contudo, serem absorvidas pelo Estado.

Em depoimento à Comissão de Educação da Assembleia Legislativa (MINAS GERAIS, 2000) o professor Boson, então reitor da universidade, informou que a não absorção decorreu do fato de as fundações não estarem financeiramente saneadas, estando algumas em débitos com o INSS. Portanto, a absorção seria imprópria. O vice-reitor, Antônio Faria (MINAS GERAIS, 2000) nesse mesmo depoimento, afirmou que foi fundamental o papel da UEMG no desenvolvimento das fundações. Como agregadas à universidade, as fundações tiveram pela primeira vez acesso aos recursos da Fapemig para projetos de pesquisa e programas de qualificação. Isso porque cerca de 80 a 90% do que se arrecadava com mensalidades nas fundações eram gastos com despesa de pessoal. Desse modo, pouco sobrava para investimento e qualificação.

A conclusão a que chegou o grupo criado em 2000 pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais enfatizou a necessidade de alocação sistemática de recursos orçamentários e financeiros que permitissem o cumprimento integral da tríplice função de ensino, pesquisa e extensão da UEMG, de suas agregadas e da Unimontes.

Em decorrência desse posicionamento, foi aprovada a Emenda Constitucional n. 47, de 2000, que destinou 2% da receita orçamentária anual do Estado para a manutenção da UEMG e Unimontes. O custeio das fundações privadas continuou a ser realizado de forma limitada, por cotas mensais, ao mesmo tempo em que permanecia o ensino pago e o financiamento do quadro de professores pelas fundações.

Em Comissão da Assembleia Estadual dois anos depois (MINAS GERAIS, 2003), foi definida uma nova forma de vinculação: a

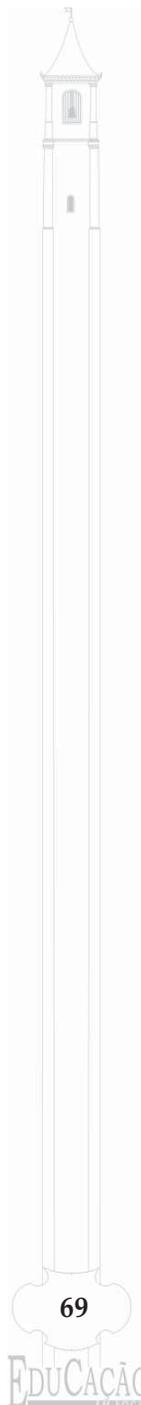
instituição associada, mantendo-se relação de cooperação mútua entre as entidades privadas, que permaneceram nessa condição, e a universidade pública. Assim, extinguiu-se o vínculo jurídico até então existente. Essa alteração substantiva da situação institucional das fundações então consideradas agregadas à UEMG só ocorreu em 2005. A Emenda Constitucional n. 72, de 2005, deu às fundações o estatuto de associadas, que se mantém até hoje.

Questiona-se a viabilidade desse modelo e os interesses que perpassaram sua formulação. A hipótese dessa pesquisa é que vários fatores são responsáveis pelo interesse das fundações privadas em vincular-se à universidade estadual. Dentre eles, a vinculação ao Conselho Estadual de Educação, o aporte de recursos públicos, a dificuldade das fundações privadas de acesso ao financiamento para pesquisa e a competitividade entre instituições, exigindo níveis mais altos de empreendimentos. Em 2000 e 2001 duas unidades transformaram-se em Centro Universitário: Varginha e Lavras, rompendo seus vínculos com a UEMG e tornando-se autônomas.

Interpretação dos dados da pesquisa

A formulação de leis decorre de pressões dos diferentes interesses que se transformam em embates entre deputados, os representantes desses interesses. Pressões por ensino público, dos empresários de ensino, regionais e de interesses eleitorais buscam a inserção de suas reivindicações no texto legal. Tal inserção não se faz sem conflitos e sem a defesa de propostas diferenciadas pelos parlamentares. Na presente pesquisa sobre o ensino superior na elaboração da Constituição Mineira de 1989 foram identificados os seguintes focos dos grupos:

a) interesses locais dos representantes majoritários de municípios específicos para que fossem inseridos no texto constitucional os pleitos pela criação de universidades públicas estaduais em diferentes regiões de Minas;



- b) os interesses de fundações privadas, criadas por lei estadual, mas estabelecidas como instituições privadas;
- c) os interesses específicos de associações de dirigentes de escolas privadas para que não fossem instaladas universidades onde já existissem escolas superiores e para serem supervisionados pelo Conselho Estadual de Educação.

Nas justificativas das emendas dos parlamentares foram identificados três grupos envolvidos na disputa e que expressaram, em seus discursos, justificativas legitimadoras que podem ser agrupadas nos seguintes argumentos contra a criação de ensino superior público:

I. a necessidade de ser evitada a sobreposição de recursos e desequilíbrios na relação oferta-procura, constituindo-se as fundações num caminho mais eficaz para o aproveitamento da rede de ensino já existente. Argumento que demonstra explicitamente os interesses dos dirigentes das instituições privadas, ciosas das restrições à expansão do ensino privado que instituições de ensino público poderiam oferecer;

II. a necessidade de reorganização do sistema estadual de ensino superior com a integração das instituições espalhadas pelo Estado, chegando-se a um esboço mais enxuto que facilitaria a administração das instituições. Argumento não comprovado, pois não houve planejamento para uma reorganização do sistema estadual e não se comprovou o enxugamento e a facilidade da administração;

III. a suposta manutenção da integridade geofísica do estado em perigo de fragmentação. Esse argumento não foi comprovado por não se confirmar iminência real de desmembramento do Estado;

IV. a necessidade de regionalização e interiorização do ensino superior. Argumento falacioso, pois a regionalização poderia ser realizada por instituições pública.

A análise desses argumentos revela um exemplo significativo das acirradas disputas nos processos legislativos. Neles se expressam complexas relações do poder que envolvem tensões entre interesses de natureza distinta – dentre eles os interesses públicos e os privados.

Considerações finais

É na perspectiva privada que, desde a década de 1990, ocorreu a expansão do ensino superior em Minas Gerais bem como em todo o Brasil. As instituições públicas ficaram estagnadas em número de instituições e em verbas para a expansão das existentes. Esse duplo processo de estagnação/expansão é desafiador para pesquisadores da história da educação e instiga a reflexão sobre o papel histórico e social que assumiu o ensino superior nas diferentes regiões do país.

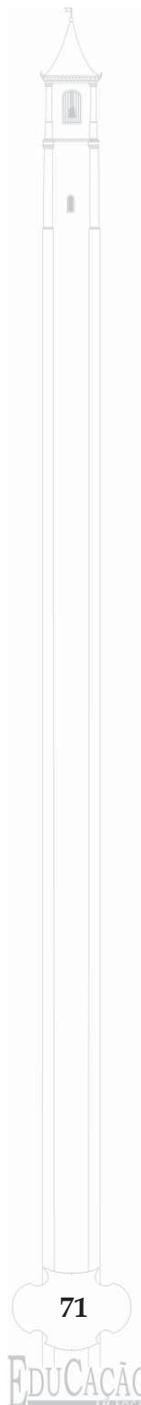
O papel da universidade, como definido nesta pesquisa, fundamenta-se na produção do conhecimento, na formação humana e na interlocução com demandas sociais voltadas para o interesse público, contrapondo-se à mercantilização do ensino superior.

A pesquisa apresentada busca sinalizar para as complexas relações entre interesses mercantis e o Estado enquanto mantenedor das instituições públicas responsáveis pela pesquisa científico-tecnológica, pela formação profissional e pela construção de novas relações de poder regionais (FERNANDES, 1984).

É necessário destacar que amplos processos de expansão e de privatização que vêm ocorrendo na educação superior poderão ser examinados em pesquisas específicas para que se percebam outros processos regionais que decorrem de formulação legal e das complexas relações entre os interesses públicos e privados.

Atualmente em Minas, como em toda região Sudeste, processos intensos de privatização vem ocorrendo. E é importante conhecer os fatores políticos, culturais e empresariais que viabilizam um setor privado rentável e competitivo. Compreender também a demanda por formação universitária e as necessidades regionais poderá contribuir para a definição mais clara do papel do ensino superior na região.

Os aspectos trabalhados nesta pesquisa sobre os conflitos entre interesses públicos e privados na elaboração da Constituição Mineira, em perspectiva histórica, são, certamente, apenas sinalizadores



para a problemática da universidade hoje. Contudo, eles desafiam pesquisadores a investigar as situações locais com a finalidade de se pensar a construção de uma política nacional de ensino superior, tendo em vista uma universidade autônoma, solidária e com decisivo papel social na superação da desigualdade social.

Nessa perspectiva questiona-se: quais seriam as funções de uma universidade estadual frente aos desafios do contexto atual? Os novos cenários de flexibilização do trabalho exigem modificações em seu programa de formação? Que referenciais teóricos podem contribuir para a visão de uma universidade sintonizada com o desenvolvimento social?

O papel da universidade no processo de desenvolvimento econômico de Minas Gerais é relevante como um instrumento de desenvolvimento regional e de desenvolvimento humano, contrapondo-se às novas tendências que visam fazer da universidade apenas um instrumento de inserção competitiva no mercado. A presença de políticas regionais de educação superior poderá consolidar centros de pesquisa, de inovação e formação profissional, acrescentando um novo elemento para a implementação de estratégias locais e regionais de desenvolvimento sustentável. Nessa perspectiva, é necessário garantir às universidades autonomia, recursos financeiros e debate amplo para resistir às pressões internas e externas por transformar a universidade em instituição heterônoma e neoprofissional.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Brasília: Imprensa Nacional, 1988.

BRASIL. *Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Imprensa Nacional, 1996.

CUNHA, L. A. *A universidade crítica - o ensino superior na República Populista*. São Paulo: UNESP, 2007

_____. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior: Estado e mercado. *Educ. Soc.*, São Paulo, v. 25, n. 88, p.795-817, Out. 2004.

_____. O público e o privado na educação superior brasileira: fronteira em movimento? In: TRINDADE, H. (org.). *Universidade em ruínas: na república dos professores*. Petrópolis: Vozes. Rio Grande do Sul: CIPEDDES, 1999, p. 39-56

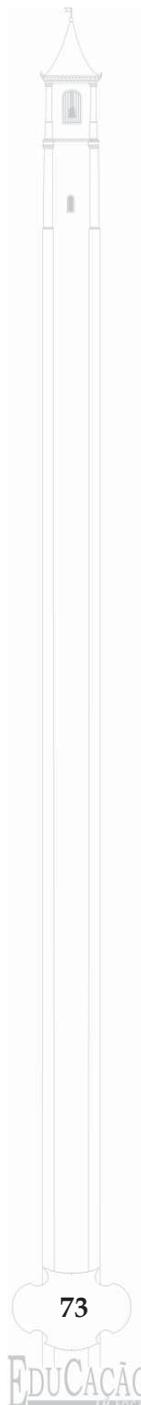
_____. *Qual universidade?* São Paulo: Cortez, 1989.

_____. *Educação e desenvolvimento social no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Francisco Alves, 1980.

DURHAN, E. R. A política para o ensino superior brasileiro ante o desafio do novo século. In: CATANI, A. M. (org). *Novas perspectivas nas políticas de educação na América Latina no limiar do século XXI*. Campinas: Autores Associados, 1998.

FÁVERO, M. L. *Universidade e poder: análise crítica/fundamentos históricos: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Achiamé, 1999.

FERNANDES, F. USP: passado e presente. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 36, n. 12, p. 2.113-2.118, Dez. 1984.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP. *Estudos básicos para implantação da Universidade Estadual de Minas Gerais, diagnósticos e potencialidades*. Belo Horizonte: FJP, 1991.

MARTINS, C. B. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. *Educ. Soc*, São Paulo, v. 30, n. 106, p.15-35, Abr. 2009.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Minas Gerais*, 1989. Belo Horizonte, 1989.

_____. Relatório da Assembléia Constituinte Mineira, v. IV. *Diário Oficial*, Belo Horizonte, mar. de 1989

_____. Relatório da Comissão de Educação da Assembleia Legislativa. *Assembleia do Estado de Minas Gerais*, 2000.

_____. Relatório da Comissão de Educação da Assembleia Legislativa. *Assembleia do Estado de Minas Gerais*. 2003.

MIRANDA, A. *A criação da universidade do Estado de Minas Gerais pela IV Assembléia Constituinte Mineira de 1988/89*. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação. Universidade Federal de Minas Gerais, 1998.

MOROSINI, M.; FRANCO, M. E. D. P. Universidades comunitárias e sustentabilidade: desafio em tempos de globalização. *Educ. Rev.*, São Paulo, n. 28, p. 55-70, Dez. 2006.

OLIVEN, A. C. A marca de origem: comparando colleges norte-americanos e faculdades brasileiras. *Cad. Pesqui*, São Paulo, v. 35, n. 125, p. 111-135, Maio 2005.

_____. *A paroquialização do ensino superior: classe média e sistema educacional no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1990.

SANTOS, B. S. *A universidade do século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005. (Coleção Questões de Nossa Época; v.120)

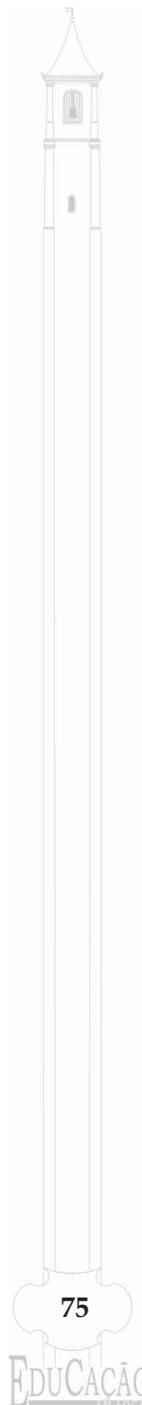
SGUISSARDI W. A Universidade neoprofissional, heterônoma e competitiva. In: REUNIÃO ANUAL ANPED, 26., 2003, Poços de Caldas. *Anais eletrônicos...* Poços de Caldas: ANPED, 2003. 1 CD-ROM.

_____. Reforma universitária no Brasil - 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. *Educ. Soc.*, São Paulo, v. 27, n. 96, p. 1021-1056, Out. 2006.

_____. Universidade pública estatal: entre o público e privado/mercantil. *Educ. Soc.*, São Paulo, v. 26, n. 90, p.191-222, Abr. 2005.

SOBRAL, F. A. da F. Qualidade acadêmica e relevância social e econômica da educação superior. *Cad. Cedes*, Campinas, v. 29, n. 78, p. 227-241, Ago. 2009.

ZAGO, N. Do acesso à permanência no ensino superior: percursos de estudantes universitários de camadas populares. *Rev. Bras. Educ.*, São Paulo, v. 11, n. 32, p. 226-237, Ago. 2006.



Higher education in the Constitution of Minas Gerais State

Abstract

This article aims to analyze the drafting of the 1989 Constitution of Minas Gerais State, for the higher education and the process of creating State public universities. The defended hypothesis is that advocated in the legislative process significant discussions took place among representatives of private foundations and representatives who are interested in building a statewide public University. The Constitution final text results from this struggle is analysed showing the solutions of commitment between the various interests. In the research were consulted documents, examined amendments of Deputies and interviewed participants. The legal grey area of the University of the State of Minas Gerais is highlighted as a result of collisions constitutional between public and private interests.

Keywords: Higher education; legislation; educational policies.