



AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: INDISSOCIÁVEL PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE

Marta Elizabeth Deligdisch
Joana Stelzer
Everton das Neves Gonçalves

Resumo

A Autonomia Universitária Didático-Científica é garantia e prerrogativa prevista no artigo 207, da Constituição da República Federativa do Brasil, devendo ser analisada de acordo com os objetivos e princípios constitucionais. O planejamento para atingir os objetivos coadunados com a autonomia em menção passa pelo estabelecimento de políticas públicas. Essas devem ser formuladas com a participação efetiva e não tão-somente formal, da Sociedade, da Universidade e do Estado, cabendo ao último a coordenação e articulação de meios para alcance dos fins. Esta é a abordagem do presente artigo, como proposta de aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade para a identificação das necessidades sociais e da utilização dos meios de que a Universidade dispõe para suas superações. A pesquisa se realizou sob a base lógica indutiva, tanto no tratamento dos dados como no relato dos resultados, operacionalizada pela técnica documental e bibliográfica.

Palavras-chave: Autonomia Universitária Didático-Científica – Políticas Públicas – Princípio da Subsidiariedade.

Introdução

O presente artigo objetiva delinear aspectos que devem ser considerados no momento do emergir e desenvolver uma política pública de Educação, notadamente a voltada para o âmbito universitário.

Para tanto é imprescindível constatar a existência e os delineamentos da autonomia universitária no Brasil, buscando estabelecer o liame com a estrutura normativa e a maneira de especificação das políticas públicas referentes à área em menção.

A temática é sempre atual, em razão da inegável função universitária de produção de mão-de-obra especializada, desenvolvimento da pesquisa e ambiente natural de elaboração, aprimoramento e superação do conhecimento. Contudo, a maior relevância está na maneira de se delinear a política pública por parte do Estado, com a participação da Universidade voltada aos objetivos constitucionalmente especificados.

A reflexão proposta diz respeito a evidenciar de que maneira a política pública deve ser construída em harmonia com a autonomia universitária e de que forma tal ajuste resultaria verificado.

A abordagem da pesquisa é qualitativa e se efetivou base lógica indutiva, tanto no tratamento dos dados como no relato dos resultados, operacionalizada pela técnica

documental e bibliográfica.

1 A Autonomia Universitária no Ordenamento Jurídico Brasileiro

Historicamente a autonomia das universidades surgiu com a separação do Estado e Igreja, notadamente ao se considerar a possibilidade de um Estado laico, em procura da independência de conteúdos e da maneira de se estabelecer a prática ensino-aprendizagem. Encontravam-se, notadamente, três grandes forças em contínua pressão: o Estado, a Igreja – de acordo com o momento histórico tratado, mas principalmente a partir do século XI –, e a universidade. (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, 1998, p. 02).

O longo trajeto seguido pela universidade em busca de sua autonomia passou por inúmeros percalços a depender do momento histórico vivido e das forças políticas, jurídicas e econômicas então dominantes – como em qualquer processo histórico de assentamento e conquista de direitos e, claro, também de deveres.

Para o enfoque aqui intentado, interessa evidenciar a autonomia universitária a partir da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Tratada no artigo 207 da mencionada Constituição, a autonomia universitária pode ser subdividida – para fins de estudo específico – em três focos indissociáveis: autonomia didático-científica, autonomia administrativa, financeira e de gestão.

Dita autonomia é focada como princípio da Universidade, veja-se:

Importante observar a precisão dos termos: “*as universidades gozam de autonomia [...] e obedecerão ao princípio [...]*”. Os verbos são imperativos. Em sua acepção própria, o vocábulo princípio traduz a idéia “de origem, começo, causa primária” [...]. E esta “é a idéia que está presente na expressão princípio de autonomia universitária a designar não um princípio constitucional ou uma norma constitucional de princípio – norma programática –, mas um princípio universitário, ou mesmo de direito educacional por ser inerente à atividade universitária, e não à ordem jurídica, no sentido de orientação axiológica para a compreensão do sistema jurídico nacional” [...]. Assim entendida, a autonomia é causa primária da atividade universitária e é neste sentido que deve ser compreendida a expressão “princípio de autonomia” [...].(FÁVERO, 1998, p. 61)

A autonomia universitária administrativa possibilita a auto-organização das universidades, pela qual decidem quanto à regulamentação de suas atividades-fins (RANIERI, 1994). De sua parte, a autonomia financeira e de gestão passa pela mesma lógica de aplicação dos recursos e planejamento das atividades da maneira mais conveniente para a universidade. Claro está que a dependência financeira das universidades públicas ou estatais em verdade acaba por atenuar dita autonomia, considerando que sempre haverá o interesse por trás do repasse das verbas públicas e que ditos interesses podem muitas vezes atrelar as práticas universitárias aos desígnios dos governantes e não necessariamente aos da Sociedade e da universidade.

Não é diferente com as universidades privadas. Seja as organizadas sob o comando empresarial – com objetivo de lucro –, ou as fundacionais – que embora não objetivem lucro devem angariar recursos para sua manutenção e preservação –, encontram-se sob a pressão de administrar seus recursos de acordo com as exigências de mercado, subvertendo, por vezes, os reais interesses da universidade no que tange à autonomia e alcance de suas finalidades.

Contudo, importa-nos neste artigo destacar a autonomia universitária didático-científica, compreendida como a deliberação, pela universidade, do que estudar, como, quando e para que (DELIGDISCH, 2004). Nesse sentido, “a autonomia não é um fim em si mesmo. É um meio para a Universidade realizar os seus fins de educação, crítica, ciência e cultura” (MIRANDA *apud* ARAGÃO, 2001, p. 83).

Recordando que constitucionalmente a universidade deve alinhar ensino, pesquisa e extensão, sua preocupação deve estar na produção do conhecimento, pesquisa de novos saberes e a conexão entre esses e a necessidade de desenvolvimento local, regional e nacional (LIMONGI, 2000).

No Estado de Direito e sob regime democrático, a universidade tem fins especificados, ainda que de maneira indireta, pelos fundamentos da República Federativa do Brasil, enunciados no artigo 1º da Constituição de 1988: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Aragão (2001, p. 56) explicita:

O amplo tratamento dado aos direitos sociais da educação pela Constituição de 1988 não apenas confirma, como fortalece o caráter democrático e social do Estado brasileiro em benefício do cidadão, vez que, privá-lo de educação é tão grave quanto impedir o seu acesso a informações ou restringir-lhe a liberdade de expressão, pois fere igualmente a dignidade humana.

A mesma normativa – artigo 3º da Constituição – estabelece os objetivos fundamentais da República: constituir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor idade e quaisquer outras formas de discriminação. Completa o autor antes citado:

Em boa hora a Constituição positivou o princípio [da autonomia universitária], vez que, principalmente diante da história das universidades, se estas não possuírem um âmbito de atuação autônoma, podem até ser outra espécie de estabelecimento de ensino superior, mas não universidades.

Além dos fundamentos e objetivos fundamentais da República vistos, já há uma série de outros princípios constitucionais de grande importância para a exata delimitação da autonomia universitária, constituindo relevantes elementos hermenêuticos na definição de seu conteúdo, ora para fortalecê-lo, ora para restringi-lo. (ARAGÃO, 2001, p. 56).

García de Enterría (1991, p. 56) acrescenta:

Esses valores [constitucionais] não são simples retórica, não são [...] simples princípios ‘programáticos’, sem valor normativo de aplicação possível; ao contrário, são justamente a base inteira do ordenamento, aquela que há de prestar a este seu sentido próprio, a que há de presidir, portanto, toda sua interpretação e aplicação.

Então, esses não de ser os fins da universidade e, portanto, da utilização de sua autonomia didático-científica, de modo que ao resolver o que, como, quando e por que estudar e pesquisar, deverá ter em mira atingir os objetivos mencionados e destacar os fundamentos da República. A responsabilidade social da universidade, em virtude de sua autonomia, pode ser assim evidenciada:

[...] Las funciones que la sociedad espera que asuma la universidad reflejan las transformaciones con que se enfrenta la propia sociedad y, a su vez, la capacidad de la universidad de identificar, distinguir y establecer un orden de prioridades entre ellas de una manera aceptable y beneficiosa para la sociedad. Desde esta perspectiva, la “pertinencia” puede definirse como el nivel de convergencia entre lo que la sociedad espera y lo que la universidad es capaz de hacer. Sin embargo, ello no significa que la universidad deba reducirse a un “organismo de servicio” que acepta sin discutir y sin opinión propia presiones “orientadas al servicio” a corto plazo ejercidas por “el mercado”. Del mismo modo, la “calidad” muestra a la

sociedad la medida en que las distintas instituciones alcanzan los elevados niveles que se esperan de ellas.

[...] La universidad debe rendir cuentas a la sociedad, tiene la obligación colectiva de calidad, justicia, tolerancia y debe respetar las normas académicas, administrativas y éticas y de que la libertad académica y la autonomía universitaria son las condiciones previas que permiten a la enseñanza superior delegar algunas de sus responsabilidades a la sociedad. (UNESCO, p. 12-14).

Assim, para atingir seus objetivos, a universidade deve restar inserida na participação e no debate a respeito dos aspectos relevantes para a Sociedade em que se encontra, propiciando-lhe a oportunidade de desenvolvimento e auto-superação.

La intensificación de los intercambios entre la universidad y la sociedad [...] supone un nuevo compromiso que algunos denominarían una nueva responsabilidad moral para con la sociedad civil que va más allá de la cuestión del apoyo financiero y tanto mayor será el peso que recaiga en el compromiso de la universidad con el “servicio a la comunidad”.

[...] El “retorno” de la universidad a la sociedad civil plantea una serie de interrogantes sobre el papel más destacado y activo que podría desempeñar no sólo en el sector habitual de los “servicios a la comunidad” y de una mayor atención a los “interesados”. Estas actividades constituyen igualmente un acto de solidaridad y responsabilidad social, pues ayudan a la comunidad a definir las principales prioridades para su propio desarrollo. (UNESCO, p. 10).

A maneira de estabelecer o alcance desses objetivos e coaduná-los aos interesses sociais está em seu planejamento e na deliberação da(s) política(s) pública(s) a delinear, com a participação efetiva dos entes envolvidos e interessados no processo.

2 As Políticas Públicas e a Autonomia Universitária Didático-Científica

O tema afeto às políticas públicas não raras vezes resta excluído da discussão jurídica por se entender que aquelas se encontram no âmbito de discricionariedade do administrador público.

Todo ato da Administração Pública – e a política pública não deixa de sê-lo –, tem um maior ou menor grau de discricionariedade, entendida esta como o critério de utilidade e oportunidade do administrador a respeito das prioridades no desenvolvimento das atividades públicas. O ato pode ser vinculado – nesse caso há obrigatoriedade de sua prática e, portanto, a discricionariedade é mínima –, ou pode ser discricionário ao ponto de deixar ao administrador a prerrogativa ampla de escolha de sua prática ou abstenção.

Embora a discricionariedade em maior ou menor escala seja própria do ato de governo e da administração, a constatação de seu ajuste ou não aos objetivos republicanos e nas bases do Estado democrático de direito é que permitem a avaliação dos atos como adequados ou inadequados às finalidades propostas. Nesse âmbito, Trindade (2009, p. 03) acentua:

As questões ligadas à concretização das tarefas sociais, como a formulação das respectivas políticas públicas, não estão relegadas à arbitrariedade dos governos ou à vontade da Administração, mas têm o seu fundamento nas próprias normas constitucionais sobre direitos sociais, cuja observação pelo poder Executivo pode – e deve – ser controlada pelo Legislativo e, também, pelo Judiciário.

Bucci (2002, p. 265) completa:

A temática das políticas públicas, como processo de formação do interesse público, está ligada à questão da discricionariedade do administrador, na medida em que o

momento essencial da discricionariedade é aquele em que se individualizam e se confrontam os vários interesses concorrentes. E um interesse é reconhecível como interesse público quando é assim qualificado pela lei ou pelo direito, que é exatamente o que se faz no processo de formação da política pública como dado de direito, ou seja, sancionar determinados fins e objetivos, definindo-os legitimamente como a finalidade da atividade administrativa.

Nesse entendimento, as políticas públicas devem ser consideradas como um conjunto de processos que termina na escolha racional e coletiva de prioridades. Bucci (2002, p. 264), novamente, esclarece: “A locução *conjunto de processos* conota os procedimentos coordenados pelo governo para a interação entre sujeitos ou entre estes e a Administração, com o exercício do contraditório.”

Por procedimento há de se entender o “sistema de atos interligados numa relação de dependência sucessiva e unificados pela finalidade comum de preparar o ato final de consumação do exercício do poder” (DINAMARCO, 2001, p. 35). Já, processo é o procedimento em contraditório (CINTRA, GRINOVER, DINAMARCO, 1993).

O contraditório consiste na possibilidade de participar e contrapor os diferentes interesses envolvidos na formulação de um plano estratégico a ser conformado. O afluxo das diversas forças no processo de conformação de uma política pública é que poderá evitar que esta seja unicamente a expressão dos tecnocratas, burocratas ou políticos de plantão.

Tal perspectiva é maléfica em razão de que a excessiva discricionariedade – que pode caracterizar arbítrio – não consiste unicamente nas restrições de direitos e no desrespeito à autonomia universitária garantida pela Constituição da República mas, também, na facilidade com que através de compreensões unilaterais, podem ser fabricados e concedidos privilégios, rechaçados pelo princípio da impessoalidade¹ que deve permear as ações da Administração. A respeito, lembra Gordillo (2000, p. XV-4):

Cuando se estudiaba hace décadas en Francia las diferencias entre la planificación por comisiones de planificación o por el Ministerio del ramo, siempre se entendió que la segunda alternativa era la más peligrosa para los intereses colectivos, porque quitaba transparencia al proceso y dejaba al poder político más lábil y maleable frente a las presiones [...].

Assim, a idéia de planejamento vem hodiernamente vinculada à da política pública, entendida como:

[...] Programa [...] de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são “metas coletivas conscientes” [...] e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato. (BUCCI, 2002, p. 241)

[A política] designa ‘aquela espécie de padrão de conduta [...] que assinala uma meta a alcançar, geralmente uma melhoria em alguma característica econômica, política ou social da comunidade, ainda que certas metas sejam negativas, pelo fato de implicarem que determinada característica deve ser protegida contra uma mudança hostil’. Daí por que [...] as argumentações jurídicas de políticas visam a estabelecer uma meta ou finalidade coletiva. (COMPARATO apud MELLO, 1997, p. 342).

[...] O adjetivo “pública”, justaposto ao substantivo “política”, deve indicar tanto os destinatários como os autores da política. Uma política é pública quando contempla os interesses públicos, isto é, da coletividade [...] como realização desejada pela sociedade. Mas uma política pública também deve ser expressão de um processo

público, no sentido de abertura à participação de todos os interessados, diretos e indiretos, para a manifestação clara e transparente das posições em jogo. (BUCCI, 2002, p. 269).

Adverta-se que a política pública transcende os instrumentos normativos do plano ou do programa, pois é mais ampla que estes e define-se como o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos governamentais, com a participação dos agentes públicos e privados (BUCCI, 2002).

Observe-se que o planejamento através de ações meramente governamentais é inservível ao propósito ora exposto. Trata-se de relação direta entre a Sociedade e a Universidade, com a coordenação do Estado e não o contrário. Não se trata do estabelecimento, pelo Estado, dos objetivos que se devem atingir e tampouco das dinâmicas a serem adotadas, já que atuação nesse sentido feriria o caráter democrático, avalizado pela participação da Sociedade, que por um lado legitima e por outro limita a autonomia universitária didático-científica.

Portanto, a formulação das políticas públicas em qualquer área não pode excluir a participação, opinião e decisão dos envolvidos direta ou indiretamente. Na tentativa de viabilizar essa espécie de participação, não são raras as determinações normativas de abertura ao debate dos assuntos a serem decididos.

Entretanto, as audiências públicas, por exemplo – a começar pelas que dizem respeito aos orçamentos dos entes federados –, na maioria das vezes não passam de simples retórica e de instrumento formal, mas não real, de participação.²

O desafio proposto está em se encontrar participação efetiva e conversação entre as três áreas que necessariamente devem participar da elaboração das políticas públicas para o desenvolvimento da autonomia universitária didático-científica, isto é: Estado, Sociedade e Universidade.

Há, pois, uma constante alimentação com dupla direção: a Universidade desenvolve suas ações de acordo com os desígnios por si escolhidos, em busca dos objetivos constitucionais e contextualizada no âmbito social em que se insere; a Sociedade, de sua parte, foca as premências e as carências que enfrenta, de molde a sinalizar para a Universidade as áreas que precisam de desenvolvimento e/ou de aprofundamento, para que se atinjam os objetivos constitucionais gerais e específicos. Demonstrando o sincretismo Sociedade-Universidade, destaca Thumbs (2003, p. 429):

Os fins da educação se confundem com os fins da pessoa, tanto que a educação é o recurso com que a sociedade assiste ao indivíduo para que consiga a sua auto-realização plena...'[...]. É preciso conjugar os fins ideais com os fins materiais, os fins individuais com os fins sociais, os fins abstratos com os fins concretos.

A contribuição da produção científica para o desenvolvimento e crescimento social é descrita por Antunes (2000, p. 124):

A ciência e a tecnologia trouxeram conquistas extraordinárias para a vida humana. Criticá-las de forma radical seria desrespeitar o lado bom do progresso e deixar de apreciar a maravilha de se ingressar em um novo milênio, cercado de tantos produtos e tão magníficos resultados em todas as áreas, em qualquer campo. Mas, esse mesmo progresso afastou-nos da realidade terrena com sua policromia de cores, seus cheiros, seus pesos, contradições e limites. A força da imagem virtual emudeceu nossos desejos de sentir o frio da noite, o macio da areia, o cheiro da terra molhada, a conversa dos pássaros. [...] não [se] quer afastar das conquistas do seu tempo, mas ousa[-se] sonhar com limites para superar a solidão da existência, para redescobrir o encantamento de viver. Educar é uma forma de paixão e educar a inteligência e as criatividades é afastar-se de um tipo de mundo, para a construção de

outro muito melhor, sinalizado por outro tipo de qualidade de vida. O decisivo já não é mais somente o ar respirável, a boa água, o solo e o ar sempre limpos, mas principalmente a inteligência para criar e usufruir o sentido de todos os sentidos.

Em tal sentido, Durham (1989, p. 03) esclarece que:

[...] Não pode caber a agências governamentais, partidos políticos ou movimentos sociais, determinarem o que e como a universidade deve pesquisar. Por outro lado, cabe não a cada universidade em particular, mas à comunidade científica no seu conjunto, a avaliação do mérito dos projetos e da relevância do conhecimento produzido pela pesquisa.

Veja-se que a assertiva da autora, embora reconheça a impossibilidade de intromissão do Poder Público quanto à autonomia, remete ao conjunto da comunidade científica a pertinência quanto ao mérito e relevância dos projetos e das pesquisas realizadas pelas instituições.

A participação da comunidade científica é, por óbvio, inafastável, já que a mesma serve como indicador de aprimoramento ou estagnação do conhecimento sob aspectos técnicos. Contudo, o rumo de uma política pública não pode ser ditado exclusivamente pelos integrantes da Universidade, assim como não deve ser traçado pelo Estado de maneira unilateral. É imprescindível a intervenção dos destinatários do saber a desenvolver para se verificar o alcance dos objetivos propostos pela Constituição no reconhecimento da autonomia universitária.

Afastar os destinatários do conhecimento seria alhear a Sociedade do processo de seu desenvolvimento com a cooperação universitária, obstar a alimentação de dupla direção antes citada. Traduzido de outro modo:

[...] Os controles [...] só podem ser exercidos em contextos históricos e sociais específicos. Desta forma, a autonomia é relativa [...] porque está sujeita a constrangimentos de natureza material, cultural e política próprios da sociedade na qual a instituição se insere. Além disso, uma instituição como a universidade não é criada a partir do nada, mas possui uma longa tradição histórica da qual depende, em grande parte, a sua organização e o seu reconhecimento social. (DURHAM, 1989, p. 05).

Destaca-se, portanto, na formulação de políticas públicas vinculadas à autonomia universitária, o necessário atendimento ao princípio da subsidiariedade, preponderante na esfera da descentralização administrativa.³ Dito princípio preceitua:

[...] Nenhum tipo de política, ou ação, deveria ser considerada em nível mais alto de governo que o necessário. Segundo tal princípio, o lugar ideal para a ação, ou efetivação de programas e políticas de governo, é o mais próximo possível do cidadão. (SILVEIRA, 2000, p. 43).

A compreensão do princípio em comento, impende abordar sua origem:

Proveniente do latim *subsidium*, a expressão significa *ajuda* ou *socorro*, não podendo, portanto, extrair-se de seu conteúdo um mero limite à ação do poder público, de modo a considerá-lo como ente secundário ou simplesmente supletório [...]. Antes, a própria doutrina social da Igreja, que primeiro definiu os contornos do princípio, deixa patente que a *suplência* não é o *sentido* da subsidiariedade, senão que constitui apenas uma de suas facetas. Assina ao poder público, assim, a função de estímulo, orientação, coordenação, integração e, em último caso, suplência [...].(TORRES, 2000, p. 16)

Nesse âmbito, a subsidiariedade como apresentada não consiste na definição de um limite, mas, contrariamente, na especificação de uma natureza em razão da qual a intervenção estatal é um subsídio, uma ajuda que coordena, controla, quando assim o exija o bem comum.⁴

Por tal motivo, dito princípio deve guiar o planejamento, considerando-se como indicativos os objetivos nacionais e em consonância com estes designando-se as prioridades e as metas da Sociedade em conjunto com a Universidade.

De outra parte, do mesmo modo que tal princípio informa a construção da política sócio-universitária-governamental, deve orientar a avaliação, de maneira a não excluí-la da apreciação dos envolvidos. Baracho (2000, p. 119) afirma:

O controle do Estado sobre as comunidades que existem no mesmo, nas diversas modalidades de seu exercício, não pode implicar formas de poder discricionário. Qualquer tipologia de controle implica, para a conciliação com o princípio da subsidiariedade, situações que propiciam colaborações entre o Estado, as comunidades menores e os organismos privados. [...] O Estado não pode ser considerado como corpo estranho, no qual os cidadãos são vistos burocraticamente. Suas atividades precisam ser compreendidas, em relação às comunidades menores e aos particulares.

Assim como se faz necessária a atuação da Sociedade e da Universidade para o planejamento, sua participação na avaliação de molde a identificar os objetivos atingidos e os pendentes, bem como de determinar os futuros, insistindo nos que não puderam restar completados e/ou identificando outras áreas de ação, é cogente. Em tal participação identifica-se também a incidência da subsidiariedade.

Desse modo, o ajustamento pelo Poder Público das políticas públicas e sua coordenação teria duplo flanco de atuação: na identificação do alcance dos objetivos e do respeito aos princípios constitucionais; e na verificação objetiva da adequação aos dispositivos legais, no que diz respeito a aspectos técnicos, especificados em lei.

A primeira avaliação deveria ser instrumentalizada de molde a garantir a participação dos protagonistas, que melhor poderão aquilatar o grau de sucesso no desenvolvimento das atividades e no cumprimento das metas propostas quando do planejamento.

A segunda poderá prescindir da valoração da Sociedade, bastando a constatação de aspectos técnicos legais – tais como titulação do corpo docente, grau de divulgação do conhecimento, condições estruturais, entre outras. Referindo-se ao processo que envolve as políticas públicas, Bucci (2002, p. 266-267) afirma:

[...] é necessário o conceito de processualidade e que este se abra em três momentos: o da formação, o da execução e o da avaliação. O primeiro momento é o da apresentação dos pressupostos técnicos e materiais, pela Administração ou pelos interessados, para confronto com outros pressupostos, de mesma natureza, trazidos pelas demais partes, cujos interesses sejam não-coincidentes com aqueles [...]. O segundo momento compreende as medidas administrativas, financeiras e legais de implementação do programa. E finalmente o terceiro momento no processo de atuação da política pública é o da apreciação dos efeitos, sociais e jurídicos, [...] sob o prisma do contraditório, de cada uma das escolhas possíveis, em vista dos pressupostos apresentados. [...] A ação administrativa ganha, então, um novo sentido, “não em assegurar a conformidade da atividade administrativa a uma ordem normativa pré-existente (‘legalidade-legitimidade’), mas sim em ‘dar vida, através da participação e do confronto de todos os interessados co-envolvidos, a uma justa e original composição de interesses’ (‘legalidade-justiça’).

Assim, Universidade e Sociedade devem focar os problemas sociais, estabelecendo

ordem de prioridade, fixando a busca de suas soluções – através de hipóteses determinadas ou a serem descobertas cientificamente –, bem como a maneira de utilização dos meios a sua disposição, para superar as deficiências que forem apontadas.

Destarte, as protagonistas do planejamento – Universidade e Sociedade –, não podem ser descartadas da verificação de alcance dos objetivos, eis que somente os envolvidos no processo é que poderão afirmar – com conhecimento material e não meramente retórico ou abstrato –, o atingimento dos objetivos concretamente designados e fundamentados pelos desígnios constitucionais.

Nesta dinâmica, a atuação do Poder Público deve se dirigir menos à busca do equilíbrio entre as prerrogativas das autoridades e os direitos dos cidadãos que à integração social, institucional e governamental, para a superação das problemáticas coletivas, através da coordenação das atividades.

Não se olvida a determinação constitucional de elaboração do Plano Nacional de Educação, com as diretrizes para sua implementação. Contudo, a existência de planos não se confunde com o estabelecimento de políticas públicas para o setor e tampouco garante a participação social e institucional em sua amplitude, sendo relegados a aspectos técnicos e burocráticos, obra de planejadores e técnicos, não raras vezes, alheios à Sociedade.

Resulta, assim, concreta a necessidade da integração entre o Poder Público, a Sociedade e a Universidade. Sob esse viés, a regulação ganha papel diverso do tradicional, reformulando o entendimento da atuação do Estado, na administração.

No âmbito educacional, a função do Poder Público na especificação das políticas públicas não é dizer o que não se deve fazer, posto que já está dito, inversamente, pela Constituição, o que se deve e como fazer – objetivos e princípios –, mas coordenar o processo propriamente dito, zelando pela participação e integração dos setores protagonistas como destinatários das medidas. Tem-se, pois, que o Estado deve figurar na posição de articulador de necessidades, meios e resultados, com a participação efetiva da Sociedade e da Universidade.

Surge, assim, a idéia de complementariedade, de maneira que a União estabelecerá as normas gerais pelas quais coordenará o sistema nacional e, tanto os sistemas de ensino federal quanto os estaduais determinarão suas normas específicas, para atender às vicissitudes estaduais e regionais. Por especificidades entendem-se:

[...] aquelas [questões] que não traduzem a essência do instituto ou da ‘matéria’ cuidada pelo legislador, vale dizer, aquelas que podem ser consideradas como devendo ou podendo receber tratamento diferenciado segundo as peculiaridades de cada qual dos Estados-membros da Federação. (ROCHA *apud* RANIERI, 1994, p. 103).

Complementarmente, outro princípio a constituir a base para a formulação das políticas públicas vinculadas às universidades é o da proporcionalidade, entendido, “[...] em sentido amplo, [como] a regra fundamental a que devem obedecer tanto os que exercem quanto os que padecem o poder [...]” (BONAVIDES, 1997, p. 357).

Trata-se do princípio da proporcionalidade no sentido de buscar a avaliação por parte da Sociedade e da Universidade, considerando os instrumentos a sua disposição e o atingimento dos fins, de molde a auferir melhor resultado quanto mais eficiente for o emprego dos meios na obtenção dos objetivos. Nesta compreensão, o princípio da proporcionalidade evidencia-se como uma das facetas do princípio da razoabilidade, de maneira que o mesmo critério de razoabilidade utilizado para o planejamento deva ser aplicado para a avaliação e a reciclagem dos resultados.

Dessa forma, a aparição do princípio da proporcionalidade configura garantia especial “[...] traduzida na exigência de que toda intervenção estatal nessa esfera se dê por

necessidade, de forma adequada e na justa medida, objetivando a máxima eficácia e otimização dos vários direitos [...] concorrentes [...]” (BARROS, 2000, p. 36).⁵

Sob esta ótica, há um aspecto tríplice no planejamento, pontuado pela verificação de (a) onde se está, (b) onde se quer chegar e (c) quais as estratégias a serem implementadas para alcançar os objetivos. Para tais percepções, verifica-se a impossibilidade de alienação dos sujeitos que devem exercer a escolha de fixar os três elementos da equação.

Considerações finais

A garantia da autonomia em prol da Universidade não a isenta do cumprimento de seu papel constitucional, podendo desempenhar suas funções da maneira que compreenda melhor, desde que guiada pelos princípios constitucionais citados e na busca de atingir os objetivos pré-estabelecidos pela Constituição da República.

A dificuldade na articulação e definição do planejamento universitário para alcançar os objetivos guia da autonomia universitária didático-científica está em se identificar instrumentos capazes de estabelecer o parâmetro a alcançar.

Da mesma forma que o Estado não deve, a partir dos gabinetes tecnocratas e imaginando um cenário muitas vezes totalmente distante da realidade, traçar políticas públicas para destinatários alheios à fantasia imaginada; tampouco pode a universidade se encerrar nos moldes científicos e cultos tão próprios do âmbito acadêmico, para decidir o que e de que maneira se deve produzir o conhecimento.

Insta afirmar que a formulação de qualquer política pública e, notadamente, das políticas públicas voltadas para as universidades brasileiras e, ainda, calcadas na autonomia universitária didático-científica, precisam da participação efetiva dos destinatários. Esses serão os coadjuvantes acadêmicos e os protagonistas sociais, aos quais deve se dirigir o produto do saber universitário – da formação técnica especializada à formação de pesquisadores.

Planejar o desenvolvimento do conhecimento universitário sem ter em mira os anseios da Sociedade em que se insere é dissociá-lo de seu objetivo precípuo: erradicar as desigualdades sociais, promover uma sociedade livre, justa e solidária.

A tarefa não é simples, pois embora o princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade – como mencionado –, sirvam com critérios para se buscar o mais próximo possível daqueles destinatários as escolhas e soluções, estabelecendo-se as prioridades e resultados a atingir de acordo com os meios a disposição, os instrumentos necessários a tais elucidações precisam ser estudados e trabalhados caso a caso.

É nesse sentido que se pretende colaborar, pensando-se em que locais as soluções devem ser buscadas, mas incentivando e lançando o desafio de se buscar meios eficazes de aquilatar as necessidades sociais por intermédio da ferramenta denominada autonomia universitária didático-científica. Ao Estado cabe coordenar o binômio Sociedade-Universidade, à Sociedade, participar e à Universidade, pensar e agir!

Referências

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **A autonomia universitária no Estado Contemporâneo e no Direito Positivo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001, 215p.

AZEVEDO, Sérgio de; MARTINS, Carlos Benedito. Autonomia Universitária: Notas sobre a reestruturação do sistema federal de ensino superior. **BIB** – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. n. 46, jul/dez 1998, Rio de Janeiro: Dumará Distribuidora de Publicações Ltda., p. 113-131.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução.** Rio de Janeiro: Forense, 2000, 104p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.** Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. 31. ed., São Paulo: Saraiva, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1997, 755p.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas.** São Paulo: Saraiva, 2002, p. 265.

CINTRA, Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINARMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo.** São Paulo: Malheiros, 1993.

DELIGDISCH, Marta Elizabeth. **A Autonomia Universitária Didático-Científica e a Avaliação dos Cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu: uma abordagem no âmbito da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.** Dissertação de mestrado apresentada perante a Universidade do Vale do Itajaí, 2004 (sem publicação).

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo.** São Paulo: Malheiros, 2001.

DURHAM, Eunice Ribeiro. **A autonomia universitária. O princípio constitucional e suas implicações.** São Paulo: NUPES-USP, 1989. 38p.

FÁVERO, Maria de Lourdes de A. A dimensão histórico-política da nova Lei de Diretrizes e Bases e a Educação Superior. **Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no Limiar do Século XXI.** Afrânio Mendes Catani (org). Campinas, SP: Autores Associados, 1998, p. 61.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo.** 5. ed. v. 1. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2000, s/n p.

LIMONGI, Dante Braz. Atualidade da autonomia universitária (CF. Art. 207). **Direito, Estado e Sociedade.** N. 17, ago-dez, 2000. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica – Departamento de Direito, 2000, 98p.

MANCEBO, Deise. Autonomia universitária: reformas propostas e resistência cultural. **Universidade e Sociedade.** Ano VIII, n° 15, fev/98, p. 51-59.

MARTINS FILHO, José. **Em defesa das universidades.** Brasília: CRUB, 1997, 72p.

MICCOLI, Laura. Reflexões sobre a autonomia universitária da UFMG e a participação da comunidade. **Caminhos** – Revista da Associação Profissional dos Docentes da UFMG. n. 18, dez. 1999, Belo Horizonte: APHUB, p. 73).

RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária.** São Paulo: Edusp, 1994.147p.

SILVEIRA, Renata Marcheti. O Princípio da Subsidiariedade como corolário do Direito Comunitário Europeu. **Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil**. ano II, n. 8, nov/dez 2000, p. 43.

TAVARES, André Ramos. Desdobramentos da norma constitucional da autonomia universitária. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. N. 32, ano 8, jul-set, 2000. São Paulo: RT, 2000, p. 193-198.

THUMBS, Jorge. **Ética na Educação** – Filosofia e valores na escola. Canoas: ULBRA, 2003, 479p.

TORRES, Silvia Faber. **O Princípio da Subsidiariedade no Direito Público contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, 308p.

TRINDADE, André Karam. Constituição Dirigente e Vinculação do Administrador: Breves Considerações Acerca do Papel dos Tribunais na Concretização dos Direitos Fundamentais Sociais. *In* **Revista Jurídica da Faculdade de Direito Dom Bosco**. V. I, n. 4, ano III. Disponível em: http://www.dombosco.com.br/faculdade/revista_direito/1edicao-2009/eos-4-2009-2.pdf, acesso em 20.out.11.

UNESCO. La educación superior en el siglo XXI. **Conferencia Mundial sobre la Educación Superior**. París. 5-9 de octubre de 1998. Debate temático: Autonomía, Responsabilidad Social y Libertad Académica. S/e. 68p.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. **Autonomia didático-científica e suas conseqüências no sistema de ensino superior na ótica da nova lei de diretrizes e bases da educação brasileira**. Recife: PROACAD-UFPE, 1998. 52p.

NOTAS EXPLICATIVAS

¹ O artigo 37, da CRFB, refere-se ao princípio da impessoalidade. A seu respeito, várias são as interpretações, ora vinculadas à não identificação do servidor prestador do serviço, mas do ente estatal ao qual este se encontra vinculado; ora conexo com a finalidade, de maneira a impossibilitar a prática de atos administrativos com outros objetivos diversos do interesse público; ora como maneira de tratamento, por parte da Administração, de seus administrados, sem lhes estabelecer favorecimentos ou prejuízos em razão de suas pessoas. Ao arremate, afirma Medauar: “[Esses] aspectos representam ângulos diversos do intuito essencial de impedir que fatores pessoais, subjetivos sejam os verdadeiros móveis e fins das atividades administrativas. Com o princípio da impessoalidade a Constituição visa a obstaculizar atuações geradas por antipatias, simpatias, objetivos de vingança, represálias, nepotismo, favorecimentos diversos, muito comuns em licitações, concursos públicos, exercício do poder de polícia. Busca, desse modo, que predomine o sentido de função, isto é, a idéia de que os poderes atribuídos finalizam-se ao interesse de toda a coletividade, portanto a resultados desconectados de razões pessoais. Em situações que dizem respeito a interesses coletivos ou difusos, a impessoalidade significa a exigência de ponderação equilibrada de todos os interesses envolvidos, para que não se editem decisões movidas por preconceitos ou radicalismos de qualquer tipo.” (MEDAUAR, 2003, p. 136-137).

² A respeito da apatia da participação da Sociedade e da própria Universidade nas discussões dos temas que envolvem seus interesses, Miccoli afirma: “Participar de decisões sobre assuntos polêmicos parece não atrair mais as pessoas. Pelo menos é o que demonstra a baixa frequência aos debates promovidos nas unidades, dentro do projeto *A Pubh mais perto do professor*. O que será que essa baixa frequência demonstra? Se me coubesse lançar uma hipótese sobre o porquê dessa omissão frente aos rumos da Universidade, diria que ela é resultado de uma certa consciência de que, seja lá qual for o posicionamento individual, ou de um grupo, pouca chance há de que ele venha a ser o vencedor. No cotidiano, as mudanças surgem em doses homeopáticas e, há muito, professores já vêm se rendendo a elas. [...] Estamos deixando-nos ser convencidos pela voz impessoal que nos diz que é através de rotinas [...] que teremos uma instituição mais eficiente.” (MICCOLI, 1999, p. 73). O comentário evidencia o distanciamento que os supostos protagonistas da política educacional vêm mantendo

quando se trata dos rumos a serem tomados, que acabam por ser determinados através de atuações governamentais, unilaterais.

³ Sua incidência acarreta “[...] deixar o máximo de competências às coletividades territoriais menores sem sacrificar o que for essencial à função dos entes regionais e central”. (TORRES, 2001, p. 252).

⁴ De modo que: “[...] a subsidiariedade não se aplica somente à relação entre indivíduos, grupos intermédios e Estado mas consubstancia, ainda, um fenômeno institucional, que define as relações intergovernamentais [...], em que se revela a descentralização político-administrativa, conferindo-se aos governos regionais e locais todas as matérias de seus interesses, reservando-se ao central as questões que as transcendem. Ela consubstancia, nessa dimensão, um “princípio institucional de organização de um sistema político” [...], que reclama a atribuição das responsabilidades públicas às autoridades mais próximas dos cidadãos, por encontrarem-se estas, assim posicionadas, em condições de executá-las de forma mais eficiente.” (TORRES, 2000, p. 191-192).

⁵ E complementa: “Pode-se afirmar que o *princípio da proporcionalidade* foi consagrado no direito administrativo como uma evolução do princípio da legalidade [...]. [Seu objetivo é o de] impedir os órgãos do Poder Executivo de se desviarem da atuação reclamada pelos fins da lei ou, quando ainda adequada a ditos fins, essa atuação se mostrasse excessivamente gravosa aos direitos dos cidadãos [...]”. (BARROS, 2000, p. 36-37).