

# ○ SENTIDO CONSTITUCIONAL DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

Luiz Fábio Antonucci Filho  
Graduado em Direito pela UFV

**RESUMO:** A autonomia universitária é considerada a fonte da qual emanam a força criativa e a capacidade potencial para que as universidades adquiram eficiência no desempenho de suas atribuições. É, por isso, componente fundamental da estrutura organizacional das universidades. No entanto, a autonomia universitária tem sofrido grandes limitações em sua execução. Sendo assim, somente por meio de um sistema de reformas que proporcione à universidade efetiva capacidade de gerenciar-se, atendimento às suas especificidades com um modelo jurídico especial, fomento à autonomia dos centros e departamentos, bem como sua descentralização administrativa e gestão horizontal, será possível atingir de vez o compromisso do Estado com a tutela da educação superior, para o aprimoramento moral, cultural e intelectual do homem.

**PALAVRAS-CHAVE:** autonomia universitária; reforma universitária; direito constitucional; educação superior; gestão administrativa; Estado democrático de direito.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 1.1. As universidades públicas e a educação em um Estado democrático de direito; 1.2. Autonomia universitária: fundamentos, importância e desafios; 1.3. Problematização e objetivos; 2. Referencial teórico – resultados e discussões; 2.1. Fatores principais que interferem no exercício efetivo da autonomia universitária; 2.2. Percurso jurídico-histórico e delimitação conceitual da autonomia universitária; 2.2.1. Raízes políticas, sociais e históricas do instituto da autonomia universitária; 2.2.2. Um conceito pleno de autonomia universitária; 2.3. A Constituição Federal de 1988 e a tutela da educação superior; 2.3.1. Natureza jurídica do artigo 207 da Constituição da

República Federativa do Brasil: aplicabilidade, eficácia e lacunas; 2.4. Modelos de gestão das universidades públicas brasileiras; 2.4.1. Atual modelo de gestão: seus problemas e soluções; 3. Conclusão.

## 1. Introdução

### 1.1. As universidades públicas e a educação em um Estado democrático de direito

Um verdadeiro Estado democrático de direito garante a liberdade, não considerando o indivíduo abstrata e genericamente, mas situado na concretude de suas circunstâncias culturais, sociais e históricas. Ou seja, desses pressupostos éticos e pragmáticos, libertos de todo preconceito ideológico, é que devemos partir para configurar um sistema educacional verdadeiramente compatível com as exigências da liberdade de pensamento e do crescimento espiritual dos homens.

Todavia, ultimamente as universidades públicas brasileiras vêm passando por um processo de tolhimento de suas garantias constitucionais. A autonomia representa um pressuposto essencial para o exercício pleno da função social das universidades, quais sejam, formação profissional e aperfeiçoamento cultural do homem e do cidadão. Elas vêm sofrendo um processo de redução drástica de verbas, do plantel de professores efetivados, além de uma ampliação desordenada do número de vagas, o que resulta em um modelo institucional precário de gestão.

Tais problemas crônicos, que assolam essas instituições, levaram a ANDIFES – Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – a propor um projeto de lei orgânica, cujo conteúdo apresenta um modelo de gestão auto-sustentável e de autogerenciamento de recursos para as universidades, com base no artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil.<sup>1</sup> Essa

autonomia é a consagração à liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e de divulgação da arte, do pensamento e do saber. Isto significa a independência do conhecimento em um ambiente de estímulo à experimentação, ao ensaio, à renovação e à crítica.

As universidades podem ser caracterizadas como uma categoria histórica, que atende a determinadas finalidades, tendo em vista o conhecimento superior, a pesquisa da verdade, a liberdade criadora, a renovação do saber, o ensino e a transmissão da cultura, o desenvolvimento pela ciência e pela tecnologia. A Universidade é, por conseguinte, guardiã do processo cultural de uma coletividade.<sup>2</sup>

Esta importância avulta consideravelmente na sociedade atual, quando as nações lutam pelo desenvolvimento, planejando uma sociedade com base no bem-estar social. Dentro deste contexto, as Universidades, como instituições de conteúdo específico de ensino, organizadas com um determinado espírito, com direitos e obrigações definidas, com estatuto próprio e destinadas à educação em nível superior, representam um papel capital na liderança pelo desenvolvimento social, político e econômico de uma nação.<sup>3</sup>

### 1.2. Autonomia universitária: fundamentos, importância e desafios

Em todo o seu processo de edificação, a universidade construiu o entendimento de que, “como um espaço plural e contraditório, onde convivem diversas concepções, ela somente pode sobreviver se tiver autonomia”<sup>4</sup> para criar seus próprios rumos e diretrizes. É uma instituição, portanto, que se define como um local especial, um fórum

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica.”

<sup>2</sup> FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira, artigo 207*. São Paulo: Saraiva, 1995, *passim*.

<sup>3</sup> TÁCITO, Caio. *Temas de direito público*. v. 2. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p. 873.

<sup>4</sup> OLIVEIRA, Óton Anselmo de. *Correio Brasiliense*, 30/10/2000, *passim*.

<sup>1</sup> Art. 207, CF/88: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º. É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros na forma da lei.

privilegiado, em que a liberdade é essencial ao bom desempenho de suas atribuições. Não admitir esse princípio significa negar espírito ao corpo universitário.

Dar autonomia, portanto, corresponde a dividir, eqüitativa e racionalmente, o trabalho entre os indivíduos e o poder público.

Etimologicamente, autonomia significa possuir um arcabouço jurídico próprio capaz de dirigir por si mesmo a estrutura e o funcionamento de algo, não significando, pois, soberania perante o Estado. A autonomia universitária é, portanto, um conceito universal, que remonta à própria origem da noção de universidade, sendo considerada um princípio de sua estrutura e seu funcionamento.

Contudo, muitas finalidades que integram a essência funcional das universidades têm sofrido forte limitação, e o que se nota, na verdade, é certa dificuldade pragmática em estabelecer os reais critérios que efetivarão e tornarão exequível a autonomia universitária.

O atual estágio de desenvolvimento e expansão das universidades, reforçando seu caráter público, com capacidade de planejamento institucional e aproveitamento racional de recursos, somente pode ser atingido por meio da legitimação dos preceitos constitucionais que elevam a autonomia universitária como o fundamento da vida acadêmica.

Os atuais modelos jurídicos de gerenciamento das universidades públicas são as autarquias e fundações, modelos estes criados para a administração indireta como uma tentativa de descentralização administrativa proposta pelo Estado, que de certo modo não atende às peculiaridades e especificidades institucionais das universidades. Por isso, é preciso que elas gozem da mais ampla liberdade acadêmica, por meio de um modelo jurídico-administrativo mais dinâmico e flexível. Essa autonomia, porém, não pode ser entendida como independência absoluta ou autoridade suprema, mas como um instrumento e pressuposto essencial para que se atinjam as finalidades principais.

É dentro deste contexto de liberdade com responsabilidade de gestão que as Universidades devem ser inseridas, não apenas como um organismo voltado à formação profissional técnica de nível superior. Se esta é sua imediata e quotidiana missão, por que dele depende basicamente o acesso a um estágio superior (mormente quando

ambicionados a plenitude do domínio tecnológico como condição elementar do desenvolvimento econômico), não pode ser obscurecido, entretanto, o papel crucial das elites universitárias na revisão e difusão de valores culturais e na distribuição dos avanços do progresso a todas as camadas sociais.<sup>5</sup>

É por motivos como esses que a autonomia universitária pode ser considerada a força vital, espírito imanente que estimula a autenticidade e melhor condiciona as universidades na execução de suas atribuições essenciais. Defender a autonomia para esses centros do saber é resguardar os direitos fundamentais do cidadão de ter acesso a recursos imprescindíveis a seu aprimoramento intelectual e moral.

Especialmente quando os conceitos tradicionais de vida são contestados em seus fundamentos e uma nova sociedade emerge em busca de estruturas mais justas, a Universidade se oferece como fórum privilegiado para a identificação dos problemas, o debate dos temas essenciais, a avaliação das necessidades e a busca de fórmulas viáveis para expansão ordenada de um mundo melhor.<sup>6</sup>

No entanto, é importante destacarmos que um dos grandes problemas enfrentados hoje pelas universidades públicas brasileiras é a mistura que ocorre entre o ambiente político-partidário e o conhecimento. As universidades necessitam resgatar a função de disseminar o conhecimento pelo conhecimento, sem buscar outras finalidades de cunho muitas vezes ideológico, que impedem o florescimento de uma ciência imparcial e ameaçam a consolidação de academias democráticas.

Portanto, a relevância de um estudo profundo sobre o tema coincide com a importância de se preservar os princípios constitucionais brasileiros, bem como resguardar as relações jurídicas fundamentais em um Estado Democrático de Direito, que tem como garantias elementares,

<sup>5</sup> TÁCITO, Caio. Op. cit., p. 2014.

<sup>6</sup> TÁCITO, Caio. Idem, p. 874.

a realização de um ensino público superior de qualidade e a elevação espiritual do homem.

### 1.3. Problematização e objetivos

A autonomia é conceito universal, princípio estruturante do espírito acadêmico universitário, fonte da qual emanam os maiores fundamentos sobre os quais foram erigidas as Universidades: a liberdade de criar e reproduzir o conhecimento. É notório e evidente que, para que as universidades exerçam de modo eficiente suas atribuições específicas, este atributo se revela como condição *sine qua non*.

No entanto, a autonomia universitária é um conceito que já se encontra suficientemente trabalhado nas legislações brasileiras? Qual a importância da autonomia universitária para as universidades e para o conhecimento? Trata-se de um privilégio ou prerrogativa concedidos às academias? Diante dos limites constitucionais, qual o âmbito da autonomia universitária? Qual o sentido e o alcance constitucional da autonomia? Qual é a evolução histórica do princípio da autonomia universitária? Há, de fato, um conceito que contemple na plenitude todos seus caracteres? E o artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil, pode ser considerado auto-aplicável? Em quais prismas foi construída a autonomia universitária constitucional? O modelo atual de gestão das universidades atende perfeitamente aos fins a que esta se propõe? Qual a natureza jurídica do artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil? Quais são, de fato, os principais fatores que limitam ou interferem decisivamente na autonomia das universidades? Haveria um *tercium generus* de modelo jurídico capaz de atender às especialidades administrativas das universidades públicas?

Portanto, buscando suprir alguns dos entraves que perpassam a administração universitária e suas dificuldades hodiernas em exercer sua função social é que este trabalho lança como seus objetivos principais:

1-Identificar quais são os fatores principais que interferem no efetivo exercício da autonomia;

2-Investigar o percurso histórico e jurídico da autonomia universitária e das Universidades, sua importância, função, delimitando um conceito pleno de autonomia universitária;

3- Analisar de forma crítica, os vícios, lacunas e eficácia do artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil, indagando sua natureza jurídica, seu sentido e prismas constitucionais da autonomia universitária;

4- Examinar os atuais modelos de gestão das universidades públicas e analisar a viabilidade de um terceiro gênero de gestão para as universidades, que não os propostos atualmente, buscando analisar o processo de centralização do poder administrativo universitário e suas relações com o modelo de gestão pública do Estado contemporâneo.

## 2. Fatores principais que interferem no exercício efetivo da autonomia universitária

Uma série de fatores tem dificultado a utilização plena do instituto da autonomia universitária. Muitos destes fatores têm alargado as dimensões da ferida deste instituto vital para as universidades públicas. Pode-se dizer, sem a pretensão de exagerar no trato significativo da autonomia universitária, que o espírito está para o corpo na exata medida que a autonomia está para as universidades. Por isso, vale identificarmos, neste momento, os fatores principais que têm provocado a ineficiência administrativa, científica, didática, patrimonial e financeira do aparelho universitário e de sua tão aclamada autonomia, para que posteriormente possamos tratar mais minuciosamente de alguns dos problemas universitários.

Listaremos a seguir, em simples tópicos, os fatores que de forma direta ou indireta interferem no exercício da autonomia universitária:

- 1) O modelo jurídico atual de gestão universitária: autarquia e fundação;
- 2) O corporativismo interno de todos os segmentos universitários, a falta de percepção do interesse público institucional e o autoritarismo ideológico;
- 3) Centralização administrativo-burocrática do modelo institucional universitário;
- 4) Gestão vertical, hierárquica da administração universitária;

- 5) Limitações patrimoniais, que de fato, desestimulam o alcance das demais autonomias.

## 2.1. Percurso jurídico-histórico e delimitação conceitual

### 2.1.1. Raízes políticas, sociais e históricas do instituto da autonomia universitária

Vocábulo de origem grega, a palavra autonomia, devido a seus radicais *auto*, que significa próprio, peculiar, e *nomia*, que significa lei, regra, exprime a idéia composta de “capacidade de se regular por uma produção normativa própria”.<sup>7</sup> O conceito de autonomia, porém, vem adquirindo, ao longo de todo seu percurso histórico, outras significações, que têm provocado alteração de seu valor intrínseco. Por isso, para uma delimitação conceitual plena do termo autonomia dentro do contexto universitário é mister recorrermos a fontes históricas, sociológicas e políticas a fim de que tal objetivo seja executado.

A idéia de autonomia em sua essência é política. Com a descentralização do poder, por volta dos séculos XI e XII, houve profunda reestruturação política no continente europeu. Denota-se como conseqüência destas modificações a delegação de poderes e desmembramento do poder imperial, que a partir do século XIII entra em derrocada. Com a descentralização do poder, que permitiu a autonomia de outros centros não restou à Igreja e demais setores detentores do poderio outra alternativa senão reconhecer a formação feudal formada em pólos, os quais detinham a capacidade de gestão própria e autonormação. Há a contraposição entre o poder local, símbolo do desmembramento de poder dentro do contexto social e o poder universal, símbolo do poder espiritual da época. Isto demonstra por um lado, a aspiração pelo controle político integrado e unitário e do outro a descentralização de centros que passam a operar autonomamente dentro das regiões de poder. Neste meio termo estão os reinados, que se alimentam tanto de uma fonte quanto doutra. Essa é a primeira configuração política autonômica, que se apresenta na formação de pequenos Estados soberanos, em que é

<sup>7</sup> RANIERI, Nina. *Autonomia universitária*: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988. São Paulo: USP, 1994. p. 14.

exercido verdadeiramente um poder derivado de natureza pública. É de se notar, que frente a estes aspectos, a autonomia dentro do contexto acima demonstrado muito se confunde com soberania.

Em razão das novas situações políticas surgidas houve uma profunda dificuldade em se definir as configurações jurídicas das relações estabelecidas entre povo e poder, imperador e papa. Império e Igreja reconhecem as autoridades autônomas como organismos não superiores, porém legítimos dentro do contexto social, que inclusive passam a editar seu *ius proprium* de validade em seu cerco de tutela.<sup>8</sup> Então, os poderes de governo são exercidos muito mais pelos Estados soberanos, senhorias locais, e pelas comunas, do que pelo império, que passa a constituir uma realidade decadente.

Emerge a *iurisdictio*, que é designada, pois, como um direito particular, específico, também denominado de estatuto, constituição, carta. Há nesta época um forte desenvolvimento da autonomia particular frente ao império do poder universal.

Assim, a partir do século XIII, em razão da instauração dos grandes reinos no continente europeu – os quais, do ponto de vista da estrutura interna de poder, se organizaram por meio de ordenamentos com contornos estatais – as instituições e franquias feudais vão sendo progressivamente sufocadas pelo poder ascendente do rei, perdendo expressão e conteúdo efetivos.<sup>9</sup>

Ou seja, há forte oposição entre o centralismo monarca e o regionalismo feudal.

Por razões econômicas, os reis passaram a conceder cartas de privilégios às cidades que estavam em efervescente desenvolvimento, tornando-as livres do sistema feudalista. A ascensão das cidades autônomas, *comunas*, possibilita a formação de novas forças políticas

<sup>8</sup> RANIERI, Nina. Op. cit., p. 18: “De acordo com a construção teórica do novo sistema, a natureza do poder de autonormação é explicada pela idéias de *iurisdictio*, conceito desenvolvido e que corresponde ao complexo de poderes e funções necessárias e suficientes à existência de ordenamentos particulares, e por ilação, à coexistência dos mesmos.”

<sup>9</sup> RANIERI, Nina. Idem, p. 20.

como a burguesia, que viabilizarão o fortalecimento do poder local dentro das cidades em detrimento do poder real.<sup>10</sup> De maneira geral, pode-se dizer que o desenvolvimento urbano ocorrido no século XII em quase todo o continente europeu favoreceu a conquista de autonomia pelas cidades em formação.<sup>11</sup> As cidades proporcionaram uma série de transformações, possibilitando inclusive a formação de corporações com autonomia interna, denominadas *universitas*, bem como uma revolução cultural, que permitiu o florescimento escolar e o surgimento da figura do intelectual. É sob a influência deste panorama sócio-cultural que surgem, em moldes corporativos, as primeiras universidades do ocidente e materializa-se consistentemente a raiz histórica, em sua faceta política, do termo autonomia.

No que se refere às raízes históricas do sistema educacional universitário, é válido notar que, na antiguidade grega, encontram-se os primeiros vestígios e aglomerações humanas educacionais do ocidente. A comunidade pitagórica é um antecedente, que utilizava a agremiação como um mecanismo para propiciar o mergulho espiritual e intelectual necessários à formação moral e psíquica do povo grego. É, porém, na Academia de Platão e no Liceu de Aristóteles que se materializam os maiores exemplos de formações escolares filosóficas. Busca-se nestes espaços o preparo racional e intelectual do homem pelo conhecimento.

Já a organização do sistema escolar romano desagregou-se e desapareceu após as invasões germânicas. Iniciava-se a nova era cultural do ocidente, sob a égide da Cruz e do Evangelho. Entre os romanos, detectaram-se os rudimentos de uma formação universitária mais compacta e uniforme, denominada *ateneu*, centro do saber, no qual poetas e sábios instruíam a formação juvenil.

<sup>10</sup> RANIERI, Nina. Op. cit., p. 21: “Em fins do século XIII, praticamente todas as cidades inglesas, independente de seu tamanho, alcançaram certa autonomia que, florescente, daria causa ao que, séculos mais tarde. Se denominaria *self-government* o regime descentralizado da administração pública.”

<sup>11</sup> RANIERI, Nina, Op. cit., p. 22: “A noção de autonomia (direção própria daquilo que é próprio), enquanto conceito político-feudal, foi relativizada pelo poder dos reinos. No entanto, sobreviveu nas cidades européias do século XIII como instrumento administrativo, nelas encontrando terreno fértil para a afirmação, em virtude de suas estruturas específicas, impregnando-se ademais, como prerrogativa, na mentalidade dos cidadãos.”

O aparecimento das primeiras universidades ocidentais, de forma definitiva, data do século XII. Durante o medievo, a cultura religiosa é base para o modelo escolástico de educação. No entanto, é importante destacarmos a contribuição deste modelo para o aperfeiçoamento moral, filosófico e lógico da sociedade com a excelência de suas metodologias escolásticas, embora em muitos momentos a doutrina cristã-católica tenha trazido recrutamentos à liberdade.<sup>12</sup>

Em torno deste contexto se estruturará o fundamento maior da autonomia universitária: a liberdade de pensamento como mola propulsora do conhecimento. Nessa época, eleva-se a busca pela autonomia de investigação e pela livre disposição do espírito. A Igreja ainda mantém certo controle sobre o ensino no oferecimento da *licentia docendi*. Foi então, de forma espontânea, que mediante a necessidade de auxílio mútuo, na defesa dos direitos da liberdade acadêmica, que mestres e alunos lançaram mão de novas formas organizacionais voltadas para a prosperidade do saber intelectual. Coerentes com sua época associaram-se, criando as chamadas *universitas*<sup>13</sup> *et scholarium* ou *universitas studii*. Nesse momento, século XIII, a Igreja já não exerce uma fiscalização tão intensa sobre os modelos educacionais.

A cultura universitária florescerá, principalmente, nos séculos XI, XII e XIII.<sup>14</sup> As primeiras universidades surgirão na Europa, sendo

<sup>12</sup> CARVALHO, Olavo de. *Crise da universidade ou eclipse da consciência?*: Disponível em: <<http://www.olavodecarvalho.org.br>>. Acesso em: 8 out. 2004: “Por outro lado à noção de *universitas scientiarum*, da universidade como detentora da totalidade do saber, está completamente ausente durante os três primeiros séculos, a contar da fundação da universidade de Bolonha (1143). Essa pretensão só surgirá mais tarde, quando, com o aparecimento do Estado nacional absolutista, são fundadas as primeiras universidades estatais, já com ambição totalitária, prenunciando a esclerose do gênio acadêmico. No início, no período áureo, “universidade”, é apenas *universitas magistrorum et scholarium*, “o conjunto de professores e estudantes”, é o nome de uma corporação, não de uma teoria sistêmica.”

<sup>13</sup> RANIERI, Nina, Op. cit., p. 37: “A palavra latina *universitas* significa o conjunto integral e completo dos seres particulares que constituem uma determinada coletividade. Na Idade Média o termo foi utilizado para designar toda e qualquer corporação de ofício.”

<sup>14</sup> BITTAR, Eduardo C. B. *Direito e ensino jurídico, legislação educacional*. São Paulo: Atlas, 2001. p. 53: “A universidade é, portanto, uma iniciativa de liberdade de alunos e professores interessados em desvincularem-se dos cerceamentos monárquicos e

elas: a Universidade de Bolonha, Paris e Oxford após um processo intenso de transmutações. O princípio da autonomia universitária, apesar dos abalos sofridos no final do século XIII, devido à retirada dos privilégios reais e pontifícios, depois de seu apogeu, terá suas raízes fincadas na história das universidades e permanecerá até a atualidade.

Posteriormente, o renascimento imprimirá profundas doses de sedimentação ao espírito acadêmico universitário. Há uma forte tendência à dessacralização da educação numa tentativa de desvincular ensino e religião. Mesmo assim, as universidades enfrentam um forte controle estatal, apesar de uma libertação maior no campo espiritual-ideológico. Entretanto, a centralização político-administrativa dos Estados nacionais impregnou as universidades de um modelo de gestão pública vertical e centralizada. As universidades sofrem um abalo ainda maior, a partir do momento que passam a servir a outras finalidades vinculadas aos estados, e não mais ao conhecimento pelo conhecimento.

O espírito plural e amplificado que domina nossos tempos tem proporcionado às Universidades um quadro institucional multidisciplinar, dinâmico e tendente ao democrático, apesar de todos os vícios funcionais ainda existentes. E, pode-se dizer que, durante todo o processo de consolidação das universidades e da autonomia universitária, seu principal papel continua sendo despertar no homem o "acto humano",<sup>15</sup> ou seja, estimulá-lo ao crescimento moral e espiritual.

eclesiásticos. O golpe fatal virá quando os alunos agrupados decidem deflagrar a autonomia de ensino, deixando até mesmo de acatar o respeito que os doutores declaravam ter pelas comunas, pela população e pelas exigências advindas do controle do ensino pelo papado, passando a partir de então a formar seus nichos de encontro, estruturando divisão de tarefas, organizando a distribuição de poderes, passando a regê-las de modo autônomo, incrementando-lhes a existência, contratando professores, determinando o conteúdo programático do ensino. Está dado início, em pleno século XIII, à Universidade".

<sup>15</sup> SANTOS, Mário Ferreira dos. *Filosofia e história da cultura*. v. 1. 1. ed. São Paulo: Logos, 1962. p. 73: "Embora muitos não gostem de aceitá-lo, e outros em suas atitudes põe-nos em dúvida, o ser humano distingue essencialmente dos animais. Possui aquele uma inteligência que o leva a realizar actos que os animais não são capazes de fazê-lo. A racionalidade, no sentido clássico, do termo, distingue essencialmente o homem de os animais, e só e apenas se pode chamar de *acto humano* aquele que não é animal. O *acto humano*, para ser tal, é mister que seja deliberado pela vontade, do contrário não se distingue do *acto* irracional, próprio dos animais. A vontade pode deliberar realizá-lo ou permiti-lo. E essa deliberação consiste na escolha fundada numa cognição. Constituem-

### 2.1.2. Um conceito pleno de autonomia universitária

Para delimitarmos um conceito que, de fato, contemple plenamente todos os atributos – potencialidades – da autonomia, de acordo com a natureza das universidades, é mister antes enfatizarmos que sua legitimidade de existir na realidade tem por si só um por quê. A autonomia possui atributos que se formam independentemente de validade externa, visto que basta a necessidade intrínseca que motivou seu surgimento para dar-lhe existência. Revela a autonomia, portanto, um resguardo às peculiaridades comunitárias que emergiram dentro de um contexto, mas que, contudo, necessitam ter protegidas suas especificidades, necessitando por isso de uma independência relativa pelo alto grau de importância social que revelam. Um conceito bem delimitado de autonomia passa pelo conhecimento de que a autonomia universitária compõe o eixo ao redor do qual gira a natureza das universidades. Ela pode ser considerada, portanto, a essência maior, a alma das universidades, a capacidade de direção legislativa própria, ou mesmo a necessidade de serem reguladas por uma legislação específica. O significado de próprio nos remete àquilo que emana da essência, do interior e a lei àquilo que serve de norte ou direção como incentivo à essencialidade da coisa.

Apesar disso, é importante enfatizarmos primeiramente, que o conceito de autonomia não é próprio da ciência jurídica.<sup>16</sup> De noção filosófica passou a instrumento político, e como tal, foi recolhido pelo direito devido a seu significativo valor histórico. Entretanto, quando aplicado às particularidades das universidades, nunca lhe foi dado valor preciso e concreto, que abarque plenamente todas suas virtudes e atributos. No que concerne ao objeto deste trabalho, importa ressaltarmos que, conceitos não podem ter a pretensão de serem universais, bastando que sejam enunciados operativos e classificatórios em função de uma realidade estudada.

no, portanto, a voluntariedade, a cognição e a liberdade. A cognição dá-lhe as notas, o saber sobre a matéria do *acto*; a vontade, a capacidade de escolha e de resolução, e a liberdade, a capacidade de pôr ou não em execução o *acto*."

<sup>16</sup> COLASSO, Francisco. *Autonomia - premissa storica*. In: *Enciclopedia del Diritto*. v. 4. 1959. p. 349-353. apud RANIERI, Nina. Op. cit., p. 13.

Diversas são atualmente as perspectivas pelas quais se passa um conceito de autonomia. Desde a natureza do poder de autonormação até a possibilidade da existência de vários graus de autonomia; da posição de norma autônoma no ordenamento à distinção entre autonomia e soberania. Em síntese, poder-se-ia dizer que hoje a idéia que comumente se tem de autonomia está ligada mais à negação de limites ou vínculos, do que às suas características essenciais como atuação normativa particular dentro dos limites preestabelecidos. Com efeito, a noção de autonomia se relaciona a “não dependência” antes de independência relativa, a “não heterodeterminação”, antes de autodeterminação limitada, a “não sujeição”, antes da liberdade concedida para fim específico.<sup>17</sup>

Portanto, autonomia universitária é a capacidade institucional de criar um ordenamento jurídico próprio ou de ser legislado especificamente de acordo com suas especialidades funcionais, visando uma atuação normativa peculiar dentro de limites estabelecidos pelo direito comum a fim de que se atinja uma configuração funcional, que permita a estes entes jurídicos a possibilidade de autodeterminarem para um exercício eficiente de suas responsabilidades.

### 2.3. A Constituição Federal de 1988 e a tutela da educação superior

A grande marca trazida pela Constituição da República Federativa de 1988, no que tange à educação superior é a garantia da autonomia universitária e o reconhecimento de suas especificidades, que as coloca em um patamar funcional distinto dos demais órgãos que compõem a administração pública direta e indireta. Isto porque a Constituição Federal, ao entronizar no sistema jurídico nacional o postulado da autonomia universitária, fixou não somente a especificidade da instituição, como também o caráter peculiar de suas relações com o Estado,<sup>18</sup> dotando-a de capacidade legislativa para dirigir e definir seus

<sup>17</sup> GIANNINI, Massimo Severo. Teoria generale e diritto pubblico. Enciclopedia del Diritto, 1959 apud RANIERI, Nina. Op. cit., p. 14.

<sup>18</sup> RANIERI, Nina. Op. cit., p. 137.

rumos próprios.<sup>19</sup> A Constituição Federal de 1988, no entanto, não valorizou de forma detalhada os traços característicos dos entes autônomos, não havendo uma sistematização legal profícua o suficiente para delimitar todas as dimensões jurídicas de seu artigo 207.

#### 2.3.1. Natureza jurídica do artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil: aplicabilidade, eficácia e lacunas

A Constituição é um conjunto sistemático de preceitos normativos, selada por sua organicidade intrínseca, cuja atividade de exegese deve esbarrar, em primeiro momento, nos valores objetivos que a Constituição atualiza dentro do processo histórico-cultural, a fim de que plenamente possa arrancar de suas normas seu espírito fundamental. Essa percepção, porém, das determinações volitivas essenciais às normas constitucionais dificilmente é captada quando estas são tomadas isoladamente.

Temos, por isso, além das normas constitucionais, os conteúdos normativos principiológicos, que dão efetividade ao ordenamento constitucional. Logo, uma interpretação eficiente cuida de dar operacionalidade ao comando normativo, não visto de forma estanque e inoperante, mas perscrutando-lhe a natureza, seu objeto e importância perante para a ordem constitucional. Isto porque, o elevado teor metajurídico do artigo 207 da Constituição Federal se apresenta como um óbice à concretização dos escopos nele contidos.

As normas constitucionais devem ser interpretadas segundo não só o que explicitamente postulam, mas também de acordo com o que implicitamente encerram,<sup>20</sup> pois já possuem, de imediato, conteúdo de

<sup>19</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Universidades oficiais - natureza - regime e estrutura. In: *O direito na década de 80*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 41-43, *passim*, apresenta a sugestão de que a denominação apropriada seria corporação pública, de acordo com seu regime jurídico especial e natureza de direito público peculiar. Para ele, devido ao tipo específico de atividade desenvolvida pelos entes universitários a ampla autonomia não somente representa uma necessidade, como contempla a valorização da própria essência universitária.

<sup>20</sup> BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. v. 1. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 349.

eficácia. Interpretar a lei é conhecer todos os atributos que condicionam sua eficácia, a fim de dar a ela vida, efetividade prática.

Para perscrutarmos a natureza jurídica do artigo 207 é necessário evidenciarmos suas potencialidades normativas no que tange à sua auto-aplicabilidade ou não. A norma do artigo 207 possui sim caráter auto-aplicável, de eficácia plena e imediata, o que vale dizer que, desde sua edição, vinculou a ação do judiciário e demais instâncias do poder. O direito que lhe é conferido é pleno e imediatamente fruível, pois clara e perfeita é a adequação dos preceitos nele contidos ao maior atributo qualificador das universidades, a autonomia. Quando isto ocorre, ou seja, quando a norma evidencia um caráter intimamente ligado ao bem que ela tutela é como se presumíssemos sua auto-aplicação. Desta forma, a autonomia é uma qualidade imanente às instituições de educação superior e revela sua essência fundamental, cultua suas potencialidades intrínsecas e por isso tem efetividade inata. Este artigo evidencia em sua natureza uma norma coercitiva<sup>21</sup> ao positivar conduta certa e determinada. Os verbos utilizados no imperativo no enunciado normativo atestam a idéia de que trata de um conteúdo cabal, para não dizer, óbvio.

Contudo, não seria viável a este artigo uma regulamentação externa a fim de dar-lhe verdadeira efetividade. Primeiramente, o artigo 207 não faz referência a nenhuma necessidade de lei regulamentadora, fato que, nos leva a concluir pela desnecessidade de regulamentação. Em segundo lugar, uma interpretação sistêmica dos preceitos constitucionais nos faz concluir que, mesmo quando não há norma regulamentadora, independente da menção normativa, se esta não inviabiliza o exercício do direito este será auto-aplicável, devendo ter implementação imediata dentro dos limites impostos pelo próprio ordenamento constitucional. O que o artigo 207 garante é a capacidade de as Universidades organizarem-se e autogerirem independente de previsão legal. Isto porque, não se trata de um direito contemplado pela bondade ou lucidez dos legisladores, mas de uma prerrogativa das universidades, própria de sua natureza. É como se o espírito de seu enunciado bastasse em si.

<sup>21</sup> SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982. p. 60: "Normas coercitivas são as que impõem uma ação ou abstenção independentemente da vontade das partes, classificando-se, por isso, em normas preceptivas e em normas proibitivas."

O artigo 207 é de mera aplicação, aquela que não deixa interstício entre o seu desígnio e o desencadeamento dos efeitos a que dá azo; aquela onde não se tencionam a predisposição para atuar e a efetiva concreção.

Estamos diante de uma realidade normativa inelástica, insusceptível de modelagem por outro cinzel que não o do próprio constituinte. Daí, a sua absoluta alergia e repúdio a eventuais atentados da lei infraconstitucional, quanto àquele núcleo mandamental compacto.<sup>22</sup>

Entretanto, esta espécie de norma constitucional admite uma regulamentação ancilar, de caráter instrumental, objetivando a maior funcionalidade e operacionalidade da norma. Isto, apenas, para que se crie e estabeleça os verdadeiros processos a efetivar sua aplicação ampla. A norma de regulamentação instrumental, portanto, deve abordar detalhadamente as características de um modelo jurídico de regime especial com uma legislação capaz de esmiuçar as questões que emperram a autonomia das universidades. Jamais para dimensionar conceitos, sentidos ou alcance da autonomia universitária, mas para tornar minucioso e operacional os diversos conteúdos encarnados e que agasalham, neste caso, um único artigo.<sup>23</sup> As normas preceptivas, ao contrário, em razão de sua concretude, independem de qualquer integração legislativa. Estamos diante de um modelo normativo cogente, inserido em comando constitucional, que impõe comportamento certo.

<sup>22</sup> BASTOS, Celso; BRITO, Ayres de. *Interpretação e aplicabilidade das normas constitucionais*. 1982 apud RANIERI, Nina. Op. cit., p. 107.

<sup>23</sup> O Decreto n.º 29.598, de 2 de fevereiro de 1989, baixado pelo governador de São Paulo, viabilizou, por meio de seu artigo 2º, as liberações mensais de recursos do tesouro paulista da arrecadação do ICMS, garantindo certa autonomia financeira das universidades do Estado. Essa iniciativa é um exemplo claro a favor da efetivação dos contextos normativos constitucionais, pois, embora tal garantia efetive a norma constitucional, mesmo sem tal repasse, o Estado seria obrigado a subsidiar o financiamento das universidades.

### 2.3.2. As facetas constitucionais da autonomia universitária

#### A) Autonomia didática

O vocábulo “didática” designa, etimologicamente, o conjunto de técnicas utilizadas para dirigir e orientar a aprendizagem por meio da definição de instrumentos pedagógicos eficientes à consecução dos escopos educacionais.

A autonomia didática é exercida pela capacidade própria das universidades de direcionarem seu ensino de acordo com um modelo pedagógico escolhido. Esta capacidade legitima a competência das universidades para definir a relevância do conhecimento a ser transmitido. Mais uma vez ressaltamos que, a autonomia didática inclui-se nos termos, ainda mais essenciais da autonomia institucional, visto que também confere à universidade a potencialidade de dirigir-se por si mesm, de acordo com os interesses pedagógicos locais e específicos.<sup>24</sup>

No entanto, a situação vivida atualmente pelas universidades brasileiras evidencia certo controle por parte do governo por meio de alguns atos, que tolhem a liberdade acadêmica e didática das universidades. O estabelecimento de padrões curriculares profissionais a serem seguidos, a autorização e reconhecimento de novos cursos pelos órgãos governamentais resulta em exemplos de significativa interferência do poder público nas atividades de especificidade didática do corpo

<sup>24</sup> RANIERI, Nina. Op. cit., p. 117: “Decorre logicamente deste pressuposto a capacidade de organizar o ensino, a pesquisa e as atividades de extensão, o que envolve: a) a criação, a modificação e a extinção de cursos (graduação, pós-graduação, extensão universitária); b) definição de currículos e a organização dos mesmos, sem quaisquer restrições de natureza filosófica, política ou ideológica, observadas as normas diretivo-basilares que informam a matéria; c) o estabelecimento de critérios e normas de seleção e admissão de estudantes, inclusive no que concerne a regimes de transferências e adaptação; d) a determinação de oferta de vagas em seus cursos; e) o estabelecimento de critérios e normas para avaliação do desempenho dos estudantes; f) outorga de títulos correspondentes aos graus de qualificação acadêmica; g) a possibilidade de experimentar novos currículos e fazer experiências pedagógicas (esta garantida pelo inciso III do artigo 206 da CF) etc.

universitário. O objetivo da autonomia didática é adequar a pedagogia de educar às especificidades de cada contexto universitário. Quem melhor do que o próprio corpo universitário para realizar tal tarefa? Interferências tolas do poder público levam, quase sempre, a perda de autonomia e conseqüente desvio da função de educar. Portanto, a interferência governamental somente é admissível e justifica-se, quando evidente é o uso inadequado desta liberdade didática, incompatível com os interesses para o qual ela foi concedida.<sup>25</sup>

#### B) Autonomia científica

A autonomia científica tem como característica central propor no contexto acadêmico, a liberdade de conhecer,<sup>26</sup> a busca pelos fundamentos da verdade, perscrutando a natureza e essência das coisas.

A autonomia científica possui como atributo qualificador essencial a livre disponibilidade de espírito no ato de perscrutar a escuridão temporária dos problemas e com a árdua labuta de pesquisador provê-los com a luminosidade do conhecimento da verdade. A pesquisa também detém uma faceta de grandiosa importância social, isto porque, ela se apresenta como um instrumento eficaz de garantia da soberania pela contenção do domínio tecnológico e científico.

Sob o enfoque acadêmico, a autonomia científica guarda implicações diretas na formação estudantil ampla e bem fundada, na difusão e construção de perspectivas críticas sobre a valoração da realidade. A ciência, portanto, promove às universidades o alargamento

<sup>25</sup> Os tribunais regionais federais têm emitido decisões sobre a matéria, umas favoráveis, outras instrumentos de ameaça à integridade didática das academias. Dentre as que não exorbitam a previsão do artigo 207 podemos citar a decisão (TRF, Pará, Região 1, Turma 1, MAS, nº 0113809/90 de 1991, que permite a celebração de convênio para a realização de estágio curricular em instituição diversa daquela onde o aluno está realizando seu curso. Percebe-se que, por se tratar de matéria qualificadora das atribuições essenciais à natureza universitária, é conveniente e oportuno que as universidades sejam o ente mais legítimo a discutir tais matérias. Outra decisão (TRF, Maranhão, Região 01; turma 02, REO nº 0103 de 1990) do tribunal regional do Maranhão revela uma postura exorbitante à autonomia didática, a negativa de inscrição em disciplinas, sob a escusa indemonstrada de inexistência de vagas.

<sup>26</sup> O artigo 206, II da Constituição da República Federativa do Brasil esclarece: “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber”.

das fronteiras do novo e cultuam a dimensão do universal, tão fundamental à formação plena do indivíduo.

Desta forma, a autonomia científica visa obter um melhor progresso da ciência, que tem como pressuposto marcante a livre disponibilidade do espírito. Ela também garante um resguardo aos interesses públicos, voltados para o desenvolvimento do sistema produtivo, nacional e regional.

A autonomia científica, tal como reconhecida na Constituição, em face das necessidades do país, é garantia do desenvolvimento científico e tecnológico da Nação, além de ser pressuposto indispensável da universidade autêntica.

No caso particular das universidades públicas, é o elemento que as distingue e especializa em comparação com os demais órgãos do serviço público, em virtude da liberdade e da iniciativa de ação quanto a determinação da pesquisa em áreas relevantes. Nisso diferencia-se do burocrativismo que entrava a administração geral.<sup>27</sup>

### C) Autonomia administrativa

Todo o espírito funcional das universidades públicas pressupõe a existência de um plano geral de ação, no qual estejam determinadas os meios e formas de se atingir as finalidades precípuas que dão genuinidade institucional ao ensino superior.

A autonomia administrativa é, portanto, instrumento, decorrência e condição para a operacionalização das demais autonomias constitucionais. Consiste na legitimidade de elaborar um direito específico que atenda às exigências e especificidades institucionais do ensino. Desde que elaboradas, segundo os preceitos legítimos do processo legislativo, as normas universitárias integram a ordem jurídica como preceitos de valor idêntico ao da lei formal. Por conseguinte, há uma prevalência destas normas de conteúdo específico interno perante normas exógenas, exatamente por seu interesse peculiar e específico. A

<sup>27</sup> RANIERI, Nina, Obra citada, Pág 123.

universidade é, por isso, uma entidade normativa,<sup>28</sup> que produz direito próprio e dele alimenta suas essências funcionais e objetivos máximos.

Em outras palavras, a legislação universitária, no âmbito de sua competência, afasta a incidência de normas gerais, que não tenham a natureza diretivo-basilar, quando invadam sua esfera de incidência (não seria tolerável, aceitar que assembleias legislativas estaduais promulgassem leis que dispusessem sobre a forma de realização de concursos docentes, ou sobre a forma e a constituição de órgãos internos, nas universidades estaduais públicas).<sup>29</sup>

É certo que o maior problema enfrentado hoje pelas universidades, no que se refere à gestão administrativa, é a dificuldade em se estabelecer os reais valores e critérios de um modelo jurídico especial aprazível a estes centros do saber.

### D) Autonomia de gestão financeira e patrimonial

A autonomia de gestão financeira e patrimonial consiste na capacidade universitária de gerenciar os recursos postos à sua disposição pelo aparelho estatal. Sua função é permitir uma verdadeira adequação desses recursos às necessidades da universidade.

Para as universidades estatais, cuidando-se de recursos e bens públicos, o ato de gerir tem alcance mais específico, estando a significar alocação e disposição de recursos com garantia de utilização criteriosa e destinação certa em face da finalidade pública que orienta a existência da própria instituição.

Trata-se, em outras palavras, de gestão vinculada que, no âmbito do peculiar interesse da universidade, é exercida de

<sup>28</sup> REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. São Paulo: Saraiva. 2001. p. 234, esclarece: "Assim como o Estado é a pessoa jurídica geral, à qual se refere logicamente a totalidade do sistema normativo, as pessoas jurídicas menores são conjuntos normativos referidos a sujeitos particulares. Trata-se, pois, de entidades normativas como centros de imputação de distintos conjuntos de normas."

<sup>29</sup> RANIERI, Nina. Op. cit., p. 125.

forma autônoma, o que permite certa discricionariedade quanto aos meios de execução.

Pode-se, pois afirmar a existência, no plano financeiro e patrimonial, de atuação que é a um tempo vinculada e discricionária, residindo nesta dupla característica outra dimensão que distingue as universidades dos demais órgãos prestadores de serviço público.<sup>30</sup>

O repasse de verbas por parte do Estado jamais pode ser entendido como um favor do Estado, a dependência financeira nestes termos é decorrência lógica da delegação constitucional.<sup>31</sup>

Em face de seu caráter instrumental, a autonomia de gestão exige responsabilidade, o que supõe o processamento interno de demandas e estabelecimento de prioridades por meio de planos de desenvolvimento institucional. Entretanto, a inexistência de orçamentos globais promove a destruição da eficiência administrativa e instaura um processo de burocratização e perda da funcionalidade das estruturas organizacionais universitárias. De fato, atualmente, o limite legal de auto-gestão financeira é exercido pelas normas gerais de direito financeiro (artigos 169 e 175 da Constituição Federal) e pelo direito administrativo, bem como pelos princípios da moralidade pública. Nesse sentido, a universidade até que possui certa discricionariedade na administração de seus recursos, o que deve ser revisto imediatamente é o *quantum* desse repasse, que hoje, é alocado em sua grande parte com pensionistas e pessoal.

## 2.4. Os modelos de gestão das universidades públicas brasileiras

### 2.4.1. O atual modelo de gestão, seus problemas e soluções

É prudente enfatizarmos nesta abordagem que, a organização administrativa das universidades públicas é instituída por meio de

<sup>30</sup> RANIERI, Nina. Op. cit., p. 130.

<sup>31</sup> O artigo 205 da CF/88 estabelece que: "A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho."

estatutos legais, o que quer dizer, que este aparato jurídico representa o ato por meio do qual se confere legitimidade e existência para o mundo jurídico de uma universidade.<sup>32</sup> Trata-se do ato legal instituidor dos limites jurídicos, que tolhe, em determinados casos, a autonomia universitária. Isto porque não há no momento da criação, uma legislação específica para regular a situação peculiar que vive as universidades. Sendo assim, as normas que limitam a autonomia universitária são aquelas mesmas criadas para a administração pública central e que não atendem às exigências especiais do sistema educacional superior público.

Um sistema educacional eficiente é, por conseguinte, algo mais que a mera criação de órgãos para o exercício das funções de ensino, com os naturais implementos materiais e humanos, indispensáveis para a consecução dos objetivos pedagógicos. No conceito de sistema educacional, portanto, deve-se incluir também um poder de emanção de normas capaz de facilitar o gerenciamento eficaz do que lhes é próprio. Estas normas internas cobrem o vazio deixado pela legislação genérica federal, que tem, tão somente, o escopo de orientar os princípios acadêmicos no sentido de propor um rumo definido para a educação superior nacional. No entanto, um modelo jurídico de gestão ideal para as universidades brasileiras nos remete ao questionamento seguinte: Com que objetivos as universidades públicas são mantidas e criadas?

Para o desempenho eficiente de seu programa funcional, a universidade deve dispor de uma estrutura organizacional flexível e ao mesmo tempo responsável, que, sem prejuízo das linhas mestras compatíveis com os princípios da administração pública possa facultar-lhes um nível de planificação e de produtividade adequado a seus deveres fundamentais.

<sup>32</sup> REALE, Miguel. *Questões de direito*. São Paulo: 1981. p. 94, esclarece historicamente a respeito da organização administrativa e jurídica das universidades: "Não obstante esta última ressalva, o reconhecimento, o que quer o ato que confere legitimidade e existência legal plena à universidade, ficou, desde o início, reservado à União, consoante taxativa disposição do artigo 7º do Decreto 19.851 de 11 de Abril de 1931: *A organização administrativa e didática de qualquer universidade será instituída em estatutos, aprovados pelo Ministro da Educação e Saúde pública e que só poderão ser modificados por proposta do conselho universitário ao mesmo ministro, devendo ser ouvido o Conselho Nacional de Educação.*"

No plano estrutural, a universidade exerce atividades-meio e atividades-fim. O exercício destas últimas (que representam a essência da função universitária) não poderá ser alcançado em termos eficientes, se a prática daquelas, ou seja, as de administração geral ou especial, estiver divorciada, em sua dinâmica de execução, dos objetivos finais da atividade educacional ou cultural.

Quando, portanto, nos defrontamos com a opção pela forma jurídica mais aconselhável<sup>33</sup>, o que, em verdade, nos incumbe determinar é o modelo institucional mais apropriado à plena eficiência do princípio da autonomia universitária que, como assinalado, é o processo ou meio de ação que visa à plena consecução de seus fins.<sup>34</sup>

Dois são os modelos atuais de administração universitária: autarquia e fundação. A autarquia

é o serviço autônomo, criado em lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprio, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada (N.A. Do mesmo modo, o Decreto-lei n.º 200, de 1967).<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Um modelo jurídico de gestão universitária, aparentemente adequado à natureza institucional das universidades, apesar do pouco detalhamento doutrinário, foi trazido pela Lei n.º 5540 de 1968, em seu artigo 4.º: “As universidades e estabelecimentos de ensino superior isolado, quando oficiais, constituir-se-ão em autarquia de regime especial e fundação de direito público.”

<sup>34</sup> TÁCITO, Caio. Op. cit., p. 2003.

<sup>35</sup> RANIERI, Nina. Op. cit., p. 27. Autarquia, para a autora, significa afirmação de limitada independência consentida por um ordenamento jurídico, ao qual, no excedente, se subordina. As manifestações desse sujeito auxiliar do Estado, portanto, serão autônomas no que tange à regulamentação de seus interesses próprios, devendo, contudo, estar harmonizadas, coordenadas, e mesmo subordinadas, aos interesses do Estado.

Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>36</sup> critica o conceito trazido pelo decreto, pois nele não há menção de que as autarquias são pessoas jurídicas de direito público, o que lhes garante assumir atividades de interesse coletivo. Para ele, “as autarquias são pessoas jurídicas de direito público de capacidade exclusivamente administrativa”, que auxilia o Estado na execução de suas tarefas essenciais, o que não necessariamente vem acompanhado da capacidade de autonormação.<sup>37</sup> Por este motivo, embora gozem de uma dada liberdade administrativa, tendo em vista que são entes descentralizados da administração central, as autarquias não conseguem conquistar a autonomia tão almejada, pois não se regulam por uma legislação própria, gozam de liberdade nos limites da lei que as criou. Esta legislação não necessita coincidir com uma capacidade de autonormação, mas no caso específico das universidades públicas, quando autarquias ou fundações, requerem ao menos a construção de uma legislação especial e direcionada.

Trata-se de um problema da velha e arcaica gestão público-estatal brasileira, cuja hierarquização e verticalização administrativa impedem o fortalecimento, nos entes estatais descentralizados, de uma cultura organizacional autônoma, capaz de, por si mesma, atingir resultados eficientes. Essa gestão tem por base uma falsa liberdade administrativa, que não garante à administração descentralizada um estímulo ao desenvolvimento autônomo. O controle externo da administração central<sup>38</sup> deve realizar-se sobre os resultados e não sobre os métodos, sob pena de haver uma atrofia administrativa, que impede,

<sup>36</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Elementos de direito administrativo*. São Paulo: RT, 1980. p. 139.

<sup>37</sup> BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1974. p. 190: “O ente autárquico, administrativo, consiste em pessoa jurídica com capacidade jurídica específica de direito público, em matéria executiva ou administrativa *stricto sensu*, já o ente autônomo desfruta de capacidade normativa específica de direito público, para ordenar ele próprio determinadas matérias, em caráter exclusivo, e, de prover, ‘livremente’, os seus órgãos governamentais.”

<sup>38</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Elementos...* Op. cit., p. 142: “São objetivos deste controle ou supervisão assegurar o cumprimento dos objetivos fixados em seu ato de criação; harmonizar sua atuação com a política e programação do governo no correspondente setor de atividade, zelar pela obtenção de eficiência administrativa e pelo asseguramento de sua autonomia administrativa, operacional e financeira.”

inclusive, a concretização das finalidades públicas, motivo pelo qual esses entes foram criados.

Hely Lopes Meirelles conceitua as autarquias como:

Entes administrativos autônomos, criados por lei específica, com personalidade jurídica de Direito Público interno, patrimônio próprio e atribuições estatais específicas. São entes autônomos, mas não são autonomias. Inconfundível é autonomia com autarquia: aquela legisla para si; esta administra-se a si própria, segundo as leis da entidade que a criou.<sup>39</sup>

É importante destacarmos que, não há subordinação hierárquica entre a autarquia e os entes estatais que a ela se vinculam. O que há é um controle legal finalístico, que tem por base a eficiência de gestão. Entretanto, o que se observa nas universidades autárquicas é que esse controle tem se tornado exasperado, impedindo a conquista de suas finalidades sociais.<sup>40</sup>

Já as fundações são caracterizadas como:

Entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de Direito Público, com autonomia administrativa, patrimônio gerido pelos respectivos órgãos de direção e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.<sup>41</sup>

Na verdade, o que ocorreu no direito brasileiro foi que inúmeras pessoas jurídicas foram criadas e designadas como fundações, não

<sup>39</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. p. 319.

<sup>40</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Idem*, p. 327: "O inegável é que a autonomia administrativa da autarquia é um direito subjetivo público, oponível ao próprio Estado quando o infrinja. Diante disto, o controle autárquico só é admissível nos estritos limites e para os fins que a lei o estabelecer."

<sup>41</sup> Decreto-lei n.º. 200, de 1967.

havendo uma precisa caracterização de seu regime jurídico: se público ou privado. No entanto, não restam dúvidas de que seu regime jurídico, no caso das fundações públicas, é de direito público, exatamente por possuírem atribuições nitidamente públicas e por exercerem um papel de órgãos descentralizados da administração central. Além disso, as fundações públicas foram colocadas em paralelismo com a administração direta e as autarquias, no que tange às normas de licitação e contratos administrativos, assim como o tratamento dado aos servidores públicos não se encaixam nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o que poderia indicar um regime jurídico privado.

Quanto à natureza das fundações públicas, o que se nota é que elas são pura e simplesmente idênticas estruturalmente às autarquias.<sup>42</sup> O que as diferencia é que as fundações têm como substrato básico não uma associação de pessoas, mas um patrimônio personalizado. Nesse sentido, as fundações universitárias, pela preocupação patrimonial que lhe dá origem destacam-se na autonomia financeira.

Vale ressaltar nesta distinção que, em princípio, as fundações dispõem proporcionalmente de maior disponibilidade de recursos financeiros – maior flexibilidade financeira, patrimonial e orçamentária – apesar de as autarquias desempenharem com maior esforço, produtividade e carga de trabalho as atividades acadêmicas.

Sendo assim, a gestão institucional eficaz<sup>43</sup> das universidades é uma exigência cada vez maior, imposta pelos obstáculos criados pelo

<sup>42</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. cit.*, p. 329: "Não entendemos como uma entidade (fundação) possa ser espécie de outra (autarquia) sem se confundirem nos seus conceitos. Todavia, a prevalecer a orientação jurisprudencial, aplicam-se às fundações de direito público todas as normas, direitos e restrições pertinentes às autarquias."

<sup>43</sup> CARVALHO E SILVA, Luiz Eduardo Potsch de. *Propostas para um terceiro milênio. Monografia: A universidade no terceiro milênio; desafios, missão histórica e novos paradigmas numa perspectiva planetária, Prêmio Fundação Universitária José Bonifácio*. Rio de Janeiro: UFRJ, Coleção memória. 1991. p. 52: "O aprofundamento da dicotomia entre racionalidade organizacional e comportamento empreendedor vivo passou a gerar as mais amplas crises neste final de século, todas enfatizando a necessidade de realizar novas experiências que permitam resgatar, no contexto das estruturas/racionalidade burocrática, o sentido da vida/emoção/motivação intrínseca/vontade de potência/ comportamento empreendedor inerentes aos diversos indivíduos humanos. Daí, a emergência de diversas experiências contemporâneas, conforme discutimos, voltadas para encontrar novos padrões de articulação entre indivíduos/organização: glanost/Perestroika(URSS); autogestão (Iugoslávia); co-gestão

excessivo controle estatal e pela necessidade de responder à escassez de recursos e aos desafios da contemporaneidade no sentido de uma gestão profissional e eficiente da universidade.

Ainda não houve, por parte da administração pública federal, o interesse profícuo em distinguir as autarquias comuns das de regime especial, procurando delinear um modelo jurídico de gestão específico e eficiente para as universidades. Isso somente tem ocorrido quando leis especiais facultam a certos estabelecimentos um grau mais intenso de autonomia. Não houve, portanto, um detalhamento das características fundamentais do regime de autarquia especial em confronto com o regime autárquico geral,<sup>44</sup> reforçando o status peculiar das universidades públicas. Este representa um óbice evidente a ser superado para a dinamização dos processos que elevam a autonomia universitária como o fundamento da vida acadêmica.

Cabe ressaltar, neste momento, a inadequação jurídica dos modelos de gestão universitária, criados para atender exigências outras da administração pública, sem tomar por base as especialidades e peculiaridades que envolvem a administração universitária. Isto porque, estas instituições exigem trato especial quanto ao modo dinâmico e flexível de que necessitam para o desempenho otimizado de suas atividades elementares. Portanto, a estrutura gerencial das Universidades Públicas se enfraquece mediante regras genéricas correlatas à administração indireta, induzindo-a a um convencionalismo formal que

---

empresarial (Suécia); CCQ – círculos de controle de qualidade (Japão); modelos participativos de qualidade total (EUA); comissões operárias de fábrica (leste europeu); programas de desenvolvimento da capacidade empreendedora (interna/externa às organizações); franchising (substituição de estruturas burocráticas verticais por associações com empreendedores autônomos); cooperativas; cursos empresariais de negociação/mobilização”.

<sup>44</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Elementos...* Op. cit., p. 148: “No passado fazia-se referência a autarquias especiais ou sob regime especial, para referir-se às universidades, querendo significar, com tal rotulação, que desfrutavam de um teor de independência administrativa, em relação aos poderes controladores exercidos pelos órgãos da Administração direta, mais acentuado que o da generalidade dos sujeitos autárquicos. Isto como decorrência tanto da legislação de ensino, em nome da liberdade de pensamento e orientação pedagógica, quanto da circunstância de que seus dirigentes máximos são escolhidos mediante processo prestigiador da comunidade universitária com mandatos a prazo certo, excluindo-se ou minimizando-se interferências externas ao meio universitário.”

tolhe o processo de tomada de decisões e subtrai da comunidade acadêmica a motivação para o cumprimento crítico-constructivo e responsável de suas tarefas.

Na verdade, as Universidades se encontram em um patamar funcional e jurídico distinto dos demais entes que compõem a administração pública direta e indireta<sup>45</sup> e é por este motivo que elas devem ser atendidas em suas peculiaridades de gerenciamento com a reestruturação de um modelo mais dinâmico e flexível.

No Brasil as descentralizações autárquicas, por terem regime jurídico equivalente ao da administração geral, tornaram-se cópias de carbono, em versão miniatural, do corpo orgânico do Estado em sua feição administrativa, e que, em razão do controle a que estão submetidas, a liberdade administrativa, presumida em tal instituto, ficou reduzida a quase nada.<sup>46</sup>

Neste atual estágio de desenvolvimento nacional, torna-se mister conchamar a um novo modelo jurídico, *tercium generus*, de gestão para as universidades públicas, que atente à suas peculiaridades funcionais. A autonomia universitária representa, para as universidades, um reforço à sua natureza e realidade jurídica<sup>47</sup> específica.

Deste modo, a administração pública, centralizada, descentralizada ou autônoma, deve sempre trabalhar com conceitos bem elaborados e definidos, inclusive para a determinação das pessoas

---

<sup>45</sup> TÁCITO, Caio. Op. cit., p. 2010. “Na gestão universitária, o administrador, não obstante a permanência do princípio da autonomia, sofre fortes limitações decorrentes da política geral da administração, seja pelo planejamento econômico-financeiro –no que toca à disponibilidade real de recursos orçamentários– seja pelos critérios de administração de pessoal, ainda que o regime do magistério superior atenda, ou deva atender a legislação própria”.

<sup>46</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *O direito...* Op. cit., p. 21.

<sup>47</sup> MAYER apud RANIERI, Nina, Op. cit., p. 30: “A lei confere ao ente administrativo o direito de autonomia a fim de o instrumentalizar à gestão de suas necessidades administrativas próprias. Nessa condição, passa a formular, em nome próprio, dentro de circunscrição territorial delimitada, regras gerais obrigatórias e preceitos de direito consubstanciados em ‘estatutos’, que normatizam, exclusivamente, os assuntos de peculiar interesse da entidade local.”

jurídicas públicas. Os modelos organizacionais devem buscar o equilíbrio entre o dinamismo gerencial, a operacionalidade, eficiência de gestão e o interesse público indisponível no exercício das atividades.

### 3. Conclusão

Com o estudo pormenorizado dos aspectos que interferem no exercício ordeiro da autonomia universitária, o que se depreende do conjunto de políticas públicas relacionadas ao ensino superior no Brasil é que o exercício efetivo da autonomia das instituições de ensino superior é algo que depende não só da legislação e dos aspectos propriamente formais, mas de todo um conjunto de aspectos relacionados, envolvendo história, cultura interna, estrutura organizacional e o contexto sócio-econômico mais abrangente no qual se localiza, algo que precisa ser examinado conjuntamente. Portanto, é da pluralidade de fenômenos interferentes que resulta a ineficiência do instituto constitucional da autonomia universitária.

A educação superior, na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, adquiriu aspectos relevantes, sendo elevada a preceito fundamental de serviço público e essencial à construção social, cultural, política e moral de uma nação. Isto porque dela depende o aperfeiçoamento da pessoa humana, o preparo para a cidadania e a qualificação profissional para o mercado de trabalho. Deste modo, a formação histórica das responsabilidades público-estatais leva-nos a concluir que a educação se apresenta como um dos deveres principais do Estado e como direito e garantia fundamental individual do homem, em face do princípio da dignidade da pessoa humana.

Neste contexto, a autonomia universitária é considerada um elemento vital para a educação superior pública, visto que é responsável por alimentar a eficiência administrativa das universidades. Sem autonomia as universidades não possuem condições de exercerem suas funções plenamente. Desta forma, a autonomia é uma qualidade imanente às instituições de educação superior e revela a essência fundamental das universidades, cultua suas potencialidades intrínsecas, e por isso tem efetividade inata.

Por meio do percurso histórico do instituto da autonomia universitária pode-se observar que, em suas raízes históricas, ela se

fundamenta na capacidade de direção própria do organismo, visto que sua especificidade administrativa requer uma administração local. Outra importante conclusão alcançada diz respeito à soberania e autonomia. Isto porque, a autonomia se apresenta limitada a um espaço físico dado, correspondente a uma circunscrição jurisdicional, na qual o direito aplicável, embora, auto-determinado ou determinado especificamente não extrapola o direito comum vigente, nem o poder que lhe promove existência. Um conceito pleno de autonomia universitária passa pelos caracteres de especificidade local, poder derivado funcional, capacidade de direção própria e pela legitimidade interna de criar certos direitos.

Quanto à autonomia constitucional, trazida pelo artigo 207 da Constituição Federal, é importante destacarmos que a natureza jurídica de tal artigo é auto-aplicável. Isto porque a autonomia compõe a essência, o espírito vital, a atribuição característica imanente do conceito de universidade e, por isso, naturalmente encontra-se encarnada nas universidades. No entanto, há a necessidade de uma regulamentação infraconstitucional da autonomia universitária, visando apenas propor executividade, operacionalização ao instituto. Ou seja, a regulamentação deve apenas criar os instrumentos à efetivação da autonomia, sem delimitar seu alcance ou sentido, construído pela norma superior.

Quanto aos atuais modelos de gestão restou provada a inadequação dos modelos de autarquia e fundação à natureza jurídica peculiar das instituições públicas de ensino superior. São modelos rígidos, que não se adaptam à necessidade institucional de autonomia gerencial. Assim, há uma extrema necessidade em se trabalhar criteriosamente um modelo jurídico especial de cunho específico para as universidades, capaz de tornar operacional, responsável e flexível a administração acadêmica. Este modelo deverá ser específico para a administração universitária, visto que as normas correlatas à administração pública direta e indireta não reservam à universidade a possibilidade concreta de exercer suas atividades. A estrutura gerencial das Universidades Públicas se enfraquece mediante regras genéricas e vinculadas à administração central ou mesmo à administração descentralizada, induzindo-a a um convencionalismo formal que tolhe o processo de tomada de decisões e subtrai da comunidade acadêmica a motivação para o cumprimento crítico-constructivo e responsável de suas tarefas. O atual modelo jurídico de gestão universitária, portanto,

representa um afronta direta à legitimidade constitucional do art. 207 da Constituição da República Federativa do Brasil, comprometendo principalmente a autonomia administrativa.

Na verdade, as universidades públicas brasileiras passam por um problema estrutural-administrativo inerente ao próprio modelo de gestão estatal, que inviabiliza a auto-regulamentação social, tudo querendo controlar. E mais, trata-se da falência do modelo intervencionista estatal, que, hipertrofiado, encontra-se numa crise de legalidade e eficiência, pois não consegue atender às suas responsabilidades mínimas. Nesse sentido, é elementar a concessão de liberdade com responsabilidade administrativa, a fim de que determinados setores do Estado possam, por meio de autonomia de gestão, atingir suas finalidades. De nada adianta a criação de universidades por meio de estatutos legais específicos, se sua administração continua vinculada a um controle legal exercido por normas relacionadas à administração autárquica ou fundacional. Pode parecer um contra-senso, mas o interesse público não é atingido unicamente por meio de um controle hierárquico, vertical e centralizado do Estado. A indisponibilidade do interesse público não se mede pela tutela administrativa e legal, exercida diretamente pelo estado. Em certas situações ele pode ser atingido por uma descentralização administrativa responsável, que ofereça verdadeiramente liberdade de gestão. É necessário atingirmos um equilíbrio entre o público e o privado a fim de permitirmos a conquista do desenvolvimento social.

Deste modo, concluímos pela necessidade de haver uma descentralização administrativa, até mesmo dentro dos contextos universitários, promovendo uma gestão horizontalizada e não verticalizada, com a garantia de autonomia das faculdades e dos centros. Esta descentralização administrativa, com o aumento das atribuições privativas de faculdades e centros, levará a um processo de desburocratização e agilidade na tomada de decisões. Outro fator a se destacar é a necessidade de que a gestão universitária seja pautada na democracia interna. Isto somente pode ser conquistado pela gestão participativa dos conselhos, que devem ser compostos com representatividade plena, ou seja, com todos os setores interessados na sociedade organizada em uma gestão eficiente da universidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino. Anteprojeto de Lei Orgânica: proposta. *Da autonomia universitária*. ANDIFES, 1996.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Natureza e regime jurídico das autarquias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.
- \_\_\_\_\_. *Universidades oficiais - natureza - regime e estrutura*. In: *O direito na década de 80*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.
- \_\_\_\_\_. *Elementos de direito administrativo*. São Paulo: RT, 1980.
- BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1974.
- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. v. 1. São Paulo: Saraiva, 1988.
- BITTAR, Eduardo C. B. *Direito e ensino jurídico, legislação educacional*. São Paulo: Atlas, 2001.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal. Pará, Região 1, Turma 1, MAS nº 01113809/90, de 1991.
- \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal. Maranhão, Região 1, Turma 2, REO nº 0103 de 1990.
- CARVALHO, Olavo de. *Crise da universidade ou eclipse da consciência?* Disponível em: <<http://www.olavodecarvalho.org.br>>. Acesso em: 8 out. 2004.

FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 25. ed. São Paulo : Malheiros Editores, 2000.

OLIVEIRA, Óton Anselmo de. *Correio Brasiliense*. 30 out. 2000.

CARVALHO E SILVA, Luiz Eduardo Potsch de. Propostas para o terceiro milênio. Prêmio Fundação Universitária José Bonifácio. In: UFRJ. *Coleção Memória*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1991.

RANIERI, Nina. *Autonomia universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988*. São Paulo: USP, 1994.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

\_\_\_\_\_. Regime jurídico das universidades brasileiras. In: *Questões de direito*. 1. ed. São Paulo: Sugestões Livrarias, 1981.

SANTOS, Mário Ferreira dos. *Filosofia e história da cultura*. v. 1. 1. ed. São Paulo: Logos, 1962.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3. edição. São Paulo: Malheiros, 1999.

TÁCITO, Caio. *Temas de direito público*. v. 2. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.