

1

O TEMPO DAS FUNDAÇÕES

Para a compreensão dos momentos históricos da UFSCar, que serão examinados nos capítulos II, III e IV, como contribuição ao estudo da adoção do modelo fundacional na universidade brasileira, procurou-se neste capítulo sistematizar um conjunto de informações que visam a responder algumas questões preliminares e contextuais. Tratar-se-á em rápidos traços: a) de algumas características do momento político-econômico e educacional no qual se dá a criação da UFSCar (1960-1968); b) das razões pelas quais se adota o modelo fundacional na administração pública e nas universidades federais; c) do nascimento das primeiras universidades fundações, a começar pela UnB; d) de como pensaram e/ou agiram alguns importantes “personagens” da área educacional no período enfocado em relação à adoção desse modelo jurídico de universidade; e) de uma sucinta comparação entre universidades fundacionais e autárquicas.

O final da década de 1950 e o início da década de 1960 costumam ser vistos como um importante momento de transição entre duas etapas ou modelos de desenvolvimento do capitalismo em nosso país. Do modelo de substituição de importações que predominara por 30 anos passa-se ao movimento que vai significar uma reorientação da economia brasileira no interior do sistema econômico internacional. Os anos de 1956 a 1967 constituem um período privilegiado da expansão monopolista tanto multinacional quanto estatal.¹⁷

Acelera-se o crescimento industrial, em especial nos ramos de bens de capital, bens intermediários e bens duráveis de consumo. A presença do capital estrangeiro, que já se faz predominante, acelera-se, nesse período, chegando em setores mais dinâmicos e que exigem tecnologias mais avançadas a 100% do capital de empresas. Aliás,

17 Conforme Paul Singer, *Interpretação do Brasil: uma experiência histórica de desenvolvimento*. In: Fausto, Boris (dir.) – *História Geral da Civilização Brasileira*. O Brasil Republicano. 4. Economia e Cultura (1930 – 1964), 2. ed. São Paulo: DIFEL, 1986. p. 255, ss.

são estas que mais se expandem. É o momento de integração nacional com a mudança da capital do país, com a expansão rodoviária e da indústria automobilística, o que deu lugar a um processo de concentração ainda mais profundo, tendo São Paulo como polo concentrador.

O alargamento de mercado nacional levou às últimas consequências o processo de substituição da produção artesanal pela industrial e lhe acrescentou um processo de centralização do capital, mediante o qual o capital monopolista tomava o mercado dos pequenos e médios capitais individuais.¹⁸

As crises sucessivas do período 1962 a 1964, caracterizadas pelo desequilíbrio na balança de pagamentos, no orçamento público (pelas volumosas inversões estatais no setor industrial de base, garantidas por emissão de moeda) e pelo crescente grau de organização e luta reivindicatória do operariado, mas sobretudo a luta econômico-política entre os defensores do nacional-desenvolvimentista e da industrialização, como portas abertas para o capital estrangeiro, conduziram ao golpe militar que pôs fim ao precário e abalado regime constitucional vigente.¹⁹

O novo regime político – militar-autoritário – iria se caracterizar por forte concentração de poder no Executivo Federal, que seria utilizado para resolver as contradições no plano econômico que o impasse político vinha agravando.²⁰

A nova expansão capitalista, que aumenta sensivelmente o poder de intervenção do Estado na economia, por um lado, e a própria privatização do Estado, por outro, se dá igualmente em detrimento das classes subalternas e faz-se acompanhar de incomparável processo de repressão aos movimentos sociais de todas as naturezas, política, religiosa, cultural e educacional.

O estado de São Paulo, na década de 1950, constituiu-se no palco privilegiado das mudanças econômico-sociais assinaladas. Além de a capital e arredores sediarem as indústrias de ponta da época, onde se sobressaíam as multinacionais da produção automobilística, verifica-se o aceleradíssimo processo de integração rodoviária de todo o estado, que já fora precedida pela integração ferroviária. Na rota da substituição da economia cafeeira expande-se a industrialização de vários centros importantes do interior paulista.

18 Singer (1986, p. 217).

19 Sobre o sentido dessa ruptura estrutural, revolucionária ou reformista, cf. Octávio Ianni. *O colapso do populismo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988. cap. I, p. 17 *et seq.*

20 *Ibid.*, p. 229.

São Carlos, situada próximo ao centro geográfico do estado, entre Rio Claro, Araraquara, Ribeirão Preto e Jaú, para citar apenas algumas importantes cidades que a circundam, constitui-se num exemplo típico de urbanização e interiorização do desenvolvimento industrial na esteira do café.²¹ Sua integração com o centro mais dinâmico da economia (São Paulo), nesse período, se dá, via ferrovia, pela Companhia Paulista e, via rodoviária, pela Estrada Washington Luiz, moderna rodovia que liga a Via Anhanguera, em Limeira, a São José do Rio Preto, no noroeste do estado.

A expansão industrial ultrapassa aos poucos, portanto, a região da macrometropole – Sorocaba, Campinas, São José dos Campos, Santos etc. – para se estender a diversas regiões do centro-leste do estado, que contaram com meios de produção, condições urbanas e eixos viários adequados. Desse processo, como outras cidades da região, participou São Carlos.

Tudo indica, com efeito, que a cidade em estudo – resguardadas as suas peculiaridades – acompanhou, em linhas gerais, as injunções havidas no processo de industrialização ocorrido no Estado de São Paulo. Assim, em 1939, São Carlos contribuía com 0,53% da produção total do Estado; em 1949, com 0,39%; em 1959, com 0,46%; em 1970, com 0,42% e, em 1975, com 0,58%.²²

Segundo Devescovi, a análise desses e de outros dados permite identificar os efeitos da concentração da indústria na capital do estado no “período de arranque e consolidação da industrialização e, a partir de 1970, os reflexos do processo de desconcentração/descentralização” ocorrido nessa região metropolitana.²³

São Carlos, no período 1960-1968, faz parte das denominadas cidades médias do interior paulista cuja participação na produção industrial do estado é menos significativa do que as cidades de porte semelhante, especialmente da chamada macrometropole, que iriam disputar a sede da Universidade Federal de São Paulo.

21 Sobre esse assunto vide algumas obras recentes: 1) De Lorenzo, Helena Carvalho, *Origem e crescimento da indústria na região Araraquara – São Carlos (1900-1970)*. São Paulo: USP, 1979, 181 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Depto. de Ciências Sociais, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Sociais; 2) Truzzi, Oswaldo M.S. *Café e Indústria: São Carlos 1850-1950*. São Carlos: São Carlos: Arquivo de História Contemporânea: UFSCar, 1986. 270 p. – (Monografia, 1); 3) Devescovi, Regina C. B. *Urbanização e Acumulação – um estudo sobre a cidade de São Carlos*. São Carlos: Arquivo de História Contemporânea: UFSCar, 1987, 261 p. – (Monografia, 2).

22 Devescovi (1987, p. 124-125).

23 *Ibid.*, p. 125.

O crescimento industrial de São Carlos irá beneficiar-se especialmente do desenvolvimento de certos setores industriais, como o de material elétrico e de comunicações, na década de 1950/1960, e, mecânico, a partir do final da década de 1960.

Exatamente nesse campo atuará a maior liderança política e empresarial de São Carlos, no período 1945-1975, o deputado Ernesto Pereira Lopes, que terá influência decisiva na criação e em momentos cruciais da trajetória da Universidade Federal de São Carlos nos anos 1970 e 1980.

UM CASO DE PODER POLÍTICO-EMPRESARIAL LOCAL

Um médico paulista, filho de portugueses, que em 1930 se transfere da capital para São Carlos, iria, a partir de 1942-1947, quebrar uma tradição que se mantinha desde a fundação de São Carlos: o domínio político representado por dois grupos ou correntes políticas estreitamente vinculados à oligarquia cafeeira. Primeiro foi a hegemonia dos Arruda Botelho, que se estende da fundação de São Carlos, em 1857, ao início do século passado, entre os quais se destacou o Conde do Pinhal. Depois, os “sallistas” (ligados ao deputado estadual Pádua Salles, aparentado de Campos Salles), cujas principais lideranças foram o major José Ignácio de Camargo Penteado e Elias de Camargo Salles, e que mantêm a hegemonia política local até 1930, interrompida apenas uma vez pelos “botelhistas” entre 1921-1925.²⁴

Ernesto Pereira Lopes, que veio para São Carlos “convidado pelo velho Bento Carlos Botelho (filho do Conde do Pinhal) para tomar conta do raio-x de São Carlos”,²⁵ assistiria à Revolução de 30 alterar o quadro político local.

Este período caracteriza-se pela persistência das velhas facções dominantes (ligadas fundamentalmente aos Partidos Republicanos), ao lado de novas facções que chegam ao poder devido à quebra de mecanismos políticos importantes como a ‘Política dos Governadores’.²⁶

O sufrágio proporcional, o voto secreto, a justiça eleitoral e os novos partidos, embora com origem nos poderes executivos dos interventores, irão possibilitar a representação das minorias. Multiplicam-se os partidos regionais. O médico Ernesto Pereira Lopes está ligado ao Partido Democrático, o único partido, de âmbito estadual,

24 Kerbauy (1979, p. 72-79).

25 Aracy P. Lopes. Ernesto, sua vida, nosso orgulho. *O Diário*, Edição Especial, S.C., 10/01/72, s/n.

26 Kerbauy. *Op. cit.*, p. 82.

com repercussão nacional, a sobreviver à Revolução de 30. Na “revolução constitucionalista” ressurgiu o Partido Republicano Paulista, cujas lideranças se juntam às do Partido Democrático no movimento militar de 1932. Derrotados, veem a prefeitura ser ocupada por prefeitos nomeados até 1937. Pertencem eles ora ao PRP, ora ao Partido Democrático. Pereira Lopes do PD, eleito vereador em 1935, assume a presidência da Câmara de Vereadores e a Prefeitura Municipal em 1936-1937. Do golpe de 1937 à redemocratização de 1945, revezam-se na prefeitura prefeitos do grupo “sallista” (PRP).

A inexistência de um sistema político partidário de 1937 a 1945 não significou, portanto, o fim das facções políticas locais, pois elas vão continuar atuando através de outros mecanismos, dados pela centralização do Estado Novo.²⁷

Após a queda de Getúlio, em 1945, os partidos mais populares e de maior contingente eleitoral em nível nacional eram o PTB, o PSD e a UDN, estes ditos conservadores, aquele reformista. Quem vai organizar a primeira legenda partidária em São Carlos, pós-45, é o médico Ernesto Pereira Lopes, ao fundar o núcleo local da UDN.²⁸

Segundo Truzzi,²⁹ em 1940, Pereira Lopes, abandonando temporariamente a política local, transferiu sua clínica para São Paulo, onde por algum tempo exerceu o magistério na Faculdade de Medicina da USP, na qual se formara. Em 1942, tem início sua atividade empresarial. Associa-se a três irmãos para fundar as Indústrias Pereira Lopes (IPL), centrada inicialmente na fabricação de motores elétricos. Mudando as instalações da empresa para São Carlos em 1944, passa ao fabrico de fogões elétricos e a gás e retoma a sua atividade política.

Quebrada a hegemonia oligárquico-cafeeira, a nova burguesia industrial junta-se aos estratos médicos urbanos e se diferenciava politicamente dos contingentes do operariado que se ampliavam rapidamente. Além da UDN, tiveram grande importância local, de 1945 ao final da década de 1950, o Partido Social Progressista (de Adhemar de Barros) e o Partido Trabalhista Nacional (dissidência do PTB), ao qual se filiará Antônio Massei, prefeito municipal por três mandatos e, ao longo do tempo, o principal adversário local de Ernesto Pereira Lopes.

Pereira Lopes elegeu-se deputado estadual constituinte em 1947, ocupando os postos de secretário (1948) e presidente do diretório estadual da UDN (1951). Foi

27 Kerbauy (1979, p. 90).

28 A UDN, em São Carlos, será conhecida como “o partido dos cartolas” (o chefe local, Ernesto Pereira Lopes, manipulava a composição do diretório através de pessoas de sua estrita confiança) ou como “o partido do São Carlos Club” (clube frequentado pela chamada elite são-carlense (*ibid.*, p. 101).

29 *Ibid.*, p. 252.

o 1º secretário (1948) e líder da bancada desse partido na Assembleia Legislativa de São Paulo.

Sobre as interações entre as esferas política e econômica, no caso em exame, Devescovi, em seu estudo sobre urbanização e acumulação, em São Carlos, diz que, nesta cidade, essas interações “aparecem nitidamente nas personagens oriundas de duas famílias de grande projeção local: uma, representada por Germano Fehr e outra, por Ernesto Pereira Lopes”³⁰.

A partir de 1948, as Indústrias Pereira Lopes iniciam a fabricação de geladeiras (Climax), que seriam de enorme utilidade na campanha eleitoral que levaria seu diretor-presidente à Câmara Federal em 1951 como deputado pela UDN.³¹ A IPL passou de 55 empregados, em 1950, a 650 em 1955 e produziria quase ¼ da produção nacional de geladeiras.³² A indústria de geladeiras beneficiava-se do fato de a IPL ter sido também a primeira fabricante de compressores herméticos do país. Mais tarde, ainda com seus irmãos, fundaria a Companhia Brasileira de Tratores – CTB, que iria produzir, em 1975, 15 mil tratores, 10% da produção nacional, mas, então, associada a capital multinacional.

Em 1971, ao iniciar seu quinto e último mandato de deputado federal, e ao assumir, nomeado por Médici, a presidência da Câmara dos Deputados, Ernesto Pereira Lopes era diretor-presidente das Indústrias Pereira Lopes S.A.; da Pereira Lopes – Ibesa Indústria e Comércio S.A.; da Peloplas S.A., Indústria e Comércio; da Fundação e Fábrica de Motores a Explosão de Pequeno Porte; e da Pereira Lopes Indústria e Comércio S.A., fábrica de tubos de aço. Além disso, mantinha produtivas fazendas em São Carlos e Barra do Garças-MT.³³

Um fato chama atenção na carreira desse político-empresário: apesar de ter-se tornado por 30 anos o político de maior prestígio na cidade, deputado estadual e federal por 6 legislaturas, apenas uma vez seu partido, e ainda porque em coligação, conseguiria, nesse período, eleger o prefeito da cidade. Ele próprio jamais aceitou disputar a prefeitura. Sua experiência e compreensão políticas pareciam lhe ditar ser melhor para um empresário de seu porte estar próximo e participar dos centros de decisão federais do que desgastar-se no dia a dia da rotina administrativa municipal.

30 Kerbauy (1979, p. 162).

31 Nos comícios e na comemoração da vitória eleitoral foram sorteadas dezenas de geladeiras, supercongeladores e fogões com base no número dos títulos eleitorais. Seus adversários fizeram a campanha, aqui também denominada “Tostão contra o Milhão”.

32 Truzzi (1986, p. 254).

33 Paulo Edmundo Duarte. Ascensão e Glória de um idealista. *O Diário*, ed. especial, S.C., 10.01.72., s/p.

Além disso, sempre dispôs de um jornal local de sua propriedade para dar a cor que lhe conviesse, e a seus cabos-eleitorais, a qualquer pronunciamento, projeto atividades parlamentares. Isto, por exemplo, irá ocorrer de modo constante durante os 8 anos de disputas em torno da definição da sede da Universidade Federal de São Paulo. Embora o mérito maior pela criação da UFSCar coubesse a seu colega Lauro Monteiro da Cruz, foi sempre Pereira Lopes que, nesse período (1960-1968), esteve em maior evidência no seu e até nos demais jornais da cidade.³⁴

Retomando a ideia na interação entre o político e o empresário, no caso Pereira Lopes, deve-se afirmar que sua primeira eleição pós-45 teria sido consequência especialmente de seus serviços prestados à população como médico. Nessa eleição, não teria sido o poder econômico o principal suporte de sua vitória. Entretanto, será através das relações políticas que conseguirá se fortalecer economicamente: “suas indústrias conseguem o financiamento necessário para o seu funcionamento em 1948, quando ele já exercia o mandato de deputado estadual”³⁵

A partir de então a situação tende a se inverter ou a correr de forma integrada. Seu poder político consolidar-se-á na medida em que pôde dispor de uma situação econômica privilegiada.

A política é mobilizada para solucionar as questões econômicas desse homem público que, num determinado momento, consegue manipular em igualdade de condições as duas atividades – a política e a econômica –, mas a econômica, com o tempo, perde a autonomia, e ele é obrigado a ceder diante das crises que sua indústria atravessa (1954) ao capital americano.³⁶

Sua importância política foi, via de regra, mais do que local, regional,³⁷ e, dir-se-ia, até nacional, especialmente após o golpe militar de 1964. Sua capacidade econômica,

34 Durante o período em que os artigos 11,12 e 13 da Lei 3.835/60, que autorizavam a criação da UFSCar, estiveram ameaçados de revogação, no C.N., de 1960 a 1968, Pereira Lopes, seja como relator, seja vice-presidente (1959-1965) ou seja como presidente (1965-1968) da Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados, pôde, em diversas ocasiões, agir para evitar que se consumasse essa ameaça, como se verá no capítulo II – A pré-história da UFSCar. Complementava, assim, o trabalho de vigilância permanente exercida por Lauro Cruz junto à Comissão de Educação e Cultura da Câmara.

35 Kerbauy (1979, p. 107).

36 *Ibid.*, p. 107-108.

37 Já em 1950, Pereira Lopes, eleito com 13.877 votos, obteria apenas 28,2% destes no município de São Carlos. Este percentual é menor ainda nas eleições de 1958: de 27.530 votos, apenas 7.126 serão de São Carlos (*ibid.*, p. 156, 158). Na única vez em que não se candidatou à reeleição, 1954, nenhum dos dois candidatos da cidade conseguiu eleger-se. São Carlos ficaria sem representante local no Congresso Nacional.

a extensão de seus negócios, sua penetração nos escalões partidários o ligaram, se não diretamente, ao menos indiretamente à grande organização, liderada por Golbery do Couto e Silva e Ernesto Geisel, entre outros, conhecida sob a sigla IPES/IBAD, e que iria ter a maior importância na derrubada do governo Goulart e nos governos do mal. Castello Branco, Médici e Geisel.³⁸ Finalmente, bastaria um exame sumário do conjunto de edições do jornal *Correio de São Carlos* (de sua propriedade), nos meses que antecederam o Golpe Militar de 1964 e nos meses e anos que se seguiram, para se ter a confirmação de sua mais perfeita identidade com as forças no poder.

Em 1965, foi designado, pelo Bloco Revolucionário da Câmara Municipal de São Carlos, seu representante junto ao presidente da República, ao presidente da Câmara dos Deputados, dos ministros de Estado, por se tratar de um “autêntico revolucionário, desde os primeiros instantes”.³⁹

Suas excelentes relações nos altos escalões da ARENA, especialmente com o deputado mineiro Rondon Pacheco, é que, sendo este ministro da Casa Civil de Costa e Silva, em 1968, permitiram que se criasse a Fundação Universidade Federal de São Carlos via decreto, e não, como constitucionalmente indicado, via lei ou decreto-lei. Foram ainda essas relações com esse deputado, presidente do Partido em 1971,⁴⁰ e com o próprio general Médici⁴¹ que, neste ano, lhe garantiram a presidência da Câmara dos Deputados.

Como empresário, foi muitas vezes acusado de, através de sua força política, trabalhar no sentido de impedir a implantação de indústrias concorrentes

38 Segundo René Dreifuss (1987, p. 83, 94, 177, 540), o grupo empresarial do deputado Ernesto Pereira Lopes teria sido um dos patrocinadores da ação do IPES/IBAD que articulou a derrubada do governo J. Goulart e que, através de grande número de seus quadros, irá compor os primeiros escalões do governo Castello Branco, a começar pelo general Golbery do Couto e Silva. Registre-se, desde logo, as estreitas ligações de Pereira Lopes com o general Meira Mattos, são-carlense (descendente do Conde do Pinhal – fundador de São Carlos) e patrono da União Cívica Feminina de São Carlos.

39 Manifesto do Bloco Revolucionário da Câmara Municipal de São Carlos, formado pelos vereadores Romualdo Pozzi (PRP-UDN), José Fernando Porto (UDN), Orlando de Oliveira (PTB), Emílio Fehr (PSP), Mário Maffei (PRP-UDN), Aristeu Favaretto (UDN), Jamir Leôncio Schiavone (PSP), Josué Mariutti Sepe (PSP), Francisco Xavier do Amaral Filho (PSP), José Pereira Filho (UDN) e Odisney Carlos Guidugli (UDN), comunicado ao Plenário da CD em 11 de março de 1965. (DCN - Seção I -, sexta-feira, 12.03.65, p. 716). Esse manifesto é de 08.03.65 e foi primeiramente publicado pelo jornal de propriedade do deputado, *Diário de São Carlos*, no dia 09.03.65.

40 Sua dedicação à “revolução de 64”, ao dep. Rondon Pacheco e ao gen. Médici pode ser medida por suas próprias palavras no discurso de posse como pres. da Câmara dos Deputados, de 02.02.71 (p. 9): “... quero consignar, com clareza, que serei mandatário da Revolução e da vontade majoritária nesta Casa, a ARENA, a cujo então presidente, deputado Rondon Pacheco, agradeço a sugestão do meu nome, e da suprema e natural liderança do meu Partido, que, sem passionalidades, com espírito democrático, serenidade e patriotismo de um autêntico chefe de Estado, a exerce o presidente Médici”.

41 Em sua visita a São Carlos, em 1972, o gen. Médici hospedou-se e pernoitou na sede da Fazenda São Miguel, de propriedade do dep. Pereira Lopes.

das suas em São Carlos e região. Suas relações com o enorme operariado de suas indústrias “nunca teve um caráter paternalista, ao contrário, sempre (sobre eles) exerceu um rígido controle burocrático”.⁴² Nas eleições, entretanto, fazia de suas empresas e de seus produtos verdadeiros “agentes eleitorais”, prometendo bônus salariais, contratando em massa novos trabalhadores que, passado o período eleitoral, voltavam ao desemprego.⁴³

Como presidente da Câmara dos Deputados, em momentos difíceis e sombrios de plena vigência do AI-5, seu comportamento tem sido diversas vezes elogiado por lideranças da oposição, naquela época bastante reduzida. Entre essas lideranças a louvar-lhe os méritos, na condução da Câmara, encontram-se figuras como as dos deputados Pedroso Horta, Franco Montoro, Ulysses Guimarães e Padre Nobre.

O prof. Sérgio Mascarenhas, uma das mais importantes figuras na implantação da UFSCar de 1968 a 1976, não poupa elogios a Pereira Lopes por suas ações no campo do desenvolvimento da educação, da ciência e da tecnologia. Isto se revelaria especialmente no seu empenho, juntamente com Lauro Cruz e outras lideranças locais, em implantar uma Universidade Federal em São Carlos; em ter (1968) convencido o min. da Educação Jarbas Passarinho e, junto com este, o pres. Costa e Silva a nomear, entre os nove curadores da fundação, dois conhecidos adversários do regime no poder (Warwick Kerr e Ernest Hamburger); e, finalmente, em ter proposto no seu discurso de posse como pres. da Câmara, a criação da Comissão de Ciência e Tecnologia ao acatar sugestão e projeto de representantes da área científica.⁴⁴

Poucos meses após o encerramento de sua carreira parlamentar em 1974, nomeado pelo pres. Geisel, assumiria a condição de membro titular do Conselho de Curadores da Fundação Universidade Federal de São Carlos, cujo 3º mandato consecutivo terminou em julho de 1993.⁴⁵

Lauro Monteiro da Cruz – o grande aliado

Esses traços biográficos do grande líder político-empresarial de São Carlos não poderiam ser bem entendidos, na ótica do presente estudo, sem algumas palavras sobre seu maior aliado no esforço pela criação da Universidade Federal de

42 Kerbauy (1979, p. 111).

43 *Ibid.*, p. 111-112.

44 Sérgio Mascarenhas. Entrevista, 01.12.92.

45 Ernesto Pereira Lopes faleceu em 31 de julho de 1993, aos 88 anos, após 63 anos de sua chegada em São Carlos, recém-formado em Medicina, a convite do filho do fundador da cidade de São Carlos, Conde do Pinhal.

São Carlos. Especialmente porque é Lauro Monteiro da Cruz o primeiro mentor da criação desta Universidade.

Como político são-carlense, Lauro Monteiro da Cruz nasceu em 1905 (Santos-SP) e formou-se em Medicina pela Faculdade de Medicina da USP (1932). Bacharelou-se também em Ciências Físicas pela FFCL/USP em 1940. Foi professor catedrático de Biofísica da Escola Paulista de Medicina de 1934 até sua aposentadoria em 1966. Lecionou Física Geral e Experimental na FFCL da Universidade Mackenzie (1947-1950).

Iniciou sua militância partidária no Partido Democrático (1928-1930), de Armando Salles de Oliveira, e sua carreira política como vereador na Câmara Municipal de São Paulo de 1948 a 1950 pela antiga UDN. Foi deputado federal pela UDN nas seguintes legislaturas: 1951-1955, 1955-1959, 1959-1963, 1963-1967 e pela ARENA em 1967-1971. Foi membro da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados por 20 anos (durante seus cinco mandatos parlamentares), da qual foi presidente de 1961 a 1966. Apresentou à Câmara mais de 60 projetos. Entre 1959 e 1966 foi o 3º deputado em número de projetos de lei e apresentou mais de 1.000 emendas a diferentes projetos em tramitação no Congresso Nacional.

Destacou-se no campo da legislação do ensino superior, onde, ao seu tempo, foi sempre considerado um dos maiores especialistas do Congresso Nacional. Foi relator, entre outras, das seguintes matérias: a) do Projeto que deu origem à Lei 4.024/61 ou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; b) do Projeto de criação da UnB, Lei 3.998/61; c) do Projeto da Reforma Universitária, Lei 5.540/68; e d) da CPI do Ensino Superior, em 1967-1968.

Pode-se dizer que, por uma década, nada foi aprovado de importante no CN em matéria de educação que de alguma forma não tenha passado por suas mãos e por seu olhar atento.

Pastor da Igreja Presbiteriana Independente, foi um dos líderes do Grupo Parlamentar Cristão. Nas suas palavras, quando de sua despedida da Câmara, esse grupo era “constituído de deputados de ambos os partidos, de todas as correntes cristãs com representantes nesta Casa, e que se vêm reunindo em encontros de oração desde 1965. Tendo-se iniciado com apenas 6 parlamentares, atingiu já cerca de 40”⁴⁶.

46 Lauro Monteiro da Cruz. Discurso de despedida da C.D., de 27.11.70 DCN (seção I), terça-feira, 1º.12.70, p. 5871.

Nesse discurso de despedida da Câmara, em 27.11.70, através de apartes, é homenageado por diversos deputados, que dizem muito de sua ação parlamentar. Entre esses, cabe registrar Plínio Salgado e Ernesto Pereira Lopes. Do primeiro destaque-se:

Que tardes magníficas ali tivemos de amor ao Brasil e desejo de bem servir a nossa Nação, examinando os projetos com meticulosidade, com escrupulo, a fim de que pudéssemos prestar serviços, sobretudo, à juventude do país mais diretamente ligada aos problemas da educação nacional. V. Exa. sempre nos encantou quando se pronunciava a respeito de qualquer proposição. Era a palavra sensata, era a palavra cheia de responsabilidade. V. Exa. estudava nos mínimos pormenores os projetos que tínhamos de examinar e sobre os quais nos pronunciávamos. E era sempre com prazer que o ouvíamos, não somente pela sua visão geral da problemática educacional no Brasil, mais ainda por seu conhecimento técnico, seu conhecimento das leis e regulamentos, sempre nos esclarecendo em dúvidas que poderíamos ter.⁴⁷

De Ernesto Pereira Lopes:

Desejaria apenas lembrar, eis que me não é possível, neste momento, alinhar tudo quanto V. Exa. realizou, não apenas neste Plenário, mas principalmente, na Comissão de Educação e Cultura, que V. Exa. por alguns anos brilhantemente presidiu, o trabalho de V. Exa. como relator da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional [...]. Quero, de público, declarar a satisfação e o orgulho da população de São Paulo, principalmente da minha pequenina cidade de São Carlos, e da veneração que essa mesma população devota a V. Exa. pelo hercúleo trabalho que realizou conseguindo para São Paulo a sua Universidade Federal.⁴⁸

A resposta de Lauro Cruz aos elogios de Pereira Lopes é elucidativa da participação deste na implantação da UFSCar:

Se lá na cidade de São Carlos está uma universidade federal funcionando, depois de tantas lutas, é preciso que se registre nos Anais da Câmara que isso se deve também ao esforço pertinaz, à atividade permanente, à colaboração mais preciosa que recebi de V. Exa. para que aquele empreendimento se tornasse uma realidade. Já me disseram, deputado Pereira Lopes, que se outra coisa não tivéssemos feito

47 Lauro Monteiro da Cruz. Discurso de despedida da C.D., de 27.11.70 DCN (seção I), terça-feira, 01.12.70, p. 5872.

48 Lauro Monteiro da Cruz. Discurso de despedida da C.D., de 27.11.70 DCN (seção I), terça-feira, 01.12.70.

ambos, nestes 20 anos, o serviço que aquela universidade prestará a São Paulo e ao Brasil justificaria o tempo de cinco mandatos.⁴⁹

Ao agradecer a colaboração do Congresso, deputados e senadores, quando da aprovação da Lei 3.835/60 e das tentativas de revogá-la, manifesta quais as motivações que o teriam levado a propor a criação de uma Universidade Federal de São Paulo, embora não diga por que sua sede deveria ficar em São Carlos.⁵⁰

E esta Casa soube compreender que São Paulo, apesar de ser tido como estado rico, muito onerado com os compromissos da educação, também merecia uma Universidade Federal. (...) Agradeço a colaboração do Poder Executivo e do deputado Tarso Dutra – hoje já eleito senador – e rendo o preito de minha saudosa homenagem à figura que ficou no coração dos brasileiros como um exemplo de amor cívico, de dedicação e que sacrificou a sua saúde e a sua vida no desempenho da sua missão, o ilustre presidente marechal Artur da Costa e Silva.⁵¹

Encerrou sua carreira política no Congresso Nacional em dezembro de 1970, após 20 anos de mandato parlamentar.⁵² Em maio de 1971, nomeado pelo gen. Médici, assumiu o posto de membro titular do Conselho de Curadores da Fundação Universidade de São Carlos e sua presidência, onde permaneceu por 18 anos, isto é, até sua morte em 1989. Conviveria, assim, com seu aliado e líder, Pereira Lopes, em reuniões mensais do conselho de Curadores da FUFSCar por mais 14 anos (1975-1989).

A NOVA CONFIGURAÇÃO POLÍTICO-ECONÔMICA DO PAÍS E A POLÍTICA DE ENSINO SUPERIOR

Que repercussões tem no campo da política da educação superior a nova configuração político-econômica do poder no país?

49 Lauro Monteiro da Cruz. Discurso de despedida da C.D., de 27.11.70 DCN (seção I), terça-feira, 01.12.70.

50 Estas motivações serão expostas e analisadas no capítulo II, a seguir.

51 Estas motivações serão expostas e analisadas no capítulo II, a seguir.

52 O deputado Lauro M. da Cruz, além de companheiro de partido do dep. Ernesto P. Lopes e militante das mesmas causas durante mais de 30 anos, segundo Dreifuss (1987, p. 335) também teria mantido ligações com o IPES/IBAD, beneficiando-se de seus fundos de campanha na eleição legislativa de 1962. Não teria sido apenas por seus méritos de especialista em legislação que fora escolhido relator da Lei 5.540/68 e da CPI do Ensino Superior de 1967/69.

Não é sem contradições que se instala a Universidade de Brasília ainda no ano de 1961. A efervescência política dos 7 a 8 anos que antecedem e seguem 1964, com a UNE voltando ao primeiro plano na luta pelas chamadas “reformas de base”, teve, nas Universidades e em algumas escolas isoladas (São José do Rio Preto, por exemplo),⁵³ um espaço protegido e estimulante de manifestação. Os relatórios do conhecido assessor americano prof. Rudolph Atcon, da EAPES/MEC-USAID, do General Meira Mattos, da CPI do Ensino Superior de 1967-1969 e do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária de 1968 mostram a importância que a instituição universitária tinha então para as forças que haviam assumido o poder com o golpe militar de 1964.

O que vai ocorrer com a chegada das novas forças ao poder, no dizer de Martins, não é “uma ruptura radical das tendências que vinham sendo esboçadas no ensino superior sob a égide de governos nacional-reformistas”.⁵⁴ O período autoritário não abandonaria o projeto de modernização gestado no período populista ou nacional-desenvolvimentista.

O que sofreria uma profunda mudança qualitativa seria o sentido histórico que passaria a determinar os fins da modernização do ensino superior. Esta, a partir da liquidação política do populismo, perderia a sua conexão com a criação de um capitalismo ‘autônomo’, de coloração nacionalista, para tornar-se um fator instrumental da consolidação de um projeto de desenvolvimento ‘associado’ e dependente dos centros hegemônicos do capitalismo internacional.⁵⁵

Diante do quadro de expansão monopolista necessita-se de profissionais especializados, mas formados em ambientes que não sejam a estufa dos gérmenes da contestação, da resistência às novas regras de desenvolvimento da nova hegemonia ou da meta do Brasil-Potência. Era necessário integrar a educação superior às orientações do novo projeto de desenvolvimento; era necessário despolitizar o campo acadêmico, neutralizar as ações de contestação do movimento estudantil, ligado a organizações populares, e mantê-lo sob rígido controle.⁵⁶

Esse período, que se inicia com uma forte expansão do ensino superior (passa-se de 100.000, em 1962, a 800.000 estudantes universitários, em 1973), é marcado pela expansão muito maior do ensino superior privado (40.000, em 1962, para 500.000, em 1973).

53 Cf. Oliveira (1989).

54 Martins (1988, p. 13).

55 *Ibid.*

56 *Ibid.*, p. 14.

De um lado, o crescimento dos efetivos do ensino superior vinculado ao processo de expansão do capitalismo e ao conseqüente desenvolvimento da área cultural, mercado de bens simbólicos, onde se situa a educação; de outro, o processo de privatização, na medida em que a educação passa a ser encarada como mercadoria a ser regulada pelas leis econômicas do mercado.⁵⁷

As tendências que se verificavam no final do regime nacional-desenvolvimentista e muitas das ações recomendadas pelos diversos GTs, através dos relatórios acima citados, culminam na própria reforma universitária, que – através de nova estrutura – visa garantir novas formas de controle político-ideológico de um ensino universitário mais racionalizado e eficiente⁵⁸ e, com isso, prover a segurança do novo modelo de crescimento.

É no recrudescimento da expansão e fortalecimento de um Estado autoritário, de consolidação da internacionalização da economia brasileira no interior do capitalismo, que deve ser localizado o esforço real de privatização do ensino superior, sem perda pelo Estado do controle político e administrativo sobre esse mesmo sistema de ensino. O esforço de privatização, passando pelo aumento da eficiência do sistema, pode-se dizer que terá um novo marco de referência na (re)contratação pelo MEC dos serviços do assessor americano prof. Rudolph Atcon em 1965.

Um dos aspectos essenciais de seu Relatório – a proposta ou o modelo Atcon da Fundação – jamais foi adotado de modo completo, mas contribuiu para que aos poucos fosse sendo composto o modelo identificado com o rosto do regime, especialmente, como veremos, no caso da FUFSCar.

O modelo Atcon de fundação universitária ainda não é, a não ser parcialmente, o modelo que interessa ao pensamento autoritário e ao poder centralizador do Governo. A Equipe de Assessoria para o Planejamento do Ensino Superior – EAPES (Acordo MEC/USAID, assinado em 1967) faz reservas em relação à criação de órgãos desvinculados do poder público, que retirariam dele “todo o *poder de decisão e toda força de comando*”. A proposta do prof. Atcon sofrerá várias alterações: a autonomia das fundações poderá ser independência econômica, porém, jamais independência administrativa, jurídica e sobretudo política.

O modelo do prof. Atcon respondia a uma das tendências do regime pós-64, a da privatização do ensino ou da desobrigação do

57 Cf. Ortiz (1981, p. 8-13).

58 Para um detalhado exame da ideia de racionalização e eficiência da Reforma Universitária, Cf. Vieira (1982). Sobre a massificação e o autoritarismo no Ensino Superior, nesse período, Cf. Oliven (1990, p. 70 *et seq.*).

Estado, em termos financeiros, com a educação superior, mas contrariava a tendência à centralização do poder e ao controle político da educação.⁵⁹

São dessa época os Decretos-leis n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, e n. 900, de 29 setembro de 1969. Ambos regulamentam a criação e funcionamento de fundações (fundações universitárias incluídas). As fundações universitárias, que surgem a partir dessa época, surgem sob o signo do duplo movimento de desobrigação do Estado com o ensino superior (via contenção de expansão das IES públicas e incentivo à expansão das IES privadas) e de recuperação do controle político-administrativo sobre a universidade.

Duas formas de privatização são postas em prática: a) a direta, pelo implemento e subvenção, com dinheiro público, à criação mais ou menos indiscriminada de instituições de ensino superior privadas; b) a indireta, através da criação de fundações de direito público ou privado, numa tentativa de o Estado desobrigar-se do ponto de vista econômico-financeiro com a manutenção do ensino superior e aumentar seu poder de intervenção nos termos citados.

O modelo de universidade-fundação adotado pelo governo a partir de 1967, 1968 e 1969, equacionaria os problemas econômicos ao espírito do autoritarismo. Maior autonomia financeira *versus* maior dependência jurídica e política em relação ao Estado.⁶⁰

A expansão do ensino superior no estado de São Paulo

A interiorização industrial no país e, em especial, em São Paulo, nesse período, faz-se seguir de uma também intensa expansão e interiorização do campo educacional. Após a grande e rápida expansão do ensino ginasial por quase todos os municípios do estado,⁶¹ na década de 1950, a partir de sua segunda metade e na década de 1960 verifica-se a multiplicação de faculdades em dezenas de cidades do interior. Se, em 1940, o interior contribuía com apenas 10% das matrículas no ensino superior, em 1968 irá contribuir com 47% do total das matrículas no estado.

O processo de expansão e interiorização do ensino superior no estado de São Paulo, especialmente na década de 1960, foi chamado de “explosão educacional”.

59 Sguissardi (1985, p. 69).

60 *Ibid.*, p. 70. Sobre esse tema, vide mais adiante, ainda neste capítulo.

61 Cf. Spósito (1984).

Quando, em 1960, Lauro Monteiro da Cruz propõe a criação de uma Universidade Federal no Estado de São Paulo, com sede em São Carlos, havia, no estado, apenas 26.000 estudantes de nível superior. Oito anos após, quando, pelo Decreto 62.758/68, é instituída a Fundação Universidade de São Carlos, em 1968, estima-se que eram mais de 80.000 os estudantes universitários no estado.⁶²

Além de uma consequência da interiorização do desenvolvimento industrial, segundo Bianchi e Pastore, a interiorização das faculdades no estado reflete a nova política inaugurada com a LDB de 1961, que liberaliza o processo de instalação de faculdades e ainda prevê amparo legal e financeiro à iniciativa privada no ensino superior.⁶³ De fato, a expansão do ensino particular já se fará sentir em 1968. Dos mais de 80.000 estudantes do ensino superior do estado, nesse ano, 37% apenas estudavam em escolas públicas, 63% pagavam seus estudos, matriculando-se em escolas particulares.⁶⁴ Vê-se, por outro lado, que esta tendência se verifica mesmo antes da ascensão dos militares ao poder em 1964, embora seja certo também que daí em diante essa tendência irá se acentuar muito mais.

Combinavam-se, portanto, vários fatores para explicar esse processo de interiorização: a) a descentralização do desenvolvimento; b) a educação vista então como investimento com retornos econômicos e como fator de mudança social; c) as facilidades legais e subsídios oficiais para a iniciativa privada; d) a ideia de “fixação do homem ao meio”, no caso, o profissional de nível superior.

Públicas ou particulares, as faculdades chegam sempre às cidades do interior paulista pelas mãos dos que detêm hegemonia econômico-política das cidades ou regiões onde se instalam. A história da criação, por lei, em 1960, e instalação da UFSCar, por decreto, em 1968, e principalmente a intensa participação nesse “empreendimento” do político-empresário Ernesto Pereira Lopes parece contribuir decisivamente, como se verá, para a comprovação dessa assertiva.

Quanto à qualidade do ensino superior nesse período, no estado mais desenvolvido do país e pensando-se na sua acelerada interiorização, deve-se ressaltar a ausência de muitas condições mínimas para que tanto a expansão quanto a interiorização do ensino superior se fizessem com padrões aceitáveis de qualidade. Mais de 50% de todas as escolas de nível superior existentes em 1968 haviam sido criadas depois de 1961, e do total de faculdades existentes nessa data, 80% não estavam integradas a nenhuma

62 Pastore (1971, p. 7).

63 Bianchi e Pastore (1972, p. 2).

64 Pastore (1971, p. 36).

das 5 universidades do Estado, “vivendo em um isolamento institucional que também afeta, em certa escala, as faculdades integradas a universidades”.⁶⁵

Mais de 8% dessas escolas não tinham nenhuma biblioteca e 19% tinham bibliotecas que não emprestavam livros. Mais de 35% das bibliotecas existentes possuíam menos de 3 mil livros e, dessas, 1/3 possuíam menos de 1.000 livros. Quase 60% das escolas remuneravam os professores por hora-aula e apenas 32%, por mês.

A instalação de faculdades em pequenas ou médias cidades do interior cumpriria finalidades de uma certa dinamização econômica e cultural, com repercussões no comércio, nos serviços, além de significar, na maioria dos casos, a formação de professores para o ensino médio que se estende pelo estado inteiro e se ressam de profissionais habilitados.

Mas o fator que muitas vezes explica a criação de faculdades no Interior e, assim, as distorções registradas, é o *prestígio* associado à mera presença dessas faculdades. Em âmbito mais amplo, reproduz-se a função que o título acadêmico desempenha para o estudante individualmente considerado: para este, a faculdade é valorizada mais pelo diploma que outorga do que pela qualificação que deveria conferir.⁶⁶

Ressaltam Bianchi e Pastore que se, em tese, a localização geográfica dos cursos superiores deveria atender a critérios como existência de mercado de trabalho, clientela potencial e disponibilidade de recursos institucionais e humanos qualificados, na prática, são critérios políticos e particularistas (empresariais) que prevalecem. O mercado é ignorado. Criam-se cursos que requeiram o menor investimento. O pessoal docente é recrutado “entre o pessoal influente na cidade, estruturando-se os currículos em função das preferências e habilidades específicas desses indivíduos e não das necessidades de cada curso”.⁶⁷ Resta o critério da *pressão da clientela*, que atenderia mais a contingências sociais que econômicas. Confunde-se clientela potencial com necessidades locais ou regionais.⁶⁸

Resta, finalmente, o grande “critério” do prestígio político, com repercussões empresariais, de quem consegue convencer o governo municipal, estadual ou federal a investir recursos públicos seja numa instituição privada, seja especialmente numa instituição pública, cujos serviços e diplomas serão gratuitos. Se a instalação de uma

65 Bianchi e Pastore (1972, p. 5).

66 *Ibid.*, p. 6.

67 *Ibid.*

68 *Ibid.*, p. 7.

Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, com recursos do Estado, em qualquer cidade do interior, era garantia de projeção e prestígio, o que não iria significar, para Pereira Lopes e Lauro Cruz, a instalação de uma Universidade Federal, a única no estado de São Paulo, numa cidade de apenas 60 mil habitantes, como São Carlos?⁶⁹

AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES, FUNDAÇÕES DE DIREITO PÚBLICO E DE DIREITO PRIVADO

Para fundamentar a discussão proposta pela questão “por que se adota o modelo fundacional na universidade brasileira nos últimos 30 anos, especialmente durante o regime militar-autoritário?”, são necessárias algumas informações básicas do campo jurídico-administrativo, tais como: o que diferencia as autarquias das fundações; a natureza jurídica das fundações; a adoção das fundações na administração pública; como nascem as primeiras universidades fundacionais etc.

A *autarquia* é uma pessoa jurídica de direito público, sujeita ao controle da administração central, de cujo regime jurídico se aproxima. O Decreto-lei 200/67,⁷⁰ da Reforma Administrativa, assim define: “Autarquia – o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”.

As autarquias são sempre criadas por lei. Possuem patrimônio e receita próprios, pois estes lhe são outorgados pela administração central. Têm por finalidade a prestação de serviços autônomos.

Segundo Cavalcanti,⁷¹ a tutela da administração central sobre as autarquias se daria de três formas: pela nomeação de seus dirigentes e fixação dos respectivos poderes; pela sujeição ao cumprimento das normas ditadas pela administração central e pela fiscalização do poder central sobre sua atuação. E acrescenta:

Como se vê, sob certos ângulos, as relações entre a autarquia e a administração central muito se assemelham às relações existentes entre um patrão e seu empregado. Em ambos os casos estamos diante de

69 Uma abordagem muito apropriada do processo de interiorização e esfacelamento do Ensino Superior é a que apresenta Oliven (1990, p. 80-115), nos capítulos IV *Expansão do Ensino Superior no Rio Grande do Sul...* e V *Classe Média e Paroquialização do Ensino Superior*.

70 Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa.

71 Cavalcanti (1971, p. 3).

duas pessoas jurídicas distintas. E também, em ambos os casos, há uma evidente subordinação de uma das pessoas em relação à outra.⁷²

Os servidores das autarquias são equiparados aos funcionários públicos e qualquer nomeação deve ser feita mediante concurso público. Os bens somente podem ser alienados mediante autorização legislativa, não podendo ser onerados, hipotecados, penhorados. Não estão sujeitos a usucapião. Suas operações são mais burocratizadas do que as das empresas públicas ou sociedades de economia mista, impondo-se-lhes, como regra, a promoção de licitação para compras, obras e serviços. Seus bens, rendas e serviços gozam de imunidade quanto a impostos, embora não sejam imunes a taxas. Gozam da vantagem de suas dívidas prescreverem em cinco anos e de poder dispor do instrumento da ação executiva para cobrança de seus créditos. Gozam, igualmente, entre outros, do privilégio de prazos processuais dilatados e de suas ações somente poderem ser processadas na Justiça Federal.

Ney Sá, referindo-se às vantagens e desvantagens das autarquias, assim escreve:

As vantagens encontradas neste órgão são as de que o mesmo deverá ser contemplado com recursos governamentais suficientes para assegurar a sua constituição e funcionamento. As desvantagens decorrem do fato de que, apesar de contar com a gestão administrativa e financeira descentralizada, a autarquia continua sendo um órgão da administração pública, sujeita, como tal, às inúmeras restrições de ordem burocrática e financeira que alcança o serviço público em geral.⁷³

A *fundação* é uma pessoa jurídica constituída por um patrimônio – conjunto de bens – vinculado a um determinado fim. Quem cede os bens e estabelece os objetivos da instituição são os instituídos, que podem ser uma pessoa particular ou o poder público. Esses bens devem produzir renda para atender às necessidades da fundação no cumprimento de seus objetivos.

O § 24 do Código Civil estabelece:

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.

72 Cavalcanti (1971).

73 Sá (1971, p. 2-3).

Dois elementos essenciais definem, portanto, a fundação: um *patrimônio* personalizado destinado a servir a um *fim* definido – de religião, de beneficência, de ciência ou arte etc. – do qual não se pode desviar.

A origem primeira das fundações estaria radicada no espírito de solidariedade entre os homens que, desde tempos imemoriais, “movidos pela sabedoria ou singelo amor ao próximo, legavam bens para alguma finalidade cultural e filantrópica”.⁷⁴ A doação da biblioteca de Alexandria, pelos Ptolomeus, passando pela Academia de Platão, pelas fundações romanas dedicadas ao culto funerário e à distribuição de alimentos e à manutenção de crianças, seriam verdadeiros antecedentes históricos da fundação moderna. Faltar-lhes-ia apenas a autonomia personalizada dos fundos.⁷⁵ Como observa Vandick L. da Nóbrega, “no princípio do cristianismo, as fundações tomaram o aspecto de *causa pia* e os bens que as constituíam eram oferecidos mediante doações ou revelações da última vontade a favor dos pobres, velhos, doentes, presos e órfãos”.⁷⁶

Contudo, é no capitalismo, nos séculos XVIII e XIX, que as fundações tomam verdadeiro impulso, especialmente nos Estados Unidos, que hoje contam com quase duas dezenas de milhares de fundações.

Segundo Coelho,⁷⁷ a proliferação das fundações americanas teria sido consequência direta do extraordinário progresso econômico daquela nação e, mais do que isso, do fenômeno da concentração de riquezas incalculáveis em mãos de particulares, que se defrontaram com a responsabilidade de fazer a comunidade a que pertenciam participar dos frutos dessa riqueza. Nas suas palavras,

assim é que uma extensa e valiosa rede de universidades, bibliotecas, museus, teatros, orquestras sinfônicas, hospitais, orfanatos etc. expandiu-se por toda a América do Norte e mesmo fora do país; paralelamente ao espírito público de alguns verdadeiros mecenas da época moderna, encontraram as grandes empresas industriais, na instituição fundacional, um meio de diminuição de lucros tributáveis, carreando com isso somas incalculáveis de dinheiro e bens que, ao invés de ser pagos diretamente ao Estado sob formas de tributos, configuravam espécie de pagamento indireto, já que ocorria em favor da comunidade, no amparo à pesquisa e ao ensino, no financiamento das atividades culturais e manutenção de necessitados, tudo

74 Sá (1971, p. 49).

75 *Ibid.*, p. 50-51.

76 Vandick L. da Nóbrega. Parecer n. 743/68 (Sobre aplicação da LDB), *Documenta*, n. 94, p. 102-107, 1968. (p. 104).

77 Luiz Fernando Coelho. FUNDAÇÃO. In: FRANÇA, R. Limongi (Coord.). *Enciclopédia SARAIVA de DIREITO*, v. 39, Função Social da Propriedade – Gestão Social; S. Paulo: SARAIVA ed, 1914-1979, p. 79-59, p. 53.

isso incentivado por uma legislação e realmente de necessitados, tudo isso incentivado por uma legislação inteligente e realmente voltada para o bem comum.

No Brasil, desde os tempos da colonização foram instituídas fundações. Os exemplos mais conhecidos são os das Santas Casas de Misericórdia, da Fundação Diocesana Pão dos Pobres, de Porto Alegre, da Fundação D. Darcy Vargas, da Fundação Getulio Vargas, das Caixas Econômicas, da SUDENE, do DNOCS, do CNPq e das Universidades.⁷⁸ No campo da pesquisa o exemplo mais conhecido é o da FAPESP, inspiradora das fundações congêneres que proliferaram especialmente a partir das novas constituições estaduais pós-88.

Como nascem as fundações? Segundo o Código Civil, para que nasça uma fundação é necessário: a) a vinculação, por testamento ou escritura pública, de soma monetária ou bens de qualquer natureza à realização de objetivos ou fins determinados; b) a nomeação de pessoa encarregada de executar tal disposição; c) a elaboração, por essa pessoa ou pelo próprio instituidor, dos estatutos a serem submetidos à apreciação do Ministério Público e registrados no Cartório do Registro Civil das Pessoas Jurídicas (art. 652 do C.P.C.). Com esse ato passa a fundação a dispor de personalidade jurídica e a poder ser representada pelas pessoas nomeadas em seus estatutos.⁷⁹

As fundações podem ser criadas tanto pelo Estado quanto por pessoa natural ou jurídica de ordem privada, respeitados os requisitos acima; submetem-se à fiscalização do Ministério Público que pode decretar sua extinção, caso julgue ilícito ou impossível o seu objeto (artigos 653 e 654 do Código do Processo Civil); e, como as autarquias, somente podem ser constituídas mediante lei específica.⁸⁰

78 Clóvis Salgado. Indicação (Projeto de Lei regulando o disposto nos arts. 21, 81, 85 e 86 da L.D.B.). *Documenta*, n. 32, p. 105-109, 1964. (p. 110).

79 Cavalcanti (1971, p. 10).

80 A esta norma do direito constitucional teria desobedecido o poder executivo, quando, em 1968, por um Decreto (62.758/68) instituiu a FUFSCar.

A partir do Decreto-lei n. 900, de 19.09.69, artigo 2º, alguns requisitos mínimos são exigidos para se instituir uma fundação pelo Poder Público:

Não serão instituídas pelo poder público novas fundações que não satisfaçam cumulativamente os seguintes requisitos ou condições:

- a) dotação específica de patrimônio, gerido pelos órgãos de direção da fundação segundo os objetivos estabelecidos na respectiva lei de criação;
- b) participação de recursos privados no patrimônio e nos dispêndios correntes da fundação, equivalentes a, no mínimo, 1/3 (um terço) do total;
- c) objetivos não lucrativos e que, por sua natureza, não possam ser satisfatoriamente executados por órgãos da administração federal, direta ou indireta;
- d) demais requisitos estabelecidos na legislação pertinente a fundações (artigos 24 e seguintes do Código Civil).

Até 1969 e por força do § 2º, art. 4º do Decreto-lei 200/67, as fundações instituídas em virtude de lei federal, e de cujos recursos participasse a União, eram equiparadas às empresas públicas, quaisquer que fossem suas finalidades. Isso trazia grandes vantagens. Com o advento do Decreto-lei 900/69, exige-se das novas fundações pelo menos 1/3 de recursos próprios ou de outra origem que não do Estado. Isso, entretanto, pode sempre ser contornado. No objetivo desse nosso estudo – das fundações universitárias – e em relação à observância de qualquer um desses requisitos, especialmente no caso do traduzido pelo item “b” acima, cabe registrar que qualquer lei pode revogar ou abrir exceções ao disposto em lei anterior.⁸¹

Os servidores das fundações submetem-se à legislação trabalhista, de forma idêntica aos das sociedades de economia mista e de empresas públicas. Diferentemente das autarquias, as fundações não gozam de imunidade tributária. Como são, em geral, declaradas de utilidade pública, beneficiam-se de grande número de isenções fiscais, como do imposto de renda (*cf.* art. 25 do regimento do I.R.). Quanto a seus bens, são livremente disponíveis, a menos de restrições legais e estatutárias. Via de regra, os bens imóveis das fundações universitárias são inalienáveis por força da lei que as instituiu; sua alienação depende, portanto, de autorização legislativa.

81 Cabe lembrar disso quando examinarmos as leis, decretos-lei e decretos que instituíram as universidades fundacionais desde essa data (1969), isto é, nenhuma delas observou estritamente tais requisitos, especialmente o que se refere a patrimônio rentável, para manutenção em pelo menos 1/3 das universidades.

Natureza jurídica das fundações

Nos anos que se seguiram à promulgação da Lei 4.024/61 (L.D.B.), dado que ela admitia duas modalidades de organização dos estabelecimentos de ensino superior, públicos ou oficiais, ou seja, a autarquia ou a fundação, colocou-se para o CFE a questão da distinção entre elas.

Entre os que se manifestaram sobre esse problema estão os conselheiros Clóvis Salgado e José Barreto Filho. O primeiro defende a tese de que a autarquia é “toda pessoa pública administrativa” e que corporação e fundação são espécies de autarquia ou gêneros da espécie autarquia, propondo à consideração do CFE a minuta de um projeto, cujo artigo 1º está vazando nos seguintes termos: “Art. 1º – Ficam erigidos em autarquias, sob a forma de fundações públicas, os estabelecimentos federais isolados de ensino superior”⁸².

Em parecer de 11 novembro de 1964, referindo-se a essa questão, José Barreto Filho, presidente da Comissão de Legislação e Normas desse Conselho, assim se manifesta:

Problema tormentoso é o da distinção entre autarquia e fundação, que a lei faz subsistir. Quando o complexo Estado moderno sentiu a necessidade de ramificar-se em entidades autônomas de direito público, destacadas da estrutura administrativa, para cumprir certas finalidades, com maior ou menos autonomia de patrimônio e administração, engendrou as autarquias que, por sua origem, finalidade e vinculação indireta ao poder público, podiam se distinguir das fundações, enquanto estas fossem definidas como entidades jurídicas de direito privado.

Acontece, porém que o Estado passou também a criar fundações de que já temos numerosos exemplos (Fundação Getúlio Vargas, Fundação Brasil-Central, Fundação Abrigo Cristo Redentor, Fundação Osório etc.) e estas, por sua origem, objetivos e sistema de manutenção, tendo caráter público, já são difíceis de distinguir da autarquia propriamente dita. Como a lei, entretanto, conserva essa distinção é forçoso que se construa doutrinariamente um crivo pelo qual se identifiquem as duas espécies.⁸³

Esta questão na prática foi sendo resolvida pela exclusiva instituição, no âmbito federal, de fundações educacionais a partir dessa data. A questão que, de fato, iria exigir

82 Clóvis Salgado. *Op. cit.*, p. 109-110.

83 José Barreto Filho. Parecer 318/64 (Sobre Autarquias e Fundações), *Documenta*, n. 32, p. 72-76, 1964. (p. 73-74).

maior tirocínio interpretativo seria o da distinção entre fundação de direito público e fundação de direito privado, especialmente quando instituídas pelo poder público.

Sobre este assunto cabe, preliminarmente, assinalar seu profundo caráter polêmico e sua grande complexidade. Verdadeiras correntes de especialistas se têm constituído defendendo seja a tese de que todas as fundações, mesmo instituídas pelo poder público, são de direito privado, seja a de que as fundações instituídas pelo poder público podem ser de direito privado ou de direito público.

Um dos assuntos mais polêmicos da doutrina brasileira na atualidade é o concernente à natureza jurídica das fundações que, sem ter sido instituídas por particulares, o foram pelo poder público, mediante a destinação de bens e sua personificação sob a forma fundacional.⁸⁴

Esther de Figueiredo Ferraz, no Parecer 715/69, do CFE, aprovado em 7 de outubro de 1969, a propósito da conveniência de o CFE consultar a Procuradoria Geral da República sobre o exato entendimento da Lei 5.540/68, “no que tange à sua aplicação às fundações criadas por lei federal, e de cujo patrimônio e manutenção participe a União” e especificamente à natureza jurídica dessas fundações, reconhecia a complexidade da matéria e, assim, expunha a questão:

II – Embora reconhecida, por assim dizer à unanimidade, a faculdade de o Estado instituir fundações, aproveitando-se de sua estrutura jurídica para o desempenho de funções de interesse público, é conhecido o dissídio doutrinário sobre se tais fundações serão necessariamente entidades de direito privado, *ad instar* das que os particulares instituem, ou se poderiam qualificar-se também como de direito público. Para não alongar estas considerações lembraremos apenas que autorizados publicistas, como Hely Lopes Meirelles e Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, entendem que as fundações, por serem tais, enquadram-se necessariamente entre as entidades de direito privado, ainda que o instituidor seja o Estado. ‘A expressão fundação pública, afirma Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, 2ª ed. 1964, 1/219, nota 57) contém em si uma *contradictio in terminis*, porque se é fundação está ínsita a sua natureza privada.’ ‘Não podemos criar confusão onde não há confusão, pondera Oliveira Sobrinho (Revista de Direito Administrativo, XXV/392): uma fundação não pode ser de direito público. As fundações serão de direito privado, como pessoas jurídicas de direito privado, ou não são fundações’. Outros não menos ilustres e não menos autorizados autores, como os profs. Miguel Reale, José Cretella Júnior, Rui Cirne Lima e o ministro Themistocles Brandão Cavalcante, admitem as fundações de direito público, instituídas pelo Estado. O prof. Reale

84 Coelho (1914-1979, p. 57).

vai mesmo ao ponto de assegurar que ‘quando a lei institucional dá nascimento a uma fundação destinada a fins de interesse manifestamente coletivo, sem lhe emprestar, de maneira expressa, a configuração jurídico-civil, deve entender-se que se trata de ente de direito público, não subordinado aos preceitos aplicáveis às fundações civis, quer quanto às formalidades de sua constituição, quer quanto ao processo de sua fiscalização’ (Revista de Direito Administrativo, LXXII, 412).

Do exame do assunto, verifica-se que uma grande corrente de opinião espousa a tese dualista, segundo a qual o Estado tanto pode criar fundações de direito privado como de direito público.⁸⁵

Enquanto a polêmica persiste, o legislador brasileiro parece ter adotado essa tese dualista, quando criou o Decreto-lei 200/67, a Lei 5.540/68, o Decreto-lei 773/69, a Lei 6.120/74. Adotou essa tese igualmente quando, ao criar as Fundações Universitárias Federais, instituiu, de um total de 17 (cujos instrumentos legais pudemos examinar), 13 como fundações de direito público e 4 de direito privado. Entretanto, de direito privado foi a maioria das fundações não educacionais, que teriam sido instituídas com a finalidade de descentralizar as atividades na administração pública.

A partir deste Parecer, a posição adotada pelo CFE frente às numerosas consultas que lhe foram endereçadas sobre a natureza jurídica das fundações organizadas pelo poder público, prevaleceu essa segunda tese, a tese dualista.⁸⁶ Centraria esse entendimento, aparentemente como exceção, o Parecer 1.623/74,⁸⁷ que defende a tese privatista, com base no Decreto-lei 900/69, o qual teria derogado parcialmente o artigo 4º da Lei 5.540/68, “devendo cair de seu texto as expressões ‘de direito público’, por incompatibilidade manifesta”.⁸⁸

Resta ainda, entretanto, a difícil distinção entre fundação pública e fundação privada e se as fundações criadas pelo poder público, para fins educacionais, deveriam revestir obrigatória ou preferentemente a forma de fundação pública. Como no caso anterior, também sobre este tema não existe absolutamente unanimidade.

85 Esther de Figueiredo Ferraz. Parecer 715/69 (Entendimento da Lei 5.540. Aplicação às Fundações Criadas por Lei Federal), *Documenta*, n. 103, p. 10-16, 1969. (p. 11-12).

86 Cf. Parecer 1.695/76, *Documenta* 187/221; Parecer 2.950/76, *Documenta* 190/377; Parecer 18/78, *Documenta* 206/233; Parecer 2.121/78, *Documenta* 212/679; Parecer 6.651/78. *Documenta* 215/314.

87 Parecer 1.623/74, *Documenta* 163/528.

88 Parecer 1.623/74, *Documenta* 163/528.

No Parecer 715/69, acima citado, a conselheira Esther de Figueiredo Ferraz, “com caráter apenas enunciativo”, enumerou alguns traços que caracterizariam a fundação pública e a diferenciariam da fundação privada:

a) a desnecessidade do registro civil dos estatutos e dos atos constitutivos, substituída a publicidade decorrente de tais registros pela da lei e do decreto que aprovar os estatutos; b) a desnecessidade de aprovação dos estatutos pelo órgão do Ministério Público; c) a não sujeição do funcionamento da entidade à fiscalização do órgão do Ministério Público; d) a obrigatoriedade do exame das contas pelo Tribunal de Contas; e e) a intervenção direta do Governo na escolha dos dirigentes.⁸⁹

Sobre a forma obrigatória ou preferencial que deveriam ter as fundações instituídas pelo poder público para fins de educação, a conclusão da conselheira do CFE foi de que “preferentemente, entretanto, tudo indica deveriam ser públicas tais fundações, porque mais condizente a solução com a legislação específica do ensino”.⁹⁰ Este parecer aprovado à época pelo Plenário do CFE parece ter se mantido como posição muitas vezes reiterada por aquele órgão do MEC.

Para Coelho,⁹¹ a questão da natureza jurídica das fundações e da distinção entre públicas e privadas tem grandes reflexos para o direito administrativo:

[...] problemas como o do regime jurídico do pessoal dessas fundações, o da extensão a elas dos privilégios processuais do Estado, o da acumulação de cargos públicos, têm sua solução frequentemente dimanada da equiparação dessas fundações públicas, ora às autarquias, com personalidade jurídica de direito público, ora às fundações privadas, instituídas nos termos dos arts. 24 e s. do CC.

Aponta igualmente o insuficiente avanço na definição jurídica dessas questões:

Acresce que o panorama atual do direito brasileiro evidencia a insegurança do legislador em definir o regime jurídico de tais entidades; (...) Isso não obstante o fato de ser o Estado o instituidor não altera a essência do instituto, que continua a caracterizar-se como

89 Esther de Figueiredo Ferraz. *Op. cit.*, p. 12. Terá sido com base neste traço distintivo da fundação pública que o Governo editou em 1979 a Lei 6.733, conhecida como “Lei Azevedo”, que atribuía ao presidente da República a exclusiva competência para nomear em comissão, *ad nutum*, os reitores e diretores das Universidades fundacionais (sem lista sêxtupla organizada pelos colegiados superiores da Instituição).

90 *Ibid.*, p. 13.

91 Coelho (1914-1979, p. 57-58).