

Breves anotações sobre o Direito à Educação e a Autonomia das Universidades Públicas no Brasil

Amanda Silva Madureira¹
Márcio Flávio Lima da Silva²

A partir da metáfora cartográfica de Boaventura de Sousa Santos objetiva-se desenvolver uma análise teórica sobre as diferentes estruturas e instâncias que configuram a autonomia das universidades públicas, destacando as interações entre o Estado e o mercado. Também foram empreendidos esforços no sentido de desvelar os elementos que configuram a autonomia da universidade no Brasil, para compreender suas configurações e fundamento. Por fim, com o escopo de identificar as circunstâncias de inserção da ideia de autonomia universitária e concretização da democracia no Brasil analisou-se a crise da ideia de autonomia universitária, reconhecendo que a profundidade da crise permanece como a engrenagem do dissenso e da produção de caminhos alternativos de sua superação.

Palavras Chave: Direito à educação. Universidade pública. Democracia.

From the cartographic metaphor Boaventura de Sousa Santos objective is to develop a theoretical analysis of the different structures and instances that configure the autonomy of public universities, highlighting the interactions between state and market. Efforts to uncover the elements that make up the autonomy of the university in Brazil, to understand their settings and foundation were also undertaken. Finally, with the aim of identifying the fact that insertion of the idea of university autonomy and realization of democracy in Brazil analyzed the crisis of the idea of university autonomy, recognizing that the depth of the crisis remains the gear dissent and production of alternative ways of overcoming them.

Key words: Right to education. Public university. Democracy.

1 INTRODUÇÃO

O Direito passou e exercer, na atualidade, a fundamental missão de ser o elo de articulação de diferentes conhecimentos interdisciplinares, isto é, o espaço de interação entre a sociologia e a filosofia com a ciência e a técnica jurídicas. A exigência de um redimensionamento da legislação infraconstitucional, sobretudo, tendo em vista a Constituição Federal de 1988 e sua conformação analítica e conhecimentos que ultrapassam as fronteiras da ciência tradicional do Direito permitiram um processo de abertura do sistema jurídico, com a garantia de interfaces com diferentes questões que afligem os cursos jurídicos e a própria universidade, em geral.

¹ Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professora da Universidade CEUMA. Pesquisadora do Núcleo de Estudos em Direito Sanitário da Universidade Federal do Maranhão.

² Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Maranhão. Membro do Núcleo de Estudos em Direito Sanitário da Universidade Federal do Maranhão.

O estudo do direito à educação, enquanto direito social, em nossa Constituição e legislação ordinária, demonstra-se não apenas importante, mas fundamental para a compreensão das políticas públicas elaboradas e implementadas pelo Estado. Sobre educação superior a Constituição Federal fez poucas referências explícitas, no entanto, esses indicadores devem ser percebidos como elementos de conformação de um sistema mais abrangente, de garantia de direitos e de um estado democrático. Poucos autores se detiveram ao tema, o que justifica a pequena bibliografia que trata da matéria, para não mencionar a ausência na literatura nacional de obras que sistematizam esse conteúdo. De tal forma que a autonomia é um desafio para os teóricos do direito que não se enquadram dentre aqueles de visão tradicional e dogmática.

Deve-se buscar a conciliação entre teoria e a realidade social para que se torne possível a instrumentalização das complexas questões que envolvem a estrutura do Estado e o direito à educação. Somente com a conciliação do tratamento constitucional dado à matéria da teoria dos direitos fundamentais e da experiência profissional, elementos intrinsecamente vinculados, pode-se realizar um estudo dialógico da realidade universitária brasileira que tenha a pretensão de ultrapassar os limites da dogmática jurídica.

As reflexões acadêmicas, sem abandonar o caráter científico e de profundidade da reflexão, devem estar voltadas para o real, até porque é na prática do dia-a-dia que se comprova a utilidade social das normas e das instituições. Trata-se de pensar a realidade universitária como uma cartografia da ideia de autonomia universitária das instituições públicas. Deve-se perceber a autonomia, não como mera definição legal, mas como uma exigência social e política da liberdade. E como toda demanda social é constituída por especificidades e racionalidades específicas.

É sob essa perspectiva que este artigo pretende constituir-se. Não há pretensão de esgotar o assunto, até mesmo em razão de sua complexidade. No entanto, a autonomia universitária é questão fundamental para a compreensão da natureza e da normatização das universidades públicas. O presente artigo é resultado de um conjunto de reflexões conjuntas desenvolvidas no Núcleo de Estudos em Direito Sanitário (NEDISA) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) sob a liderança da professora Edith Maria Barbosa Ramos. Nos meses entre março e outubro de 2013, o

NEDISA realizou 10 (dez) seminários internos e procurou construir uma metodologia de análise que permitisse a maior participação possível de seus membros e convidados sob a temática do direito à educação. A partir da questão da educação outras subtemáticas foram surgindo, entre estas a de maior destaque foi o interesse pela compreensão da autonomia universitária e como essa ideia poderia permitir uma atuação mais efetiva da instituição nos problemas sociais e na consolidação da democracia.

Tendo como referência metodológica a dimensão espacial da realidade, desenvolvida por Boaventura de Sousa Santos, que permitiu vislumbrar aspectos do real que antes estavam ofuscados pela necessidade de celeridade e instantaneidade, e privavam os indivíduos de uma força esclarecedora para seu pensar e para o seu agir. Assim, no primeiro momento objetiva-se desenvolver uma análise teórica sobre as diferentes estruturas e instâncias que configuram a universidade, destacando as interações entre o estado e o mercado. No segundo momento objetivou-se desvelar os elementos que configuram a autonomia da universidade no Brasil, para compreender sua configuração e fundamento. Por fim, com o escopo de identificar as circunstância de inserção da ideia de autonomia universitária e concretização da democracia no Brasil constatou-se que a ideia de autonomia está imersa numa crise e que esforços precisam ser reunidos para a modificação desse quadro. Reconhecendo que a profundidade da crise, no entanto, permanece como a engrenagem do dissenso e da produção de caminhos alternativos de sua superação.

2. Autonomia Universitária e Direito à Educação

Santos (1996) recorda que os mapas são mecanismos comuns ao home, no entanto, são pouco explorados pelos pesquisadores das ciências sociais em geral. Exatamente por não ser território que tenta reproduzir, o mapa é, verdadeiramente, distorções da realidade. Deve-se destacar que essas distorções não se configuram como um escamoteamento da verdade, se os indivíduos estiverem conscientes dos instrumentos construtores da representação. A cartografia é exatamente a técnica que se dedica ao estudo da confecção dos mapas. A compreensão da estrutura cartográfica, no entanto, só se torna possível pela identificação de dois elementos imprescindíveis da representação, quais sejam: a escala e projeção.

A escala possibilita a identificação do grau de especificação que o mapa representa, selecionando o que deve ou não deve ser omitido, indicando seus detalhes mais importantes. O mapa deve reproduzir com maior fidelidade possível os detalhes caracterizadores da respectiva região, pois, quanto maior a escala maior o número de informações do local e menos panorâmica é a abordagem (SANTOS, 1996).

O outro elemento fundamental para o controle da distorção cartográfica é a projeção. Esta permite que o mapa seja apresentado de acordo com a finalidade de seu criador. Eliminando ângulos e curvas em favor, por exemplo, da representação em plano de local. O momento da constituição do mapa pelo idealizador determina, necessariamente, o ponto, que ele, considera central e estrutura todo o resto em torno de sua perspectiva. Isto é, ressalta um espaço em detrimento de outros espaços possíveis, que não deixam de existir, mas são caracterizados como espaços marginais (SANTOS, 1996).

Uma cartografia das relações sociais permitirá uma análise desmitificada dos espaços marginais, pois passará a compreender a realidade jurídica, por exemplo, não apenas como o produto normativo das casas legislativas, mas como resultado das ações e reações do cotidiano das relações sociais e das normas (SANTOS, 1996).

Uma adequada análise da autonomia somente se faz viável a partir de um cartográfico da natureza das universidades. A norma do artigo 207 da Constituição Federal de 1988 é de eficácia plena e aplicabilidade imediata, pois independe de legislação complementar que disponha sobre seu conteúdo, alcance e sentido. A legislação infraconstitucional, nessas circunstâncias, está restrita a uma possível e necessária regulamentação que implemente ou otimize sua aplicação.

A característica principiológica da autonomia universitária, atualmente definida como poder funcional derivado, vinculado ao específico interesse da entidade que o detêm e limitado pelo ordenamento que lhe deu causa, sem o qual ou fora do qual não existiria, ressalte-se o entendimento de que autonomia não é soberania, é poder derivado, não é independência, pois a autonomia é restrita ao específico interesse da entidade.

A universidade, como instituição, tem o dever de ampliar e multiplicar conhecimentos, com o objetivo de produzir membros que cooperem com o avanço da sociedade que integram. Por meio do serviço público peculiar que a universidade deve prestar a sociedade – ensino, pesquisa e extensão – pode ser exercida a autonomia que lhe foi concedida, servindo esta como um meio à obtenção de uma finalidade social.

A medida da autonomia da universidade dada pelos objetivos das universidades, isso significa que, no exercício de suas finalidades são plenamente autônomas. Em sentido maior, a autonomia da universidade é limitada pelos princípios gerais instituídos na constituição que congregam e determinam todo o ordenamento jurídico, pois mesmo no exercício de suas finalidades a universidade está submetida às normas constitucionais, especialmente, aos direitos fundamentais. Em termos mais precisos se faz necessário caracterizar os limites constitucionais próprios da autonomia universitária que são refletidos em quatro dimensões: autonomia didática, autonomia científica, autonomia administrativa e autonomia de gestão financeira e patrimonial.

A autonomia didática está configurada como a competência que tem a universidade de definir a relevância do conhecimento a ser transmitido, assim como a forma de sua transmissão. A autonomia científica deve ser apreciada em duplo sentido, como autonomia coletiva referente à autogestão da universidade em matéria de seu específico interesse, assim como autonomia pessoal, pertencente ao direito do professor de pesquisar e ensinar aquilo que acredita, conforme artigo 206, II da Constituição Federal de 1988.

A autonomia administrativa é decorrência da autonomia didático-científica e pressupõe a autonomia de gestão financeira patrimonial. Define-se no direito de elaborar normas próprias de organização interna, em matéria didático-científica, de administração de recursos humanos e materiais e no direito de escolher dirigentes. As autonomies de gestão financeira e patrimonial possibilitam as universidades gerir os recursos públicos (financeiros e materiais) que são postos à sua disposição.

A Constituição Federal de 1988, como acima especificado, em seu artigo 207, assegura a chamada autonomia universitária, regulamentada pelo artigo 52 da Lei que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), da seguinte forma

Art. 52. As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por:

I - produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional;

II - um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;

III - um terço do corpo docente em regime de tempo integral.

Parágrafo único. É facultada a criação de universidades especializadas por campo do saber.

Nessa linha de pensamento, a universidade torna-se responsável pela formação de quadros profissionais, de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano. Refere-se a uma responsabilidade que ultrapassa o puro conhecimento científico, ultrapassa a pesquisa aplicada e que tem por função conjugar, ainda que minimamente, a formação profissional especializada com domínio cultural. No entanto, diante das dificuldades enfrentadas pelas universidades públicas no momento atual, pode-se, como fizeram Macedo e Trevisan, perceber que

As considerações acima evidenciam o esgotamento do modelo implantado com a reforma universitária de 1968 e a necessidade de repensar nossa política educacional. Preparar as instituições de ensino superior para atender demandas da sociedade do conhecimento e de um mercado de trabalho globalizado, enfrentar o desafio de ampliar e democratizar o acesso à educação superior, definir e implementar novas políticas de financiamento de instituições, capazes de orientar a modernização de sua gestão, incentivar e avaliar a educação a distância, são problemas sérios cuja solução requer profunda revisão de objetivos, modelos, estruturas, mecanismos de funcionamento e de acompanhamento. (MACEDO, TREVISAN, 2005, p. 132).

Já em 1987, o relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) atribuía às universidades dez funções primordiais, quais sejam: educação geral pós-secundária; investigação; fornecimento de mão-de-obra qualificada; educação e treinamento altamente especializado; fortalecimento da competitividade da economia; mecanismos de seleção para emprego de alto nível através de credencialização, modalidade social para os filhos e filhas de famílias; prestação de serviços à região e à comunidade local; paradigmas de aplicação de políticas nacionais (ex. igualdade de oportunidade para mulheres e minorias raciais); preparação para os papéis de liderança social.

Para Triguero, a universidade está sendo instada a mudar processos, rotinas e estruturas e a ajustar-se a novas demandas e pressões cada vez mais fortes por parte da sociedade, seja do lado do ensino – mediante demandas cada vez maiores por acesso às universidades e cursos superiores – seja do lado da pesquisa, por meio da busca crescente pela produção de novos conhecimentos capazes de oferecer ganhos de produtividade ou vantagens comparativas aos seus detentores, ou de atender a necessidades básicas e inadiáveis, como aquelas ligadas à saúde, à alimentação e à educação, em geral.

O enfrentamento de diversos desafios impostos às universidades está obrigando tais instituições, em especial as brasileiras, especificadamente públicas, a utilização equivocada de estratégias, situações que não raro, distanciam-se de sua

original finalidade e incorporam outros campos, como o corporativismo, clientelismo e patrimonialismo. Além disso, Ramos (2010) destaca que

Em oposição ao enfrentamento dos verdadeiros obstáculos à liberdade e a justiça social, percebe-se, entre outras coisas, o aprofundamento da desigualdade social, o afinamento das diferenças regionais, o aperfeiçoamento de estruturas sociais injustas e, ainda, a continuidade de um aparato governamental/burocrático obsoleto e ineficaz.

Realmente, a revelia do interesse dos cidadãos, o governo e seus aliados têm produzido mudanças no texto constitucional de 1988, objetivando, do ponto de vista imediato, a adaptação da política e da economia nacionais, aos interesses neoliberais internacionais. A par disso e como seu complemento, destaca-se, ainda, o argumento da privatização dos bens e serviços, a terceirização da prestação do serviço público e até mesmo a precarização de atividades essenciais.

Em Estados como o Brasil, o processo de privatização, terceirização e precarização do setor público, assume dimensões drásticas, pois dissociada das condições políticas, econômicas e sociais de países, em que grande parte da população não tem garantidos os direitos elementares e depende do setor público para obter o mínimo exigido pela dignidade humana, estas mudanças representam o aprofundamento da pobreza e da marginalização sociais. (RAMOS, 2010, p. 250).

Nesta perspectiva, expõe Triguero que a captação de recurso e a ideia de parcerias com o setor produtivo e sua modernização e as reformas em sua infraestrutura e demais investimentos em laboratórios, salas de aulas, equipamentos, bibliotecas e outros setores importantes da instituição são extremamente questionais, pois ainda que tais possibilidades sejam alvissareiras, os benefícios reais são muito discutíveis, se comparados ao efeito de degradação interna e de produção inúmeras relações clientelistas que são dessas estruturas decorrentes, pela falta de articulação com uma política macroinstitucional, que integre a captação de recursos a processos estratégicos e a formulação de programas globais de desenvolvimento institucional e acadêmico (TRIGERO, 1999).

Novamente, de acordo com o artigo 207 da Constituição Federal de 1988, 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. Cabe destacar como fizeram Macedo e Trevisan que

A autonomia acadêmica, administrativa, financeira e patrimonial da Universidade é essencial para a sua definitiva inserção no contexto em que se situa. E nos dias de hoje, face aos problemas acima mencionados, não se pode distinguir ou priorizar uma ou outra de suas vertentes. Isso porque a autonomia requer gestão compartilhada, pautada na definição de prioridades e isto quer dizer que a Universidade se torna completamente responsável pelas suas ações: interna e externamente, a ela cabe responder pelas iniciativas que desenvolve, pela direção que imprime ao seu desenvolvimento e por quem ou ao que especificamente busca atender. Cabe também a ela responder pela adequação e efetividade dos meios que definiu para utilizar o dinheiro público e prestar contas à sociedade e aos órgãos de governo que

analisam a legalidade e a pertinência das ações que orientaram a sua utilização. Isso porque a autonomia da Universidade não a torna soberana. Se o preceito constitucional estabelece que as Universidades gozam de plena autonomia a legislação dele derivada, e nele apoiada, deixa claro a natureza e o sentido dessa autonomia: o cumprimento integral dos fins e dos objetivos assinalados à educação superior e ao ente “universidade” em particular. Assim sendo, autonomia e cumprimento da missão institucional são elementos que guardam entre si uma relação de interdependência na qual este fundamenta e legitima de fato a autonomia de direito com que a universidade baliza a sua ação. Assim torna-se compreensível e indiscutível a necessidade do escrutínio público das ações e atividades da instituição universitária, vez que a perseguição de seus fins e objetivos constitui um serviço público.

Ranieri (1994), ao tratar da autonomia das universidades, afere, primeiramente, o sentido de autonomia, compreendendo-o, no direito público, como a possibilidade de gestão própria, consentida por ordenação superior e manifestada por meio de normas exclusivas. Diante do presente conceito deve-se destacar o pensamento de Macedo e Trevisan, pois compreendem que

Em que pese o caráter mandatório do preceito constitucional, bem como a fundamentação factual da pertinência do princípio, a autonomia do ente universitário ainda não teve plena aplicação. Em primeiro lugar, e de modo geral, em razão de a legislação infraconstitucional, relativa à educação superior nacional, tender historicamente a regulamentar minuciosamente o funcionamento acadêmico e administrativo das instituições universitárias, tornando letra morta o dispositivo legal da autonomia. Em segundo lugar, e especificamente em relação às instituições públicas, pelo fato de nunca terem sido definidas e implementadas as medidas legais e orçamentárias destinadas a garantir a sua autonomia financeira, o que vem afetando seriamente a gestão das instituições públicas, em particular as Universidades Federais. Em terceiro lugar, e especificamente em relação às instituições particulares, a autonomia didático-científica é de fato extremamente relativa vez que, por um lado, não se pode desconsiderar que há instituições onde a autonomia é prerrogativa da mantenedora e não das instâncias intra-institucionais; por outro, não é possível negar nem minimizar a interferência abusiva do MEC sobre a organização e o funcionamento dessas instituições. (MACEDO, TREVISAN, 2005, p. 135, 136).

A Constituição Federal de 1988, da mesma forma que as universidades, assegurou a diferentes entidades e instituições o direito à autonomia, tais como: os partidos políticos, as entidades desportivas, sindicatos, dirigentes e associações. O que há de comum entre os respectivos entes e as universidades foi bem demonstrado por Ranieri (1994), quando asseverou que o núcleo de competências autônomas assinalado pela Constituição, dentro do qual agem por sua conta e risco, por evidente, são os limites constitucionais.

Em regra, as universidades públicas assumem a forma de autarquias. O problema que se levanta é até que ponto essas estruturas jurídicas são, efetivamente, receptivas ao sentido de autonomia, inerente a ideia de universidade. Bielsa(1938) faz a distinção entre autonomia e autarquia, asseverando que aquela se refere à ideia de

administração e essa a ideia de regramento da administração. Na realidade, para esse autor, é contraditória a constituição de ordenamentos que sejam, simultaneamente, autárquicos e autônomos. Ainda para Bielsa (1938), no âmbito do direito argentino se para determinado ente autárquico, além da faculdade de se auto-administrar que lhe é inerente, a lei confere a capacidade de autonormação, o ente de autárquico converte-se em autônomo.

Assim, a partir da cartografia de Boaventura de Sousa Santos, a escala ampliada pode permitir o desvelamento de nuances das relações que subjazem a compreensão da autonomia universitária; com o auxílio da projeção, pode-se identificar o centro do mapa, ou seja o ponto desencadeante da crise, que aparece ocupado por um modelo normativo que carrega consigo uma contradição epistemológica.

Após a identificação do modelo tradicional de autonomia, pode-se entender o significado do conjunto de esforços até agora empreendidos pelos atores envolvidos na formação dessa autonomia, para que se possa visualizar as ações concretas desenvolvidas no sentido de garantir a efetiva construção da liberdade universitária, a partir do diagnóstico da crise.

2. A crise da Autonomia nas Universidades Públicas

Observa-se que em contraste às configurações estabelecidas durante o regime militar no Brasil, a questão da autonomia universitária ultrapassava as palavras de ordem de algumas “minorias ideológicas” e ocupa espaços que transbordam a seara universitária, atingindo os grandes meios de comunicação e o próprio governo. Verifica-se, como destacou Oliveira (1999, p. 54), que

O fato de, há até não muito tempo, a questão da autonomia ser tema de exegeses jurídicas e apanágio de grupos de esquerda e não muito mais do que isto, tem muito a ver com a experiência histórico-institucional do sistema universitário brasileiro. Afinal, com algumas exceções, este surgiu como resultado de iniciativas diretas do Estado (leia-se Poder Executivo), o que marcou profundamente seu perfil institucional, estabelecendo limitações claras à sua capacidade de auto-governo. Se lembrarmos a “velha” experiência universitária brasileira, isto é, o período anterior à reforma imposta pela ditadura militar no início dos anos 70, o dogma da liberdade acadêmica, um dos fundamentos da autonomia universitária, tinha expressão institucional limitada à liberdade de cátedra, não alcançando a instituição universitária como um todo. Liberdade de cátedra, aliás, que dado o universo ideológico em que operavam a imensa maioria dos catedráticos, não ameaçava o conservadorismo reinante. O período posterior a 1970, ao abolir o sistema de cátedra, aboliu também o conceito de liberdade acadêmica. As inúmeras cassações de docentes por razões ideológicas e políticas mostraram

que, doravante, não existiriam sequer garantias individuais para o exercício da liberdade de pensamento por parte dos professores.

De acordo com Santos, as universidades estão inseridas em três contradições. Uma delas entre a produção de alta cultura e de conhecimentos exemplares necessários à formação das elites e a produção de padrões culturais médios e conhecimentos úteis para as tarefas de transformação social e nomeadamente para a formação da força de trabalho qualificada exigida pelo desenvolvimento industrial; numa outra perspectiva, entre a hierarquização dos saberes especializados através das restrições de acesso e da credencialização das competências e as exigências sociopolíticas da democratização e da igualdade de oportunidades e, por fim, entre a reivindicação da autonomia na definição dos valores e dos objetivos institucionais e a submissão crescente a critério de eficácia e de produtividade de origem e natureza empresarial (SANTOS, 1995, p. 190).

O equilíbrio dessas tensões reproduz, de acordo com Santos (1995), uma controlada crise nas (ou das) universidades que se apresenta nas seguintes vertentes: a crise de hegemonia, na proporção em que a universidade, incapaz de desempenhar completamente suas funções contraditórias, obriga grupos sociais (mais atingidos pelo seu déficit funcional) ou o Estado (em nome desses grupos) a buscar mecanismos alternativos para atingir seus objetivos; a crise de legitimidade, no exato momento em que se torna socialmente visível a falência dos objetivos coletivamente assumidos pelas universidades e, a crise institucional já que a especificidade da estrutura organizacional da universidade é colocada em xeque e impõem-se modelos organizativos vigentes em outras instituições tidas por mais eficientes. Para Oliveira (1999, p.54) em relação às universidades públicas brasileiras pode-se destacar que

a herança universitária que temos em mãos tem muito pouco a ver com a universidade anterior a 1970. Temos hoje uma instituição engessada, pretensamente democrática do ponto de vista das suas relações acadêmicas e administrativas internas, mas que, na realidade, é uma instituição na qual o poder real, tanto acadêmico quanto administrativo, não está em seu interior. Entre outras coisas, a substituição da antiga cátedra pelos departamentos, se livrou a instituição do poder discricionário de professores muitas vezes mais preocupados com a preservação de privilégios do que com o avanço e a difusão do conhecimento, longe de significar democratização da vida acadêmica, burocratizou-a e despersonalizou-a. Quando um professor recém-egresso, muitas vezes sem pós-graduação, pode ser “chefe” de professores mais antigos, mais titulados e mais experientes, é porque o “chefe” nada decide. Apenas cumpre um ritual burocrático, liberando seus “subordinados” para, entre outras coisas, negociarem financiamento para seus projetos acadêmicos com instituições externas à própria universidade, sedes do verdadeiro poder no que respeita à pesquisa, por exemplo. Por outro lado, na

pretensa democracia colegiada dos departamentos, e mesmo dos órgãos superiores de administração propriamente dita, qualquer dirigente universitário, bem como qualquer representante docente, técnico administrativo ou estudantil num órgão colegiado, sabe que o poder de decisão está no Ministério da Educação e Cultura/MEC, (quando não nos ministérios da área econômica ou da administração) e que uma simples portaria, um Aviso Ministerial ou um telefonema de um burocrata de terceiro escalão podem alterar ou determinar os mínimos detalhes da vida da instituição. Em suma, a universidade é heterônoma administrativa, financeira, científica e academicamente, em franca contradição com o que dispõe a Constituição de 1988. (OLIVEIRA, 1999, p. 54)

A crise de hegemonia é mais complexa e permeia as demais. No seu interior está em questão a exclusividade dos conhecimentos que a universidade produz e transmite. Esta crise de hegemonia está configurada desde o primeiro período de desenvolvimento capitalista, qual seja, o período do capitalismo liberal (até finais do século XIX) e vem se estabelecendo nos períodos subsequentes, ou melhor, no período do capitalismo organizado (de finais do século XIX até os anos 1960) e o período do capitalismo desorganizado (de finais dos anos 1970 até hoje). Nas palavras de Santos (1995, p. 190) “de fato, a proclamação da ideia de universidade é de algum modo, reativa, surge no momento em que a sociedade liberal começa a exigir formas de conhecimento (nomeadamente conhecimentos técnicos) que a universidade tem dificuldades em incorporar” .

Deve-se ressaltar que na crise de legitimidade está em questão o espectro social dos destinatários desse conhecimento, pois segundo Macedo e Trevisan, o número de beneficiários de universidades públicas tem diminuído drasticamente,

Em função do esgotamento da capacidade estatal de investimento o setor público do sistema teve sua participação continuamente reduzida: responsável por 42% das matrículas em meados dos anos 90 as instituições públicas respondem, nos anos iniciais do século XXI por menos de 30% delas. Essa redução é ainda maior quando se analisa apenas o segmento federal de instituições públicas: sua participação no conjunto das matrículas passa de 20,8% em 1995 para 14,6% em 2003 (MACEDO; TREVISAN, 2005, p.131).

Ainda, segundo Santos (1995), os fatores da crise de legitimidade configuram-se no período do capitalismo organizado por via das lutas pelos direitos sociais (entre os quais, o direito à educação) e econômicos, cujo êxito conduziu ao chamado Estado-Providência.

Na crise institucional estão em destaque a autonomia e a especificidade organizacional da instituição universitária. Santos(1995, p. 190) identifica que “os fatores desta crise configuram-se no período do capitalismo desorganizado e decorrem,

em geral, da crise do Estado-Providência”. Oliveira (1999. P. 56-57), sobre esse aspecto, assevera que

A emergência da questão da autonomia universitária liga-se, então, ao esgotamento do modelo oriundo da reforma de 1970. Esgotamento não apenas político - este, aliás, evidente. Afinal, a contestação ao Estado autoritário levaria compreensivelmente, como de fato levou, à contestação do modelo de universidade por ele gerado. É necessário reconhecermos, no entanto, que a contestação interna ao autoritarismo imanente à universidade pós-reforma não conseguiu ir além de seus aspectos exteriores (os métodos de escolha dos dirigentes, por exemplo), não chegando à crítica programática, a não ser eventual e episódica, dos sistemas internos de tomadas de decisão e divisão de responsabilidades, muito menos a aspectos, comumente vistos como abstratos, relativos à ordenação jurídica de suas relações internas e externas. Mas há sobretudo um esgotamento econômico, configurado numa crescente disfuncionalidade do sistema universitário público. Entenderemos isto mediante um raciocínio simples: não havendo mais um projeto estatal de desenvolvimento, a universidade pensada para ser um dos seus instrumentos perde sua função. Esta disfuncionalidade econômica traduz-se numa crise de muitas facetas. Em primeiro lugar, a crise financeira. Há uma certa lógica no arrocho orçamentário das universidades federais: um governo que se comporta como intermediário dos interesses dos grandes conglomerados financeiros nacionais junto ao sistema produtivo nacional certamente não vê muita razão em investir num sistema universitário cuja lógica de funcionamento é, bem ou mal, voltada ao fortalecimento desse sistema produtivo. Mas há também uma crise ideológica difusa, manifestada na frustração das expectativas profissionais de milhares de professores, especialmente daqueles envolvidos diretamente com a pesquisa, que, após investirem anos em sua formação, vêm-se frente a uma instituição que não é capaz de formular uma política clara na qual eles possam se inserir, e frente a políticas governamentais que supõem o desmantelamento da instituição. (OLIVEIRA, 1999. P. 56-57)

A universidade, nessa concepção, é espelho das mudanças sociais, mas fundamentalmente das transformações econômicas que ocorrem no sistema capitalista, pois simultaneamente, assentada em velhos paradigmas é desafiada por uma nova realidade, que exige da universidade um novo comportamento. Na verdade, Oliveira indica que a autonomia universitária foi subvertida a um esvaziamento da responsabilização do Estado, ou seja, a conformação de uma política que negligencia o gasto com educação superior. Assim, Oliveira(1999) destaca que

Este é o terreno sobre o qual emerge a exigência da autonomia universitária, implicando em projetos claramente distintos. De um lado, o projeto governamental, para quem autonomia significa, antes de mais nada, a possibilidade de diminuição dos encargos financeiros que o sistema universitário representa, liberando recursos para seus compromissos junto ao sistema financeiro internacional. Recentes declarações de responsáveis do MEC, adotando a tese da "auto-aplicabilidade" do artigo 207 da Constituição Federal reforçam essa proposta. Interpretada ao pé da letra, esta tese implica a supressão da normalização do sistema de ensino superior, liberando as instituições para a auto-gestão administrativa e financeira. Um dos resultados previsíveis, além da mercantilização das atividades de ensino, pesquisa e extensão, seria a regressão de muitas das atuais universidades à condição de Centros de Ensino Superior, tal como previsto na regulamentação do capítulo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação/LDB, que trata de ensino superior.

A autonomia neste caso, portanto, seria apenas financeira (com a correspondente autonomia administrativa), mantendo-se o essencial da tutela jurídico-política que caracteriza a relação das universidades com o Poder Executivo. Poderíamos comparar esta proposta com uma espécie de capitalismo à chinesa, no qual a liberdade de iniciativa no plano econômico não tem qualquer correspondência com a liberdade política (OLIVEIRA, 1999, p. 58).

A universidade está entre as mais antigas instituições presentes na história do homem, até pouco tempo conservava um certo ar de tradicionalidade, que no fim tinha o escopo de destacar e legitimar o ambiente do saber científico, como verdade incontestável. Na atualidade, a universidade é desafiada a realizar a conciliação entre a alta cultura e a cultura popular, educação e trabalho, teoria e prática. A questão da autonomia universitária levanta diferentes proposições, aqueles que defendem a total liberdade de escolha e condução do sistema e outros que temem a configuração de instituições públicas localizadas em regiões pobres e marginalizadas, em especial, o norte e o nordeste do país. Oliveira, no entanto, afirma que não se pode fugir ao debate e põe em relevo que

Manter o modelo atual de ensino superior significa manter um sistema determinado por uma oferta exígua sem qualquer conexão qualitativa e quantitativa com o perfil da demanda; manter a separação entre um ensino “de elite”, minoritário e subvencionado pelo Estado, e um ensino “de massa” como livre oferta de mercado, reproduzindo o próprio dualismo que caracteriza a sociedade brasileira, uma universidade cuja capacidade de acompanhar o desenvolvimento científico que caracteriza a contemporaneidade resume-se a pequenos grupos, e completamente incapaz, enquanto instituição, de dirigir o esforço intelectual de seus docentes e pesquisadores para os problemas que desafiam a continuidade da sociedade brasileira. Este modelo, enfim, é insustentável.

Em regra exige-se da universidade excelência de seus produtos culturais e científicos, que sejam criativos intelectualmente, que demonstrem liberdade de discussão, que tenham espírito crítico, conjunto de expectativas que resultam em duas dimensões contraditórias: a) afastamento das demais instituições sociais e b) prestígio social (paradigma de essencialidade que está, hoje de certa forma, desgastado).

As demandas da sociedade apresentam tantas significações quantos são seus interpretes, mas essa pluralidade dimensional pode configurar-se em torno de temáticas que possibilitam uma definição de ações comuns. A universidade está em crise, essa crise permeia a contradição das dimensões acima propostas. Para que se possa compreender a profundidade dessa crise, fez um esforço no processo de construção de um mapa social e legislativo da própria autonomia universitária, utilizando-se dos instrumentos que são peculiares a metodologia espacial de Boaventura de Sousa Santos.

Considerações Finais

A compreensão da autonomia universitária implica uma referência ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Esse princípio reforça a autonomia das instituições, pois é capaz de transformar esses entes em verdadeiros parceiros do Estado.

Compreende-se que o dever do estado com a educação implica a percepção de que, além dos ensinos fundamental e médio, o ensino superior público e gratuito é indispensável a uma comunidade social e política que se pretenda democrática.

A universidade pública deve ser o local de continuidade dos estudos apenas pela qualidade que possuem, independente da condição social, credo, origem, etnia e quais outras formas de diferenciação.

O financiamento do poder público e a garantia dos princípios de igualdade e da gratuidade fazem da universidade pública um lugar especial e a preservação desse lugar implica a definição clara de uma política para as universidades.

Um assunto presente na discussão universitária é a função pública da universidade. Tendo em vista o alargamento de suas atividades, a universidade é cobrada pela sociedade em diferentes frentes, mediante prestação de serviços que, prioritariamente, não competiriam a ela fornecer, tais como assistência judiciária gratuita e hospitais universitários.

Objetivou-se construir um mapa da temática da autonomia universitária, para que se tornasse possível a identificação da ideia que a constituição tal e os elementos que possibilitem o deslocamento do seu ponto central, permitindo, dessa forma, uma transformação do ambiente universitário.

Esta perspectiva representou a caracterização da autonomia, no tempo presente, enfatizando a importância de se construir um novo caminho para a ideia de universidade. A autonomia, nessa acepção, não se reduz a um conjunto normativo portador de significado único, apenas compreendida pelos técnicos especialistas, mas passa a constituir-se como um conjunto de condições propícias para que todos os atores envolvidos participem do diálogo e das ações desenvolvidas. Essa abertura permitirá que das contradições do modelo atual surjam possibilidades de novas formas de liberdade, pois elas já existem, em latência na periferia do mapa.

O verdadeiro diálogo só será possível se as contradições do rela forem encaradas, a partir do encontro entre diversas visões de mundo, entre professores e

alunos, entre as universidades, entre estas e a sociedade. As contradições dos diálogos não devem ser ocultadas, mas transportadas da imaginação, que permita um olhar diferente sobre o real.

A preocupação com a ampliação do dialogo não define somente o objeto, mas também o estilo da pesquisa. A cartografia é um metáfora acessível ao homem comum. Trabalhando com imagens para ilustrar o relato da crise universitária pode-se, em fim, ultrapassar as fronteiras do direito, permitindo que os leigos derrubem as barreiras sociais criadas pela chamada especificidade do direito.

Referências

BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. 3. ed. Tomo II. Buenos Aires: Libreria J. Lajoane y Cia, 1938.

MACEDO, Artur Roquete et al. Educação Superior no Século XXI e a Reforma Universitária Brasileira. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.13, n.47, p. 127-148, abr./jun. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v13n47/v13n47a02.pdf> >. Acesso em: 13 jan 2014

OLIVEIRA, Renato de. **A atualidade do debate sobre autonomia universitária.** *Interface (Botucatu)* [online]. 1999, vol.3, n.4, pp. 53-62. ISSN 1807-5762. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/icse/v3n4/05.pdf>>. Acesso em: 24 fev 2014.

RANIERI, Nina. Autonomia Universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988. São Paulo.

RAMOS, Edith Maria Barbosa Ramos. Poder Judiciário: burocracia e controle democrático. In.: MARANHÃO, Ministério Público. Direitos fundamentais, democracia e cidadania: estudos em homenagem a Elimar Figueiredo de Almeida Silva. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Uma cartografias simbólica das representações sociais: prolegómenos a uma concepção pós-mederna do Direito. São Paulo: Revista dos Tribunais. V. 4. M13. P. 253-2777, jan/mar. 1996.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1995.

TRIGERO, Michelangelo Giotto Santoro. Universidades públicas. Desafios e possibilidades no Brasil contemporâneos. Brasília: UnB, 1999.