



VII COLOQUIO INTERNACIONAL
SOBRE GESTIÓN UNIVERSITARIA
EN AMERICA DEL SUR

“Movilidad, Gobernabilidad e Integración Regional”

Mar del Plata, Argentina

29 de Noviembre al 1º de Diciembre de 2007



ÁREA TEMÁTICA – PODER E GOVERNABILIDADE

Autores: Margarida Maria Dias Monteiro Gonçalves.
Nestor Eduardo Araruna Santiago, Dr.
Maria Vilani Mano e Silva

Título: Autonomia Universitária – Da Evolução do Conceito à Legislação Brasileira sobre o Ensino Superior.

Resumo

O presente artigo tem por propósito oferecer uma contribuição teórica ao amplo debate sobre autonomia universitária no Brasil. No primeiro momento, faz uma incursão sobre a origem e evolução do conceito de autonomia, baseada no método histórico-comparativo (RANIERI, 1994), e como a Universidade, ao longo do seu processo de estruturação e de consolidação, se apropriou desse conceito. O segundo ponto aborda a recepção do conceito/princípio “autonomia” pela legislação que regulamenta o ensino superior no País. E, por fim, tece alguns comentários sobre a polêmica que gravita em torno dos limites da autonomia das Instituições de Ensino Superior - IES brasileiras.

Palavras-chaves: autonomia, ensino superior, legislação.

Abstract

The present article has for purpose to offer a theoretical contribution to the wide debate on academical autonomy in Brazil. In the first moment he/she makes an incursion about the origin and evolution of the autonomy concept, based on the historical-comparative method (RANIERI, 1994), and as the University, along your structuring process and of consolidation he/she appropriated of this concept. He second point approaches a reception of this conceito/princípio for the legislation that regulates teaching of the

superior any Country. And, finally, he/she weaves some comments on the controversy that gravitates around the limits of the autonomy of Brazilian IES.

Word-keys: autonomy, higher education, legislation.

INTRODUÇÃO

Autonomia: O Conceito na História

Partindo-se da etimologia, o termo em análise, constituído por dois radicais gregos (*auto* = próprio; *nomos* = regra, lei), denota “direção própria”. Entendendo-se próprio como aquilo que não é acidental e, sim, que emana da essência, e direção como diretriz ou medida atribuída a um ato ou atividade, chegou-se à definição de autonomia como sendo “direção própria daquilo que é próprio.” (ALMEIDA JR., apud RANIERI 1912, p.4).

No entanto, o conceito jurídico de autonomia tem maior amplitude, uma vez que a ele se acrescenta um denso conteúdo político, reelaborado ao longo da História. Diante disto, necessária se faz uma incursão por outras áreas do conhecimento, quais sejam Ciências Políticas, Ciências Jurídicas, História da Educação, entre outras afins.

A concepção de autonomia como princípio remonta aos séculos XI e XII. Deixando de lado um minucioso relato histórico, destaca-se a delegação de poder, antes concentrado nas mãos da realeza imperial, como a característica mais marcante da renovação política da Europa Ocidental, observada na Idade Média. A decadência dos Sacros-Imérios acarreta a fragmentação da autoridade pública e, conseqüentemente, a instauração de núcleos isolados de poder, ou seja, de ilhas de autonomia. Formalmente a realeza ainda detinha a autoridade, mas em dado momento a Igreja e o Sacro-Imério-Germânico (Alemanha, Itália e Provença), na tentativa de preservarem a sociedade cristã unida, vêm-se forçados a reconhecer aos senhores feudais o poder de autonormação.

É imprescindível frisar que este complexo processo de transformação política foi regido pelo embate de duas forças antagônicas: de um lado, o universalismo, caracterizado por sua natureza religiosa (composta de cristãos fiéis), regional, relacional (os soberanos e a vassalagem) e não-territorial. Apresentava-se como a unidade espiritual do gênero humano, embora utópica, cabendo ao pontífice a suprema direção espiritual e ao imperador a suprema autoridade terrena; e do outro lado, o localismo, em que a autoridade era efetivamente exercida por príncipes e senhores feudais e nos aglomerados urbanos a burguesia já clamava por autonomia judicial e administrativa. Institui-se, então, o reino, de natureza mista, vinculado aos poderes do Império, mas valendo-se das imunidades e prerrogativas jurisdicionais e militares concedidas aos senhores feudais.

Surge, então, a idéia autonômica (assemelhada à noção moderna de soberania) e com ela a necessidade prática de estabelecer os limites do poder e da autoridade no âmbito do direito público. É nessa conjuntura política, que o Direito se estrutura como ciência, fundamentado na jurisprudência romana e na *fronesi* (que orienta a ação) dos gregos, para servir como instrumento de poder dos novos dirigentes (reis, príncipes, senhores feudais).

Segundo Noberto Bobbio, citando Dante Alighieri (In RANIERI)

[...] a competência do imperador, neste contexto, resumia-se a duas supremas funções: a de legislador universal em matéria fundamentais e de interesse comum, e a de supremo e inapelável juiz nas controvérsias entre os Estados, realidades independentes, soberanas, semi-soberanas e autônomas. (1994, p.17)

Em Direito Público, “autonomia constitui poder funcional derivado, circunscrito ao peculiar interesse da entidade que o detém, e limitado pelo ordenamento geral em que se insere, sem o qual, ou fora do qual, não existia” (Ibidem, p. 22). Deste conceito, depreendem-se duas informações relevantes: a) autonomia encerra poder político, de natureza pública; b) encerra, também, poder funcional ou operacional com finalidade específica e, assim posto, não se confunde com liberdade nem com soberania. É com esta conotação que o princípio da autonomia, uma vez instituído, chega ao século XIII e é absorvido pelas primeiras universidades européias.

No processo de formação das cidades (comuna) e na efervescência urbana observada a partir do século XII, quatro pontos merecem destaque no que tange ao surgimento e ao caráter corporativo das primeiras universidades: a) a noção de autonomia se estabeleceu como prerrogativa na mentalidade dos cidadãos; b) o surgimento dos ofícios comerciais e artesanais, oriundos da divisão do trabalho, e organizados em corporações; c) a conquista da liberdade e da autonomia para as cidades e seus habitantes em forma de garantias jurídicas, fiscais e militares; d) a revolução cultural decorrente desta nova ordem fez multiplicar o número de escolas e isto desencadeou o aparecimento de um novo ofício profissional, o do intelectual, cujas atribuições eram ensinar e escrever.

Integrados ao espírito urbano do século XIII, mestre e alunos apropriaram-se dos modelos de organização do trabalho e da vida corporativa para fundar as primeiras universidades, movidos pelos propósitos de prosperidade do saber intelectual, de ajuda mútua, de defesa de direitos e de melhorias das condições de trabalho, o que levou a Jacques Le Goff a afirmar que “o século XIII é o século das universidades porque é o século das corporações” (Ibidem, p. 35).

Até então as escolas eram monopolizadas pela Igreja, sempre ligadas aos mosteiros, às abadias e catedrais, portanto de caráter local, e destinadas ao ensino exclusivo de Teologia e à formação do quadro de religiosos demandado por esta instituição. Somente aos bispos e abades competiam a outorga da *licencia docendi*, circunscrita à diocese por estes dirigida.

É neste contexto educacional, político e social que inicia que se inicia

[...] longo processo de institucionalização das universidades, no qual sempre esteve em pauta “a elaboração social do princípio de que o saber e a difusão do conhecimento eram um tipo de trabalho específico cujo exercício – tanto quanto o dos demais ofícios – exigia organização própria e certa independência aos interesses da Igreja do Estado. (Ibidem, p.35).

Assim sendo, os pressupostos da autonomia universitária, como algo inerente às suas atividades, nascem concomitantemente com o surgimento das universidades medievais, notadamente a de Paris (corporação de mestres) e a de Bolonha (corporação de alunos). É necessário frisar que a luta da universidade por autonomia, desde os primórdios, foi empreendida com a Igreja, o Estado e o Mercado.

Com a Igreja a Universidade rivalizou nos seguintes pontos: direito a exercer o ofício de ensinar, num ambiente de progressiva laicização e de recrutar mestres e

estudantes, de elaborar estatutos que regulassem seu funcionamento interno, bem como de escolher seus representantes junto à instituição acadêmica, às outras instituições e ao Poder Público. Paradoxalmente, segundo Cunha, era conveniente para a Universidade “manter-se no âmbito da Igreja, como forma de dispor dos privilégios eclesiásticos, inclusive de sua justiça, que lhe defendiam dos burgueses e da política do rei. [...] Por outro lado, para fazer valer sua vocação ‘internacional’ e escapar da vigilância próxima das autoridades eclesiásticas locais, a Universidade buscava aprovação do Papa, cujas bulas poderiam lhe garantir o *status* de corporação autônoma. Deste modo, as universidades procuravam manter e ampliar o que se entende hoje por liberdade acadêmica. A intensa multiplicação das universidades e, conseqüentemente, de professores no mercado de trabalho foi um fator que contribuiu para que o recrutamento de estudantes se tornasse mais local. Este fato afetou a base subjetiva que até então impulsionava o universalismo do saber, qual seja o desenraizamento local.

PANORAMA DA LEGISLAÇÃO SOBRE A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NO BRASIL

Neste tópico nos reportaremos à legislação que ao longo do tempo, permeou o ensino superior brasileiro até a nossa realidade atual, tendo como foco as questões ligadas ao princípio da autonomia estabelecida nestas legislações.

Apesar de sempre discutida e mencionada, a autonomia ainda hoje é objeto das mais variadas opiniões e sua conceituação e definição tem vários contornos e reflete na sua grande maioria a trajetória política do governo vigente.
Segundo Sampaio,

[...] compreende-se autonomia como um poder de autodeterminação no âmbito da ordem jurídica democrática. A prerrogativa da autonomia confere à universidade o uso e o gozo de determinadas competências exclusivas e privativas, conferidas pela ordem jurídica do Estado. (1988)

Na área do direito público, “os doutrinadores contemporâneos são unânimes em definir autonomia como o poder de autonormação exercitável nos limites impostos pelo ordenamento superior que lhe deu origem” [...], significando, portanto, o direito que tem a universidade de regular, com normas próprias, situações intencionalmente não alcançadas pela lei, tendo em vista garantir e proteger os interesses para os quais existe, ou seja, o ensino, a pesquisa e a extensão. “Deste modo, conforme determinação constitucional, a universidade torna-se uma instituição normativa, produtora de direitos e obrigações.” (Mancebo,p.)

Em sua evolução ao longo dos séculos, a Universidade no desenvolvimento de suas atividades criadoras e de suas missões sempre respondeu e adaptou-se ao contexto histórico ao qual estava incorporada, mas apesar de todos os avanços ainda hoje reclama por autonomia. É inegável que a autonomia está presente nas Universidades, embora seja uma realidade que se confunde com os desejos e determinações dos governos instituídos que, de certa forma, resistem em concedê-la e a disponibilizam com os mais

variados graus de restrições e controle muitas vezes incompatíveis com as atividades universitárias.

No Brasil esta prática não é diferente, principalmente por ser um país onde a tradição acadêmica é recente e a percepção de autonomia, intrínseca à atividade de ensino e pesquisa, ainda é pouco assimilada pela sociedade e também por ser a autonomia concessão dada pelo Estado.

Outro aspecto que dificulta o processo da autonomia se apóia na realidade que em nosso país as leis têm tendência a projetar um ideal inexistente, que na maioria das vezes nunca será atingido, ou são concebidas como instrumentos ideológicos para proteger interesses de grupos. Nos dois casos, as polêmicas encontram um terreno fértil para se expandirem e dificultam um consenso em relação ao tema. Percebe-se uma tendência universalista abstrata nas leis educacionais. A inadequação das leis à realidade, como assinalamos acima, é acompanhada por uma tensão constante entre os defensores das regras vigentes e os que querem alterá-las, adaptando-as as tendências atuais, no caso da autonomia o que ocorre não é diferente.

A discussão sobre a autonomia universitária no Brasil vem de longa data. Desde 1968, com a Reforma Universitária, o ensino superior foi constituído com base no modelo universitário e no do princípio da autonomia. E a partir de 1995, com a Nova República, reabriu-se o debate sobre ela.

“De 1911 a 1988, cinco Constituições (1891, 1934, 1937, 1946, 1967), uma Emenda Constitucional (EC nº 1/69), seis reformas do ensino superior e diversos decretos federais definiram e regulamentaram, direta ou indiretamente, a autonomia universitária.” (RANIERI, 1994).

A primeira vez que a palavra autonomia surgiu no cenário do ensino superior brasileiro foi em 1911, por meio do Decreto nº 8659, de 05 de abril de 1911, que criou a Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental da República, produto da Reforma Rivadávia, que visou à concessão de autonomia às escolas superiores, e a melhoria do nível de ensino no país.

A Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental da República pretendia conter a expansão das inscrições nas faculdades, tendo em vista, à época, não existir a necessidade de seleção para o ingresso nas faculdades dos alunos das escolas secundárias oficiais e privadas a elas equiparadas. Deste modo, para conseguir seu intento de conter a expansão, a referida lei declarava que as instituições oficiais de ensino secundário e superior eram corporações autônomas, do ponto de vista didático e administrativo.

Mas, mesmo prevendo a autonomia, a lei definia condições normativas e deliberava sobre o funcionamento das respectivas instituições, determinando que poderiam eleger seus diretores, dando a competência para aprovação de programas de ensino, e concedendo a prerrogativa da elaboração de orçamentos próprios, inclusive, prevendo o montante do subsídio governamental necessário, e o mais importante, fixava que as faculdades federais que dispusessem de recursos próprios e prescindissem do subsídio governamental, estariam desobrigadas de toda fiscalização ou dependência governamental, mediata ou imediata, de onde se conclui que somente com a independência financeira a autonomia seria obtida.

Como conseqüência da Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental da República, o número de estudantes nas faculdades federais diminuiu, mas cresceu o número de faculdades privadas dispostas a atraírem os estudantes, sendo, portanto o seu

resultado o oposto do pretendido pelo governo. Em face desta realidade, em 1915, o termo autonomia foi suprimido da legislação, perdendo as faculdades federais dentre outras prerrogativas a de eleger seus diretores.

Foi nesta situação, ou seja, num quadro de supressão da autonomia das instituições de ensino superior, que nasceu em 7 de setembro de 1920, a primeira universidade brasileira, a Universidade do Rio de Janeiro, denominada posteriormente, Universidade do Brasil e que hoje é a Universidade Federal do Rio de Janeiro. Portanto nossa universidade, que atualmente ainda se organiza pelo mesmo padrão de formação instituído neste período, ou seja, a reunião de faculdades isoladas, independente de ser instituição pública ou privada, surgiu sob a perspectiva da ausência de autonomia universitária.

Até o período de 1930 não existia na legislação infraconstitucional a preocupação com o estabelecimento de políticas e planejamento educacionais, via de regra elas não continham qualquer conteúdo que permitisse a tomada de decisão pelas instituições e asseguravam o controle e a tutela do Estado, que mantinha de alguma maneira a autonomia didática, como corolário da liberdade de cátedra.

No ano de 1931 foi criado o Estatuto das Universidades Brasileiras, pelo Decreto nº 19851, de 11 de abril de 1931, que se constitui no desdobramento, com relação à educação superior, da centralização político-administrativa iniciada com a criação do Ministério da Educação. Nele ficam estabelecidos os padrões de organização das instituições de ensino superior no Brasil e fica instituído que cada universidade para ser criada teria que congregar pelo menos três das faculdades a seguir mencionadas: Direito; Medicina; Educação; Engenharia; Ciências e Letras.

No referido Estatuto era fixada a constituição da direção das universidades e das faculdades, do conselho universitário e também era reconhecida pela primeira vez a participação discente na gestão universitária. Nele estava contida a atribuição do Conselho Universitário para elaborar uma lista tríplice com o nome de professores catedráticos, dos quais seria escolhido o reitor. Nas instituições federais a escolha caberia ao Presidente da República e nas instituições estaduais a escolha caberia ao governador.

De acordo com o Estatuto das Universidades Brasileiras todas as universidades estaduais e privadas equiparadas às federais seriam submetidas à fiscalização do Ministério da Educação e poderiam, de acordo com o estabelecido, ter sua autorização cancelada dependendo do Conselho Nacional de Educação. O Conselho Nacional de Educação deveria também ser consultado quando ocorressem modificações didáticas e administrativas nas unidades constitutivas das universidades federais, estaduais e privadas.

É interessante frisar que na exposição de motivos do projeto do Estatuto das Universidades Brasileiras, apresentada pelo Ministro da Educação, a explicação para a autonomia relativa que se configurava para as universidades, se baseava no fato que o regime universitário embrionário deveria ser resguardado para posteriormente adquirir sua autonomia plena quando de sua maturidade. Deste modo as universidades ficaram submetidas a um regime restritivo. Segundo Ranieri, foi concedida relativa autonomia às universidades em 1931, estabelecendo-se, porém, o caráter nacional de suas estruturas.

Como vimos, o controle do governo sempre existiu em relação à autonomia das universidades e se tornou mais forte ainda no período do Estado Novo. Em 1945, pelo Decreto nº 8.393, de 17 de dezembro de 1945, foi concedida autonomia administrativa,

financeira e disciplinar à Universidade do Brasil (hoje Universidade Federal do Rio de Janeiro), mas, na realidade, foram mantidos muitos controles sobre a instituição. Este decreto, segundo Ranieri, “não chegou a alterar as formas de controle federal sobre o sistema de ensino superior, embora assegurasse, a partir de então, a participação das instituições na escolha de seus dirigentes, pela elaboração de lista tríplices de nomes, pelas congregações, para indicação do reitor pelo chefe do governo.”

Apenas a título de informação, o termo diretrizes e bases da educação nacional foi utilizado pela primeira vez, na Constituição de 1937, na qual era indicada a competência da União para legislar sobre o ensino, sendo deste modo, introduzida à unidade do sistema nacional, que foi mantida pelas constituições que se seguiram.

Em 1961, com o advento da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que proclamava na sua exposição de motivos o princípio da “unidade na variedade” como única forma de sistema nacional compatível com a Federação, as universidades, de acordo com o artigo 80 da citada lei, passam a gozar de “autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar, na forma de seus estatutos.” De fato, esta proposta não vingou, em decorrência da existência de controles burocráticos do governo e da prerrogativa que concedia ao Conselho Federal de Educação poderes de praticar intervenções nestas instituições, podendo proceder a suspensão de autonomia e, portanto, exercendo as atribuições do Conselho Universitário, podendo nomear um reitor pro-tempore. (Lei nº 4024/61).

Ao Conselho Federal de Educação cabia no plano didático, conforme o artigo 9º, alínea “e” e o artigo 70, da Lei nº 4024/61, fixar a duração e o currículo mínimo dos cursos de ensino superior, para fins de obtenção de diploma capaz de assegurar privilégios para o exercício de profissão liberal.

No que diz respeito à autonomia administrativa e financeira, como a proposta orçamentária e à prestação de contas ficava sob a tutela do Poder Central, a possibilidade das universidades de exercer as tarefas necessárias ao seu funcionamento, como, por exemplo, a admissão de servidores e a autorização de afastamento para cursos ou estágios no exterior tornavam-se impraticáveis.

A diversidade do sistema, que pouco tinha a ver com a lei da Reforma, trouxe conseqüências na configuração do ensino superior, na qualidade do ensino e na relação entre escola pública e privada. O crescimento pela via privada trouxe distorções no atendimento da demanda, como a elitização do ensino público. As camadas mais pobres da população passaram a frequentar cursos pagos.

No período de 1964 a 1988, o Regime Militar apoiado por vários decretos controlou e dominou todas as instâncias universitárias. O golpe de Estado, em abril de 1964, revelou a vulnerabilidade da universidade à intervenção estatal.

Neste período as instituições privadas de ensino superior recebiam incentivos financeiros de toda a ordem, ao passo que as universidades públicas eram alvo de intervenções policiais e militares. A maior parte das entidades estudantis foi fechada, impondo-se novas formas de organização, bastante restritivas.

No ano de 1968, com a Reforma Universitária instituída pela Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que “fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências”, foi concedida às universidades, de acordo com o previsto no artigo 3º, a “autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira”, que também não foi exercida em sua plenitude, pois a ela tinham atrelados vários controles legais e burocráticos vigentes,

seus dispositivos a limitavam, como também o faziam os atos de exceção e intervenções governamentais.

As A mencionada Lei inspirou os princípios da Constituição de 1988 e continua sendo o paradigma de organização do ensino superior. A Reforma concebeu o padrão universitário como modelo de instituição de ensino superior.

A Lei nº 5.540, denominada Lei da Reforma Universitária, estendeu às novas formas de organização das universidades federais, às estaduais, às privadas e aos estabelecimentos isolados.

Ressalte-se que a Lei em questão teve como objetivo a racionalização de serviços e a modernização da estrutura estatal do ensino superior.

Segundo a Lei da Reforma Universitária, a escolha de dirigentes, em vigor desde o Estatuto das Universidades Brasileiras de 1931, foi alterada, com prejuízo para a autonomia das instituições. A elaboração da lista de nomes de candidatos a reitor, para posterior escolha pelo Presidente da República, não seria atribuição apenas do Conselho Universitário, mas deste em conjunto com outros conselhos da universidade de ensino, pesquisa, extensão, e do Conselho de Curadores. Neste havia um representante do Ministério da Educação e prevaleciam, no conjunto, os membros nomeados pelo próprio reitor. A lista de candidatos a reitor já não era tríplice, nela teria obrigatoriamente de constar seis nomes de candidatos, de modo a aumentar a probabilidade de inclusão de pessoas de confiança do Regime Militar.

Após o Regime Militar, no período chamado de Nova República, surge um novo panorama político-administrativo com relação às universidades públicas, que cresceram tanto em número como em investimentos e resultados.

A partir de 1985, ressurgiram as discussões sobre uma nova reforma do ensino superior, com o objetivo de incorporar a diversificação do sistema e proporcionar continuidade ao seu crescimento.

Apesar de terem sido discutidas algumas propostas de Reforma do Ensino Superior no Governo de José Sarney, uma nova reforma não foi promulgada e o debate se instalou novamente somente por ocasião da Assembléia Nacional Constituinte, em 1987 e 1988, que estabeleceu o modelo de universidade inspirado nos princípios da reforma de 1968.

Com esta nova visão e neste novo contexto histórico a Constituição de 1988, em seu artigo 207, estabeleceu que: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”, mas como práxis, as universidades continuam de fato sem exercer devidamente a autonomia concedida pela Constituição.

Segundo Ranieri, a Constituição consagrou a autonomia universitária como bem jurídico, protegido pela norma de seu artigo 207, implicando desta forma um novo tratamento à questão da autonomia universitária. Deste modo confere maior segurança à autonomia, visto que só poderá ser alterada por emenda constitucional. Portanto, sob o ponto de vista prático, essa característica torna inconstitucional qualquer lei inferior que disponha sobre a extensão, o sentido ou conteúdo da autonomia das universidades.

Para Durham, a autonomia na maioria das vezes é tratada como um pressuposto inerente à própria natureza da instituição, e é desta maneira que ela aparece no artigo 207 da Constituição. O texto do artigo constitucional parece todo dirigido para a questão da autonomia e apenas, secundariamente, é que fornece a caracterização do que seja uma universidade.

De acordo com Ranieri, dentro dos limites constitucionais, a autonomia didática implica na competência das universidades para definir a relevância do conhecimento a ser transmitido, bem como sua forma de transmissão, tais como, definição de currículo, criação, modificação e a extinção de cursos, dentre outras. No que tange à autonomia científica, ou de pesquisa, ela se baseia na liberdade do conhecimento e garante a transmissão do saber essencial às gerações futuras e do professor universitário pesquisar e ensinar o que ele crê que seja verdade.

Conforme Aragão, a Autonomia Universitária, tal como consta na Constituição de 1988, é “[...] competência das universidades auto-organizarem-se, autogovernarem-se e auto-administrarem-se para alcançar os seus objetivos didático-científicos”, de molde que a autonomia didático-científica é o fim para o qual servem as demais autonomias, instrumentos essenciais para o alcance da primeira.

A autonomia universitária na Constituição Federal desvincula as universidades do governo, permitindo que esta permaneça produzindo de forma livre o saber plural, longe de interferências diretas ou indiretas, mais ou menos autoritárias.

(Disponível no site: http://reitoria.ufsc.br/destaques_lei_organica_autonomia_questoes.php).

Vale enfatizar que,

[...] a autonomia universitária, na forma prevista na Constituição, é garantia constitucional, desde que se aproxima da proteção dos direitos fundamentais. A autonomia universitária está ligada à liberdade de ensino, pelo que não deve ser definida por lei ordinária principalmente se essa não seguir corretamente os preceitos constitucionais.

(Disponível no site: http://www.reitoria.ufsc.br/destaques_lei_organica_autonomia_questoes.php).

Segundo Eunice Durham (1989, p. 4), in Ranieri (1994, p.121), a autonomia de pesquisa consiste na liberdade de estabelecer quais os problemas que são relevantes para a investigação, definir a forma pela qual os problemas podem ser pesquisados e julgar os resultados da investigação por parâmetros internos ou processo de conhecimento, independentemente dos interesses externos que contrariem.

Seguindo ainda os argumentos de Ranieri, a autonomia administrativa é instrumento, decorrência e condição da autonomia didático-científica, e pressuposto da autonomia de gestão financeira e patrimonial. Consiste no direito de elaborar normas de organização interna, em matéria didático-científica e de administração de recursos humanos e materiais, bem como no direito de escolher dirigentes. A autonomia de gestão financeira e patrimonial consiste em gerir os recursos públicos (financeiros e materiais) que estão à sua disposição.

Com a promulgação da nova constituição, foram iniciadas as discussões sobre a Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional – LDB que tramitou durante oito anos no Congresso e demorou quinze anos para ser aprovada.

Neste intervalo, surge uma nova polêmica com relação à autonomia, decorrente da aplicação do Exame Nacional de Cursos - ENC, Lei nº 9131/1995, popularmente

chamado de Provão, promovido pelo MEC. Segundo Coelho, a avaliação dos cursos de graduação, reacendeu a discussões sobre o assunto.

O debate acrescentou um novo componente associado à autonomia, ou seja, a avaliação, em que a avaliação e a autonomia surgiram como elementos inseparáveis da instituição universitária.

Para Coelho, as entidades estudantis e docentes se manifestavam contrárias à avaliação por considerarem uma ruptura ao princípio de autonomia, ao passo que o governo a defendia, por considerá-la pré-requisito para a concessão da autonomia. Surgiu, daí, uma corrente que defendia o sistema público federal, organizado com os valores acadêmicos da qualidade e da excelência, que entendia, com essa concepção, que a autonomia é um privilégio a ser conquistado e se vincula a um projeto institucional.

Para Luciano Martins, (In Coelho), “o ensino superior parece haver-se habituado a uma concepção de autonomia que exclui a responsabilidade por seu desempenho.” De acordo com Coelho, “a autonomia se constrói com a responsabilidade da universidade com seu desempenho, visando ao cumprimento de seu compromisso social.”

Em meio às discussões sobre autonomia e o Exame Nacional de Cursos, promovidas pelo Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior – ANDES-SN, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SPBC, e a União Nacional dos Estudantes – UNE com o governo, a nova LDB é promulgada, e vai de encontro a esta nova concepção de autonomia.

A nova LDB, Lei nº 9394, de 17 de dezembro de 1996, de autoria do Senador Darcy Ribeiro, foi documento substitutivo que reformulou o projeto inicial da Câmara dos Deputados, elaborado pelo Deputado Octávio Elísio. A nova LDB fixa os princípios constitucionais da gratuidade do ensino público, da gestão democrática do ensino público e da garantia do padrão de qualidade.

Em seu artigo 54, a LDB amplia o conceito de autonomia ao definir que “as universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.”

A Lei nº 9394/96, em seu artigo 54, parágrafo 2º, estendeu o conceito de autonomia “a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público.

Este caso se aplica, segundo Moaci Alves Carneiro, a que instituições não-universitárias, dedicadas a atividades que as capacitem para o ensino e para a pesquisa porque desenvolveram altas competências para tanto, usufruam das prerrogativas da autonomia, desde que submetidas a avaliações feitas pelo Poder Público.

Ainda sobre autonomia o artigo 53, inciso X, da LDB, ressalta que no exercício da autonomia universitária será assegurado, entre outras atribuições, “receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas ou privadas.”

O referido artigo, incisos I a X e Parágrafo Único, trata de uma das questões mais polêmicas e debatidas no âmbito das universidades brasileiras, uma vez que o assunto autonomia encontra ao longo do tempo resistências a sua concretização principalmente no que tange à gestão financeira.

Entretanto, para Ranieri, a LDB rompe com as rígidas prescrições da legislação anterior, descortina a possibilidade de uma revisão das posições do Estado diante de questões como descentralização e controle de atividades, financiamento da educação pública, competências normativas e executivas nos diversos sistemas de ensino, regime

jurídico das instituições públicas e sua autonomia em face dos governos mantenedores, dentre outras. Sendo que várias destas questões já vinham sendo parcialmente implantadas por Medidas Provisórias, como por exemplo, a avaliação e melhoria do ensino.

Ainda com relação à autonomia, convém ressaltar o que determina o artigo 53, inciso I. Segundo Moaci Alves Carneiro, tal artigo restringe o exercício da autonomia quando determina que as universidades podem criar, organizar e extinguir em sua sede cursos e programas de educação superior [...].”

Para Carneiro as universidades com estruturas multicampi estariam proibidas de criar cursos nesses outros espaços. Isto é fato, uma vez que o Decreto nº 2306/97 estabelece em seu artigo 11, que

[...] a criação de cursos superiores de graduação ou a incorporação de cursos já existentes e em funcionamento, fora da sede, ou seja, em localidades distintas das definidas no ato de seu credenciamento, por universidades integrantes do sistema federal de ensino, depende de autorização prévia do Ministério da Educação e do Desporto, ouvido o Conselho Nacional de Educação [...]

Na verdade, apesar da autonomia está instituída tanto na Constituição, como na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9394/96, podemos dizer que ela ainda não foi exercida amplamente. É certo que autonomia didático-científica avançou, uma vez que foi mais liberada, mas as restrições relativas à autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial ainda são muito rígidas.

A LDB permite a oferta de cursos sequenciais, de menor duração, o que abre inúmeras possibilidades de atender a demanda. Contudo, somente as universidades particulares utilizam dessa prerrogativa com maior frequência. Deste modo no campo do ensino de graduação, as universidades possuem uma autonomia maior do que a que utilizam.

Cabe registrar a compreensão de que o conceito de autonomia não se restringe às instituições públicas; também se estende às instituições privadas, tendo em vista que o conceito de universidade é único e se aplica a todas às instituições de ensino superior. De acordo com a Constituição Federal não existe distinção entre estes dois tipos de universidade, por conseguinte não autoriza modalidades diferentes de autonomia.

No final do século XX, encontramos um quadro no qual a instituição pretende ser democrática do ponto de vista acadêmico e administrativo interno, mas na verdade tal pode não se encontra em sob seu domínio, haja vista que a substituição da antiga cátedra pelos departamentos não significou a democratização da vida acadêmica, pelo contrário, burocratizou-a, despersonalizou-a e o poder de decisão ainda se encontra no MEC. A universidade continua heterônoma administrativa, financeira, científica e academicamente, em total contradição com o que está posto na Constituição de 1988.

Deste modo, a emergência da questão da autonomia universitária liga-se ao esgotamento do modelo político, à ordenação jurídica de suas relações internas e externas, mas principalmente a um esgotamento econômico demonstrado na disfuncionalidade do sistema universitário público perpetrado pelo liberalismo econômico. Esse é o terreno sobre o qual emerge a exigência da autonomia universitária, implicando em projetos claramente distintos.

Qualquer regulamentação da autonomia universitária que não restabeleça o princípio de que a educação superior e a educação em geral é, antes de tudo, um bem

público, independente de se realizar numa instituição estatal ou privada, estará destinada ao fracasso.

Contrário ao liberalismo econômico e reafirmando que a educação é um bem público, ressalte-se o Manifesto em Defesa da Universidade, resultado da reunião da Coordenação de Programas de Estudos Avançados da UFRJ – COPEA, ocorrida em maio de 1998, que preconiza unir a autonomia e a excelência universitária, demonstrando que, “em todo o mundo, a pesquisa básica é produzida em instituições públicas, mantidas com recursos públicos.” E ainda que as

Universidades de alto padrão, aliando ensino e pesquisa, têm um custo elevado, e são bancadas majoritariamente pelo poder público em todos os países, inclusive, ao contrário do que se propala, nos Estados Unidos, onde 80% dos jovens matriculados no ensino superior estudam em instituições públicas; nas melhores universidades privadas, a pesquisa básica é sustentada pelo governo. É um investimento de altíssimo grau de retorno para o país. (COELHO, 2002).

Para Coelho,

o manifesto surge em momento oportuno de mudanças e mobiliza atenções em torno da importância da universidade pública federal e do tipo de reforma a ser implementada. No debate sobre autonomia, fortalece a posição favorável à avaliação de desempenho e de independência da universidade frente aos partidos políticos, empresas, corporações profissionais de qualquer natureza. (2002)

Desta forma, é imprescindível que a autonomia seja conquistada pela excelência da pesquisa e pela qualidade do ensino, com base na avaliação do mérito, da sua responsabilidade social e independência política, sem contudo prescindir da sua permanência no sistema governamental e do financiamento do Estado.

No final do governo de Fernando Henrique Cardoso, foi promulgada a Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, Plano Nacional de Educação, que ressalta em suas diretrizes a necessidade de reformulação do rigoroso sistema de controles burocráticos, visando a promover a renovação do ensino universitário brasileiro.

Segundo Ranieri:

a efetiva autonomia das universidades, a ampliação da margem de liberdade das instituições não universitárias e a permanente avaliação dos currículos constituem medidas tão necessárias quanto urgentes, para que a educação superior possa enfrentar as rápidas transformações porque passa a sociedade brasileira e constituam pólo formulador de caminhos para o desenvolvimento humano em nosso país [...] (2002)

Isto posto, é necessário vislumbramos a posição do governo atual quanto à autonomia, à luz das reformas que se propõe a debater com todos os segmentos da sociedade.

Em 2004, no início do segundo ano do governo do Presidente Lula, a reforma universitária consubstanciou-se como prioridade do governo. A iniciativa de priorizar o tema foi um ato de ousadia política, a partir do momento que se projetou a idéia de uma elaboração participativa, tendo em vista que as reformas anteriores foram elaboradas num contexto autoritário.

O Ministro Tarso Genro, ao proferir palestra na Universidade Federal de Juiz de Fora enfatizou que: “a reforma da universidade é um processo complexo que envolve um conjunto de interesses enraizados historicamente.” (março de 2004). E reforça ao final da referida palestra a questão da autonomia universitária como um tema complexo, urgente e desafiador que precisa ser discutido: “a questão da autonomia da universidade é outra das questões-chaves que devemos debater. A autonomia para a produção do saber e a sua socialização; a autonomia como liberdade de ciência; a autonomia como impedimento a que a universidade seja alvo de contingências do imediatismo da política; a autonomia para administrar-se, jamais como alienação da universidade no que se refere à interferência democrática da sociedade.”

Neste contexto, o Brasil no início do século XXI, precisa construir com urgência uma instituição que seja democrática, pluricultural, respeitando a liberdade e as diferenças. A universidade precisa caracterizar-se como uma instituição voltada para estabelecer por meio de uma consciência crítica um espaço em que a coletividade encontre meios para reformular seus anseios sociais, políticos e econômicos. E o ponto de partida que o governo estabeleceu para alcançar estes objetivos, encontra-se respaldado no projeto de Lei nº 7.200, de 2006, que estabelece em seu Art. 1º: “Esta Lei estabelece normas gerais da educação superior, regula a educação superior no sistema federal de ensino e altera a lei de diretrizes e bases da educação nacional.” No artigo 14 e incisos I, II e III do referido projeto de Lei, encontram-se fixadas a autonomia didático-científica, a autonomia administrativa e a autonomia de gestão financeira e patrimonial das universidades. Cabendo ressaltar que no Parágrafo Único do mesmo artigo, a autonomia administrativa e a autonomia de gestão financeira e patrimonial são os meios disponíveis para assegurar a plena realização da autonomia didático-científica.

Não podemos dizer que esta seja a reforma ideal, mas ela traz como item norteador a autonomia universitária. E tem como proposta o resgate e a melhoria do ensino superior levando em consideração a necessidade do desenvolvimento regional e a importância da geração e democratização do conhecimento em prol da sociedade.

É condição urgente nesta Reforma a determinação da autonomia plena das universidades, retirando delas as amarras normativas que lhes tira a maleabilidade para gerir seus recursos e para se articular com a sociedade em torno uma educação que deve ser entendida como um bem público, inserida no campo dos direitos sociais básicos, e como prioridade da sociedade brasileira e, portanto, uma questão de Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em face da globalização e as suas injunções relativas ao crescimento e ao desenvolvimento do país surgiram propostas de emenda à Constituição (PEC nº 370/96), visando mudar o artigo 207. Outras proposições foram também levantadas, como uma Lei Orgânica das Universidades sugerida pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES e o Projeto de Lei nº 7.200 de 2006, que pretende instituir uma Reforma no Ensino.

Sabemos que autonomia não significa independência absoluta ou soberania. No direito público, trata-se de “poder funcional derivado, circunscrito ao peculiar interesse da entidade que o detém e limitado pelo ordenamento que lhe deu causa, sem o qual ou fora do qual não existiria. [...] Sua referência não é benefício da própria instituição, mas sim o da sociedade.” (RANIERI, 1994)

Compreende-se autonomia como um poder de autodeterminação no âmbito da ordem jurídica democrática. A prerrogativa da autonomia confere as universidades o uso e o gozo de determinadas competências exclusivas e privativas, conferidas pela ordem jurídica do Estado. (SAMPAIO, 1988)

A Constituição ao conceder autonomia às universidades reconheceu a importância dessas instituições como instrumentos estratégicos da nação e a necessidade que têm de autonomia para o cumprimento de sua função.

Na era do conhecimento o controle restritivo que torne a autonomia sem efeito prático impede o bom funcionamento das universidades e, conseqüentemente, cerceia o cumprimento pleno de seu papel na sociedade. É oportuno lembrar que a autonomia não deve servir de prerrogativa para a dispensa das avaliações que devem existir por parte da sociedade para aferir seu desempenho como instituição.

No caso das universidades brasileiras, embora seja difícil avaliar o quanto de autonomia elas detinham efetivamente, antes de 1964, elas seguiram o padrão mais geral verificado no País: centralização de recursos, poder e decisão. A centralização ocorreu não apenas na relação Governo Federal (MEC) com cada Universidade mas, internamente, pelas incorreções e deturpações da Reforma Universitária implementada a partir de 1968, as burocracias proliferaram em torno das Reitorias, que também se tornaram mais poderosas e organizacionalmente mais bem equipadas, para lidar com os fluxos de informação e de recursos.

Em termos mais específicos, a centralização das Universidades, no caso brasileiro, levou a uma extrema dependência financeira e orçamentária; ao excesso de ritualismo e formalismo na disciplina dos currículos e mecanismos de titulação; a uma uniformidade organizacional, desnecessária, entre as diversas Universidades, a par dos problemas diferenciados que encontram em suas regiões; a um rígido sistema de carreiras - esse ainda mais vinculado às amarrações do órgão central controlador de pessoal; a critérios de seleção e oferta de vagas que dependem de decisões de conselhos superiores externos a própria instituição.

Quanto aos efeitos positivos do modelo centralizador, eles se fazem sentir diferentemente de acordo com os beneficiários potenciais.

Assim, a idéia de autonomia pode evocar diferentes imagens, de acordo com perspectiva que se adota: pode tratar-se de uma autonomia, para se obter um pouco mais de flexibilidade, para diminuir o papel de suporte (sobretudo financeiro), ou uma autonomia para se auto-dirigir e para se prover, e da capacidade de responder diferenciadamente a problemas diversos.

O ponto de partida é o enfoque da legislação sobre autonomia, dependendo da posição assumida, autonomia e avaliação são vistas como componentes inseparáveis da instituição universitária, ou como mecanismos incompatíveis.

Em contraponto a essa realidade podemos perceber que quanto mais alto for o desempenho destas instituições maior será sua autonomia.

Não podemos apenas manter o atual sistema público, devemos expandi-lo. Implicando com isto o aumento das dotações do tesouro e ampliando a capacidade arrecadadora do Estado, bem como numa mudança na política de investimentos dos recursos arrecadados, desta forma garantiríamos uma expansão do ensino público e

gratuito com a finalidade de colocar a sociedade brasileira no patamar da “sociedade do conhecimento”, que caracterizará as sociedades desenvolvidas neste século.

Atuando no seu campo específico, a universidade autônoma se situará no núcleo dos processos de formação pública das vontades políticas de uma sociedade democrática constituindo uma cultura democrática e solidária. É imprescindível que no âmbito da gestão, que se definam mecanismos de avaliação, cujo compromisso será a competência intelectual e científica na abordagem e solução dos nossos problemas.

A questão da autonomia está posta. Sem qualquer exagero, podemos dizer que ela ascendeu ao status de “necessidade objetiva”, pois uma vez, que se mantenha o atual modelo de ensino superior, os anseios da sociedade por democracia, por justiça social e por soberania nacional estarão ameaçados, pois o sistema continuará com uma oferta exígua, sem qualquer conexão com o perfil da demanda, prevalecendo a separação entre um ensino “de elite” subvencionado pelo Estado, e um ensino “de massa” com a livre oferta de mercado. Deste modo a universidade será incapaz, como instituição, de dirigir o esforço intelectual de seus docentes e pesquisadores para os problemas que desafiam a sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

ANTEPROJETO DE LEI. Dispõe sobre as entidades qualificadas como Organizações Sociais e dá outras providências. 1995.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *A autonomia universitária no Estado Contemporâneo e no Direito positivo brasileiro*. [s.l: s.n.s/d. p.72-83.

BOBBIO, Norberto. A grande dicotomia público-privado. In: BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOURDIEU, P. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 1974.

BOURDIEU, P. *Questões de sociologia*. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

CARNEIRO, Moaci Alves. *LDB fácil: leitura crítico-compreensiva: artigo a artigo*. Petrópolis-RJ: Vozes, 1998.

COELHO, M. F. P. As polêmicas visões da autonomia universitária em Avaliação. Campinas, v.3, 03 set. 1998. In: ASSESSORIA JURÍDICA UNIOESTE. *Leis nº 9.609 e Lei nº 9.610/98*.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL. 1988.

CUNHA, L. A. *A universidade crítica: o ensino superior na República Populista*. Rio de Janeiro: F.Alves, 1982.

_____. *A universidade temporão: o ensino superior da Colônia à era de Vargas*. Rio de Janeiro: F. Alves, 1985.

_____. *A universidade reformanda: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior*. Rio de Janeiro: F. Alves, 1988.

_____. A. “Ensino superior e universidade no Brasil” In: TEIXEIRA LOPES, Eliane Marta et al. *500 anos de educação no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

_____. “A nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída” em Trindade, Héglio e Blanquer, Jean-Michel (Orgs.). *Os desafios da educação na América Latina*. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. “Luta política nas universidades federais: poder sindical versus poder acadêmico” em *Avaliação. Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior*, Campinas, v. 8, 03 Set. 2003.

KOURGANOFF, W. *A face oculta da universidade*. São Paulo: UNESP, 1990.

LE GOFF, J. *Os intelectuais na Idade Média*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

LEI DARCY RIBEIRO. Lei 9.394, 1996. Brasília, 1997.

MANCEBO, Deise. *Autonomia universitária: reformas propostas e resistência cultura*. [s.L.]: Universidade e Sociedade, [s.d.]. p. 51.

NOVAS diretrizes e bases da educação nacional. Gráfica Auriverde Ltda, 1974.

PINTO, L. *Pierre Bourdieu e a Teoria do Mundo Social*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

POR UMA nova política para o ensino superior no Brasil. Relatório Final da Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior. Brasília, 1995.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Autonomia Universitária: as universidades públicas e a constituição federal de 1988*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

RELATÓRIO do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior. *Estudos e Debates*, 13, CRUB, Brasília, 1987.

SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO, Nº. 370, DE 1996. Da Comissão Especial Encarregada da Apreciação do PEC 370. 7/10/97.

TRINDADE, H. *Universidade em ruínas na república dos professores*. Petrópolis: Vozes, 1999.

VELLOSO, J. R. *Universidade pública: Política, desempenho, perspectivas*. Campinas: Papyrus, 1991.

VERGER, J. *As universidades na Idade Média*. São Paulo: UNESP, 1991.