

# Aspectos Jurídicos da Autonomia Universitária no Brasil

*Nina Beatriz Stocco Ranieri*



Texto disponível em [www.iea.usp.br/observatorios/educacao](http://www.iea.usp.br/observatorios/educacao)

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo necessariamente as posições do IEA/USP.

# Aspectos Jurídicos da Autonomia Universitária no Brasil

*Nina Beatriz Stocco Ranieri\**

## 1 – INTRODUÇÃO

No Direito, o significado mais amplo e genérico de autonomia designa poder de autodeterminação, exprimindo a idéia de direção própria. Em termos mais precisos, "autonomia" indica a competência de autonormação, ou seja, a possibilidade de dar-se um ordenamento jurídico, o que consiste em poder funcional derivado, circunscrito ao peculiar interesse da entidade que o detém, e limitado pelo ordenamento geral em que se insere, sem o qual, ou fora do qual, não existiria.<sup>1</sup> Este poder encerra conteúdo político, uma vez que ser autônomo é dispor da prerrogativa de criar direito, ainda que em áreas de competência restritas e exclusivas.

A idéia que comumente se tem de "autonomia", entretanto, está mais ligada à negação de qualquer limite ou vínculo do que às suas características essenciais, derivadas de sua origem política e da configuração jurídica que adquire nos diversos ordenamentos, de sorte que à sua noção relaciona-se a não-dependência, antes da independência limitada, a não-sujeição, antes da liberdade concedida para fim específico, e assim por diante.

Essa concepção parece acentuar-se quando se trata da caracterização da autonomia das universidades, postulado fundado na significação social do trabalho acadêmico e em sua natureza autônoma.

No Brasil, o tema da conceituação legal da autonomia universitária, do seu âmbito e dos seus limites, é recorrente e, aparentemente, inesgotável.

Num país de pouca e recente tradição acadêmica, é baixo o grau de entendimento da autonomia como condição inerente às atividades de ensino e pesquisa, especialmente porque a atuação autônoma das instituições sempre se dará em face do Estado, que lhes outorga a própria autonomia.

---

\* Professora doutora do Departamento de Direito do Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e secretária geral da Universidade de São Paulo.

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

De modo geral, a legislação infraconstitucional editada no período caracteriza-se pela ausência de políticas e planejamento educacionais (pelo menos até 1930), pela adoção de medidas reativas e conjunturais, e pelo detalhismo normativo. Suas disposições, via de regra, são prescritivas e despidas de qualquer conteúdo que permita a tomada de decisões pelas instituições, assegurando o controle e a tutela do Estado, embora alguma autonomia didática fosse mantida, em certos períodos, como corolário da liberdade de cátedra.

A partir da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, com a edição da Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), nota-se um grande avanço no tratamento jurídico da autonomia universitária, dada a sua inclusão no texto constitucional<sup>2</sup> e a indicação, não exaustiva, das prerrogativas que lhe são inerentes, promovida pela LDB. Ainda assim, no plano dos fatos, a previsão do art. 207 da Constituição Federal de 1988 mostra-se parcialmente desprovida de efetividade, especialmente no sistema federal de ensino.

Não é tarefa simples para uma universidade, pública ou privada, exercer a sua autonomia no sistema educacional brasileiro, dado o peso e as dimensões da intervenção e do controle estatal na educação superior.

Com efeito, o Estado brasileiro atua expressivamente no campo da educação superior: planeja, define políticas e as executa; legisla; regulamenta; financia e subvenciona o ensino e a pesquisa; mantém universidades e instituições públicas de ensino superior; autoriza, reconhece, credencia, recredencia, supervisiona cursos e instituições; avalia alunos, cursos e instituições por todo o País; interfere na organização do ensino; etc. A maior parte dessas atribuições compete à União, mercê do poder regulamentar que lhe confere a atual lei de diretrizes e bases (Lei nº 9.394/96, de 20.12.96, a chamada Lei Darcy Ribeiro). Não obstante os vetores de descentralização e de simplificação de procedimentos que presidem a atual legislação, a União edita uma regulamentação exorbitante, em nome do controle de qualidade.

São complexas as relações que assim se estabelecem entre a União e os Estados federados, e entre a União e as instituições de ensino superior, públicas e privadas, devido à constante oposição do controle federal – expresso por meio de medidas provisórias, decretos, resoluções, portarias e deliberações, aparentemente legitimados pela exigência da

garantia de qualidade de ensino – à autonomia dos entes federados, das universidades e da iniciativa privada.<sup>3</sup>

Em verdade, quanto mais essa legislação procura disciplinar e regular o sistema de ensino superior, menos o Estado parece capaz de expandir o seu raio de ação e de mobilizar os instrumentos de que formalmente já dispunha, para alcançar os objetivos desejados; e, quanto mais legisla, menor é a coerência interna. Sob esta perspectiva, constata-se que o Direito, no que respeita à autonomia universitária, não cumpre sua função promocional, no sentido de incentivar e encorajar comportamentos socialmente desejados, não obstante a pleora das normas de organização.<sup>4</sup> Este não é um fenômeno que se restringe à área educacional. É apenas um dos desdobramentos das condições de formação e desenvolvimento do Estado brasileiro, do ponto de vista da legitimidade, da capacidade funcional e da competência técnica.

A mais nova proposta de explicitação da autonomia universitária consta do anteprojeto de lei da reforma universitária elaborado pelo Ministério da Educação, tornada pública, por via eletrônica, em dezembro de 2004.<sup>5</sup>

Em cerca de cem artigos, o documento apresenta inúmeras inconstitucionalidades no que diz respeito à forma federativa, à independência dos poderes, à autonomia das instituições privadas, a princípios educacionais e a algumas das garantias que tornam efetivo o dever do Estado com a educação.

No que respeita à autonomia universitária, especificamente, o anteprojeto desconsidera que a garantia constitucional implica, necessariamente, a autolimitação da atuação legislativa e normativa do Estado em relação à atuação das universidades nas áreas didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, protegidas pela norma do citado art. 207, também incidindo em inconstitucionalidade. Previsões que possibilitam a relativização da pesquisa como instrumento básico de desenvolvimento e avaliação das atividades acadêmicas, o viés assistencialista e a vulnerabilidade das universidades a ingerências externas contrapõem-se aos critérios de mérito e à liberdade acadêmica que, necessariamente, devem orientar a educação superior e as atividades universitárias.

O anteprojeto, enfim, incide em franco retorno à situação anterior à Constituição de 1988 e à LDB de 1996, denotando o mesmo desconhecimento acerca da natureza acadêmica e jurídica da autonomia universitária que caracterizou aquele período. Basta lembrar que, desde a sua divulgação, é comum ouvir-se, em defesa de suas disposições, a atribuição de críticas a interesses corporativos, ou a frase óbvia: "a universidade é

autônoma, o Estado é que é soberano", como se houvesse alguma possibilidade constitucional ou legal de a universidade ser soberana.

Ora, a distinção jurídica entre autonomia e soberania não é nova nem polêmica. Mesmo implicando a possibilidade de autonormação, a autonomia não supõe "soberania" ou "independência" na normatização da matéria que lhe é própria, porque é poder derivado. Além disso, seu exercício restringe-se a esferas legalmente delimitadas pelo Estado, o que significa a capacidade de regular, com normas próprias, situações específicas, intencionalmente não alcançadas pela lei, tendo em vista a garantia e a proteção de certos interesses. No direito público, a autolimitação da lei traduz uma abstenção proposital do legislador, para regulamentação total ou parcial da matéria pelo ente autônomo, sendo esta regulamentação reconhecida e adotada no sistema jurídico como direito próprio produzido pelo ente autônomo, tão obrigatório quanto as próprias leis estatais.<sup>6</sup>

O art. 207 da Constituição Federal, por sua vez, indica com precisão as esferas de atuação autônoma das universidades – didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial – visando a assegurar o cometimento de funções sociais específicas, concernentes ao interesse geral, que podem ser sintetizadas no conhecido trinômio ensino/pesquisa/extensão. Do ponto de vista jurídico, é apenas e tão somente em razão desse objetivo que a universidade é autônoma e que, em função do mesmo, a autonomia deve ser exercida de forma responsável, eficiente e adequada aos objetivos nacionais e às referências socioculturais, econômicas e políticas da sociedade na qual se insere. Essa visão não se contrapõe nem se afasta da concepção original da autonomia universitária; em verdade a confirma juridicamente.

De fato, se o significado original da autonomia universitária foi recepcionado, com sua substância e conteúdo acadêmicos e educacionais, pelo Direito, como o fazem os artigos 207 da Constituição Federal e 53 a 55 da LDB, o termo adquiriu neste campo uma firmeza de significado.

O propósito deste artigo é fazer uma breve e não exaustiva apreciação das reformas do ensino superior e das diversas disposições legais que concederam autonomia às instituições de ensino superior no Brasil, com o objetivo de compreender as vicissitudes desta evolução.<sup>7</sup>

## **2 – A EVOLUÇÃO DA CONCESSÃO LEGAL DE AUTONOMIA ÀS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL**

**2.1** – Desde a criação de cursos e academias no início do séc. XIX e até a proclamação da República, o controle exercido pelo Estado brasileiro sobre o ensino superior visou à formação de uma ideologia de unidade nacional capaz de justificar a continuidade dos sistemas social, econômico e político existentes no Império, nos moldes da universidade napoleônica.

No conjunto, o ensino superior então existente era exclusivamente público e privativo do Poder Central, garantindo-se ao governo o monopólio da outorga de títulos acadêmicos de validade nacional e bem assim o dos privilégios profissionais. O modelo alcançava o ensino secundário público, atribuindo-se ao portador de diploma do Colégio Dom Pedro II o direito de acesso a qualquer escola superior (Ato Adicional de 1834).

O Poder Central, entretanto, não exerceu supervisão de âmbito nacional nem controle didático-científico sobre esse sistema, pouco investindo em sua manutenção e desenvolvimento.

Neste ambiente vicejou alguma autonomia didática no interior das faculdades, expressa pela liberdade acadêmica assegurada genericamente aos lentes catedráticos (na forma do Decreto nº 2.386, de 28.4.1854) e, em particular, pelo fato de as faculdades e institutos estarem situados na periferia da máquina estatal.

**2.2** – A instalação da República no país e a subsequente promulgação da Constituição Federal de 1891 pouco alteram esse quadro geral. As previsões constitucionais deixaram ao largo qualquer possibilidade de planificação no nível nacional, uma vez que ao Congresso Nacional reservou-se tão somente a competência para legislar sobre o ensino superior no Distrito Federal (art. 34, nº 30), e aos Estados, a competência para criação de instituições próprias (art. 35).

Tais previsões, aliadas a determinações ideológicas de natureza liberal e iniciativas governamentais, como a criação do Conselho de Instrução Superior, a ampliação das condições de acesso (pela extensão do privilégio de matrícula aos egressos dos colégios estaduais públicos e privados equiparados, cf. Decretos nº 981, de 8.11.1890, e nº 3.890, de 1.1.1901), a liberação da criação de escolas pela iniciativa privada (com o conseqüente reconhecimento da validade nacional dos diplomas por elas expedidos, cf. Decretos nº 1.232-G, nº 1.232-H, de 2. 1.1891, e nº 1.159, de 3.12.1892), dentre outras, provocaram,

em médio prazo, a expansão desordenada do ensino superior privado, com diferentes níveis qualitativos.

Em 1911, visando à contenção de matrículas e à melhora do ensino superior, o governo federal promoveu a chamada Reforma Rivadávia, instituída pela Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental da República (cf. Decreto nº 8.659, de 5.4.1911).

Destacam-se, dentre as medidas adotadas, a criação do Conselho Superior do Ensino (com competências fiscalizatórias genéricas, destinadas a "promover a reforma e melhoramentos necessários ao ensino"); a extinção dos privilégios dos colégios equiparados; a instituição dos exames de admissão, e a substituição dos diplomas por certificados. Paralelamente, concedeu autonomia didática, administrativa e financeira aos institutos de educação superior.

Em linhas gerais, a autonomia didática expressava-se pela prerrogativa de organização dos currículos dos cursos; a autonomia administrativa, pela gerência dos respectivos patrimônios e pela eleição do diretor; e a autonomia financeira limitava-se à cobrança de diversas taxas e à gestão dos recursos assim auferidos, estes obrigatoriamente vinculados ao custeio do ensino. Para os institutos que, dispondo de recursos próprios, prescindissem de subvenção oficial, a lei previa a isenção de "toda e qualquer dependência ou fiscalização oficial, mediata ou imediata". Ou seja, apenas com a independência financeira, aqui acenada enfaticamente, é que seria conquistada efetiva autonomia. Essa possibilidade provocou reações desfavoráveis, dentre estas a do então Diretor da Faculdade de Direito de São Paulo, João Mendes de Almeida Júnior, por entender-se que, com tais medidas, o Estado afastava-se de sua função de ensino, conforme previsto no art. 35, nº 3, da Constituição Federal.<sup>8</sup>

A Lei Orgânica foi ineficaz como instrumento indutor da contenção de matrículas, e de garantia da qualidade de ensino, e, em 1915, o ensino secundário e o superior foram novamente reformados (cf. Decreto nº 11.530, de 18.3.1915).

**2.3** – As novas medidas suprimiram a incipiente autonomia didática e administrativa dos institutos adquirida na legislação anterior.

Com efeito, das prerrogativas garantidas pela Reforma Rivadávia permanecem apenas a supressão dos privilégios do Colégio Dom Pedro II e dos que lhe eram equiparados, e a exigência do exame de ingresso, doravante denominado "exame vestibular". O maior golpe foi sentido com a perda da prerrogativa de eleição de dirigentes,

que passaram a ser nomeados diretamente pelo Presidente da República. Esta prática permanecerá em vigência, consagrada pela legislação, até 1945.

A única parcela real de autonomia era a exercida no interior das salas de aula pelos professores catedráticos, no exercício da regência das respectivas cadeiras. Esta afirmação se confirma pela análise do art. 114 do decreto, relativo às competências do diretor, que, destituído de qualquer poder de iniciativa, exercia meras funções de fiscalização, das quais, anualmente, devia prestar contas ao governo por meio de "relatório minucioso de tudo quanto ocorreu no instituto, a respeito da ordem, disciplina, observância da lei e do orçamento".

A grande novidade dessa reforma, porém, foi a previsão de serem reunidas, em universidade, as Escolas Politécnica e de Medicina do Rio de Janeiro, além de uma Faculdade Livre de Direito, a ser criada oportunamente pelo governo federal (cf. art. 6º). Aparentemente, considerando o esparso e desigual conjunto de instituições de ensino superior no país, diante do amadurecimento de alguns dos centros de ensino superior, o governo central procurou, pela via da institucionalização da universidade, tomar as rédeas do processo de desenvolvimento do sistema, de forma artificial e sem vantagens educacionais aparentes.

Em 1920 foi criada a Universidade do Rio de Janeiro (Decreto nº 14.343);<sup>9</sup> em 1927, a Universidade de Minas Gerais (Lei Estadual nº 956); e em 1934, a Universidade de São Paulo, esta última pelo governo do Estado (Decreto Estadual nº 6.533).

Em 1925, a "Reforma Rocha Vaz" (Decreto nº 16.782-A, de 13.1.1925), promove novas alterações na regulamentação do ensino superior, com o objetivo de reforçar o controle ideológico do governo federal sobre o aparelho escolar, numa tentativa de abafar as crises políticas e sociais que ensejariam a Revolução de 1930.

Como de hábito, além de outras medidas, foi criado mais um órgão de fiscalização, o Departamento Nacional de Ensino (diretamente subordinado ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores e cujo diretor era nomeado por livre escolha do Presidente da República), e mantido o Conselho Superior de Ensino, com amplas competências de regulação e controle do ensino nas áreas administrativa e didática.

No interior das escolas, os professores catedráticos perderam liberdade acadêmica, dado que também a regência das respectivas cadeiras submetia-se àquele controle, por via das Congregações.

Nessa conjuntura, em 1926, o jornal *O Estado de S. Paulo* publicou uma série de matérias acerca dos resultados da pesquisa sobre a instrução pública em São Paulo,

realizada por Fernando de Azevedo, na qual se denunciava a falta de uma política de educação norteada por princípios, e a existência de uma organização de ensino "impelida aos arrancos". Denunciava também a ausência de pesquisa desinteressada e livre nas instituições, em razão da interferência política nos seus órgãos técnicos e acadêmicos e da ausência de colaboração com a iniciativa privada.<sup>10</sup>

O vigor deste movimento reflete-se na criação da Universidade de São Paulo, em 1934; até então, sintomaticamente, embora o governo federal regulamentasse a possibilidade de criação de universidades nos Estados (Decreto nº 5.616, de 28.12.1928), não afrouxou os controles já existentes, que serão acentuados, de modo geral, a partir de 1931.

O atraso na institucionalização da educação superior no Brasil, aliado à política de controle definida pelo poder central, apresentava os seus custos: o sistema mostrava-se desajustado à realidade, seja em razão da inexistência de uma política nacional de ensino planejada, seja em face da inexistência de práticas administrativas adaptadas às mudanças trazidas pela República.

A conjugação dos desses fatores deve ser melhor analisada. Em primeiro lugar, é preciso ter em conta que, de 1890 a 1930, as relações entre a União e os Estados fizeram-se ao abrigo de um pacto oligárquico e não de um pacto federativo, no qual o controle da União ficava mais na dependência de acordos com os Estados de maior peso, como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, do que fundado na divisão constitucional de competências. A prevalência do poder central na área da educação superior, portanto, era simultaneamente sustentada pelos sistemas político e jurídico que, como visto, permitia a prevalência da União na condição do processo, a despeito das competências constitucionalmente atribuídas aos Estados, em razão da lacuna relativa à discriminação de competências para o nível nacional. Em segundo lugar, o ensino, em todos os seus níveis, apresentava baixo desenvolvimento frente às demandas da República.<sup>11</sup>

O tratamento da educação como questão nacional vem a se firmar, constitucional e institucionalmente, apenas na década dos trinta, impulsionado pelo debate educacional promovido nos anos vinte em decorrência da crise financeira internacional e da crescente urbanização do País, e pelo movimento geral de organização econômica promovido por Getúlio Vargas.

Em 1930, é criado o Ministério da Educação e da Saúde e, em 1931, é editada a Reforma Francisco Campos. Promulgada a Constituição, em 1934, a planificação no nível nacional tornou-se um imperativo a cargo do Conselho Nacional de Educação (art. 152),

com ressalva de competências para os conselhos estaduais (art. 152, § único), consagrando-se o primado da legislação federal sobre as diretrizes da educação federal (art. 5º, inciso XIV) e o do "plano nacional de educação, compreensivo de todos os graus e ramos, comuns e especializados", até hoje mantidos.

Todas essas previsões resultaram em maior clareza nas relações federativas. Não se cogitava, contudo, da educação como fim do Estado, o que enfraquecia o arcabouço da nova sistemática.

**2.4 – A Reforma Francisco Campos** introduziu o Estatuto da Universidade Brasileira (Decreto nº 19.851, de 11.4.1930), que, por trinta anos, determinou a organização jurídica e administrativa das universidades, no nível nacional.

Para garanti-la, desdobrada nos regimentos de cada instituição universitária federal ou estadual, foram criados inúmeros processos formais de controle, a cargo do Conselho Nacional de Educação, do Ministério da Educação e dos respectivos governos. A técnica foi ainda reforçada pela penetração do poder do Estado nas estruturas de organização do ensino, por via da escolha, pelo Ministro da Educação, dos professores que comporiam o novo Conselho Técnico Administrativo (art. 29), numa clara contenção do poder das Congregações.

Os mecanismos de controle e centralização assim assegurados tornaram inoperantes a previsão de autonomia universitária contida no decreto, expressa indiretamente na ressalva de variantes regionais no tocante à administração e métodos didáticos das universidades (art. 3º), na atribuição de personalidade jurídica às instituições, bem como na garantia nominal de autonomia administrativa, didática e disciplinar (art. 9º).<sup>12</sup>

Imediatamente a Universidade do Rio de Janeiro foi reorganizada à luz das disposições do Estatuto (Decreto nº 19.852, de 11.4.1931), e foram baixadas normas sobre a equiparação dos institutos de ensino superior mantidos pelos governos dos Estados, para efeitos de reconhecimento dos diplomas por eles expedidos (Decreto nº 20.179, de 6.7.1931).

Embora a equiparação assegurasse plena autonomia didática e administrativa aos institutos, facultava ao governo mantenedor o estabelecimento da organização didática que entendesse mais conveniente para regimes de trabalho, seriação de cursos, e instituição de novas disciplinas, dentre outros aspectos da vida acadêmica (art. 4º, do Decreto nº 20.179/31). Em termos jurídicos, a autonomia universitária era antes prerrogativa do governo que fundamento da instituição de ensino.

O controle federal sobre as universidades estaduais e livres acentua-se em 1933, por meio das disposições contidas no decreto nº 22.579, de 27.3.1933, destacando-se dentre estas a exigência de aprovação de seus estatutos pelo Ministro da Educação e Saúde Pública (após revisão dos governos estaduais ou do Conselho Nacional de Educação, no caso das universidades livres, submetendo-se todas, até então, às leis e regulamentos que disciplinavam a Universidade do Rio de Janeiro, cf. arts. 2º, 3º, e 5º); e a nomeação, em comissão, do reitor e dos diretores de institutos, pelo presidente do Estado (art. 5º).

Nesse ambiente, há que se pontuar dois importantes acontecimentos, de expressivas conseqüências na futura consolidação da autonomia universitária no País: o lançamento do "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova", por Fernando de Azevedo, em 1932, e a criação da Universidade de São Paulo em 1934.

No "Manifesto" o autor apresentava um diagnóstico da situação educacional, além de oferecer diretrizes para a correção de rumos, que passavam pela formulação de uma política educacional e de um "plano científico" para executá-la. Clamava, enfim, pela reconstrução educacional no Brasil, com ênfase na necessidade de uma ampla autonomia técnica, administrativa e econômica, de tal forma que os técnicos e educadores tivessem os meios materiais para realizá-la, ao abrigo de interesses menores, caprichos pessoais ou interesses de partidos.<sup>13</sup>

O documento teve grande repercussão, influenciando os trabalhos da Assembléia Constituinte de 1934<sup>14</sup> e contribuindo para a criação da Universidade de São Paulo, também em 1934 (Decreto Estadual nº 6.533), institucionalizada sob regime menos rígido do que o determinado pelo Estatuto das Universidades Brasileiras, em virtude do teor do seu decreto de criação, de nº 6.283, e dos seus estatutos (baixados pelo Decreto nº 6.533), ambos redigidos por Fernando de Azevedo e aprovados, sem modificações, pelo governo estadual.

A organização original da Universidade de São Paulo a diferenciou do conjunto das instituições de ensino superior e a distanciou da política de exemplaridade e dos controles fixados pelo governo federal.

Em termos qualitativos, permitiu que o nível de formação dos alunos e dos docentes se elevasse, com a contribuição de intelectuais franceses e cientistas europeus e norte-americanos que participaram da instalação e desenvolvimento de diversos cursos. No plano institucional, a forma de aprovação dos estatutos (apenas pelo governo estadual), de escolha dos dirigentes (a partir de lista tríplice, apenas pelo governo estadual), e a definição dos respectivos mandatos, bem como a concessão de personalidade jurídica às

escolas, faculdades e institutos que a integravam, e que, nesta condição, poderiam, diretamente, expedir diplomas, certificados e conferir graus de atividades profissionais.

Submetidos ao governo federal, porém, os estatutos sofreram modificações visando à sua adequação ao Estatuto das Universidades Brasileiras, com impactos negativos na autonomia universitária: a escolha do reitor e diretores de institutos (arts. 46 e 67) passava a ser de livre escolha do governador do Estado, e bem assim a dos membros do Conselho Técnico Administrativo e dos ocupantes de cargos administrativos, do que resultava a impossibilidade real de auto-regulamentação.

Na Constituição Federal de 1937, a competência para legislar sobre ensino voltou a ser concentrada na União, acentuando-se o grau de intervenção federal. É utilizada pela primeira vez a expressão "diretrizes e bases da educação nacional" (art. 16, XXIV), para indicar a competência legislativa da União, aí se introduzindo a noção da unidade do sistema nacional, que viria a ser mantida nas Constituições posteriores.

À União competia tudo. Não mais se tratava de planificar mas de legislar exaustivamente, mediante um rigoroso detalhismo normativo, favorecido pela rigidez do sistema único, no intuito de viabilizar uma estratégia educacional voltada à alfabetização, ao fortalecimento da União, à imposição da educação patriótica e à organização da vida universitária.<sup>15</sup>

No que respeita a essa última, exemplo expressivo foi a indicação da recém-criada Universidade do Brasil, por transformação da Universidade do Rio de Janeiro (Decreto-Lei nº 305, de 26.2.1935), como modelo padrão do ensino superior no País, a partir do qual seriam fixados os requisitos que os estabelecimentos de ensino superior estaduais, municipais e particulares deveriam satisfazer para que pudessem existir e funcionar. A política impôs a todas as universidades do País um tratamento administrativo e didático estranho às peculiaridades e dimensões regionais, sem qualquer autonomia.<sup>16</sup>

Deposto Vargas, em 1945, o Governo Provisório instituiu algumas modificações no sistema universitário (cf. Decreto-Lei nº 8.393, de 17.12.1945), que não chegaram a alterar as formas de controle federal sobre o sistema de ensino superior, embora se assegurasse, a partir de então, a participação das instituições na escolha de seus dirigentes, pela elaboração de listas tríplices de nomes, pelas Congregações, para indicação do Reitor pelo chefe de governo.

A Constituição Federal de 1946 retoma a divisão de encargos entre governo federal e governos estaduais prevista na Constituição de 1934, nas mesmas condições, distinguindo-se, portanto, entre sistema federal e sistemas estaduais de ensino (arts. 170 e

171). Consagrou, ainda, a liberdade de cátedra (art. 168) e a liberdade de manifestação do pensamento (art. 141, § 5º). Todas essas previsões conferem fundamento jurídico para a introdução do princípio acadêmico da autonomia universitária na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, editada em 1961.

**2.5** – Após quinze anos de tramitação entre o Executivo e o Legislativo, foi editada a Lei nº 4.024/61, primeira lei de diretrizes e bases da educação nacional, cuja exposição de motivos, datada de 1948, proclamava, dentre outros, o princípio da "unidade na variedade", única forma de sistema educacional compatível com a Federação.

Conforme já me manifestei em outra oportunidade, "não obstante o fundamento federativo, de resto também consignado no art. 171 da Constituição Federal no que respeitava à organização dos sistemas de ensino estaduais,<sup>17</sup> a legislação ordinária submetida à Lei de Diretrizes e Bases consagrou um padrão centralizador, vertical, que, aliado à ausência de um projeto nacional de educação, provocou o inchamento, a multiplicidade e a segmentação das instâncias burocráticas centrais e intermediárias, além de propiciar uma expansão quantitativa significativa (principalmente no ensino superior), não acompanhada de condições mínimas de funcionamento".<sup>18</sup>

O art. 80, da Lei nº 4.024/61, estabeleceu expressamente que as universidades gozariam de autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar, na forma de seus estatutos.<sup>19</sup>

Como observado em todas as previsões legais anteriores, porém, essa autonomia era restringida por outros dispositivos e pelas competências do Conselho Federal de Educação, inclusive de suspensão da autonomia (hipótese em que chamaria a si as atribuições do Conselho Universitário, nomeando um reitor *pro-tempore*, cf. art. 84).

No plano didático, coube ao Conselho fixar a duração e o currículo mínimo dos cursos de ensino superior (art. 9º, "e"), para fins de obtenção de diploma capaz de assegurar privilégios para o exercício de profissão liberal (art. 70). Aí se origina a burocrática prática da conferência do atendimento desses requisitos, para fim de "registro de diploma", até hoje mantida no sistema nacional, não obstante a posterior supressão dos mesmos.

No plano administrativo, tanto no que se referia a recursos humanos como a financeiros, as formas autárquica e fundacional impostas pelo art. 81 determinaram, em detrimento da autonomia (principalmente das instituições federais), o refluxo de atos e determinações governamentais que, em razão de suas finalidades, não se lhes aplicariam. A

tutela legal do Poder Central para as universidades federais, no concernente à proposta orçamentária e à prestação de contas, resultava, em termos práticos, na impossibilidade daquelas de admitirem os servidores de que necessitavam, e tampouco de autorizarem o afastamento de técnicos e professores para realização de cursos e estágios no exterior, por exemplo. Em última análise, as universidades não tinham agilidade para cumprir regularmente as tarefas indispensáveis ao seu normal funcionamento.

**2.6** – Após 1964, a política de controle se acentua (cf. Decretos-lei nº 228, de 28.2.1967, e nº 477, de 26.2.1969), garantida *a posteriori* pela Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1/69, que mantiveram o esquema de repartição de competências da Constituição Federal de 1946 (arts. 8, "q"; 8, § 2º; e 169): competência da União para fixação de diretrizes e bases da educação nacional, sem prejuízo da competência supletiva dos Estados na organização de seus sistemas de ensino, respeitada a lei federal.

Foi pela Emenda nº 1/69 que se introduziu no sistema constitucional brasileiro a previsão da educação como dever do Estado (art. 176). Assegurava-se assim, expressamente, a natureza pública da educação, bem como o interesse nacional que reveste a função, do que resultaram dois desdobramentos básicos (um de ordem material, outro de ordem formal): o Estado deveria aparelhar-se para a todos fornecer educação; a interpretação de todas as normas relativas à educação e ao ensino seria informada pela natureza pública da prestação.

Na esteira da Constituição Federal de 1967, foi implantada a reforma administrativa pelo Decreto Lei nº 200, de 25.2.1967, e, na seqüência, a reforma do ensino superior pela Lei nº 5.540, de 28.11.1968, em estrita analogia com os objetivos que haviam presidido a primeira: racionalização de serviços e modernização do aparato estatal de ensino superior, consolidando as mudanças na área universitária já iniciadas após 1964.

A reorganização do sistema universitário fazia-se necessária devido à desordenada expansão das universidades, provocada pela aglomeração de escolas isoladas, sem qualquer preocupação com integração de equipamentos e professorado em conjuntos mais amplos. As previsões da Lei nº 5.540, contudo, não alteraram a situação.

O modelo adotado, de concepção funcional, voltava-se basicamente ao desenvolvimento da pesquisa e à formação de recursos humanos. A lei fixou a indissociabilidade da pesquisa e do ensino e o seu oferecimento preferencial por universidades (art. 1º). Os estabelecimentos isolados eram admitidos como exceção àquele padrão (art. 2º). Universidades e escolas isoladas, quando oficiais, deviam constituir-se sob

a forma de autarquias de regime especial ou de fundações; quando particulares, como fundações ou associações (art. 4º).<sup>20</sup>

Segundo estudos especializados, decorrem deste modelo muitos dos problemas de administração, financiamento, gestão e qualidade, hoje enfrentados de modo geral pelo ensino superior e, em particular, pelo próprio Estado, dada a inviabilidade econômica da regra da indissociabilidade do ensino e da pesquisa para as universidades, fatores potencializados pelo peso dos controles legais e burocráticos.<sup>21</sup>

Além disso, a utilização da expressão "autarquia de regime especial" pela lei, no intuito de subtrair as universidades às normas federais pertinentes às autarquias em geral – qualquer que fosse a pessoa de direito público que as criasse – acabou por impor-lhes um padrão indefinido, não previsto no Decreto-Lei 200 e não regulamentado pela própria Lei nº 5.540. Da mesma forma se mostrou imprecisa para as universidades a forma de "fundação de direito público", pois, se de um lado a lei acenava com a idéia de pessoas autônoma, apenas adstrita à finalidade para a qual fora constituída, nos moldes do Direito Privado, de outro lhe impunha a natureza pública, em virtude do cometimento de atividade estatal.

O tratamento conferido pela lei à autonomia universitária, prevista no art. 3º e com desdobramentos em várias outras disposições, é limitador. Permitiu a organização das universidades mediante estatutos e regimentos aprovados pelos respectivos Conselhos de Educação, atendida a forma legal (composição em órgãos colegiados deliberativos e normativos, com representações docentes, discentes e da comunidade, cf. art. 14, § único; unidade de patrimônio e administração; estrutura orgânica com base em departamentos; unidade de ensino e pesquisa; racionalidade de organização etc., art. 11; extensão de serviços à comunidade), com a instituição de regime jurídico próprio para os servidores docentes, a ser estabelecido nos estatutos ou regimentos (art. 31), atendidos critérios de instituição de carreira, de forma de ingresso e promoção (art. 32). Impôs a aplicação de regime estatutário para os servidores autárquicos e o trabalhista para os das fundações. Manteve o controle de mérito do Conselho de Educação competente, inclusive para fins de intervenção e fiscalização; a nomeação vinculada de dirigentes, com mandatos por tempo determinado (art. 16).

A previsão autonômica da Lei nº 5.540, na vigência da Emenda Constitucional n.º 1/69, foi restringida por normas constitucionais, como as relativas à liberdade de pensamento (art. 154) e à liberdade de comunicação de conhecimentos, no exercício do magistério, esta sujeita a se configurar como abuso de direito individual ou político se

utilizada com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção (art. 176, § 3º, c/c art. 154). E também pela farta legislação ordinária editada no período.

Deve ser ressaltado, porém, que a Lei nº 5.540 pretendia criar uma figura de natureza e contorno jurídicos específicos, destacada do conjunto dos demais entes públicos, mas sem possibilidade legal de adotar uma organização flexível, adequada às suas necessidades.

### **3 – A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A LEI N°9.394, DE 20.12.1996**

**3.1** – Em 1988, a nova Constituição Federal consagrou a autonomia universitária bem jurídico, protegido pela norma de seu art. 207.

Da previsão constitucional, em breve síntese, decorre que: a) apenas mediante emenda constitucional poderá ser alterada a outorga; b) a norma do art. 207 é de eficácia plena e aplicabilidade imediata, embora aceite regulamentação de caráter instrumental visando à sua maior funcionalidade, expressa em normas gerais de educação, na lei de diretrizes e bases ou na legislação ordinária; c) os limites impostos à autonomia das universidades provêm diretamente da Constituição, sendo limites genéricos aqueles que decorrem dos princípios fundamentais do Estado brasileiro, dos direitos e garantias individuais, dos princípios educacionais expressos no art. 206 etc.; e os limites específicos são os indicados no próprio art. 207.

Outra importante previsão constitucional, nesta área, decorre indiretamente da discriminação constitucional de competências educacionais, promovida pelos arts. 211 e 212. O art. 211 estabelece as áreas de atuação prioritária dos Municípios (educação fundamental e educação infantil), dos Estados (educação fundamental e média), reservando à União a atuação supletiva e redistributiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade. O art. 212, por sua vez, estabelece os percentuais mínimos de aplicação de receita resultante de impostos na educação, para cada entidade federada.

Essas previsões são corolário da organização federativa dos sistemas de ensino, que acompanha a organização político-administrativa da República (art. 18, *caput*, da Constituição Federal), aplicando-lhes por simetria o princípio da descentralização normativa e executiva, com utilização de recursos próprios em sua manutenção.

O papel de coordenação da União no âmbito nacional, por sua vez, revela-se pela não-atribuição de encargos exclusivos, em favor de uma atuação supletiva e redistributiva, em regime de cooperação. Tem-se aqui delineado, no federalismo brasileiro, o padrão do

federalismo cooperativo, mais preocupado com a colaboração dos entes federados do que com a sua separação e independência recíprocas.

Desse sistema resulta, no que concerne à autonomia universitária, uma importante consequência de natureza constitucional: as universidades estaduais, criadas e mantidas pelo governos estaduais, submetem-se aos respectivos sistemas de ensino e à legislação educacional estadual, suplementar nos termos do art. 24, IX, da Constituição Federal. Em outras palavras, no que respeita às universidades públicas, apenas as universidades criadas e mantidas pelo governo federal é que se submetem às normas editadas pelo sistema federal, quando não tenham natureza de norma geral ou de diretrizes e bases por força do art. 23, XXIV. Às universidades particulares é dispensado o mesmo tratamento das federais, por força do art. 16 da LDB/96.

A distinção entre o que seja norma geral, o que seja legislação diretivo-basilar e o que seja norma ordinária, incidente apenas sobre o sistema federal, não é simples, até porque todas emanam do Congresso Nacional. Exige, a cada edição da norma legal, análise técnico-jurídica, para que não haja infringência dos limites impostos pela organização constitucional dos sistemas de ensino. Esta distinção nem sempre é percebida pelos atores envolvidos, seja por desconhecimento jurídico seja porque entendem ser mais cômodo aceitar a interferência federal. Ambas as situações podem ser consequência da tendência centralizadora que sempre presidiu o federalismo brasileiro.

Em 1996, após oito anos de elaboração,<sup>22</sup> foi aprovada a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 3.436, de 20.12.1996), que, ao romper com as rígidas prescrições da legislação anterior, insinua a possibilidade de haver uma revisão das posições do Estado ante questões recorrentes do ensino superior brasileiro, como descentralização e controle das atividades, financiamento da educação pública, competências normativas e executivas nos diversos sistemas de ensino, regime jurídico das instituições públicas e sua autonomia frente aos governos mantenedores, dentre outras.<sup>23</sup>

Àquela altura, a política educacional do governo em relação ao ensino superior apoiava-se em três pilares, a saber: avaliação, autonomia universitária plena e melhoria de ensino.<sup>24</sup>

Esta política, no que concernia à avaliação e melhoria do ensino, já vinha sendo parcialmente implantada desde março de 1994, por meio de medidas provisórias. A MP nº 938, de 16.3.1995, introduziu no sistema educacional os Exames Nacionais de Avaliação de Alunos em Final de Curso de Graduação (os chamados "provões"), situação sustentada com alterações de fundo, por força da edição de sucessivas medidas provisórias até a

edição da Lei nº 9.131, de 24.11.1995, que , em seu art. 3º, § 1º, prevê a realização desses exames como parte dos procedimentos destinados à avaliação de cursos e instituições.<sup>25</sup>

A Lei nº 9.131/95 também adiantou providências de natureza diretivo-basilar, pela alteração dos artigos 6º, 7º, 8º, e 9º, da Lei nº 4.024/61, para ampliar as competências do Ministério da Educação e do Desporto, extinguir o Conselho Federal de Educação, criar e definir competências do Conselho Nacional de Educação. As modificações sobrepuseram o MEC ao Conselho, subordinando-o ao ministro de Estado da Educação por meio da exigência de homologação de suas decisões.

Ainda em 1995, a Lei nº 9.192, de 21.12.1995, alterou o art. 16 da Lei nº 5.540/68, regulamentando o processo de escolha de dirigentes universitários (contestável frente à política de autonomia universitária plena).

**3.2** – No que se refere à autonomia universitária, a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394/96, oscila da simples exemplificação de processos autônomos que já se deduziam da previsão constitucional (como faz nos artigos 53 e 54, § 1º), ao reconhecimento expresso da possibilidade de ser atribuído regime jurídico especial às universidades públicas (como ocorre no *caput* do art. 54). Omite, porém, aspectos administrativos mais substanciais.<sup>26</sup>

O art. 53, da LDB define processos como a criação, organização e extinção pelas universidades, em sua sede, de cursos e programas de educação superior; a fixação de currículos de cursos e programas; o estabelecimento de planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão; a fixação do número de vagas; a elaboração de estatutos; a atribuição de graus, expedição e registro de diplomas, celebração de contratos, acordos e convênios, aprovação e execução de planos, programas e projetos de investimentos; a administração de rendimentos conforme os dispositivos institucionais; a criação, expansão, modificação e extinção de cursos; a ampliação e diminuição de vagas; a elaboração de programas de cursos; a programação das pesquisas e das atividades de extensão; contratação e dispensa de professores; a definição de planos de carreira; sem prejuízo de outras.

Da mesma forma, é apresentado, no § 1º do art. 54, um elenco particularizado e exemplificativo de ações autônomas para as universidades públicas, que se acresce ao do art. 53. Neste estão compreendidas atribuições concernentes à administração de pessoal e à gestão financeira, tais como a elaboração de regulamento funcional, em conformidade com as normas gerais concernentes; a aprovação e execução de planos, projetos e programas de

investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo poder mantenedor; a elaboração de orçamentos anuais e plurianuais; a adoção de regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento; a realização de operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos; a realização de transferências, quitações, e outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho.

No caso das universidades públicas, essas disposições reafirmam, mais uma vez, a sua natureza específica no quadro da Administração Indireta, mas não suprem a omissão em que incorre a LDB ao deixar de indicar processos mais voltados à desvinculação administrativa do órgão mantenedor (o MEC, para as instituições federais), ou à vinculação, de seu financiamento, a percentual da receita tributária do órgão mantenedor, a exemplo do que ocorre na área da ciência e da tecnologia (CF, art. 218, § 5º).

A omissão permanece mesmo em face do *caput* do art. 54, que remete à lei ordinária a definição das especificidades do regime próprio das universidades, embora seja patente a intenção do legislador de definir contornos específicos para as universidades públicas. De todo modo, o que deve ser realçado é que o art. 207 da Constituição Federal, ao conferir autonomia às universidades públicas, antecipou o fracionamento e a flexibilização do regime jurídico da Administração Pública, possibilidades ora estendidas a outras áreas de atuação do Estado por via da EC 19/98 (cf. art. 37, § 8º).

Mas, ainda que a LDB se renda, formalmente, à evidência de ser a universidade pública um ente diferenciado no corpo da Administração Pública, não controlou as variáveis (ou, pelo menos, não as mais importantes) que interferem na garantia, de fato, de sua atuação autônoma. É dizer que, se o legislador ordinário, de cada sistema de ensino, não vier a regulamentar as condições de financiamento e de especialidade do regime, caso a caso ou para o conjunto de suas instituições universitárias, permanecerá a omissão, com repercussões centralizadoras e desfecho incerto, o que não atende ao interesse público.

A LDB, em matéria de autonomia universitária, debate-se nesses paradoxos: reafirma constantemente a posição peculiar da universidade pública no corpo da administração indireta, mas revela um certo descomprometimento com suas condições de sobrevivência, com o que favorece as instituições privadas; discrimina processos autônomos, mas não abandona a postura da concessão de privilégios para instituições (públicas e privadas) que atendam a padrões considerados exemplares, ainda que não os defina. Daí terem ganhado força as correntes que, pragmaticamente, propugnam a

necessidade de definir em lei a autonomia das universidades públicas, especialmente no âmbito federal, o que, do ponto de vista do Direito, deve ser entendido apenas e tão-somente no espaço antes delineado, isto é, no espaço exigido para a definição de suas condições de exequibilidade, e não para fixar o seu âmbito ou os seus limites.

**3.3** – De toda sorte, a Lei nº 9.394/96 (LDB) permite um novo padrão de articulação entre a União e os Estados, e entre estes e a esfera privada, como se verifica pela ampliação do grau de atuação autônoma dos sistemas e das instituições de ensino, insistindo na idéia de controle de resultados.

Os principais eixos que orientam esta articulação são o da descentralização (expresso na discriminação de competências das unidades federadas e dos sistemas de ensino); e o do estímulo à inovação (expresso pela margem de liberdade de processos que concede aos sistemas e às instituições de ensino).

Essas medidas, contudo, não promoveram a efetiva descentralização ou a autonomia dos processos, nem a retração da função credenciadora do Estado: a discriminação de competências aos entes federados não foi suficiente para diminuir o centralismo que preside o controle exercido pela União na avaliação de cursos, alunos e instituições, o que, por via de consequência, restringe a autonomia dos processos.

Desde a edição da Lei nº 9.394/96, o ensino superior sofreu grande normatização por parte do governo federal. Da análise de mérito dos inúmeros decretos, resoluções do Conselho Nacional de Educação e portarias do Ministério da Educação, percebe-se que o Poder Executivo *não tem clara a medida do controle que deve exercer sobre as IES*, atuando mais como seu *tutor* do que como coordenador da política nacional de educação, ou como articulador dos diferentes níveis e sistemas de ensino. E, se age como tutor, ou não acredita na maioria do sistema ou não quer abrir mão da expansão regulada, como forma de manutenção do poder do Executivo nesta área; ou, mesmo, ambas hipóteses.

**3.4** – No plano legal, no que concerne à matéria aqui tratada, importa citar a edição da Lei nº 10.172, de 9.1.2001, que aprova o Plano Nacional de Educação; da Lei nº 10.861, de 14.4.2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior; da Lei nº 10.973, de 2.12.2004, a chamada Lei da Inovação, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo; e a Lei nº 11.096, de 13.1.2005, que institui o Programa Universidade para Todos (Prouni).

A legislação citada interfere diretamente na reforma do ensino superior em curso, dadas recíprocas implicações que tem com o Plano Nacional de Educação, no que respeita à educação superior:

- Ressalta, nas suas diretrizes (cf. item 4.2), a importância da educação superior e das instituições que a oferecem, uma vez "que a produção de conhecimento, hoje mais do que nunca e assim tende a ser cada vez mais, é a base do desenvolvimento científico e tecnológico e que este é que está criando o dinamismo das sociedades atuais (...)".
- Indica, também, que o sistema de educação superior deve contar com um conjunto diversificado de instituições, que atendam a diferentes demandas e funções, cujo núcleo estratégico há de ser composto pelas universidades. O seu desafio é reunir, em suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, os requisitos de *relevância*, incluindo a superação das desigualdades sociais e regionais, *qualidade* e *cooperação internacional*.
- Salienta a pressão pelo aumento de vagas na educação superior, e a necessidade de serem criadas vagas no ensino noturno, bem como de planejar a expansão com qualidade, evitando-se o fácil caminho da massificação.

Nesse aspecto, aponta a importante a contribuição do setor privado, que já oferece a maior parte das vagas na educação superior "e tem um relevante papel a cumprir, desde que respeitados os parâmetros de qualidade estabelecidos pelos sistemas de ensino".

- Indica igualmente, para as universidades públicas, a necessidade da expansão "para atender à demanda crescente dos alunos, sobretudo os carentes, bem como ao desenvolvimento da pesquisa necessária ao País, que depende dessas instituições, uma vez que realizam mais de 90% da pesquisa e da pós-graduação nacionais (...). Deve-se assegurar, portanto, que o setor público neste processo, tenha uma expansão de vagas tal, que, no mínimo, mantenha uma proporção nunca inferior a 40% do total".
- Aponta ainda a necessidade de "reformular o rígido sistema atual de controles burocráticos", visando a promover a renovação do ensino universitário brasileiro.

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

Para tanto, são estabelecidos os seguintes objetivos e metas:

### **3.5 – Objetivos e Metas**

1. Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos.
2. Ampliar a oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas, prevendo inclusive a parceria da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior.
3. Estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do País.
4. Estabelecer um amplo sistema interativo de educação à distância, utilizando-o, inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais, regulares ou de educação continuada.
5. Assegurar efetiva autonomia didática, científica, administrativa e de gestão financeira para as universidades públicas.
6. Institucionalizar um amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa que englobe os setores público e privado, e promova a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica.
7. Instituir programas de fomento para que as instituições de educação superior constituam sistemas próprios e sempre que possível nacionalmente articulados, de avaliação institucional e de cursos, capazes de possibilitar a elevação dos padrões de qualidade do ensino, de extensão e no caso das universidades, também de pesquisa.
8. Estender, com base no sistema de avaliação, diferentes prerrogativas de autonomia às instituições não-universitárias públicas e privadas.
9. Estabelecer sistema de credenciamento periódico das instituições e reconhecimento periódicos dos cursos superiores, apoiado no sistema nacional de avaliação.
10. Diversificar o sistema superior de ensino, favorecendo e valorizando estabelecimentos não-universitários que ofereçam ensino de qualidade e que atendam clientelas com demandas específicas de formação: tecnológica, profissional liberal, em novas profissões, para exercício do magistério ou de formação geral.
11. Estabelecer, em nível nacional, diretrizes curriculares que assegurem a necessária flexibilidade e diversidade nos programas de estudos oferecidos pelas diferentes instituições de educação superior, de forma a melhor atender às necessidades diferenciais de suas clientelas e às peculiaridades das regiões nas quais se inserem.
12. Incluir nas diretrizes curriculares dos cursos de formação de docentes temas relacionados às problemáticas tratadas nos temas transversais, especialmente no que se

refere à abordagem tais como: gênero, educação sexual, ética (justiça, diálogo, respeito mútuo, solidariedade e tolerância), pluralidade cultural, meio ambiente, saúde e temas locais.

13. Diversificar a oferta de ensino, incentivando a criação de cursos noturnos com propostas inovadoras, de cursos sequenciais e de cursos modulares, com a certificação, permitindo maior flexibilidade na formação e ampliação da oferta de ensino.

14. A partir de padrões mínimos fixados pelo Poder Público, exigir melhoria progressiva da infra-estrutura de laboratórios, equipamentos e bibliotecas, como condição para o credenciamento das instituições de educação superior e renovação do reconhecimento de cursos.

15. Estimular a consolidação e o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa das universidades, dobrando, em dez anos, o número de pesquisadores qualificados.

16. Promover o aumento anual do número de mestres e de doutores formados no sistema nacional de pós-graduação em, pelo menos, 5%.

17. Promover levantamentos periódicos do êxodo de pesquisadores brasileiros formados, para outros países, investigar suas causas, desenvolver ações imediatas no sentido de impedir que o êxodo continue e planejar estratégias de atração desses pesquisadores, bem como de talentos provenientes de outros países.

18. Incentivar a generalização da prática da pesquisa como elemento integrante e modernizador dos processos de ensino-aprendizagem em toda a educação superior, inclusive com a participação de alunos no desenvolvimento da pesquisa.

19. Criar políticas que facilitem às minorias, vítimas de discriminação, o acesso à educação superior, através de programas de compensação de deficiências de sua formação escolar anterior, permitindo-lhes, desta forma, competir em igualdade de condições nos processos de seleção e admissão a esse nível de ensino.

20. Implantar planos de capacitação dos servidores técnico-administrativos das instituições públicas de educação superior, sendo de competência da IES definir a forma de utilização dos recursos previstos para esta finalidade.

21. Garantir, nas instituições de educação superior, a oferta de cursos de extensão, para atender as necessidades da educação continuada de adultos, com ou sem formação superior, na perspectiva de integrar o necessário esforço nacional de resgate da dívida social e educacional.

22. Garantir a criação de conselhos com a participação da comunidade e de entidades da sociedade civil organizada, para acompanhamento e controle social das atividades

universitárias, com o objetivo de assegurar o retorno à sociedade dos resultados das pesquisas, do ensino e da extensão.

23. Implantar o Programa de Desenvolvimento da Extensão Universitária em todas as Instituições Federais de Ensino Superior no quadriênio 2001-2004 e assegurar que, no mínimo, 10% do total de créditos exigidos para a graduação no ensino superior no País será reservado para a atuação dos alunos em ações extensionistas.

Do ponto de vista jurídico, é evidente que nenhuma nova reforma do ensino superior poderá contrariar ou se distanciar desses objetivos e metas, a menos que a Lei nº 10.172/01 seja alterada ou revogada nesse aspecto.

Resta saber, ainda, se as medidas já preconizadas pela legislação, relativamente à inovação tecnológica, à avaliação do sistema de acordo com as regras do Sinaes (que não contemplam a realização de pesquisa como item de avaliação das instituições, diga-se de passagem), e à concessão de bolsas de estudo a alunos de baixa renda, por via do Prouni, militam nessa direção. No momento ainda não há dados que permitam avaliar as políticas assim implantadas.

#### **4 – CONCLUSÕES**

Santi Romano, na obra *Fragments de un Dictionario Jurídico*,<sup>27</sup> define como "mitologia jurídica" as concepções, opiniões e crenças que se conceituam jurídicas, mas que, efetivamente, não o são. E não porque sejam apenas contrárias ou estranhas ao ordenamento jurídico, mas porque têm caráter e forma fantástica ou semifantástica, difíceis de definir com precisão.

O desconhecimento e a incapacidade de entender, adverte o autor, estão na origem da mitologia jurídica, que "(...) floresce, por assim dizer, e se revela em suas formas mais destacadas e típicas durante os períodos revolucionários. Nesses períodos, nos quais se trata de abater os ordenamentos vigentes, substituindo-os por outros, tem naturalmente pouca importância a realidade jurídica, no sentido que a definimos, é dizer, o conjunto dos princípios, das ideologias e das concepções que servem de base para o *ius conditum* [o direito constituído] e, diversamente, passam a primeiro plano as ideologias que lutam para informar o *ius condendum* [o direito futuro]".

A autonomia universitária não é, evidentemente, mitologia jurídica, e sim bem jurídico, protegido pela norma do art. 207 da Constituição Federal. Nesta condição, teve

seu significado original recepcionado pelo Direito, com sua substância e conteúdos acadêmicos.

A compreensão da garantia constitucional neste nível, entretanto, não está enraizada na tradição educacional brasileira. E a experiência tem demonstrado que a autonomia universitária, quando mal compreendida, reforça a tutela estatal, a irresponsabilidade institucional e os traços corporativos internos nas universidades, em detrimento das finalidades que devem alcançar.

Ademais, as paixões (e mesmo os preconceitos) que incidem sobre o tratamento jurídico da autonomia universitária no Brasil denotam um claro jogo de poder entre o poder central, entidades mantenedoras e instituições mantidas, e não a discussão de uma política educacional. Esse é um jogo marcado pela tradição centralizadora do governo federal, e potencializado pelo desconhecimento, ou pouca importância, que os atores envolvidos atribuem a seu conteúdo jurídico e à sua formulação histórica, a despeito da atual previsão constitucional e da expressiva exceção do sistema universitário público paulista no contexto nacional, a comprovar sua efetividade.

Aí residiriam as motivações para a contínua e prolífica alteração da legislação incidente sobre a autonomia universitária, associada ao fato de que regular a educação superior e sua expansão sempre foram atividades fortemente valorizadas pelo Estado. Por outro lado, os sucessivos ciclos de produção e alteração da legislação educacional, em curtos espaços de tempo, parecem constituir uma espécie de jogo sem fim, que, aparentemente respaldado pela neutralidade técnica da função de qualidade, apresenta um potencial ilimitado de ampliação e duração. À medida que isto ocorre, a tendência é a de que as leis e normas do Executivo sejam esvaziadas de suas próprias funções, e a de serem interpretadas no Judiciário das mais diversas formas.

Esses são exemplos a demonstrar que o Direito, na área educacional, é utilizado como técnica de formalização e não como concepção de sociedade, o que possibilita a preservação, na política e na prática educacionais, das características centralizadoras do federalismo brasileiro, no qual há pouco espaço para entes essencialmente autônomos, como é o caso das universidades.

## NOTAS

<sup>1</sup> A doutrina é pacífica neste sentido. Cf. Máximo Severo Giannini, "Autonomia. Teoria Generale e Diritto Pubblico", em *Enciclopédia Del Diritto*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1959, pp. 356 e ss; Guido Zanobini, "Autonomia Pubblica e Privata", em *Scritti Giuridici in onore di Francesco Carnelutti*, Pádua, Casa Editrice Dott, 1950; Antonio Milani, pp. 183-189; Santi Romano, *Fragments de un Dictionario Jurídico*, Buenos

Aires, Europa-América, 1964, pp. 42 e ss; Rafael Bielsa, *Derecho Administrativo*, tomo II, 3ª ed., Buenos Aires, J. Lajoane, 1938; João Mendes de Almeida Jr., *A Idéia de Autonomia e a Pretendida Transição do Ensino Oficial*, São Paulo, Typ. Siqueira Nagel, 1912; Celso Antonio Bandeira de Mello, *Natureza e Regime das Autarquias*, São Paulo, 1968; *Revista dos Tribunais* etc.

<sup>2</sup> *In verbis*: "Art. 207 – As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão".

<sup>3</sup> Sobre este tema, manifestei-me em *Educação Superior, Direito e Estado*, São Paulo, Edusp, 2000.

<sup>4</sup> Cf. Norberto Bobbio, *Dalla Struttura alla Funzione*, Milano, Di Comunità, 1977.

<sup>5</sup> O Ministério da Educação anunciou, em fevereiro de 2005, a sua alteração em determinados aspectos, com possível apresentação de novo documento no mês de abril do mesmo ano.

<sup>6</sup> Cf. Guido Zanobini, *op. cit.*; Santi Romano, *op. cit.*; Rafael Bielsa, *Derecho Administrativo*, 3ª ed., Buenos Aires, 1938, pp. 278-292; Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, *Princípios Gerais de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Forense, 1974, p.189; etc.

<sup>7</sup> Tendo em vista que já tratei da matéria em duas oportunidades anteriores, indico, no corpo dos itens de nº 2 e 3, as passagens originais.

<sup>8</sup> Cf. *A Idéia de Autonomia e a Pretendida Transição do Ensino Oficial*, São Paulo, Typ. Siqueira Nagel, 1912.

<sup>9</sup> É conhecida a motivação diplomática da decisão, manifestação pela necessidade de se conferir o título de Doutor Honoris Causa ao Rei Alberto, da Bélgica, que visitou o Brasil naquele ano. Cf., a propósito, Luiz Antonio Cunha, *A Universidade Temporã*, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1986, p. 213; Pedro Lincoln Carneiro Leão de Mattos, "Quadro Histórico da Política de Supervisão e de Controle do Governo sobre as Universidades Federais Autárquicas", 1985, *Ciência e Cultura*, 37 (7):19 (SBPC); Ernesto Souza Campos, *A Educação Superior no Brasil*, Rio de Janeiro, Ministério da Educação, 1940.

<sup>10</sup> Cf. Fernando de Azevedo, *A Educação Pública na Encruzilhada*, São Paulo, Melhoramentos, 1960, pp. 32-34.

<sup>11</sup> Como aponta Boris Fausto, "em 1900, considerando-se a população de 15 anos ou mais, a taxa de analfabetismo brasileira alcançava 65%. Segundo o censo de 1872, havia apenas 150 mil alunos matriculados nas escolas primárias para uma população de 10 milhões de habitantes. Ao longo das primeiras décadas do século XX, não obstante uma seqüência de reformas instituídas pelo governo federal, houve na prática pouco progresso, ressaltando-se algumas reformas estaduais, como a que Sampaio Dória realizou em São Paulo, a partir de 1920". Cf. Boris Fausto e Fernando Devoto, *Brasil e Argentina, um Ensaio de História Comparada (1850-2002)*, São Paulo, Editora 34, 2004, pp. 201-202.

<sup>12</sup> Os fundamentos dessa política encontram-se claramente explicitados na "Exposição de Motivos" do plano de reforma do ensino superior, apresentado por Francisco Campos a Getúlio Vargas: "Embora não a consagrando em toda a sua latitude, o projeto, pelas tendências manifestas que revela, se deixa orientar pelo critério da autonomia administrativa e didática das universidades. Seria, porém, de todo ponto inconveniente e mesmo contraproducente para o ensino, que, de súbito, por uma integral e repentina ruptura com o presente, se concedesse às Universidades ampla e plena autonomia didática e administrativa. Autonomia requer prática, experiência e critérios seguros de orientação. Ora, o regime universitário ainda se encontra em fase nascente, tentando os primeiros passos e fazendo os seus ensaios de adaptação. Seria de mau conselho que nesse período inicial e ainda embrionário e rudimentar da organização universitária, se tentasse, com risco de graves danos para o ensino, o regime de autonomia integral. Esse o motivo pelo qual o projeto preferiu a orientação prudente e segura da autonomia relativa, destinada a exercer uma grande função educativa sobre o espírito universitário, que na sua prática adquirirá a experiência e o critério, indispensáveis para uma autonomia mais ampla. Com a experiência, o poderá o quadro de a autonomia ir se alargando de maneira gradual e progressiva até que, finalmente, com o desenvolvimento do espírito universitário, este venha a reunir sob a sua autoridade todos os poderes de governo do grande agrupamento administrativo, técnico e didático que constitui a universidade. A autonomia integral será, assim, obra de conquista do espírito universitário, amadurecido, experiente e dotado do seguro e firme sentido de direção e de responsabilidade, ao invés de constituir uma concessão graciosa e extemporânea, destinada antes a deseducar do que a formar, no centro universitário, o senso de organização, de comando e de governo".

<sup>13</sup> Cf. Maria Luiza Penha e Fernando de Azevedo, *Educação e Transformação*, São Paulo, Perspectiva, 1987, p. 191.

<sup>14</sup> A propósito, cf. Azanha (1995:149 *et seq.*), "Política e Planos de Educação no Brasil. Alguns Pontos para Reflexão".

<sup>15</sup> Anota Fausto (*op. cit.*, p. 264), que em 1940 o analfabetismo ainda era de 56%, "(...) a despeito dos grandes esforços brasileiros para ampliar a educação primária, que, de 1920 a 1940, tinham permitido mais que dobrar o número de matriculados sobre a população total, passando de 3,4% em 1920 a 7,4% em 1940. (...) O mesmo ocorreu em relação ao ensino médio. Também nesse item dobrou o número de matrículas no nível secundário no Brasil, passando de 0,36% da população em 1920 a 0,63% em 1940". Indica, ainda, que os dados disponíveis mostram que o número de estudantes universitários se manteve estável entre 1930 e 1940 (p. 263).

<sup>16</sup> Neste período, a Universidade de São Paulo foi submetida à intervenção federal (Decreto-Lei nº 13.855, de 29.2.1944), tornando-se "(...) uma autarquia sob tutela administrativa do governo do Estado e sob controle econômico-financeiro da Secretaria da Fazenda".

<sup>17</sup> *In verbis*: "Art. 171 – Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino". Este artigo orientou a emancipação dos sistemas locais no anteprojeto da Lei nº 4.024/61, em termos de autonomia e flexibilidade.

<sup>18</sup> Cf. *Educação Superior, Direito e Estado*, p. 49.

<sup>19</sup> Nos parágrafos constantes da redação original, vetados pelo Presidente da República, discriminava-se o âmbito dessa autonomia. Nas razões do veto, restou consignado que o "(...) esforço por definir o âmbito da autonomia resultou em repetir a matéria já tratada pela lei, nada acrescentando que represente para os poderes públicos a garantia de responsabilidade que deve corresponder à autonomia, nem conferindo às universidades qualquer regalia nova. Ao contrário, entra por vezes, desnecessariamente, a estabelecer regras rígidas em assuntos que podem merecer melhor tratamento seja nos estatutos, seja nas normas que competem ao Conselho Federal de Educação estabelecer". Cf. *Documenta*, 4:111, 1962.

<sup>20</sup> A expansão do ensino superior brasileiro na vigência da Lei nº 5.540/68, entretanto, mostrou-se refratária à homogeneização pretendida na legislação. Conforme demonstram dados do Ministério da Educação relativos ao ano de 1996, das 922 instituições de ensino superior existentes no País, apenas 136 estavam constituídas sob o modelo universitário e submetidas, portanto, à indissociabilidade de ensino, pesquisa e extensão. Os demais 643 estabelecimentos isolados, representando 69% do conjunto total, constituíram-se sob as mais diversas formas (institutos federais especializados, escolas particulares confessionais e leigas, instituições estaduais e municipais), e, salvo algumas exceções, voltaram-se fundamentalmente para as atividades de ensino.

<sup>21</sup> Cf. Luiz Antonio Cunha, *A Universidade Reformada*, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1988; José Goldemberg, *O Repensar da Educação no Brasil*, São Paulo, IEA/USP, 1993; Carlos Benedito Martins, "Notas sobre o Sistema de Ensino Superior Brasileiro Contemporâneo", *Revista USP*, 39:58-82, 1988 (São Paulo).

<sup>22</sup> O processo de elaboração da atual Lei de Diretrizes e Bases iniciou-se com a aprovação do Projeto de Lei nº 101, em 28.9.1993, pelo plenário da Câmara dos Deputados. Foi a primeira vez, na história da educação nacional, que a iniciativa de um projeto de lei de diretrizes e bases partiu do Legislativo, após cinco anos de discussão do Projeto nº 1.158-A/88.

<sup>23</sup> Essa análise é desenvolvida com maior profundidade em *Educação Superior, Direito e Estado*.

<sup>24</sup> Cf. pronunciamento do ministro da Educação, já citado, em *Infocapes*, 4 (4), 1996 (Brasília, Capes, edição comemorativa dos 45 anos).

<sup>25</sup> Os "Exames Nacionais de Avaliação de Alunos em Final de Curso de Graduação" constaram originalmente da MP nº 938, de 16.3.1995, posteriormente da MP nº 967, de 12.4.1995, e da MP nº 1.018, de 11.5.1995. Estas modificações, bem como a análise de suas implicações frente ao quanto exige o art. 206, VII, da Constituição Federal, em termos de qualidade do ensino, estão por mim comentadas em "A Garantia Constitucional do Padrão de Qualidade no Ensino Superior e a Instituição dos Exames Nacionais de Avaliação de Alunos em Final de Cursos de Graduação", em *Boletim de Direito Administrativo*, 9 (8): 482-487, agosto de 1995.

<sup>26</sup> Cf. *Educação Superior, Direito e Estado*, pp. 215-223.

<sup>27</sup> *Fragments de un Diccionario Jurídico*, Buenos Aires, Europa-América, 1964, pp. 224 e ss.