

Autonomia Universitária

Cristiano Santos do Nascimento

A Universidade, como Instituição, deita as suas raízes ainda no período medieval. Para Marilena Chauí, desde seu surgimento, que remota ao século XIII, na Europa, a universidade sempre foi uma instituição social, isto é, uma ação social, uma prática social fundada no reconhecimento público de sua legitimidade e de suas atribuições, num princípio de diferenciação, que lhe confere autonomia perante outras instituições sociais, e estruturada por ordenamentos, regras, normas e valores de reconhecimento e legitimidade internos a ela. A legitimidade da universidade moderna fundou-se na conquista da idéia de autonomia do saber diante da religião e do Estado, portanto na idéia de um conhecimento guiado por sua própria lógica, por necessidades imanentes a ele, tanto do ponto de vista de sua invenção ou descoberta como de sua transmissão. Por isso mesmo, a universidade européia tornou-se inseparável das idéias de formação, reflexão, criação e crítica [1].

Ainda para essa autora, uma organização difere de uma instituição por definir-se por uma outra prática social, qual seja, a de sua instrumentalidade: está referida ao conjunto de meios particulares para obtenção de um objetivo particular. Não está referida a ações articuladas às idéias de reconhecimento externo e interno, de legitimidade interna e externa, mas a operações definidas como estratégias balizadas pelas idéias de eficácia e de sucesso no emprego de determinados meios para alcançar o objetivo particular que a define. É regidos pelas idéias de gestão, planejamento, previsão, controle e êxito. Não lhe compete discutir ou questionar sua própria existência, sua função, seu lugar no interior da luta de classes, pois isso, que para a instituição social universitária é crucial, é, para a organização, um dado de fato, sintetiza dizendo: “Ela sabe (ou julga saber) por que, para que e onde existe” [2].

A Constituição atual, em seu art. 207, definiu as características essenciais da autonomia didático-científica, administrativa, bem como de gestão financeira e patrimonial. A liberdade de gestão financeira e patrimonial é necessária para a concepção integral da autonomia universitária. O artigo acima mencionado não pode ser examinado de maneira isolada, pois a Constituição tem que ser vista na sua integralidade e interpretada de maneira sistemática. O art. 212 que trata dos recursos públicos destinados ao ensino público e privado, no que se refere a sua aplicação, deve ser assim interpretado: "na manutenção e desenvolvimento do ensino, a União aplicara anualmente, nunca menos de dezoito por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os

Municípios nunca menos de vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, compreendida a receita proveniente de transferências tributárias (cf, art., 166, § 3º, II, c: 'As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovados caso indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidam sobre TRANSFERÊNCIAS TRIBUTÁRIAS CONSTITUCIONAIS para Estados, Municípios e Distrito Federal") (J, Cretella Júnior, Comentários à Constituição de 1988, arts. 170 a 232, Editora Forense Universitária, Rio de Janeiro, 1.993, pág, 425).

O conceito de autonomia tem sido tratado pela doutrina, que na sua maior parte, retira-o dos próprios elementos definidos na Constituição: “a autonomia da universidade é assim o poder que possui esta entidade de estabelecer normas e regulamentos que são o ordenamento vital da própria instituição, dentro da esfera da competência atribuída pelo Estado, e que este repute como lícitos e jurídicos. A autonomia pode ser exercida em diversas esferas: no plano político, com o direito de as universidades e faculdades elegerem a sua lista sêxtupla de reitores ou diretores; no plano administrativo, dentro dos limites do seu peculiar interesse; no plano financeiro, com as suas verbas e o seu patrimônio próprio; no plano didático, estabelecendo os seus currículos; no plano disciplinar, a fim de manter a estrutura da sua ordem. A autonomia pode ser plena ou limitada, segundo a sua extensão, e será exercida tanto pela universidade como pelas unidades que a integram (faculdades, escolas e institutos)”. A autonomia plena não significa, entretanto, que a Universidade, que dela desfruta, posse esmagar e anular a autonomia limitada de que gozam as unidades integrantes da universidade. A autonomia plena será exercida pela universidade; a autonomia limitada será exercida pelas unidades que a integram. A autonomia plena não significa o poder de tudo fazer, mas ela mesma está condicionada pelos limites com que a legislação a enclausurou, estabelecendo competências privativas e exclusivas tanto para a universidade como para as suas unidades integrantes. Cada uma delas tem autonomia no campo de suas atividades específicas e exclusivas, competências que não deverão e não poderão ser anuladas pelo poder central da universidade. Tudo se resume, pois, em uma questão de competências, de atribuição e exercício de competência”. (Pinto Ferreira, Comentários à Constituição Brasileira, 7º volume, Art.s, 193 a 245, ADCT - Art., 1º a 70 - EC.1/92, 2/92, 3/93, 4/93, ECR-1/94, 2/94, 3194, 4194, 5/94, 6/94, Editora Saraiva, São Paulo, 1995, pág, 207).

É preciso que examinemos princípios básicos do ensino, a configuração do ensino público, a diferenciação entre ensino pago e ensino gratuito. Quando se fala na preferência constitucional pelo ensino público, devemos ressaltar que o poder público organiza os sistemas de ensino, mediante prestações estatais que garantam a progressiva extensão das tarefas educacionais, possibilitando o acesso aos níveis mais elevados do ensino: "Não é o caso de reviver aqui as vicissitudes históricas da autonomia universitária. Basta configurar que a Constituição firmou a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira das Universidades, que obedecerão a princípio de indissociabilidade entre o ensino, pesquisa e extensão (art. 207). Não poderá ser de outro modo. Se consagrou a liberdade de aprender, de ensinar, de pesquisar e de divulgar o pensamento, a arte e o saber, como um princípio basilar

do ensino (art. 206, II), a coerência exigia uma manifestação normativa expressa em favor da autonomia das Universidades, autonomia que não é "apenas a independência da instituição universitária mas a do próprio saber humano", pois "as universidades não serão o que devem ser se não cultivarem a consciência da independência do saber e se não souberem que a supremacia do saber, graças a essa independência é levar a um novo saber. E para isto precisam de viver em uma atmosfera de autonomia e estímulos vigorosos de experimentação, ensaio e renovação. Não é por simples acidente que as universidades se constituem em comunidades de mestres e discípulos, casando a experiência de uns com o ardor e a mocidade dos outros. Elas não são para efeito apenas instituições de ensino e de pesquisas, mas sociedades devotadas ao livre, desinteressado e deliberado cultivo da inteligência e do espírito e fundadas na esperança do progresso humano pelo progresso da razão" (José Afonso da Silva Curso de Direito Constitucional Positivo, 10ª edição revista Malheiros Editores, São Paulo, 1995, pág. 766 e 767).

AUTONOMIA DAS UNIVERSIDADES

A Constituição Federal estabelece diferentes autonomias no seu texto, que variam bastante na sua amplitude, desta forma, encontramos as autonomias políticas que caracterizam um federalismo de três níveis com a capacidade de auto-organização recebida pelos Municípios e o Distrito Federal, mantida a autonomia política dos Estados Membros. Os entes federados têm sua autonomia caracterizada pela capacidade de elaborar suas Constituições, que no nível municipal e distrital recebem o nome de leis orgânicas.

Nas Constituições estaduais e nas leis orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal se encontram os seus poderes, a organização de seu serviço público e a distribuição de competência de seus órgãos, sempre se respeitando os limites da Constituição Federal.

Encontramos ainda na Constituição Federal a previsão de descentralização meramente administrativas, muito mais restritas que as autonomias políticas que caracterizam a federação, e que podem ocorrer em todas as esferas da federação.

Estas autonomias administrativas são representadas pelas administrações indiretas, exercidas pelas autarquias, fundações públicas e conforme previsto no título referente à ordem econômica e financeira, as empresas públicas e sociedade de economia mista, que são entidades de natureza pública e personalidade de direito privado, com a finalidade de exercer atividades econômicas.

Esta descentralização administrativa implica na criação de órgãos autônomos na administração federal, estadual ou municipal, onde naquela área de atuação permite-se decisão sem interferência do poder central. A atual política do governo federal viola a autonomia destes órgãos com constantes e ilegais intervenções no âmbito de decisão autônoma.

A autonomia de decisão sem intervenção do poder central e o que difere a idéia de autonomia, cada vez mais forte na administração pública em todo o mundo, da mera desconcentração administrativa, que parece ser a política do atual governo, no que se refere a sua administração indireta.

A autonomia universitária, embora com características semelhantes às autonomias acima mencionadas, tem características especiais que fazem com que possamos classificá-las como autonomias de garantia de democracia ao lado do Ministério Público, (Magalhães, José Luiz Quadros, Novos Paradigmas para o Estado Constitucional Brasileiro (Poder Municipal), Tese de doutorado na FDUFG).

Desta forma, podemos visualizar a autonomia universitária em uma situação especial no texto de 1988, onde, como o Ministério Público, e mais recentemente através da Emenda Constitucional 045/2004, as Defensorias Públicas, desvincula-se a universidade do governo, permitindo que esta permaneça produzindo de forma livre o saber plural, longe de interferências diretas ou indiretas, mais ou menos autoritárias.

Portanto, não se trata apenas de uma autonomia conferida as autarquias, mas sim de uma autonomia que sugere a desvinculação do governo, mas não do Estado, seja para as Universidades Públicas Federais, estaduais, municipais ou privadas.

A autonomia das universidades tem como titular a comunidade universitária na forma que a lei e as universidades definirem, desde que mantido o princípio constitucional inarredável da democracia na gestão do ensino, seja público ou privado. Essa autonomia universitária encontra limites, por isso mesmo em nome dessa autonomia, a Universidade não pode fazer tudo.

Compreendemos que na ausência de melhor definição do alcance da autonomia universitária, esta fica adstrita aos limites legais. E embora, conserve grande poder de decisão/ação, não está acima da lei, nem imune a esta, devendo observar em sua gestão os princípios da administração pública e entre eles o da legalidade.

E neste aspecto é que se diferencia, notoriamente, do restante da Administração Pública que também é obediente ao Princípio da Legalidade, todavia de uma forma mais rigorosa e menos flexível, só podendo agir naquilo que a lei autorizar. Enquanto a Universidade, estando autorizada pelo texto constitucional a agir com autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, poderá fazer tudo que a lei autoriza, e ainda aquilo que ela não vedar, desde que obediente aos princípios da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, e ainda em conformidade, com o princípio da qualidade de ensino, além de outros princípios gerais como o da moralidade e demais insertos no caput do art. 37 da CF.

Ou seja, a autonomia universitária lhe consagra liberdade de ação, muita além daquelas pertinentes a Administração Pública em geral, e isto para que possa formar profissionais e cidadãos, conscientes e eficientes, aptos a ajudarem a sociedade e a nação na conquista do equilíbrio entre o saber e o viver.

Nesta ótica, a autonomia universitária encontra verdadeiras limitações, inclusive na própria Constituição Federal, como, por exemplo, o art. 167, inciso VI, que veda, sem prévia autorização legislativa, a transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria para outra.

A doutrina já tratou de traçar limitações à autonomia universitária, vejamos o que diz o Professor Pinto Ferreira:

"A autonomia da universidade é assim o poder que possui esta entidade de estabelecer normas e regulamentos que são o ordenamento vital da própria instituição, dentro da esfera da competência atribuída pelo Estado, e que este repete como lícitos e jurídicos".

A autonomia pode ser exercida em diversas esferas: no plano político, com o direito de as universidades e faculdades elegerem a sua lista sêxtupla de reitores ou diretores; no plano administrativo, dentro dos limites do seu peculiar interesse; no plano financeiro, com as suas verbas e o seu patrimônio próprio; no plano didático, estabelecendo os seus currículos; no plano disciplinar, a fim de manter a estrutura da sua ordem. A autonomia pode ser plena ou limitada, segundo a sua extensão, e será exercida tanto pela universidade como pelas unidades que a integram (faculdades, escolas e institutos). A autonomia plena não significa, entretanto, que a Universidade, que dela desfruta, posse esmagar e anular a autonomia limitada de que gozam as unidades integrantes da universidade.

A autonomia plena será exercida pela universidade; a autonomia limitada será exercida pelas unidades que a integram. A autonomia plena não significa o poder de tudo fazer, mas ela mesma está condicionada pelos limites com que a legislação a enclausurou, estabelecendo competências privativas e exclusivas tanto para a universidade como para as suas unidades integrantes. Cada uma delas tem autonomia no campo de suas atividades específicas e exclusivas, competências que não deverão e não poderão ser anuladas pelo poder central da universidade.

Tudo se resume, pois, em uma questão de competências, de atribuição e exercício de competência.' (Pinto Ferreira, Comentários à Constituição Brasileira, 7º volume, Art.s, 193 a 245, ADCT - Art., 1º a 70 - EC.1/92, 2/92, 3/93, 4/93, ECR-1/94, 2/94, 3194, 4194, 5/94, 6/94, Editora Saraiva, São Paulo, 1995, pág, 207".

O Doutor Elias de Oliveira Motta, em recente obra – Direito Educacional e Educação no Século XXI - leciona sobre os limites da autonomia universitária, verbis:

"A autonomia universitária não se confunde com soberania ou liberdade para se desrespeitar as leis; é, antes, um poder jurídico inerente à condição de ser de uma universidade".

Por outro lado, os tribunais pátrios já se manifestaram no sentido de reconhecer a limitação e alcance da autonomia universitária, vejamos:

“UNIVERSIDADE BRAZ CUBAS. CURSO DE ODONTOLOGIA. FECHAMENTO POR INOBSERVANCIA DA LEGISLAÇÃO DE REGENCIA. PORTARIA N. 196, DE 3-2-94, DO MINISTRO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO.

I - O ATO MINISTERIAL ATACADO, APOIADO NO ART. N. 209, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NO ART. 2. DO DECRETO N. 359, DE 9-12-91, NO ART. 2. DO DECRETO N. 98.377, DE 8-11-89, E NO ART. 3. DO DECRETO N.

77.797, DE 9-6-76, ESTA AO AMPARO DA LEGISLAÇÃO DE REGENCIA E OS DECRETOS QUE LHE SERVEM DE FUNDAMENTO NÃO INFRINGEM O PRINCIPIO DA LEGALIDADE, NÃO VIOLAM O PRINCIPIO DA AUTONOMIA UNIVERSITARIA, NEM EXORBITAM O PODER REGULAMENTAR.

II - A AUTONOMIA UNIVERSITARIA, PREVISTA NO ART. 207 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NÃO PODE SER INTERPRETADA COMO INDEPENDENCIA E, MUITO MENOS, COMO SOBERANIA. A SUA CONSTITUCIONALIZAÇÃO NÃO TEVE O CONDÃO DE ALTERAR O SEU CONCEITO OU AMPLIAR O SEU ALCANCE, NEM DE AFASTAR AS UNIVERSIDADES DO PODER NORMATIVO E DE CONTROLE DOS ORGÃOS FEDERAIS COMPETENTES.

III - ADEMAIS, O ENSINO UNIVERSITARIO, ADMINISTRADO PELA INICIATIVA PRIVADA, HA DE ATENDER AOS REQUISITOS, PREVISTOS NO ART. 209 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: CUMPRIMENTO DAS NORMAS DE EDUCAÇÃO NACIONAL E AUTORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DE QUALIDADE PELO PODER PUBLICO.

IV - MANDADO DE SEGURANÇA DENEGADO”.

(MS 3318/DF, Rel. Ministro ANTÔNIO DE PÁDUA RIBEIRO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 31.05.1994, DJ 15.08.1994 p. 20271)

Seguindo esta linha de raciocínio, conclui-se que a autonomia universitária encontra limites.

GESTÃO FINANCEIRA DAS IFES

Atualmente, os recursos financeiros destinados à manutenção e ao desenvolvimento das IFES são originários da receita federal e da receita própria da universidade, sendo esta última consequência do potencial e esforço de cada Instituição. Registre-se, nesse aspecto, que o aumento da receita própria da universidade não tem se revertido em ganhos no orçamento, ao contrário, os incrementos na receita própria não têm provocado o correspondente aumento no orçamento para o ano seguinte.

No bojo da proposta de Autonomia Universitária está a pretensão do governo de transferir para as IFES parte da responsabilidade pelo financiamento do ensino superior.

A LDB, em seu art. 69, estabelece que a União aplique, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultantes de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público. O art. 211 da CF estabelece que a União organize e financie o sistema federal de ensino e preste assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

O financiamento das universidades federais brasileiras está contemplado na LDB, em seu Título II - Dos Princípios e Fins da Educação Nacional, artigo 3º, inciso V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino e no inciso VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais e, no Capítulo IV - Da Educação Superior, artigo 45 - a educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas e privadas, com variados graus de abrangência ou especialização.

A LDB em seu art. 4º, do Título III - Do Direito à Educação e do Dever de Educar, estabelece, no inciso I, que o dever do Estado com a educação escolar pública será efetivada mediante a garantia de ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria.

As políticas governamentais, após vigorar a nova Constituição e LDB, não têm correspondido às exigências dessas leis. No setor da educação superior, a oferta de vagas nos estabelecimentos oficiais apresenta um enorme déficit. Enquanto a demanda por vagas cresce, as verbas para a universidade pública brasileira diminuem. Esta situação não apenas tem limitado a expansão do ensino superior como afetado a sua qualidade.

Estudos mostram que cerca de 70% dos universitários encontram-se no setor privado. Se o encargo de parte do financiamento das universidades públicas brasileiras passar para elas, como está cada vez mais evidenciado através da política restritiva de verbas para o setor e esta receita originar-se de mensalidades dos estudantes, a democratização da educação superior será ainda mais comprometida.

Outra fonte de receita para financiar a universidade, na parte que lhe cabe, poderia originar-se da prestação de serviços pela própria universidade. Assim, parte da energia que deveria ser empregada para o desenvolvimento do ensino, pesquisa e extensão seria canalizada para a obtenção de recursos financeiros, é o que ocorre, por exemplo, na Universidade Federal de Rondônia, através de sua Fundação de apoio (RIOMAR), que celebra convênios junto ao Governo do Estado e Prefeituras, para capacitar professores, ao mesmo tempo em que contribui com a comunidade, auferindo receita que são revestidas para a própria Universidade.

A inserção da universidade na comunidade, através da prestação de serviços, é muito bem vinda, principalmente com a finalidade de transferência do conhecimento e sua realimentação com vistas à definição de suas políticas.

Agora exigir que as universidades públicas prestem serviços com a finalidade de auto-sustentação é uma incoerência face ao quadro nacional em que estatais, mesmo rentáveis, estão sendo privatizadas. A negação dessa incoerência remete a universidade pública federal brasileira ao processo de privatização. Entre os conceitos, princípios e deveres relativos à educação contidos na LDB podem-se citar:

A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem nos movimentos sociais, nas organizações da sociedade e nas manifestações culturais;

A educação vincula-se à prática social;

A educação inspira-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.

No mundo da economia globalizada, a disputa por espaço no meio empresarial é cada vez mais acirrada. A exigência de capacitação, cada vez maior, possui atributos que podem levar o homem a desviar-se de um dos mais nobres ideais - a solidariedade humana. E a universidade privada, em suas políticas, também são afetadas pela competição e lucratividade.

Nas universidades públicas, onde a geração de recursos próprios é uma prática recente, já se constata que a solidariedade está sendo afetada pelos privilégios materiais ou de oportunidades que nem sempre contemplam as prioridades da universidade.

Desta maneira, a autonomia universitária, como já abordamos, é uma autonomia relativa, pois seu parâmetro é a própria Constituição, estando em consonância com o ordenamento jurídico pátrio, pode-se afirmar ainda que sua autonomia está situada no mesmo patamar do Ministério Público e mais recente, as Defensorias públicas, por quanto, não concorda-se com outros setores da sociedade interferindo claramente em sua autonomia, quando estabelecem critérios “avaliativos” para permitirem o livre exercício da profissão, que o cidadão é preparado, durante, pelo menos, cinco anos, como é o caso das “provas” da OAB para os Bacharéis em Direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CHAUÍ, Marilena. A Universidade operacional. Folha de S. Paulo. Caderno Mais, São Paulo, 09/05/1999.

JÚNIOR, J. Cretella. Comentários à Constituição de 1988, artigos 170 a 232, Forense Universitária, Rio de Janeiro, 1.993, pág. 425.

PINTO FERREIRA, Comentários à Constituição Brasileira, 7º volume, Arts, 193 a 245, ADCT - Art., 1º a 70 - EC.1/92, 2/92, 3/93, 4/93, ECR-1/94, 2/94, 3194, 4194, 5/94, 6/94, Editora Saraiva, São Paulo, 1995, pág, 207.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 10ª edição revista Malheiros Editores, São Paulo, 1995, pág, 766 e 767.

LIMA JÚNIOR, Asdrubal Nascimento. Parecer Jurídico de 03 de março de 1999, disponível na Internet no sítio: <http://www.unb.br/fs/reorg6.htm>, acessado em 11/11/2005;

MUNHOZ, Sidnei. AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA: introdução a um debate necessário, artigo publicado na Internet no sítio: <http://www.uem.br/~autonomia/auto1.htm>, acessado em 11/11/2005

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA – ANDIFES, parecer jurídico de 28 de setembro de 1996, disponível na Internet no sítio: http://www.ufrn.br/servicos/auto_andifes.html, acessado em 11/11/2005.

[1] Chauí, Marilena. A Universidade operacional. Folha de S. Paulo. Caderno Mais, São Paulo, 09/05/1999.

[2] Idem

Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2682/Autonomia-universitaria>

Acesso em: 16 jun. 2009.