



ROGÉRIO BRAZ DA SILVA  
PETER JOHANN BÜRGER  
SANDRA RAMALHO E OLIVEIRA

# Autonomia Universitária

FUNDAMENTOS  
E REALIDADE



A

W



# Autonomia Universitária

FUNDAMENTOS  
E REALIDADE

## FICHA TÉCNICA

### **Organização:**

Rogério Braz da Silva  
Peter Johann Bürger  
Sandra Ramalho e Oliveira

### **Projeto Gráfico:**

Nativa Comunicação Integrada Ltda.

### **Arte de Capa:**

Marcelo Brito e Nativa Comunicação Integrada Ltda.

### **Suporte Técnico:**

Alex Moraes, Aline Andres, Marcelo Brito e Aline Brito.

### **Revisão Linguística:**

Luciane R. N. Garcez

### **Prefácio:**

Arlindo Philippi Junior

### **Articulistas:**

Waldir Berndt, Cristovam Buarque, Paulo Cezar Cassol,  
Davi Valdetaro Gomes Cavalieri, David Driemeier, Cárida Emerim,  
Sandra Makowiecky, Antonio Elizio Pazeto, Rodolfo Joaquim Pinto da Luz,  
Guilherme Ary Plonsky, Nina Beatriz Stocco Ranieri, Dilvo Ristoff,  
Antonio Waldimir Leopoldino da Silva, Marcus Tomasi e Adil Knackfuss Vaz.

### **Coordenação Geral:**

Rogério Braz da Silva  
Peter Johann Bürger  
Sandra Ramalho e Oliveira

### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)** (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Autonomia universitária : fundamentos e  
realidade / organização Rogério Braz da Silva,  
Peter Johann Bürger, Sandra Ramalho e Oliveira.  
-- Herval D'Oeste, SC : Ed. dos Autores,  
2023.

Vários autores.  
Bibliografia.  
ISBN 978-65-00-74684-6

1. Autonomia universitária 2. Educação superior -  
Brasil 3. Educação pública - Brasil 4. Divulgação  
científica 5. Gestão educacional I. Silva, Rogério  
Braz da. II. Bürger, Peter Johann. III. Oliveira,  
Sandra Ramalho e.

23-164331

CDD-378.81

### **Índices para catálogo sistemático:**

1. Brasil : Ensino superior 378.81

Eliane de Freitas Leite - Bibliotecária - CRB 8/8415



À memória da Professora Elisabete Nunes Anderle (1948-2008) que fez parte da gestão 1990-1994 da UDESC e igualmente, como os organizadores desta publicação, muito se dedicou para a conquista da autonomia da nossa Universidade.

ROGÉRIO BRAZ DA SILVA  
PETER JOHANN BÜRGER  
SANDRA RAMALHO E OLIVEIRA



## Palavras dos Organizadores

O porquê deste livro: marcar a passagem dos 30 Anos da regulamentação da Autonomia da UDESC.

A proposta foi trazer para debate um assunto sobre o qual, de acordo com o seu título, existem fundamentos, mas permanentemente é posta uma realidade que se distancia desses.

Trata-se da oportunidade de reavivar ideias que consistem em reflexões, por meio das diferentes contribuições pertinentes à Autonomia Universitária, revendo conceitos, analisando os marcos legais e apresentando circunstâncias concretas. Significa também discutir o diálogo - às vezes conflitante – entre mantenedoras e mantidas. Nesta seara, é importante ressaltar que as mantenedoras devam ter responsabilidades que atendam às disposições da Autonomia Universitária contemplada nos marcos legais da Constituição Federal (Artº 207) e da legislação infraconstitucional.

No caso concreto, a UDESC tem respaldo em ordenamento jurídico, a partir da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, e pela sua Autonomia, para cumprir com o compromisso social de promover a transmissão de conhecimento novo e consagrado, com tecnologias e metodologias transformadoras, para uma sociedade cada vez mais dinâmica, bem como capacitar profissionais dotados de competências essenciais para o futuro.

Cabe lembrar que, entre os exercícios de 1989 e 1990, a UDESC enfrentou uma forte crise econômico-financeira, que afetou todas as suas atividades-fim. Nessa mesma época, foi aprovada a criação da Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina. Espelhada na solução encontrada pelas Universidades Estaduais Paulistas, a UDESC demandou ao Poder Executivo de Santa Catarina a elaboração de um projeto de Lei que se assemelhasse às regulamentações das Universidades paulistas, e que permitisse o equacionamento da fórmula encontrada pelo então Governo Quêrcia. Graças à sensibilidade e visão do Legislativo Estadual, o debate referente ao panorama entre a arrecadação do Estado e a manutenção da Universidade ficou estabelecido em 1991, com a aprovação da Autonomia da UDESC, cuja Lei Estadual teve em seu bojo a emancipação financeira com um percentual de repasse de verbas em duodécimos vinculado à Receita Líquida Disponível (RLD).

A indissociabilidade das atividades precípuas, no âmbito da UDESC, é garantida pela Autonomia sustentada pela gestão financeira viabilizada justamente por meio das transferências financeiras em duodécimos vinculados à RLD, única forma de desempenhar devidamente a liberdade necessária para tão complexas funções, quais sejam, a produção e a disseminação de conhecimentos, pela pesquisa e extensão, muito além da função primordial que é o ensino.

O fomento às ações finalísticas na UDESC permite a produção, preservação e difusão do conhecimento científico, tecnológico, artístico,

desportivo e cultural em nosso Estado, em estrutura muticampi, com 13 Centros distribuídos em 10 cidades catarinenses, estrategicamente localizados.

Neste sentido, vemos ainda que a Autonomia da UDESC foi indispensável para que, pelo quarto ano consecutivo, fosse classificada entre as melhores universidades do mundo no ranking da organização Times Higher Education (THE). A lista divulgada pela THE avaliou 1.799 universidades de 104 países, sendo a UDESC ranqueada entre as 62 universidades brasileiras presentes. A UDESC destaca-se, ainda, entre as 50 instituições brasileiras que mais produziram ciência, segundo ranking da Universidade de São Paulo (USP), no Ranking de Universidades Empreendedoras (RUE), divulgado pela Brasil Júnior. Na esfera estadual, a UDESC venceu o Prêmio Inovação Catarinense – Professor Caspar Erich Stemmer – Edição 2021, na categoria ICT Inovadora.

Se por um lado a UDESC goza de liberdade na gestão financeira, o exercício pleno da Autonomia Universitária, em todas as suas dimensões, é a diretriz básica para uma atuação integral qualificada nos campos do ensino, da pesquisa e da extensão.

Isto posto, esta obra busca contribuir para o desiderato da outorga de uma Lei Orgânica à luz da Legislação Federal, que garanta à UDESC, sem soberania ou independência, sua autonomia em todas as dimensões regulamentadas por competência legislativa estadual. Essa legislação é fundamental para garantir que a Autonomia Universitária da UDESC seja permanente e definitiva, sem ser afetada por sobressaltos decorrentes de processos políticos, econômicos ou sociais, que são dinâmicos e contínuos.

Aqui, aproveitamos para agradecer a todos autores que contribuíram para a valiosa coletânea de artigos, permitindo a edição desta obra, assim como à Fundação ESAG, pelo apoio à publicação.

Por último, queremos também agradecer de modo especial a participação inestimável, como prefaciador, ao Professor Doutor Arlindo Philippi Júnior, da Universidade de São Paulo/USP, uma das primeiras universidades brasileiras a ter reconhecida e consolidada a sua autonomia, um catarinense que honra seus conterrâneos por sua trajetória como professor, gestor na área de ciência e tecnologia, e pesquisador de reconhecimento internacional.

Os Organizadores



Em alusão aos 30 anos da regulamentação da Autonomia da UDESC, os Correios e Telégrafos - ECT - para perpetuar esse relevante acontecimento, através do seu Departamento de Filatelia e Produtos aprovou a emissão deste selo postal comemorativo personalizado



## PREFÁCIO

Seguramente, não há nação no planeta capaz de alcançar desenvolvimento consistente e duradouro que não esteja apoiado por ensino e pesquisa de qualidade, condições indispensáveis para sustentação da ciência e da inovação.

Tanto no âmbito nacional quanto no internacional, a pesquisa e a inovação têm nas universidades seu *locus* de ativação, sendo o seu principal esteio a pós-graduação, que, ao ser exercida em sua integralidade, alimenta e mantém a formação na graduação, a qualificação aperfeiçoada e a capacitação especializada, missões precípuas das ditas instituições. A partir desses alicerces – o ensino de graduação e de pós-graduação e a pesquisa qualificados –, estão dadas as condições para que a produção científica, tecnológica e de inovação possa alcançar a sociedade, por meio de atividades de extensão e de cultura.

Aceitas tais premissas, importa assegurar que os agentes responsáveis por essa produção – ou seja, as universidades – tenham condições para planejar suas ações e atividades de curto, médio e longo prazos, lastreados pela liberdade de atuação acadêmica e previsibilidade de suporte econômico e financeiro, devidamente acompanhados por processos autossustentados de avaliação.

Para que tal desiderato possa ser cumprido, o pleno exercício dessa nobre missão institucional requer a construção de uma autonomia universitária consolidada constitucionalmente e respaldada institucionalmente. Nesse sentido, o apoio e o financiamento das universidades pelas várias instâncias dos Estados nacionais revelam-se fundamentais para toda e qualquer sociedade preocupada em oferecer melhor qualidade de vida a seus cidadãos.

No caso brasileiro, essa constatação está insculpida na Constituição Federal de 1988, cujo artigo 207 dispõe que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial”.

Todos estes temas perpassam os catorze capítulos do livro Autonomia Universitária: Fundamentos e Realidade, obra liderada pelos eminentes professores Rogério Braz da Silva, Peter Johann Bürger e Sandra Ramalho e Oliveira, reunindo textos de agentes da história a partir de seus estudos e experiências como reitores, vice-reitores, pró-reitores, diretores, enquanto professores de universidades.

Cumpre destacar os 30 anos da regulamentação da autonomia da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC como motivação para a feitura desta obra, cuja publicação se faz ainda mais oportuna diante do momento que o Estado brasileiro vive, com o enfrentamento de problemas sociais, ambientais políticos, institucionais, todos a demandar pessoal qualificado para todas as instâncias e setores do País, assim como conhecimentos científicos, tecnológicos e inovação que resultam de estudos e pesquisas desenvolvidos nas universidades, articulados com os mais variados setores da sociedade.

Nossa recente e dolorosa experiência com a pandemia de covid-19 evidenciou a necessidade e o valor do conhecimento na busca de soluções para problemas e situações vivenciados pela sociedade, revelando a força e o poder da ciência. E um dos principais pilares do desenvolvimento científico e tecnológico é, justamente, a existência de uma autonomia efetiva, que possibilite às universidades o pleno exercício de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Se é tão patente a importância da autonomia universitária, por que sua implementação ainda não está solucionada de forma plena e ampla? O que falta para que os fundamentos

tão bem estabelecidos dessa autonomia sejam, enfim, concretizados na realidade cotidiana das universidades e da sociedade na qual estão inseridas?

Para responder a essas questões, urge ampliar, pelo diálogo junto às esferas políticas, empresariais e da sociedade civil, a percepção e o entendimento com relação aos produtos e resultados gerados pelas comunidades acadêmicas e científicas enquanto propulsoras do conhecimento exigido para o desenvolvimento econômico e social do País, que contemple os princípios de sustentabilidade estabelecidos pela Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas –ONU.

Reunindo vivências e propostas de renomados especialistas e gestores universitários, o livro Autonomia Universitária: Fundamentos e Realidade representa uma contribuição efetiva para a construção desse diálogo indispensável entre comunidade acadêmica e sociedade. Oferece reflexões aprofundadas, apresenta propostas e caminhos para a concretização da desejada autonomia, e contribui para motivar e mobilizar lideranças políticas e acadêmicas para os encaminhamentos que atendam aos interesses maiores da população.

Que a leitura de tão instigante obra possa ampliar os caminhos que levem à consolidação da almejada autonomia universitária, desta forma contribuindo para o processo de desenvolvimento do país.

Arlindo Philippi Junior\*

\*Mestrado em Saúde Ambiental e Doutorado em Saúde Pública (USP). Pós-Doutorado em Estudos Urbanos e Regionais (MIT/EUA) e Livre Docência em Política e Gestão Ambiental (USP). É Professor Titular da USP, na Faculdade de Saúde Pública. Coordena o Centro de Síntese USP Cidades Globais do Instituto de Estudos Avançados; Chefe de Gabinete do Reitor. Foi Pró-Reitor de Pós-Graduação; Membro do Conselho Superior e Diretor de Avaliação da CAPES; Diretor de controle ambiental do IBAMA. Exerceu ainda cargos de direção na CETESB e na Secretaria do Verde e Meio Ambiente da Cidade de São Paulo. Coordenou a área de Ciências Ambientais do PADCT/MCT. Possui 51 livros publicados e/ou organizados e 123 capítulos. Participou, como palestrante, de cerca de 500 eventos acadêmicos e científicos no Brasil e no exterior. Finalista em 6 edições do Prêmio Jabuti, com 3 premiações.

# AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA: FUNDAMENTOS E REALIDADE

## SUMÁRIO

<b>Autonomia da Universidade - BERNDT, Waldir</b>	25
<b>Autonomias necessárias e inconvenientes - BUARQUE, Cristovam</b>	27
<b>As eleições como elemento da autonomia universitária - CASSOL, Paulo Cesar</b>	31
<b>A autonomia universitária após trinta e cinco anos da Constituição Federal de 1988 - CAVALIERI, Davi Valdetaro Gomes</b>	39
<b>Autonomia das Universidades - DRIEMEIER, David</b>	55
<b>A noção de autonomia como elemento semiótico - EMERIM, Cárlida</b>	57
<b>Autonomia Universitária nas Universidades Federais: conquista inacabada - PINTO DA LUZ, Rodolfo Joaquim</b>	69
<b>Autonomia universitária: é possível pensar num futuro melhor, com menos fissuras, descontinuidades e contradições? - MAKOWIECKY, Sandra</b>	97
<b>Autonomia Universitária: princípios, inconsistências e bases sustentáveis - PAZETO, Antonio Elizio</b>	103
<b>Autonomia Universitária: a experiência paulista - RANIERI, Nina Beatriz Stocco e PLONSKI, Guilherme Ary</b>	123
<b>Quando autonomia e desregulação se confundem - RISTOFF, Dilvo</b>	139
<b>A trajetória de construção da autonomia na UDESC - SILVA, Antonio Waldimir Leopoldino da</b>	155
<b>Autonomia - Experiências de um período na gestão da UDESC - TOMASI, Marcus</b>	193
<b>Autonomia da UDESC: oportunidade perdida? - VAZ, Adil Knackfuss</b>	199



## Síntese dos capítulos do livro sobre Autonomia Universitária

### **BERNDT, Waldir - “Autonomia da Universidade”**

Após considerar a autonomia como inerente à essência da Universidade, o autor justifica dizendo que, caso contrário, se o conhecimento por ela produzido for colocado a serviço do Estado ou de outro segmento de poder, a Universidade deixa de servir à sociedade, sua finalidade precípua. E isto, por si só, mostra que autonomia não é independência, como pensam alguns, pois há sempre a dependência da sociedade, no sentido de oferecer respostas às questões sociais, em uma relação “dinâmica e dialética” entre ambas, que é o que garante à sociedade as transformações necessárias e, em contrapartida, demanda da Universidade a imprescindível autonomia para as tomadas de decisões financeiras e administrativas que possibilitarão a geração e disseminação de conhecimentos.

### **BUARQUE, Cristovam - “Autonomias necessárias e inconvenientes”**

A oposição semântica usada no título do texto, “necessárias” *versus* “inconvenientes”, é fiel a ele, pois está dividido em duas seções bem definidas e identificadas. Na primeira, uma necessidade clara é o eixo que articula períodos relevantes da história: a liberdade de pensamento. Transitando no tempo e no espaço, o autor nos mostra que sempre que tutelada, por religiões ou pelo poder terreno, a sociedade respectiva é freada e há um retrocesso nos mais diversos campos. Na segunda seção do texto, são enumeradas as dimensões da autonomia consideradas inconvenientes. São elas: a autonomia departamental, que se opõe à abordagem multidisciplinar; as “torres de marfim”, que trata do afastamento da realidade e de seus problemas; o corporativismo, que privilegia interesses materiais de segmentos acadêmicos em detrimento dos interesses maiores da própria universidade, da sociedade e até da humanidade; partidarização política, possibilitando que a universidade seja cooptada por sindicatos e partidos políticos; autonomia à história, ficando presa ao passado e mesmo à contemporaneidade, mas sem se projetar em direção ao futuro; submissão ao doutorado e título, fazendo com que o título seja mais importante do que o conhecimento: “o doutorado matou o intelectual”, afirma o autor; autonomia à educação de base, que faz com que a universidade dispute recursos com a educação básica, tratada com desdém, ao invés de lutar pela sua melhoria, bem como cumprindo com seu papel social de formar recursos humanos mais qualificados para nela atuar.

### **CASSOL, Paulo Cezar - “As eleições como elemento da autonomia universitária”**

Este capítulo explora uma das dimensões da autonomia, a que se refere à

escolha de seus dirigentes, com regramentos definidos internamente na própria instituição, além da participação em pleito com direito ao voto, em muitos casos – vale dizer, conforme o nível de autonomia -, dos três segmentos que fazem a universidade: docente, discente e técnico-administrativo. Após defender a ideia de que para se ter o conhecimento novo, produto da pesquisa universitária, é preciso liberdade, que é conferida pela autonomia, pois ela não acontece com qualquer tipo de subordinação, o autor retoma seu foco, a escolha de reitor e outros dirigentes das universidades, para apresentar os modelos usados para essas eleições. Então ele conceitua e caracteriza três modelos distintos: o modelo proporcional, o paritário e o universal. Para o autor, as eleições promovem transparência, representatividade nas decisões, e gera o sentimento de protagonismo, pertencimento e comprometimento com a gestão democrática.

**CAVALIERI, Davi Valdetaro Gomes - “A autonomia universitária após trinta e cinco anos da Constituição Federal de 1988”**

Com ampla fundamentação jurídica, seu texto inicia com a situação da autonomia universitária anteriormente à Constituição Federal de 1988. Após discorrer sobre a Assembleia Nacional Constituinte e sua promulgação, interpreta o art. 207, que trata da autonomia, bem como sua eficácia. Então, passa a considerar o controle judicial dos atos praticados pelas Universidades, a partir da jurisprudência do Superior Tribunal Federal, fazendo um balanço da autonomia universitária nos trinta e cinco anos desde que ficou consignada na Carta Magna. Conclui afirmando que durante esses anos tal garantia foi sendo gradativamente esvaziada, demandando uma revisão, pois o modelo atual carece de funcionalidade, destacando que, no entanto, é fundamental que a liberdade acadêmica seja assegurada, pois é indispensável para o cumprimento da função social das instituições universitárias. E que, para tanto, sociedade e poder público devem “caminhar juntos”.

**DRIEMEIER, David - “Autonomia das Universidades”**

Dois pontos a serem ressaltados neste capítulo: primeiro, ideia que não é inédita, mas nunca é demais reiterar, qual seja, a questão de que os projetos e processos das universidades não coincidem temporalmente com mandatos e gestões de governantes e burocratas; vários problemas decorrem deste fato. O segundo problema, que não deixa de ser das dimensões do primeiro, é o fato de que os projetos de pesquisa, *a priori*, não conseguem prever com exatidão os recursos necessários para manutenção de equipamentos e aquisição de insumos, sendo que ora são insuficientes, ora superdimensionados, gerando muita burocracia em função das sucessivas revisões e submissões de projetos, interna e externamente à universidade, como ao Tribunal de Contas. A causa é a falta de conhecimento dos burocratas acerca de como se dão as pesquisas. E a consequência é que quem mais produz é penalizado.

**EMERIM, Cárlida. “A noção de autonomia como elemento semiótico”**

Este capítulo lança uma luz distinta sobre a autonomia, pois com fontes teóricas do campo da significação, se lança no desafio de pensar a noção de autonomia considerando-a como elemento semiótico e, a partir desta premissa, relacionar as perspectivas desta noção em dois ambientes específicos: do jornalismo e da universidade, com aspectos que envolvem gestões comunitárias particulares e pública federal. Para tanto, a proposta se utiliza dos preceitos da Semiótica discursiva advinda dos postulados de Greimas e seus discípulos mais contemporâneos, estruturando o capítulo em três seções: uma que aborda os aspectos teóricos da semiótica discursiva e as noções basilares sobre autonomia e elemento semiótico, outra, que aplica a metodologia semiótica estabelecendo a ligação por exemplos e análises teórico-indutivas em torno dos conceitos abordados e as experiências práticas e vivências, e, por fim, uma última que se propõe a reunir alguns aspectos à guisa de conclusão.

**MAKOWIECKY, Sandra - “Autonomia universitária: é possível pensar num futuro melhor, com menos fissuras, descontinuidades e contradições?”**

A autora reconhece que nesse tema, apesar de muito debatido, pouco se exerce e muito se deseja, universo em que convivem enormes contradições e descontinuidades. Após breve descrição dos conceitos, reforça que o “papel aceita tudo”. Mas na prática, com a autonomia universitária não é diferente. Ela é mais linda na teoria e que o nó górdio desse cenário é estabelecer os limites para que as fontes de recursos não sejam usadas como ferramenta política por parte dos governos. Negociações políticas permeiam esse tema. A visita dos administradores da Universidade aos gabinetes de deputados e lideranças políticas é algo perturbador e intenso, e nos tira do foco de nossa ação educacional. A autonomia universitária está sempre sendo chamada ao palco central dos debates nos Conselhos Universitários em momentos de impasse. Com um texto bastante crítico, analisa em termos práticos em sua atuação como pró-reitora de ensino, situações em que a autonomia da Universidade foi, em sua visão, bastante prejudicada nos seis meses iniciais do ano de 2022, com consequências para um futuro de passos lentos e assim consequente perda da qualidade de ensino e de docentes capacitados.

**PAZETO, Antonio Elizio - “Autonomia Universitária: princípios, inconsistências e bases sustentáveis”**

Após alguns questionamentos, admitindo a complexidade do objeto, inicia por um tão simples quanto necessário questionar: a sociedade, o Governo e a própria Universidade, internamente, compreendem os fundamentos que justificam a autonomia? Como conciliar os propósitos da universidade com as demandas da sociedade? E segue com diversos questionamentos relevantes para iniciar sua reflexão, afirmando por fim que certas práticas reduzem os fundamentos da

autonomia e vêm contradizendo o que se espera do ambiente universitário. A seguir, coteja os conceitos de autonomia e liberdade com a universidade como instituição, valendo-se de vários estudiosos desses assuntos, sempre tendo como referência o afastamento dos fundamentos de uma universidade. Neste sentido, aborda o Projeto Institucional e o Plano de Ação de modo crítico, apresentando suas propriedades e seus equívocos. Fazendo uma análise dos ordenamentos legais que regulamentam a autonomia, louvando-se de juristas e estudiosos do assunto e apresentando exemplos no tempo e no espaço, como a crise universitária em Paris e suas consequências, propõe autonomia universitária e liberdade acadêmica em bases sustentáveis, dada a variedade de fatores que interferem, considerando-os, mas não se afastando de seus fundamentos. O autor encerra seu texto propondo, a partir dele, uma série de pontos para impulsionar a autonomia universitária em novas bases.

**PINTO DA LUZ, Rodolfo Joaquim - “Autonomia Universitária nas Universidades Federais: conquista inacabada”**

O texto é iniciado com a apresentação e análise dos artigos da Constituição de 88 atinentes à Educação, ou seja, antes do art. 207, que trata especificamente das Universidades, seu autor também se debruça sobre o art. 6º, que trata da Educação como o primeiro dos direitos sociais do cidadão, entre outras questões fundamentais. Faz então um histórico de Constituições, Leis - com destaque para as LDBs -, Decretos e Pareceres sobre Educação que remontam à Constituição Imperial, com citações diversas, inclusive de um parecer de Rui Barbosa. Ao fazer um cotejamento entre os dispositivos constitucionais de 88 e a LDB de 96, apresenta alguns de seus artigos, e sobre o art. 54 afirma que, se ele fosse aplicado nas universidades federais, vários de seus problemas administrativos estariam solucionados. Relembra a proposta da ANDIFES para que fosse criado um ente jurídico próprio para as universidades federais que não fosse autarquia nem fundação, o que não se concretizou, e conclui que o art. 54 da LDB é ineficaz para as universidades federais. Complementando dados, é apresentado um breve histórico da implantação do Ensino Superior no Brasil, fala de tentativas dos diversos Ministros da Educação pós 1988 levadas a efeito para regulamentar o art. 207, e explicita diferentes propostas e debates, considerando que pouco se avançou em termos de autonomia nas universidades federais, ao contrário das universidades estaduais paulistas e da UDESC. Discorre sobre os casos paulista e catarinense e, a seguir, apresenta propostas para possibilitar a concretização da autonomia universitária nas universidades federais. Ou seja, conforme as palavras finais do autor, “vamos continuar insistindo”.

**RANIERI, Nina Beatriz Stocco e PLONSKI, Guilherme Ary - “Autonomia Universitária: a experiência paulista”**

Ao situar no tempo a contemporaneidade das disposições legais acerca da autonomia financeira e administrativa das Universidades, por meio de dispositivos

constitucionais e legais adotados nas universidades públicas estaduais paulistas (1989) e na UDESC (1991), os autores aludem aos contextos políticos e econômicos vigentes, aquele, marcado pelo texto da nova Constituição Federal, que se refere explicitamente à autonomia universitária; e este, pelo conflito orçamentário entre as IES estaduais e seus respectivos governos, seus mantenedores. Assinalando que tais regramentos hoje são reconhecidos como essenciais para a qualidade acadêmica, o capítulo é apresentado em quatro segmentos. Embora estes subtítulos exprimam com rigor o conteúdo das seções, necessário se faz destacar a primorosa análise jurídica relativa à matéria: Constituição, LDB, Leis ordinárias, Decretos e jurisprudências. Quanto ao modelo paulista de autonomia, o capítulo mostra aspectos particulares, desde a concepção idealizada até o ajustamento das demandas aos recursos disponíveis. Versando sobre os efeitos no desempenho das universidades, os autores destacam o júbilo na comemoração dos 30 anos de autonomia, medida reconhecida como positiva. A qualidade resultante é a produção de um terço da ciência produzida em 200 universidades do país, entre outros indicadores, os quais têm como propulsora a responsabilidade na governança, malgrado os sobressaltos decorrentes de questões econômicas e financeiras externas às universidades. O autocontrole informal gerado pelo modelo de gestão culminou com a criação estatutária de uma Controladoria-Geral vinculada ao Conselho Universitário. Nos itens finais são apontadas fragilidades e algumas sugestões de encaminhamento, mas antecipar esta e aprofundar outras questões abordadas seria esmaecer o potente vigor de tantas análises, ideias e dados.

#### **RISTOFF, Dilvo - “Quando autonomia e desregulação se confundem”**

O autor chama a atenção para o desvirtuamento do sentido de autonomia universitária com o advento dos Centros Universitários no país, dada a concessão de autonomia a eles sem as mesmas exigências impostas às instituições tradicionalmente detentoras dessa autonomia. Como consequência, surgiu a busca de faculdades para se transformarem em Centros Universitários e, como tal, adquirem o poder de abrir cursos e vagas. Isto se percebe ao avaliar os dados recentes (2019-2020) apresentados pelo autor, onde se vê quantas Faculdades fecharam e quantos Centros Universitários abriram neste período. Como ambos são, prioritariamente, privados, diminui o controle do Estado sobre o processo de expansão do ensino superior e sobre sua qualidade. Enquanto tradicionalmente as universidades lutam pela autonomia para atingir parâmetros de qualidade que demandam recursos, como titulação do corpo docente, plano de carreira, regime de trabalho em tempo integral, pesquisa e publicações de seus resultados, oferta de mestrados e doutorados, as normas mais flexíveis aplicadas aos Centros Universitários favorecem a crescente privatização da educação superior, e o decréscimo da qualidade, fazendo com que autonomia se confunda com desregulação. E, ao mesmo tempo, esse movimento de transição contribui para a mercantilização da formação superior. O texto é rico em dados quantitativos e

estatísticos, que facilitam a compreensão desta complexa situação.

**SILVA, Antonio Waldimir Leopoldino da. “A trajetória de construção da autonomia na UDESC”**

Introduzindo o tema, seu autor antecipa a noção de autonomia universitária como processo, portanto, em permanente construção, o qual vai depender da história de cada instituição. Então, passa a examinar a história da UDESC, desde a sua criação, entremeando seu relato à apresentação de excertos dos documentos legais que deram sustentação a cada etapa, como os diversos Estatutos que regeram a UDESC ao longo de seus 50 anos. São tratados ainda temas como as relações com a FESC, Fundação Educacional de Santa Catarina que foi mantenedora da UDESC até 1990; o processo de reconhecimento da UDESC como Universidade; a autonomia da UDESC na perspectiva das Constituições Federal e Estadual; a criação da Fundação UDESC; a construção da autonomia no início dos anos 90; a repercussão da nova LDB; um impasse e a intervenção do Governo Estadual; um novo Estatuto; e a proposta de uma Lei Orgânica para a Universidade, sempre ilustrando o seu relato com textos legais e citações de estudiosos do assunto. Por fim, o autor deste capítulo lamenta o desrespeito à autonomia da UDESC e seu enfraquecimento nos últimos anos, detalhando ações do Governo do Estado que ignoram as decisões dos seus Conselhos e mesmo desrespeitam quaisquer trâmites da tradição universitária, como a criação de um novo centro universitário passando por cima dos órgãos colegiados gestores. Segundo ele, é preciso “reavivar os altaneiros ideais que moveram esta Universidade no início dos anos 90”.

**TOMASI, Marcus - “Autonomia - Experiências de um período na gestão da UDESC”**

O autor, ex-Reitor da UDESC, deparou-se com a questão da autonomia universitária desde que ocupou, anteriormente, o cargo de Pró-Reitor de Administração, segundo ele. Coerente com o título de seu capítulo, ele traz situações vividas na realidade da sua prática de gestor. O fato de encontrar um descalabro na folha de pagamentos dos inativos, com o repasse destinado ao Instituto de Previdência do Estado duplicado, sugere que isto não aconteceria caso todo o fluxo fosse processado na própria universidade. Relata a necessidade de um péríodo constante aos gabinetes de políticos e governantes para defender a autonomia, e daí concluir que a resolução de impasses relacionados à autonomia se dá no campo político e não no técnico. Aproveita para fazer uma espécie de balanço da sua gestão (2016-2020), enumerando medidas que exemplificam o exercício da autonomia administrativa e de gestão financeira, mostrando que a universidade é totalmente diferente dos demais órgãos vinculados ao Governo do Estado, e daí a necessidade de autonomia. Lembra que no site se encontra um espaço para a “UDESC em números”, que apresenta dados sobre todos os aspectos da universidade com transparência, consistindo, na sua visão, em um instrumento de defesa das “investidas contra a nossa autonomia”. Conclui o autor conclamando a

comunidade interna da UDESC para a atender com presteza às demandas da sociedade; e os gestores das universidades brasileiras para terem “coragem/convicção no exercício de consolidar a autonomia nas suas instituições”.

**VAZ, Adil Knackfuss - “Autonomia da UDESC: oportunidade perdida?”**

O autor inicia com os termos da Constituição do Estado de Santa Catarina, apresentando o seu artigo 169, baseado na Constituição Federal de 88. Atribui à falta de clareza no que se refere à autonomia financeira a submissão da UDESC ao Governo do Estado, sendo equiparada a outros órgãos não universitários. Como os índices de ajustes salariais devem ser objeto de Lei específica, o autor questiona se isto não contraria a Constituição. E lembra que a elaboração da folha de pagamento, feita na própria UDESC quando da conquista da autonomia por Lei, foi um procedimento que foi retirado dela pelo Governo Estadual. Aborda a situação das universidades paulistas e a das universidades paranaenses, estas ligadas a uma recente e polêmica Lei de 2021. Informa o autor que, em 2006, o Conselho Universitário da UDESC aprovou uma resolução com o intuito de apresentar ao Governo como um projeto de Lei, regulamentando a sua autonomia, cujo objetivo maior era evitar que as mudanças periódicas de governo e de agentes burocráticos atingissem os seus rumos. Encaminhada ao Governo, na época, jamais se teve retorno. Reitera que deve haver uma nova Lei, talvez adequando o texto de 2006 à atualidade, bem como estabelecendo um limite em relação à folha de pagamentos, para deixar claro que o interesse pela autonomia financeira e administrativa não se prende apenas à questão salarial. O autor também levanta a questão da liberdade de pensamento, indispensável à pesquisa, ao ensino e à inovação, fornecendo dados que mostram a existência do patrulhamento de ideias, anulando um antigo preceito que já foi conhecido como “liberdade de cátedra”.



## Autonomia da Universidade

*Waldir Berndt*

A autonomia é parte da própria essência da Universidade. A razão para isto é que esta tem um papel fundamental na sociedade: a produção e a divulgação do conhecimento.

O conhecimento, por sua vez, determina a condução e a direção tomadas pela sociedade. Quando ele é produzido e divulgado a serviço do Estado, ou de algum setor dominante, seu papel deixa de ser propriamente social, para ser um instrumento de dominação política e econômica. A sociedade democrática, portanto, para sua própria sobrevivência, precisa preservar a autonomia de suas universidades.

Do que falamos ao tratar de autonomia para a Universidade? Em primeiro lugar é preciso destacarmos que não se trata de independência. Pelo contrário, a Universidade só pode ser legitimamente autônoma quando plenamente inserida na sociedade a que serve. Esta inserção é a fonte necessária na busca pelo conhecimento, já que este não deve existir por si só, mas sempre a serviço da sociedade. Só assim poderá desenvolver o conhecimento necessário para que a sociedade siga o caminho de sua escolha no seu crescimento. Portanto, a partir desta opção de inserção, sua autonomia deve ser preservada nas escolhas necessárias à produção e divulgação do conhecimento.

Em segundo lugar, a autonomia da universidade é financeira. Ela exige da sociedade que proveja os recursos necessários à sua atuação, independentemente de condicionamentos outros, que possam vir a direcionar a produção e divulgação do conhecimento.

Em terceiro lugar, a autonomia da universidade é administrativa. Ela deve criar seus próprios critérios de ingresso e permanência em seus quadros de servidores, para que a seleção destes se mantenha dentro de sua própria natureza em relação ao conhecimento a ser produzido e divulgado. Da mesma maneira, ela deve criar suas próprias estruturas internas, de forma que o poder nelas exercido se submeta sempre a seu objetivo maior, o conhecimento nela produzido e divulgado.

Universidade e sociedade devem viver, pois, numa relação dinâmica e dialética. A universidade provendo o conhecimento para a transformação permanente da sociedade, e essa garantindo a existência autônoma da universidade.



## Autonomias necessárias e inconvenientes

*Cristovam Buarque*

### I. Autonomia necessária

A história mostra que a liberdade de pensamento na sociedade e a autonomia universitária são condições básicas para o avanço e o ensino das ideias. Elas não florescem plenamente, nem se espalham no terreno inóspito do seu controle. O jardim de ideias exige solo livre, sem tutela por poderes constituídos, política ou religiosamente. O pensamento tutelado apenas se repete, o novo exige liberdade e autonomia para ser pensado, imaginado, sistematizado e para evoluir. Mostra também que, ao não evoluir, freia o avanço da sociedade, nas técnicas que usa e nas organizações que o ordenam, nos produtos econômicos e nos valores éticos e estéticos.

A formação do mundo moderno ocidental a partir da Europa renascentista é exemplo da força da autonomia acadêmica para criar ideias e para promover a evolução civilizatória: na promoção do bem-estar, na consolidação da democracia, na tolerância com os costumes, na prática da liberdade, na criação das artes e no avanço científico. A autonomia universitária foi decisiva para esta sinergia. Não é por acaso que o Ocidente surge ao redor da Grécia: sua política democrática na Ágora e a liberdade de pensamento em suas academias, permitindo a criação do novo mundo que elas formularam e promoveram. Da mesma forma que ressurge no Renascimento, depois da recuperação do pensamento grego, soterrado na sociedade e escondido nas bibliotecas de mosteiros em obras de sábios árabes.

Deve-se evitar a arrogância do eurocentrismo e da lógica, até mesmo da democracia, mas foi a lógica científica e a democracia política na Europa, a partir dos gregos e seu Renascimento, que fabricaram o mundo moderno e suas conquistas; embora não se possa dizer que é um mundo melhor e mais belo do que os primitivos. Sem ignorar as maldades do nazismo, da bomba atômica, da economia depredadora, da automação que enriquece empobrecendo; nem ignorar a necessidade de novas formas de democracia. Sem deixar de se perguntar como a ciência evoluiu sob o estado nazista ou soviético, lembrando que estes regimes, mesmo tolerando certo grau de autonomia em alguns campos, não foram capazes de sobreviver historicamente. Tanto quanto a Pérsia não venceu a Grécia, nem os Astecas ou Incas venceram os espanhóis, mesmo quando estes estavam sob o embrutecimento da Inquisição.

A interrupção do avanço científico durante a Idade Média foi resultado do misticismo religioso que ocorreu a partir da queda do Império Romano. A prisão religiosa impediu evoluir para um pensamento novo, da mesma forma que a dominação política do islamismo barrou a possibilidade de o Renascimento ocorrer no mundo árabe. Não é por acaso que o Renascimento surge da descoberta de antigos textos gregos escondidos nos conventos e da convivência com o

pensamento formulado por sábios árabes.

Os mosteiros tiveram filósofos, mas tutelados pelas crenças do catolicismo romano. Felizmente, foram os depositários de livros com pensamento grego de onde partiu a revolução renascentista. Já as dinâmicas madraças islâmicas foram asfixiadas pelo entrelaçamento político com o islamismo. Apesar de anteriores às ocidentais – Bolonha (1088), Oxford (1090), Paris (1170) –, o pensamento nas universidades islâmicas – Universidade Al-Azhar (970), no Cairo, e a Universidade de Al Quaraouiyine (859), em Fez – foi superado em função da tutela ao islamismo, praticado nas madraças do pensamento religioso muçulmano. Quando autônomas, foram as universidades ocidentais que promoveram o radical avanço do pensamento guardado nas bibliotecas dos conventos.

Em ambos os casos, no Ocidente e no Oriente, foi a falta de autonomia que amarrou o pensamento. O avanço da ciência, das técnicas, costumes, as estruturas econômicas e sociais, a civilização, ocorreram graças à democracia política na sociedade. O julgamento de Galileu pelo Papa Paulo V é um exemplo do choque do pensamento querendo nascer, e as normas eclesiásticas barrando o nascimento. O mesmo aconteceu no mundo árabe.

Foi a autonomia para pensar que embalou as novas ideias, os novos conceitos, as novas propostas, usando-a como um dos vetores fundamentais do progresso, mas a usa às vezes para se asfixiar, criando autonomias inconvenientes. As universidades devem por isto defender a autonomia em relação aos poderes estabelecidos, e perceberem que a autonomia pode criar novas formas de tutelagens, que também são inimigas do pensamento. A autonomia que levou o pensamento do Renascimento à modernidade faz falta hoje para que a universidade seja o vetor da pós-modernidade, que começa a ser formulada fora do mundo acadêmico, devido às amarras que as autonomias inconvenientes impõem ao mundo universitário, a partir de seu próprio interior.

## **II. Autonomias inconvenientes**

### **a) Autonomia departamental**

Embora a divisão das universidades em especialidades, a partir do século XVIII, tenha sido determinante para o avanço do conhecimento, ela trouxe uma perda na formação humanista, ética e estética dos alunos e professores, e a substituição do pensamento crítico por avanços teóricos dentro do mesmo paradigma: como se Copérnico, em vez de formular o heliocentrismo, tivesse encontrado novas explicações para as inconsistências dos movimentos dos corpos celestes, tendo a Terra como o centro. Profissionais das ciências exatas perderam a chance de usufruírem da convivência intelectual com as artes, a filosofia, a literatura, a música; ou com outras áreas das exatas. Alunos de ciências humanas e sociais enfraqueceram o desempenho na própria área, por tratarem seus conhecimentos sem levar em conta a história, a geografia ou a filosofia. No momento de ruptura de paradigmas em cada área do conhecimento, o cientista precisa de uma visão ou um arcabouço mental mais amplo do que sua área de conhecimento oferece. Nos

pontos de inflexão epistemológica, o avanço do conhecimento exige interação e convivência entre saberes, trabalho acadêmico com enfoque multidisciplinar, mas a autonomia departamental amarra o desempenho dos alunos e pesquisadores.

**b) Torres de Marfim**

A universidade é a casa do pensamento, logo não deve temer teorias, nem ideias abstratas, mas deve evitar a autonomia em relação à realidade. Sem abandonar nem menosprezar os avanços teóricos puros, a universidade precisa se aproximar do mundo real. Seus professores e alunos devem participar de núcleos de estudos de temas concretos e se envolverem nas lutas necessárias para fazer o mundo melhor e mais belo, tarefa final da instituição acadêmica. A autonomia da “Torre de Marfim”, com o acadêmico isolado do mundo real, é inconveniente para o progresso e a disseminação do pensamento.

**c) Corporativismo**

A grande conquista da autonomia acadêmica e da democracia política nas últimas décadas provocou a autonomia dos segmentos acadêmicos para defenderem seus interesses materiais, sem respeito aos interesses maiores da instituição, do país e da humanidade. Exemplos disto são as greves, sacrificando a sociedade e até mesmo o conjunto da instituição, sem levar em consideração suas consequências nocivas, nem buscar outros métodos de luta para a necessária defesa do fortalecimento e da sobrevivência da instituição. A sucessão de paralisações das universidades federais terminou asfixiando ao tapar a boca do afogado, dizendo fazer-lhe respiração boca a boca. A radicalização da autonomia esgota a universidade ao deixá-la amarrada a seus próprios interesses e de suas comunidades.

Faz parte desta autonomia o descuido com a dedicação, a falta de cobrança de resultados, o desprezo à eficiência e aos gastos, o descompromisso com os problemas da realidade, a alienação em relação aos problemas sociais e fiscais do país.

**d) Partidarização política**

A escolha autônoma dos dirigentes por eleição direta foi uma conquista favorável ao bom desempenho das universidades, com o propósito de livrá-las da tutela dos governantes e ouvir a comunidade sobre qual direção e qual projeto acadêmico seriam melhores para o momento histórico. Esta vantagem se dissolve quando a autonomia em relação ao poder externo é substituída pela dependência aos partidos políticos. As eleições deixam de ser instrumento de busca de perfil, estrutura e programa das universidades, passam a debater a escolha de dirigentes conforme o alinhamento partidário a que eles pertencem. Involuíram ainda mais para escolher conforme o compromisso do candidato para atender às reivindicações dos eleitores, conformes às pautas sindicais dos segmentos. Ocorreu uma subversão negativa: da submissão ao poder constituído externamente por partidos, à aceitação direta dos partidos como os donos da instituição, conforme seus interesses eleitorais. O resultado tem sido a cooptação das universidades por

partidos e por sindicatos, submetendo-as a controles às vezes mais nocivos do que sofriam os conventos de Roma.

#### **e) Autonomia à história: amarra ao presente**

Em parte, devido ao partidarismo, as universidades perderam o compromisso histórico com o futuro e ficaram prisioneiras do presente, concentrando sua participação política não mais na formulação de propostas civilizatórias – propósitos e ferramentas para o futuro. Internamente, demoram a aceitar mudanças em paradigmas científicos, recusam novas categorias científicas e novos padrões tecnológicos, inclusive nos métodos e nos propósitos de trabalho. Esta autonomia se manifesta muitas vezes como autonomia à contemporaneidade e prisão ao passado, no lugar de atração ao futuro. É esta resistência ao novo, nas ideias, nos métodos de ensino, na problemática sócio- geopolítica, que fez a universidade irrelevante no entendimento da crise planetária nos tempos da Era Antropocena: as engenharias resistem ao tema das mudanças climáticas, o esgotamento de recursos é visto como desafio à substituição de recursos naturais e não à mudança do modelo civilizatório depredador. A universidade continua prisioneira da terra, sem dar o salto para entender a Terra. A ciência política ainda vê o mundo como a soma dos países, ainda não vê os países como pedaços do mundo.

#### **f) Submissão ao doutorado e título**

Usando sua autonomia, a universidade adotou tanto valor aos títulos acadêmicos que diminuiu o valor ao conhecimento em si. O diploma se tornou mais importante do que aprender, analisar, criticar, formular ou inventar um novo conceito. Esta visão feriu o livre pensar: o doutorado matou o intelectual. A prisão ao diploma e ao doutorado ficou tão valorizada que o tratamento para promoção usado na física e na matemática é adotado na música e na literatura. Diploma e doutorado acima de talento e de desempenho. Ao ponto de um doutor com tese sobre a obra de um colega compositor ter salário maior do que este colega que, ao dedicar-se a compor, não teve tempo de fazer seu doutorado.

#### **g) Autonomia à educação de base**

De todas as autonomias inconvenientes, a que mais asfixia a universidade é seu desprezo à educação de base: fonte de seus recursos intelectuais. A universidade, autônoma e alienada, não considera como perda o potencial que há nos cérebros não aproveitados em milhões de pessoas que ficaram para trás, por falta dos fundamentos educacionais. Nossos professores, alunos e servidores consideram que o horizonte da educação começa depois do vestibular. Politicamente, não luta pela melhoria da educação de base, ao contrário, costuma disputar recursos fiscais com este setor. Do ponto de vista acadêmico, não tem cumprido seu papel na formação dos recursos humanos e das ideias que a educação precisa.

## **As eleições como elemento constituinte da autonomia universitária**

*Paulo Cezar Cassol*

### **O papel das eleições no contexto da autonomia universitária**

A escolha dos dirigentes através de eleições diretas, ou mesmo por decisões de órgãos colegiados, com diferentes graus de participação da comunidade interna, é um dos principais pilares de sustentação da autonomia universitária. Vale salientar que a autonomia é intrínseca ao funcionamento da universidade, e de alguma maneira se fez presente desde o surgimento das primeiras instituições voltadas à criação e propagação do conhecimento humano. Assim, conforme expresso por Pazeto (2020), “Universidade e autonomia são um único ente, sem qualificação ou complemento, pois, sem autonomia não existe universidade”.

A atuação de forma autônoma é tida como primordial para a Universidade, pois, para que possa criar “o novo”, há que se ter liberdade em relação aos conceitos pré-existentes, especialmente aos de natureza cultural e religiosa. Além disso, a revisão dos conceitos estabelecidos e a formulação de novas teorias não poderiam prosperar se fossem subordinadas às interferências externas, sobretudo, as de natureza econômica e política que poderiam limitar o exercício do pensamento crítico.

A autonomia para as universidades brasileiras ficou definitivamente consagrada ao ser elevada à grandeza de norma constitucional, estabelecida no artigo 207 da Constituição Federal de 1988. Com isso, a definição de suas políticas de atuação e a eleição dos dirigentes ficaram vinculadas ao regramento definido no âmbito da própria instituição, embora também devam ser observadas as normas gerais previstas na legislação (ARAGÃO, 2020).

Vale lembrar que as eleições possibilitam aos professores, técnicos e estudantes a oportunidade de participarem da governança e da definição dos rumos a serem seguidos pela instituição. Ao participar do processo eleitoral, os membros da comunidade universitária elevam seus sentimentos de pertencimento e protagonismo, aumentando também seu comprometimento institucional, contribuindo para moldar o futuro da instituição e o alinhamento de suas políticas e decisões com os valores e com a missão da universidade.

### **Modelos de eleições utilizados nas universidades brasileiras**

A partir da promulgação da atual Carta Magna brasileira, que incorporou a garantia constitucional da autonomia e gestão democrática às universidades públicas, disseminou-se a implementação de processos eleitorais em substituição dos modelos tradicionais de escolha de reitores pelos Colegiados Superiores. Em sua maior parte, esses processos possuem um caráter de “consulta” à comunidade universitária, geralmente adotados como instrumentos para a composição da chamada “lista tríplice” a ser apresentada ao chefe do poder executivo para sua

escolha e nomeação. Entretanto, há diferentes graus de caráter decisório nos processos eleitorais utilizados, desde modelos aplicados como consulta indicativa para subsidiar a decisão de uma comissão eleitoral, como praticado pela Universidade de São Paulo, até modelos com decisão única e definitiva, como o modelo utilizado na Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC).

Conforme descrito em recente estudo publicado por Michereff Junior e Souza (2023), as eleições para Reitor nas universidades públicas brasileiras podem ser classificadas em três modelos principais: proporcional, paritário e universal. Esses termos possuem relação com o peso decisório estabelecido para os segmentos dos professores, técnicos e estudantes. Geralmente, o modelo utilizado para a eleição do reitor também se aplica aos demais cargos eletivos da estrutura dessas instituições.

### **Modelo proporcional**

O modelo proporcional garante a preponderância dos professores no resultado da eleição, conforme previsto pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira-LDB (Lei 9.394/1995), que estabeleceu a proporção de 70% para os professores “nos órgãos colegiados e comissões, inclusive nos que tratarem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes”. Nesse modelo, resta o peso de 30% da apuração final da eleição aos técnicos e estudantes.

Esse modelo se apoia na premissa que os professores possuem maior compromisso com o desempenho da instituição, já que, em caso de falhas, eles são os principais responsabilizados. Segundo essa concepção, os outros modelos conferem poderes demasiados aos demais segmentos, principalmente aos estudantes, que possuem menor vínculo com a instituição. É comum que os defensores do modelo proporcional também o associem aos conceitos de meritocracia e hierarquia acadêmica, que seriam atribuídas aos professores. Assim, para se garantir o bom desempenho das funções acadêmicas da universidade, segundo essa concepção, além do dirigente pertencer ao corpo dos professores, com suas posições hierárquicas superiores, é necessário que esse grupo detenha maior influência na eleição.

Segundo Michereff Junior e Souza (2023), 27% das universidades federais brasileiras utilizam o modelo proporcional para escolha dos dirigentes. Esse modelo também é utilizado por aproximadamente 30% entre 20 universidades estaduais que tiveram seus editais de eleições e/ou regimentos consultados por esses autores.

Algumas universidades estaduais utilizam variantes do modelo proporcional, como uma onde os professores participam com peso de 60% e os técnicos e estudantes com 20% para cada uma dessas categorias, e outra, onde os professores e técnicos se juntam para compor 80%, restando aos estudantes 20% de peso na apuração. A Universidade do Estado de Santa Catarina também utiliza um modelo intermediário de ponderação de votos, com 50% de peso para os professores e 25% para cada uma das categorias de técnicos e estudantes.

## **Modelo paritário**

O modelo paritário estabelece um certo equilíbrio na influência das categorias de professores, técnicos e estudantes na eleição, mediante o peso equivalente a 1/3 da apuração final da eleição para cada uma dessas categorias. A legitimização desse modelo apoia-se nos princípios constitucionais da autonomia universitária e gestão democrática das instituições (ARAGÃO, 2020; OLIVEIRA, 2015). Também corrobora à legitimidade do modelo paritário o fato de sua regulamentação ser definida por órgão colegiado, onde os professores representam 70% dos membros, o que garante conformidade com o estabelecido pela LDB.

Apesar de ser um modelo sujeito a críticas, sobretudo pelo risco de fomentar a segmentação, ou perda de unicidade, da comunidade universitária e a emergência de demandas de caráter corporativo, o paritário tem se destacado pela maior aceitação, especialmente nos corpos técnico-administrativos e discente (MICHEREFF JUNIOR; SOUZA, 2023). Segundo esses autores, esse modelo é o que melhor contempla as opiniões levantadas nas três categorias. Além disso, ao aumentar o peso dos estudantes na apuração das eleições, aumentam as chances da instituição de se aproximar do contexto sociocultural da comunidade externa, já que os estudantes, em sua permanente renovação, trazem consigo as percepções e valores do seu tempo na sociedade.

Como reflexo de sua maior aceitação, conforme levantado no estudo de Michereff Junior e Souza (2023), o modelo paritário é utilizado nas eleições para a escolha do reitor da maioria das universidades públicas brasileiras. Segundo esses autores, 71% das universidades federais brasileiras utilizam esse modelo. Além disso, o modelo paritário foi incorporado à Lei 11.892/2008 que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica sendo utilizada nas eleições de reitores dos 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (BRASIL, 2008). A apuração das eleições com base na paridade entre as categorias que compõem a comunidade universitária também tem tido ampla aplicação nas universidades estaduais, sendo utilizado em aproximadamente 55% dentre as 20 instituições consultadas.

A opção pelo modelo paritário representa um avanço em direção à gestão democrática e à participação da comunidade universitária nos rumos da universidade. Porém, a maioria das instituições que adota esse sistema, aplica uma fórmula de cálculo para apuração dos resultados da eleição que se reflete na quebra da desejada equidade entre as categorias. Isso se deve ao cálculo dos quocientes eleitorais dos candidatos com base no colégio eleitoral de cada categoria, quando deveria ser com base nos votantes. Essa situação, que também ocorre na UDESC, resulta em uma distorção que reduz substancialmente o peso dos estudantes na apuração final da eleição. Isso ocorre porque a abstenção desse grupo geralmente é expressivamente superior aos demais. Essa maior abstenção se explica pela própria natureza desse segmento da comunidade universitária, pois sempre há uma parte representativa que permanece afastada da instituição, como no caso dos que se encontram realizando estágio, ou com matrícula trancada. Além disso, o baixo peso

do voto individual certamente contribui para desmotivar muitos estudantes a exercerem seu direito de voto.

### **Modelo universal**

No modelo universal não há distinção do peso dos votos entre as categorias. Assim, os votos são computados com base nos princípios da liberdade e autodeterminação individual, onde cada pessoa representa a si mesma com independência. Segundo Michereff Junior e Souza (2023), o modelo universal seria o que melhor atende aos princípios democráticos, uma vez que não atrela o sujeito a uma categoria, e valoriza o voto individual.

Entretanto, a implementação do modelo universal de eleição é bastante difícil, pois tem recebido muitas críticas, sobretudo pela retirada do protagonismo dos professores e pelo alto peso decisório dos estudantes, que poderiam decidir pelo interesse a possíveis concessões do futuro dirigente. Além disso, há que se considerar a força do *status quo* vigente no âmbito da universidade, onde as pessoas tendem a reproduzir a percepção dominante, de hierarquia superior dos professores, associada à meritocracia acadêmica. Esse contexto desfavorável tem resultado que nenhuma universidade vem fazendo uso desse modelo nos seus processos de consulta ou eleição para escolha do reitor, embora, em algumas poucas situações, ele seja utilizado para escolha de dirigentes de unidades e institutos internos de universidades.

Importante considerar que, ao diluir a influência preponderante dos professores e técnicos, é possível que o sufrágio universal evite também a interferência eleitoral das questões de cunho mais corporativo dessas categorias que, muitas vezes, permeiam as eleições dos modelos proporcional e paritário. Vale registrar que os estudantes também são grandes interessados na qualidade e no progresso da Universidade, e podem, naturalmente, tomar posições baseadas em ideias e iniciativas que levam ao desenvolvimento dessa instituição.

De outro lado, mesmo que os professores, e inclusive os técnicos, não tenham a força do maior peso para seus votos individuais, é perfeitamente factível que mantenham sua influência majoritária numa eleição universal. Nesse caso, essa maior influência deve emergir da ação natural de liderança que exercem no âmbito da comunidade universitária. Nesse aspecto, há que se destacar o alto valor, para o processo democrático, da liderança exercida com base no saber, na participação e no exemplo demonstrado, em contraste com a postura autocrática de autoridade *per se* que permeia o meio acadêmico.

### **Considerações sobre as eleições na UDESC**

A eleição para escolha dos dirigentes é uma das marcas da história da UDESC. O primeiro estatuto dessa universidade, aprovado pelo Decreto Nº 3.354 de 10/11/1965, já estabelecia que a eleição para reitor ocorreria por voto uninominal e secreto, ainda que, em votação restrita ao Conselho Universitário e destinada à definição da lista tríplice, para escolha e nomeação pelo Governador (Santa Catarina,

1965).

A partir da consagração da autonomia pela Constituição brasileira de 1988, esse princípio basilar da universidade também foi incorporado na Constituição catarinense, promulgada em 05/10/1989. Assim, a carta magna estadual determinou, no artigo 39, a criação da UDESC como fundação pública, garantida a sua autonomia e, no artigo 169 - inciso I, a eleição direta para os cargos dirigentes. A partir disso, a Lei 8.092, de 01/10/1990, instituiu a UDESC como Fundação Estadual, com autonomia “didático-científica, administrativa, financeira, pedagógica e disciplinar”, estabelecendo como eletivas as funções de Reitor, Vice-Reitor e Diretor Geral de Centro.

O Estatuto da UDESC, aprovado pelo Decreto 6.401, de 28/12/1990, consubstanciou a eleição dos dirigentes como um dos atributos da autonomia administrativa (Santa Catarina, 1990). Durante a vigência desse Estatuto, que previa o peso de 2/3 para professores e técnicos e 1/3 para estudantes, foram realizadas três eleições para reitor com mandatos de 4 anos. Entretanto, a eleição prevista para o mandato de 2002 a 2006 não aconteceu, pois foi embargada pela Justiça, devido à tentativa de reeleição do reitor da época, para um terceiro mandato contínuo. Esse fato gerou uma crise institucional que motivou a interferência do Governo do Estado para superar o impasse e restabelecer a normalidade institucional.

No bojo da crise, e capitaneado pelo reitor designado, o eminent professor Antônio Diomário de Queiroz, o Conselho Universitário instaurou uma Comissão Estatutante, com ampla participação da comunidade universitária, dentro da proporcionalidade fixada pela LDB. Dessa Comissão, cujo trabalho foi amplamente participativo, com fóruns de debate e seções realizadas nos diversos campi da universidade, resultou o atual estatuto, aprovado pelo Decreto 4.184, de 06/04/2006, que foi assinado pelo então governador Luiz Henrique da Silveira, em ato solene no Campus da UDESC em Lages. Esse estatuto estabelece eleições aos cargos de reitor e vice-reitor, diretor geral e aos representantes de professores, técnicos e estudantes em todos os órgãos colegiados, desde os departamentos e programas de pós-graduação, até os conselhos superiores. No caso dos dirigentes, a eleição segue o modelo proporcional intermediário, com peso de 50% para os professores e 50% distribuídos igualmente entre técnico e estudantes. Entretanto, vale registrar que esses pesos acabam alterados pela fórmula de cálculo que define a proporção com base no colégio eleitoral e não no conjunto de votantes.

Também vale registrar uma particularidade interessante das atuais eleições na UDESC, que é o fato de não admitir a reeleição em todos os níveis, o que certamente refletiu o aprendizado com a crise vivenciada entre 2002 e 2004. Isso tem contribuído para ampliar a participação, sobretudo nos órgãos colegiados e diretorias dos Centros de Ensino.

## Conclusão

As eleições para escolha dos gestores, sobretudo do Reitor, são fundamentais para que as universidades exerçam a autonomia que as cabe, garantindo a

prerrogativa de tomar decisões de forma independente, decidir sobre seu funcionamento e definir suas políticas de atuação. Com isso, a Universidade pode exercer plenamente a chamada “liberdade de cátedra”, que possibilita o exercício do pensamento crítico e o desenvolvimento do ensino, pesquisa e extensão, sem barreiras restritivas, criando conhecimentos para cumprir o seu papel decisivo para o futuro da própria sociedade humana.

Além disso, as eleições ajudam a promover a transparência e maior representatividade das decisões, pois quando tomadas de forma democrática e participativa, adquirem mais legitimidade e aceitação pela comunidade universitária. Com isso, e considerando o necessário comprometimento dos eleitos com a gestão democrática, restam fortalecidos o sentimento de confiança e cooperação entre as pessoas que vivem e fazem o dia a dia da universidade.

A implementação de eleições para escolha dos dirigentes da Universidade representa um avanço para o fortalecimento da autonomia e da gestão democrática dessa instituição secular. O processo eleitoral aumenta o sentimento geral de protagonismo e comprometimento da comunidade universitária. Mesmo quando se trata de consulta, para formação de uma lista tríplice, a eleição propicia, no plano interno, um ambiente desfavorável ao oportunismo, ou tentativas de imposição de dirigentes sem a aceitação majoritária da comunidade. Além disso, a negação em nomear os vencedores pelo superior na escala hierárquica do poder executivo, em desrespeito ao processo eleitoral, fica sujeita ao desgaste decorrente da quebra do princípio constitucional da autonomia.

## Referências Bibliográficas

- ARAGÃO, A. S. A autonomia universitária e suas dimensões no direito brasileiro. In: CABRAL, E. C. S.; QUEIROZ, J. E. L. (orgs.) *Autonomia Universitária: 30 anos no Estado de São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp, 2020. p. 11-57.
- BRASIL (2008). Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008.
- GONÇALVES, D. (2012, maio 30). *De 54 universidades federais, 37 adotam paridade nas eleições para reitor*. UNB Agência. <disponível em: <http://www.unb.br/noticias/unbagencia/unbagencia.php?id=6645>>.
- MICHEREFF JUNIOR, V; SOUZA, I. M. *As eleições nas universidades federais brasileiras: discussões sobre Autonomia e Proporcionalidade*. XXI Colóquio Internacional de Gestão Universitária: Desafios da Gestão da Educação Superior na América Latina e Caribe pós-pandemia: Inovação, Integração e Interculturalidade. Equador, janeiro de 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/243922>
- OLIVEIRA, F. C. S. (2015). *Notas sobre as Universidades Públicas no Brasil*. Revista Jurídica Luso Brasileira, Ano I, nº 13. CIDP. Disponível em: [https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2015/3/2015\\_03\\_0549\\_0569.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2015/3/2015_03_0549_0569.pdf)>.
- PAZETO, A. E. *Universidade brasileira e UDESC projeto, autonomia e gestão*.

Florianópolis: Editora da UDESC, 2020. p. 156. Disponível em: <<http://sistemabu.UDESC.br/pergammumweb/vinculos/000080/000080dc.pdf>>. SANTA CATARINA (1965). Decreto N° 3.354, de 10 de novembro de 1965. SANTA CATARINA (1990). Decreto N° 6.401, de 28 de dezembro de 1990. SANTA CATARINA (2006). Decreto N° 4.184, de 06 de abril de 2006.



# **A Autonomia Universitária após trinta e cinco anos da Constituição Federal de 1988**

*Davi Valdetaro Gomes Cavalieri*

**Sumário:** Introdução; 1 A Autonomia Universitária antes da Constituição Federal de 1988; 2 Assembleia Nacional Constituinte e promulgação da Constituição; 3 Interpretação e eficácia do art. 207 da Constituição; 4 A Autonomia Universitária à luz da jurisprudência do STF: controle judicial dos atos praticados pelas Universidades; 5 Balanço da Autonomia Universitária após trinta e cinco anos de sua inserção no texto constitucional; 6 Considerações Finais; Referências.

## **Introdução**

Em tempos recentes, muito se tem questionado o futuro das instituições públicas de ensino superior no Brasil, em razão de diversos fatos sucessivamente noticiados. Questionamentos acerca da alocação de verbas destinadas à educação superior e à pesquisa, dos problemas existentes na gestão dos recursos destinados às Instituições e de seu patrimônio, sem contar a polêmica levantada em torno da suposta ideologia existente no âmbito universitário.

Os temas acima citados geram um debate tão acirrado, que demonstra não somente a polarização de que padece o Brasil atual, mas também a existência de um abalo da relação de confiança entre as universidades e a sociedade. Tais questões tornam imprescindível e urgente o debate acerca do princípio da autonomia universitária, consagrado no art. 207 da CF/88 (BRASIL, 1988).

Passados trinta e cinco anos da promulgação da Constituição Federal, como pode ser avaliado o modelo de autonomia conferido às Universidades?

Para tentar responder a esta instigante pergunta, propõe-se neste artigo analisar a questão da autonomia universitária desde a sua origem no ordenamento jurídico brasileiro até os dias atuais, com as peculiaridades que fazem deste tema uma fonte inesgotável de debate. Procurou-se cotejar a forma como o art. 207 da Constituição tem sido interpretado pelo Poder Judiciário, e, principalmente, avaliar os pontos positivos e negativos do modelo atual para propor medidas que venham a dar uma maior eficácia a tão importante princípio.

## **1 A Autonomia Universitária antes da Constituição Federal de 1988**

Embora haja relatos de tentativas de positivação da autonomia universitária em períodos remotos, foi somente no início da “Era Vargas”, em 1931, que a autonomia universitária aparece prevista no ordenamento jurídico brasileiro. Foi na denominada “Reforma Francisco Campos” (nome do então Ministro da Educação), primeira reforma educacional de caráter nacional, que adveio o Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931, trazendo disposições sobre as universidades em seu art. 9º:

<sup>1</sup>E-mail: davicavalieri@gmail.com

## DECRETO N° 19.851, DE 11 DE ABRIL DE 1931

**Art. 9º** As universidades gozarão de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, didáctica e disciplinar, nos limites estabelecidos pelo presente decreto, sem prejuízo da personalidade jurídica que tenha ou possa ser atribuída pelos estatutos universitários a cada um dos institutos componentes da universidade [sic].

**Paragrapho único.** Nas universidades oficiais, federais ou estaduais, quaisquer modificações que interessem fundamentalmente à organização administrativa ou didáctica dos institutos universitários, só poderão ser efectivadas mediante sanção dos respectivos governos, ouvido o Conselho Nacional de Educação [sic]. (BRASIL, 1931).

A pretensa autonomia contida no dispositivo acima, além de se limitar aos preceitos do próprio Decreto nº 19.851, é duramente restringida pela “sanção dos respectivos governos” e pela oitiva do Conselho Nacional de Educação (CIRNE, 2012). Em outras palavras, pouca ou quase nenhuma margem foi deixada para as Universidades.

A norma, de maneira simultânea, “proclamava e cerceava a autonomia das universidades” (RANIERI, 1994, p. 80), e isso é facilmente perceptível em diversas disposições do Decreto. Na prática, portanto, qualquer questão referente à organização didática e administrativa das Universidades deveria ser submetida ao crivo do Governo Federal, o que representa um caráter nitidamente centralizador. Trata-se de uma reforma que concede uma autonomia relativa às universidades, mas não plena. Ao mesmo tempo, nota-se uma autonomia ambígua e polêmica.

Duas décadas depois, a autonomia universitária voltou a fazer parte do ordenamento jurídico, com a LDB de 1961, que previu em seu art. 80 que “as Universidades gozarão de autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar, que será exercida na forma de seus estatutos” (BRASIL, 1961). Embora devidamente positivada, havia um claro problema de efetividade da autonomia da universidade diante do modelo de forte controle central então adotado. A autonomia era restringida por outros dispositivos e pelas competências do Conselho Federal de Educação, que podia até mesmo suspender o funcionamento das Universidades por ato próprio, como se depreende do art. 84 do referido diploma normativo:

**Art. 84.** O Conselho Federal de Educação, após inquérito administrativo, poderá suspender, por tempo determinado, a autonomia de qualquer universidade, oficial ou particular, por motivo de infringência desta lei ou dos próprios estatutos, chamando a si as atribuições do Conselho Universitário e nomeando um reitor *pro tempore*. (BRASIL, 1961)

Merce registro também a Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que

estabeleceu normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média durante o período de regime militar. Conhecida como Lei da Reforma Universitária, propunha investimentos para modernizar e expandir as universidades brasileiras, com o objetivo de impulsionar a economia e o desenvolvimento do país. Entretanto, Deise Mancebo (1998) pondera que a referida reforma, implantada sob a égide do Ato Institucional nº 5/68, aprofundou e radicalizou tendências previamente existentes em relação à escassa autonomia universitária. Isso porque, no plano de ensino, normas e regulamentos chegavam a ponto de determinar os mínimos detalhes da organização curricular das instituições nacionais, ao mesmo tempo em que as pesquisas se tornavam completamente dependentes de financiamento externo, sujeitas, portanto, a políticas de cuja formulação elas não participavam. Complementa a autora que, ainda que a Lei nº 5540/68 determinasse a autonomia universitária, alguns de seus dispositivos restringiam-na, como também o faziam os atos de exceção e a prática político-governamental daquela época (MANCEBO, 1998).

Essa realidade somente se modificou com o advento da Constituição de 1988.

## **2 Assembleia Nacional Constituinte e promulgação da Constituição**

A autonomia universitária ganhou o *status* constitucional com a promulgação da CF/88, passando a estar categoricamente contemplada no texto constitucional. Antes de fazer uma abordagem sobre a previsão constitucional e seus contornos, é interessante entender como se deu o respectivo ato fundador, isto é, como a questão da autonomia universitária foi discutida na Assembleia Nacional Constituinte.

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 propiciou uma oportunidade inédita de participação política à sociedade civil brasileira, decorrendo também daí a denominação de “Constituição Cidadã”. Como apontado por Cirne (2012), foram 583 dias (quase dois anos) de intensos debates, em que milhares de pessoas participaram ativamente da edificação de um texto constitucional “do zero”, num viés democrático nunca antes presenciado.

E como as Universidades puderam ter um protagonismo nesse processo? Através da participação de seus dirigentes, professores, servidores e alunos; em razão de haver um sentimento e um discurso uníssono no sentido de que os diplomas normativos até então vigentes nunca garantiram de fato a autonomia universitária, e esta ficava mais restrita, ano após ano (CIRNE, 2012). Importante mencionar o fato de a constituinte ter sido realizada em um contexto de greve geral das universidades públicas, com remissão expressa nas suas reuniões a essa situação.

Para ilustrar o cenário acima descrito, merece destaque a seguinte transcrição da Ata da 11<sup>a</sup> Reunião da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes, realizada em 22 de abril de 1987:

**O SR. PRESIDENTE (Hermes Zaneti): [...] Gostaria de lembrar**

aos membros desta Subcomissão que, embora nosso trabalho como Constituinte seja atividade com uma tarefa definida, nossa atuação também como parlamentares nos engaja no processo político diário, e, nessa condição, preocupados com a educação brasileira – sabemos todos do momento crítico em que vive, especialmente a universidade, já que está em greve há um bom período, sem que até o momento tenha havido algum processo de entendimento que pudesse criar uma perspectiva de solução desse impasse. [...] **O SR. LUIS ANTÔNIO CUNHA:** [...] Não temos, ainda, o conceito da autonomia universitária, que faz parte da prática da tradição hispânica; até mesmo eles colocam esse nome no próprio título da universidade. Existe a Universidade Nacional Autônoma do México, de Santo Domingo, e dezenas de outras. E, para nós, autonomia é uma letra morta nas leis e decretos. Precisamos inventar o conteúdo para essa palavra, que por enquanto é vazia, e precisamos desde já, até para poder inventá-la e para rejeitar o que sabemos que não devemos fazer, ter pelo menos essa folga, essa base de recursos, para podermos trabalhar. Isso é o que nós queremos: voltar a trabalhar. (BRASIL, 1987)

É relevante destacar, ainda, que o Brasil vinha de longo período de regime militar, com cassações de professores universitários por questões políticas e tentativas de controle ideológico da vida acadêmica, o que trouxe enormes prejuízos às Universidades. Durham (2005) aponta que, para combater o controle ideológico então predominante, a mobilização da comunidade universitária se fez necessária para garantir, também, a liberdade acadêmica. Dessa forma, a inserção da autonomia universitária na Constituição poderia reverter um processo de decadência, e o texto representaria, então, as preocupações da comunidade universitária.

Como resultado desse processo de emancipação, o artigo 207 da Constituição de 05 de outubro de 1988 estabeleceu que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988).

### **3 Interpretação e eficácia do art. 207 da Constituição**

Percebe-se que o texto constitucional estabelece uma espécie de divisão da autonomia universitária em “dimensões”: autonomia didático-científica, autonomia administrativa, e autonomia de gestão financeira e patrimonial. Para fins didáticos, essas dimensões podem ser divididas em dois pares de liberdades: a de pesquisar e de ensinar, de um lado; a de administrar-se e gerir seus recursos, de outro (DURHAM, 1989).

Em breve síntese, passa-se a abordar a distinção entre as dimensões da autonomia universitária.

**Autonomia científica:** consiste na liberdade de estabelecer quais os problemas que são relevantes para a investigação, definir a forma pela qual os problemas podem ser pesquisados, e julgar os resultados da investigação por parâmetros internos ou processo de conhecimento. As Universidades, portanto, possuem liberdade para estabelecer as metas científicas, artísticas e culturais que julgar apropriadas; bem como para garantir aos grupos de pesquisa a liberdade de elaborar seus próprios projetos e definir os problemas que consideram relevantes (DURHAM, 1989).

**Autonomia didática:** consiste na liberdade de ensinar e aprender, e está baseada no reconhecimento da competência da universidade para definir qual conhecimento é relevante e como deve ser transmitido. Implica a capacidade de selecionar os alunos, definir os cursos que devem ser ministrados, avaliar o desempenho dos estudantes e outorgar os títulos correspondentes ao grau de domínio do conhecimento atingido. Está ligada ao conceito de “liberdade acadêmica”, bastante difundido em países europeus e também nos EUA (DURHAM, 1989).

**Autonomia administrativa:** consiste na liberdade para se organizarem internamente como melhor lhes convier, aprovando seus próprios estatutos, elegendo seus dirigentes, etc. Implica em capacidade decisória para resolver, *interna corporis*, os assuntos de sua própria competência, bem como para disciplinar as suas relações com os corpos docente, discente e administrativo que integram a Universidade (DURHAM, 1989).

**Autonomia financeira:** outorga à Universidade o direito de gerir e aplicar os seus próprios bens e recursos, em função de objetivos didáticos, científicos e culturais já programados (DURHAM, 1989).

Por ser clara a distinção, poder-se-ia parecer simples o manejo do art. 207 da Constituição, não dependendo de lei regulamentadora para produzir todos os seus efeitos. Não foi, contudo, o que se viu na prática, visto que diversas interpretações surgiram, pondo inclusive em xeque a eficácia da referida norma. O principal argumento era exatamente o da carência de regulamentação: como a legislação infraconstitucional então vigente era de cunho centralizador, não representava o novo momento democrático (CIRNE, 2012).

Necessário destacar que nos trabalhos da Subcomissão de Educação, Cultura e Desporto, da Assembleia Nacional Constituinte, foi discutida a inclusão da expressão “nos termos da lei” na redação do artigo:

Na primeira etapa de discussões, portanto, o legislador constituinte não vislumbrava a autonomia universitária sem regulamentação; o objetivo era solucionar, ao menos em tese, os problemas de financiamento e controle na esfera pública. A autonomia universitária regulamentada (nos termos da lei), porém, seria vencida pela autonomia tradicional (sem regulamentação), incorporada à redação final da

Constituição e assim mantida até hoje, associada à concepção da universidade de pesquisa. (RANIERI, 2018, p. 950)

A controvérsia foi tratada pelo Supremo Tribunal Federal, quando pela primeira vez se deparou com um julgamento envolvendo o recente artigo 207 da Constituição. O julgamento em questão foi o da ADI 51-9/RJ, em que o Procurador-Geral da República questionava a norma editada pelo Conselho Universitário da UFRJ, que previu a eleição e posse do Reitor e do Vice-Reitor da Universidade sem a participação do Poder Executivo Federal, cabendo este processo de escolha apenas à comunidade acadêmica como consectário de sua autonomia.

Embora o julgamento tenha trazido considerações interessantes acerca da autonomia universitária, o STF acabou firmando o entendimento de que a única consequência a ser extraída da constitucionalização da autonomia universitária está relacionada ao *status*, à hierarquia, como se pode observar no trecho abaixo:

[...] se, antes, a autonomia das universidades configurava instituto radicado na lei ordinária – e, portanto, supressível por mera ação legislativa ulterior –, registra-se, agora, pelo maior grau de positividade jurídica que a ele se atribuiu, a elevação desse princípio ao plano do ordenamento constitucional. Mas a palavra autonomia continua tendo o mesmo sentido e significado, quer escrita em lei ordinária, quer escrita no texto fundamental. (STF, 1989)

Como a legislação infraconstitucional então vigente previa que a escolha dos dirigentes das Universidades Federais cabia ao Poder Executivo, e, segundo o STF, a Constituição não teria modificado em nada o panorama material da autonomia universitária, o ato impugnado foi declarado inconstitucional. Ficou a impressão, por conseguinte, de que o dispositivo constitucional seria letra morta enquanto não surgisse nova regulamentação dentro dos novos parâmetros democráticos instituídos no país.

Então, nesse contexto democrático, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 9.394/96) almejou suprir essa lacuna e iniciar um novo marco legal. No intuito de resguardar a abertura conferida pelo texto constitucional às universidades, a lei lhes garantiu uma maior margem de decisão interna, consoante se infere dos artigos 53 e 54 do referido diploma legal (BRASIL, 1996), que fazem clara menção às dimensões da autonomia universitária extraídas da Constituição.

Após a LDB, surgiram outras legislações esparsas que guardam relação, direta ou indiretamente, com a autonomia universitária. Exemplos: Lei n.º 10.172, de 9/1/2001, que aprova o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001); Lei n.

10.861, de 14/4/2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (BRASIL, 2004); a Lei n. 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 (BRASIL, 2004); e a Lei n. 11.096, de 13/1/2005, que institui o Programa Universidade para Todos – Prouni (BRASIL, 2005).

#### **4 A Autonomia Universitária à luz da jurisprudência do STF: controle judicial dos atos praticados pelas Universidades**

A definição de “autonomia universitária” passa necessariamente pela distinção entre os termos “autonomia” e “soberania”, no seguinte sentido: autonomia não significa soberania, e, portanto, não exclui formas de controle por parte do poder público. Trata-se de um poder derivado, que existe em razão do ordenamento que consente em sua existência (RANIERI, 2018).

Esse mesmo raciocínio aparece em julgados do Supremo Tribunal Federal, oportunidades em que os Ministros afirmam, em seus votos e decisões, que autonomia universitária não significa soberania das universidades, devendo estas se submeterem às leis e demais atos normativos, vide o Recurso Extraordinário n.º 561.398, de relatoria do então Ministro Joaquim Barbosa (STF, 2009).

A distinção é válida. Prefere-se, contudo, ir um pouco além na reflexão, pois a acepção de “autonomia” não deve ser vista apenas no sentido de discrepância em relação à soberania. Analisando de forma mais ampla, a autonomia pode ser vista como uma prerrogativa para executar as atividades que lhes são próprias, e que não são realizadas para seu exclusivo interesse, mas constituem um serviço que se presta à sociedade. Como consequência, o reconhecimento da autonomia não exime as instâncias públicas de verificarem a prestação efetiva destes serviços.

Essa verificação cabe também ao Judiciário, e o STF, ao longo dos últimos trinta anos, deparou-se com a questão da autonomia universitária em relevantes julgados, alguns dos quais serão relatados adiante, apenas para fins ilustrativos, sem realizar um cotejo analítico dos precedentes.

**ADI nº 51-9/RJ:** Eleição e posse do reitor e vice-reitor pela universidade (Data de julgamento: 25.10.1989). Universidade Federal. Autonomia (art. 207, CF). Ação direta de inconstitucionalidade. Resolução 2/1988 do Conselho Universitário da Universidade Federal do Rio de Janeiro, que dispõe sobre eleição do reitor e vice-reitor. Inconstitucionalidade. Ofensa ao inciso X e caput do art. 48 e inciso XXV do art. 84, ambos da CF. (STF, 1989)

**MC na ADI nº 1511-7/DF:** Avaliação periódica (PROVÃO). (Data de julgamento: 16.10.1996). Relator: Ministro Carlos Velloso. Objeto da ação: suspender por sua inconstitucionalidade a realização do PROVÃO (exame de avaliação do ensino superior), previsto no art. 3º, § 1 a 7º, da Lei 9.131/95. Resultado: a liminar foi indeferida por maioria de votos (6 votos pelo indeferimento e 4 pelo

deferimento, incluído aqui o voto do Presidente). (STF, 1996)

**MC na ADI nº 2367-5/SP:** Implantação de campus universitário. Requerente: Governador do Estado de São Paulo. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Data do julgamento: 05.04.2001.

Objeto da ação: suspender a lei paulista nº 10.545/00 que determinava a implantação de um campus universitário da UNESP em Bragança Paulista por iniciativa parlamentar estadual. Resultado: medida cautelar deferida, por unanimidade de votos, para suspender a lei nº 10.545/00 do Estado de São Paulo, sob o fundamento de que a implantação de campus universitário sem que a iniciativa legislativa tenha partido do próprio estabelecimento de ensino envolvido caracteriza, em princípio, ofensa à autonomia universitária (CF, artigo 207). (STF, 2001)

**ADI 3792/RN** – Prestação de assistência judiciária gratuita. Relator: Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 22/09/2016. EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 8.865/06 do Estado do Rio Grande do Norte. Obrigaçāo de a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte prestar serviço de assistência judiciária, durante os finais de semana, aos necessitados presos em flagrante delito. Violação da autonomia universitária. Vício formal. Ação julgada procedente. Modulação. Efeitos *ex nunc*. 1. A previsão da autonomia universitária vem consagrada no art. 207 da Carta Política. Embora não se revista de caráter de independência (RMS nº 22.047/DF-AgR, ADI nº 1.599/UF-MC), atributo dos Poderes da República, revela a impossibilidade de exercício de tutela ou indevida ingerência no âmago próprio das suas funções, assegurando à universidade a discricionariedade de dispor ou propor (legislativamente) sobre sua estrutura e funcionamento administrativo, bem como sobre suas atividades pedagógicas. 2. A determinação de que o escritório de prática jurídica preste serviço aos finais de semana, a fim de atender necessitados presos em decorrência de flagrante delito, implica necessariamente a criação ou, ao menos, a modificação de atribuições conferidas ao corpo administrativo que serve ao curso de Direito da Universidade. Isso sem falar que, como os atendimentos serão realizados pelos acadêmicos do Curso de Direito cursando o estágio curricular obrigatório, a Universidade, obrigatoriamente, teria que alterar as grades curriculares e os horários dos estudantes para que desenvolvessem essas atividades em regime de plantão, ou seja, aos sábados, domingos e feriados. Peca, portanto, o diploma legislativo em sua totalidade, porque fere a autonomia administrativa, a financeira e, até mesmo, a didático-científica da instituição, uma vez

que ausente seu assentimento para a criação/modificação do novo serviço a ser prestado. [...] (STF, 2016)

**RE 597285/RS:** Critérios adotados pela UFRGS em seu programa de ação afirmativa. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 09/05/2012. “As universidades têm autonomia para estabelecer critérios de entrada de alunos por cota social. É constitucional o uso de ações afirmativas, tal como a utilização do sistema de reserva de vagas (“cotas”) por critério étnico-racial, na seleção para ingresso no ensino superior público”. (STF, 2012)

Além dos mencionados casos já enfrentados pelo STF, é de se notar que, com o passar dos anos, há um crescente número de estudantes que recorrem à jurisdição estatal para solucionar as mais variadas disputas que surgem no escopo da prestação de serviço universitário.

São demandas judiciais versando sobre ENEM, ENADE, matrículas de alunos, colação de grau, expedição e revalidação de diploma, desligamento de estudante, além de outras, como a cobrança de mensalidade em pós *lato sensu* em Universidades públicas, a concessão de título *honoris causa*, a oferta de disciplinas com temas considerados polêmicos, entre outros. Fato é que o artigo 207 da Constituição Federal vem sendo cada vez mais enfrentado no âmbito do Poder Judiciário.

## 5 Balanço da Autonomia Universitária após trinta e cinco anos de sua inserção no texto constitucional

Passadas mais de três décadas, qual balanço é possível fazer a respeito da autonomia universitária? Foi efetivada na prática? Cumpriu com as expectativas com as quais foi concebida, fruto de um rico e complexo processo histórico?

No caso das universidades públicas, a sensação é de que a liberdade de ensino e pesquisa não se encontra plenamente assegurada, tendo em vista os crescentes conflitos instalados no âmbito da comunidade acadêmica, os ataques feitos a professores e alunos por questões políticas e/ou ideológicas, o uso das redes sociais para fins nada construtivos ao meio acadêmico, a tentativa de se impor o que deve e o que não deve ser lecionado em sala de aula, a desenfreada submissão de casos ao Judiciário, entre várias outras deformidades que assolam o atual cenário em que vivemos - e que, infelizmente, respingam no âmbito universitário.

Esses fatores demonstram um abalo na relação de confiança entre as universidades e a sociedade. Como bem explica Schwartzman (2019), no mundo de hoje, com universidades gigantescas, grandes orçamentos, e professores e alunos provenientes de diferentes ambientes e condições sociais, esta relação de confiança fica abalada, fazendo com que movimentos políticos pressionem e

Nesta ação, grupos de partidos políticos objetivaram a declaração da inconstitucionalidade de dispositivos da lei que alterou a LDB então vigente, e que foram regulamentados pela Portaria Ministerial que instituiu o “PROVÃO”. Alegou que as portarias do Ministro de Educação que instituíram o “PROVÃO” eram inconstitucionais, pois ofenderiam os artigos 207 (autonomia universitária) e 84, IV (competência para as Diretrizes e Bases da Educação) da Constituição, ao limitarem os poderes da universidade. Ação julgada improcedente

governos desenvolvam sistemas complicados, e nem sempre bem-sucedidos, de avaliação do desempenho das universidades, e restrições no acesso e uso de recursos.

Complementa o autor:

Esta recuperação interessa a todos, e requer um trabalho permanente de ambas as partes. [...] Para recuperar sua legitimidade, as universidades públicas precisam se preocupar mais seriamente com a qualidade e relevância do que produzem, mostrar melhor o que fazem e assumir a responsabilidade pela administração de seus recursos, saindo do colo confortável, mas sufocante, do serviço público. [...] O governo, ao invés de alternar entre aceitar tudo e pagar a conta, para garantir apoio ou com medo dos protestos, ou partir para o ataque, precisa desenvolver um sistema mais adequado de avaliação e associar o financiamento público ao desempenho efetivo das instituições, mediante contratos de gestão, e não a seus custos históricos. (SCHWARTZMAN, 2019, p. A2)

É imprescindível, portanto, que a prioridade das universidades não seja de aumentar o corpo docente e administrativo, assim como o valor dos salários, mas sim no sentido de expandir as vagas e os cursos no limite máximo de sua capacidade, de modo a atender à demanda social. A autonomia das universidades deve, sim, ser vista como uma condição necessária para o cumprimento de sua função social, como principais depositárias da cultura, polos de criação de novos conhecimentos e instituições formadoras de profissionais competentes.

Atualmente, as universidades federais não têm plena autonomia no uso dos recursos de pessoal, na seleção de seus alunos, bem como nos investimentos. Além disso, carece de autonomia para atrair talentos, em virtude da rigidez dos planos nacionais de carreira e isonomia salarial. Por sua vez, o conteúdo dos cursos é cada vez mais determinado externamente, através dos currículos estabelecidos pelo Governo. No que tange à pesquisa, existe uma autonomia relativa, pois há uma inexorável dependência de recursos controlados por CNPq e CAPES.

O contexto atual revela, assim, uma crise que torna necessária uma reformulação do modelo existente nas universidades, repensando e reconstruindo o atual – e disfuncional – formato, para que venham a ser efetivamente autônomas, não apenas na teoria.

Como bem aponta Ranieri (2018), o artigo 207 vem apresentando mais resultados contraditórios que desempenho adequado de sua função social. Aprimorar a autonomia universitária, tanto por parte do Poder Público quanto das próprias universidades, é condição vital para que não se transforme em mitologia jurídica, por falta de efetividade.

Como uma alternativa viável para fortalecer as instituições de ensino, vem ganhando força a corrente que defende a criação de uma vinculação direta de recursos às universidades, como um percentual de determinados tributos independente da vontade dos governos. É o que ocorre desde 1989 com as Universidades Públicas do Estado de São Paulo (USP, Unicamp e UNESP), a partir do Decreto estadual nº 29.598/89 (BRASIL, 1989), que prevê o repasse de percentual do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) às instituições, em duodécimos mensais, sendo verbas administradas autonomamente pelas instituições:

**Decreto nº 29.598**, de 02 de Fevereiro de 1989 - Dispõe sobre providências visando a autonomia universitária

**Artigo 2º** A execução dos orçamentos das Universidades Estaduais Paulistas, no exercício de 1989, obedecerá aos valores fixados no orçamento geral do Estado, do corrente ano, e às demais normas e decretos orçamentários, devendo as liberações mensais de recursos do Tesouro a essas entidades respeitar o percentual global de 8,4%, da arrecadação do ICMS - quota parte do Estado no mês de referência. (SÃO PAULO, 1989)

Semelhante conquista obteve a Universidade do Estado de Santa Catarina com o advento da Lei Estadual 8.332, que em 1991 criou o plano de cargos e salários e permitiu a conquista da autonomia financeira com repasse de um percentual em duodécimos da receita líquida do Estado, a exemplo das três universidades estaduais paulistas:

**Art. 9º** Para fazer face às despesas decorrentes desta Lei e da manutenção da Fundação Universitária do Estado de Santa Catarina, o Governo do Estado repassará recursos mensais correspondentes aos seguintes índices das receitas correntes do Estado, excluídas as parcelas constitucionais destinadas aos Municípios:

I - 1% (um por cento) nos meses de julho, agosto e setembro de 1991;

II - 1,2% (um vírgula dois por cento) nos meses de outubro, novembro e dezembro de 1991.

**§ 1º** Ao percentual referido no inciso I, do "caput" deste artigo, serão adicionados os valores de 40 (quarenta), 50 (cinquenta) e 60 (sessenta) milhões de cruzeiros, respectivamente nos meses de julho, agosto e setembro.

**§ 2º** Aos recursos previstos neste artigo, serão acrescidos de valores necessários ao pagamento do décimo terceiro vencimento e de um terço a mais do que a remuneração normal para gozo de férias anuais.

**§ 3º** Fica autorizado o repasse de uma parcela de 40 (quarenta) milhões de cruzeiros, a serem transformados em abono aos

servidores da UDESC, na forma do disposto em Resolução do Conselho Universitário. (SANTA CATARINA, 1991)

Não é o que ocorre, contudo, nas 63 (sessenta e três) universidades federais, que contam com financiamento do Tesouro Nacional e fontes alternativas, como convênios, contratos e financiamento de pesquisa (RANIERI, 2018).

Já em âmbito Estadual, percebe-se existir uma mobilização para que outras instituições sigam o mesmo caminho. É o caso das universidades do Estado do Rio de Janeiro, pois, desde o ano de 2017, tramita no Supremo Tribunal Federal a ADPF nº 474, proposta pela Rede Sustentabilidade, com pedido expresso para que as universidades públicas fluminenses (UERJ, UENF e UEZO) façam jus ao recebimento de duodécimos mensais dos valores a elas atribuídos pelo orçamento do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 168 da Constituição, cabendo-lhes gerir autonomamente os referidos recursos para o desempenho de suas atividades institucionais (STF, 2017).

Sem dúvidas, a fixação de um montante em termos de porcentagem da arrecadação representa a efetivação da autonomia universitária, na medida em que garante um fluxo de recursos que não depende de negociação permanente. Não por acaso, USP e Unicamp são as duas primeiras colocadas no *ranking* divulgado em 07 de outubro de 2019 pela Folha de São Paulo em sua avaliação periódica – RUF (FOLHA, 2019).

Como outra alternativa de reformulação do atual modelo, existe o “Programa Future-se”, que pretende estabelecer novas formas de gestão e novas fontes de financiamento com o propósito de buscar o fortalecimento da autonomia administrativa, financeira e da gestão das universidades e institutos federais. A intenção é promover a atração de recursos privados, facilitar processos licitatórios e, com isso, financiar pesquisa, inovação, empreendedorismo e internacionalização nas instituições de ensino. O referido programa necessita de maior amadurecimento, para que venha efetivamente a contribuir para o fortalecimento das universidades, com um sistema sólido que assegure o exercício da autonomia constitucionalmente prevista.

Merece ser destacada, ainda, a implementação de programas de integridade no âmbito das instituições de ensino. Para se combater a corrupção que infelizmente veio a assolar as instituições brasileiras, é necessário haver um verdadeiro compromisso social dos atores envolvidos em prol da moralidade administrativa e da prestação de um serviço público de excelência, influenciando as novas gerações a seguirem um perfil pautado em valores de ética e integridade.

Como exemplo desse novo e importante paradigma, a Universidade Federal Fluminense (UFF) lançou em 2019 o seu “Programa de Integridade”, tendo como objetivos fundamentais fomentar uma cultura de integridade, de transparência e de observância às regras estabelecidas na legislação; conscientizar a comunidade acadêmica sobre situações que podem expor a universidade a riscos para a integridade; organizar e planejar ações para reduzi-las ou mitigá-las; estruturar um

sistema de gestão da integridade com diretrizes e requisitos de comportamento, inclusive para a alta direção; oferecer direcionamento para estabelecer e revisar as ações relativas à integridade; verificar a eficácia do gerenciamento dos riscos para a integridade e para a gestão; produzir informações íntegras, confiáveis e tempestivas para a tomada de decisões, o cumprimento de obrigações de transparência e a prestação de contas; assegurar a conformidade com leis e regulamentos aplicáveis à Universidade (UFF, 2019).

No mesmo sentido, a Universidade de Brasília (UNB) publicou um “Plano de Integridade” para o triênio 2019-2021, contemplando medidas a serem implementadas com a finalidade de prevenir, detectar e remediar as ocorrências de quebra de integridade na instituição (UNB, 2019).

Para além das questões administrativas, financeiras, orçamentárias, fiscais e de integridade, é imprescindível que a sociedade e o Poder Público evidem máximo esforço para garantir a manutenção da autonomia didático-científica, para permitir a histórica e fundamental liberdade acadêmica.

Não é benéfico se deparar, nos dias de hoje, com agentes políticos desferindo acusações aos professores brasileiros de “doutrinarem ideologicamente” os alunos durante as aulas, criando canais para que sejam feitas “denúncias” aos profissionais do magistério superior. Esse tipo de conduta persecutória representa um absurdo retrocesso num país que viveu 15 anos de regime militar, com cassações de professores universitários por questões políticas e tentativas de controle ideológico da vida acadêmica por dispositivos de censura instalados nas instituições, trazendo achapante prejuízo às universidades.

A liberdade acadêmica, que em estudos estrangeiros é conceituada como *academic freedom*, encontra grande vitalidade, por exemplo, no continente europeu, que não olvida da destruição causada por regimes autoritários na Alemanha, Itália, Espanha e Portugal, assim como pelos regimes comunistas na URSS e no Leste Europeu (DURHAM, 2005). Nos Estados Unidos, ainda, houve o fenômeno do MacArthismo, que promoveu um verdadeiro expurgo na intelectualidade americana, em plena vigência de um regime democrático (DURHAM, 2005).

A liberdade acadêmica, ou *academic freedom*, consagra exatamente a liberdade de ensino, de expressão e de investigação face a limitações de natureza religiosa, política ou ideológica, e diz respeito aos docentes. Trata-se de um valor que não pode, em hipótese alguma, ser perdido ou esquecido – pelo contrário, deve ser permanentemente valorizado e assegurado.

## 6 Considerações Finais

Passados trinta e cinco anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, em que pese a previsão expressa de autonomia às Universidades, na prática se tem observado um progressivo esvaziamento de tal garantia. Diante das reflexões expendidas ao longo do presente trabalho, ficou demonstrada a verdadeira crise instalada no âmbito universitário, que demanda uma reformulação do modelo atual, que carece de funcionalidade.

Algumas medidas devem ser tomadas e os resultados tendem a ser positivos, como no caso da vinculação de percentuais da arrecadação de impostos às universidades, medida já em prática no Estado de São Paulo e com possibilidade de ser seguida por outros entes federativos. A implementação de programas de integridade também se torna uma condição necessária para que as universidades se encontrem dentro dos padrões de ética e moralidade que são absoluta exigência no mundo atual.

Com relação à judicialização da autonomia universitária, o tema deve ser tratado com uma devida cautela. Inegavelmente, tal fenômeno é fruto também da democratização do acesso à justiça, o que é bastante salutar se utilizado de maneira equilibrada. O que não se pode conceber, todavia, é a invasão do Judiciário nas decisões discricionárias exaradas pelas universidades com fundamento em sua autonomia constitucionalmente garantida, sob pena de tornar inócuo o comando contido na carta magna, e, via de consequência, enfraquecer sobremaneira as instituições de ensino superior.

Contudo, nada disso fará sentido caso não seja assegurada a liberdade acadêmica, isto é, a autonomia didático-científica das instituições de ensino. Trata-se da pedra fundamental das universidades, sem a qual se torna impossível a edificação do ensino e a transmissão do saber.

Sociedade e poder público devem caminhar juntos, encarando a autonomia das universidades como uma condição necessária para o cumprimento de sua função social, como principais depositárias da cultura, polos de criação de novos conhecimentos e instituições formadoras de profissionais éticos e competentes.

## Referências

- ARAGÃO, Alexandre Santos de. *A autonomia universitária no estado contemporâneo e no direito positivo brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.
- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. v. 2. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- \_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte. *Emendas ao anteprojeto do relator da subcomissão*. Brasil, 1987. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constitucacao20anos/DocumentosAvulsos/vol-208.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2019.
- \_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte. *Emendas Populares*. Brasil, 1987. v. 231. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constitucacao20anos/DocumentosAvulsos/vol-231.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2019.
- \_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte. *Atas das Comissões*. Brasil, 1987. v. 231. Disponível em: [http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituinte/8a\\_Sub.\\_Educacao,\\_cultura\\_e\\_esporte.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituinte/8a_Sub._Educacao,_cultura_e_esporte.pdf). Acesso em: 16 ago. 2019.
- \_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasil, 1988.

- D i s p o n í v e l e m :  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 ago. 2019.
- \_\_\_\_\_. *Decreto 19.851, de 11 de abril de 1931*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19851-11-abril-1931-505837-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 16 ago. 2019.
- \_\_\_\_\_. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961*. D i s p o n í v e l e m [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4024compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024compilado.htm). Acesso em: 16 ago. 2019.
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Brasil, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm). Acesso em: 16 ago. 2019.
- CIRNE, Mariana Barbosa. *Universidade e constituição: uma análise dos discursos do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre o princípio da autonomia universitária*. 2012. 153 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- DURHAM, Eunice Ribeiro. *Os desafios da autonomia universitária. Educação e Sociedade*. São Paulo, v. X, n.33, 1989.
- \_\_\_\_\_. *A autonomia universitária - extensão e limites*. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da USP, 2005 (Documento de Trabalho).
- FOLHA DE SÃO PAULO. *Ranking Universitário da Folha – RUF*. Disponível em: <https://ruf.folha.uol.com.br/2019/ranking-de-universidades/principal>. Acesso em: 20 out. 2019.
- MANCEBO, Deise. “Autonomia universitária: reformas propostas e resistência cultural”. In: *Universidade e Sociedade*. Brasília, v. 8, n. 15, 1998, pp.51-59.
- RANIERI, Nina. *Autonomia Universitária: as Universidades Públcas e a Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Editora da USP, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Educação Superior, direito e Estado: na Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96)*. São Paulo: Editora da USP, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Trinta Anos de Autonomia Universitária: Resultados Diversos, Efeitos Contraditórios*. 2018, vol.39, n.145, pp.946-961. Epub 14-Nov-2018. ISSN 0101-7330. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302018205173>. Acesso em 16 ago. 2019.
- SANTA CATARINA. Lei nº 8.332, de 09 de setembro de 1991. Disponível em: [http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1991/8332\\_1991\\_Lei.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1991/8332_1991_Lei.html). Acesso em: 13 fev. 2023.
- SÃO PAULO. Decreto nº 29.598, de 02 de fevereiro de 1989. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1989/decreto-29598-02.02.1989.html>. Acesso em: 13 fev. 2023.
- SCHWARTZMAN, Simon. (Org.). *A educação superior na América Latina e os desafios do século XXI*. Campinas. Editora da Unicamp, 2014

\_\_\_\_\_. *Confiança e autonomia das universidades*. Artigo publicado no O Estado de São Paulo, 10 / 05 / 2019, p. A 2. Disponível em: [http://www.schwartzman.org.br/sitesimon/?p=6294&utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=feed&utm\\_campaign=Feed%3A+SimonsSite+%28Simon%27s+Site%29](http://www.schwartzman.org.br/sitesimon/?p=6294&utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+SimonsSite+%28Simon%27s+Site%29). Acesso em: 24 jul. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *ADPF 474*. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5245370>. Acesso em: 19 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. ADC nº 33. STF - processos - acompanhamento processual, 2014. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4582280>>. Acesso em: 23 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Acompanhamento processual - ADI, 2019. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/pesquisarProcesso.asp>>. Acesso em: 19 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Estatísticas do STF - ADC. STF, 2019. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=adc>>. Acesso em: 20 set. 2019.

\_\_\_\_\_. ADI 51, Relator(a): Min. Paulo Brossard, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/1989, DJ 17-09-1993 PP-18926 EMENT VOL-01717-01 PP-00001.

\_\_\_\_\_. Recurso Extraordinário no. 561.398, Agravo Regimental. Relator Ministro Joaquim Barbosa, j. 23-6-2009, 2ª T, DJE de 7-8-2009.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. *Plano de Integridade 2019-2021*. Disponível em: [http://dpo.unb.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=41&catid=2&Itemid=101](http://dpo.unb.br/index.php?option=com_content&view=article&id=41&catid=2&Itemid=101). Acesso em: 20 dez. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. *Programa e Plano de Integridade 2019*. Disponível em: [http://www.uff.br/sites/default/files/paginas-internas-orgaos/programa\\_e\\_plano\\_de\\_integridade\\_final.pdf](http://www.uff.br/sites/default/files/paginas-internas-orgaos/programa_e_plano_de_integridade_final.pdf). Acesso em: 9 out. 2019

## Autonomia Das Universidades

*David Driemeier*

O art. 207 da Constituição confere às universidades “autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial”. A autonomia universitária consiste em garantias mínimas para a autogestão dos assuntos pertinentes à atuação da Universidade no desempenho das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

A autonomia das universidades garante uma estabilidade, e a não perda de algo precioso, por momentos políticos turbulentos. O ensino superior é algo que se construiu a longo prazo e necessita continuidade. Mesmo assim, a Universidade precisa dar o retorno à sociedade

Já disse o comediante norte-americano Robert Orben “Se você acha que educação é cara, experimente a ignorância”. Não significa recursos fartos para todos os objetivos, mas recursos canalizados conforme a avaliação crítica das universidades e conforme as verbas disponíveis, levando em conta as prioridades de cada instituição, com liberdade de ensino, pesquisa e extensão.

A autonomia confere liberdade didático-científica: pluralismo de ideias, o direito à liberdade de ensino e de comunicação do pensamento. Essa expressão de autonomia universitária transforma a universidade num lugar de ciência. Aliás, a pesquisa no Brasil é, na maior parte, desenvolvida nas universidades.

Sabemos que os recursos financeiros nunca são abundantes, mas a administração adequada permite priorizar gastos essenciais. A autonomia, nos mais diversos sentidos, tem extrema importância e permite a sobrevida das universidades ao longo de diferentes governos. As universidades têm importante papel na formação de recursos humanos para a sociedade, e o ensino, para ser considerado atual, precisa de uma grande integração com a sociedade, além de atualização constante.

“A função da educação é ensinar a pensar intensamente e pensar criticamente. Inteligência mais caráter: esse é o objetivo da verdadeira educação”, já postulado por Martin Luther King Jr.

Considero pesquisa, ensino e extensão indissociáveis, e embora na hierarquia das universidades os temas sejam tratados por pró-reitorias distintas, eles deveriam estar sempre unidos.

Quando não soubermos se estamos desenvolvendo ensino, pesquisa ou extensão, provavelmente estaremos fazendo a atividade da forma mais correta possível. Todos precisamos achar, nas mais diversas áreas, uma forma adequada de alcançarmos essa indissociabilidade. No sistema atual, com disponibilidade de recursos de pesquisa bibliográfica nos mais diferentes meios, as atividades práticas de ensino são essenciais para que o aluno consiga ter segurança no aprendizado, mesmo que tenha acessado todos os recursos digitais em forma de vídeos.

Durante a pandemia, o ensino EAD acentuou-se, mas nada substitui a atividade prática. Nesse sentido, precisamos aprender a modernizar o ensino dedicando mais tempo a atividades práticas do que para conceitos teóricos, que são fáceis de serem obtidos. Não sou um administrador, e sim professor e pesquisador, usufruo da autonomia universitária e considero essencial que tenha sempre estabilidade nas universidades.

Temos muito a melhorar, considero o excesso de burocracia interna das universidades um grave entrave, com cobranças constantes de relatórios em plataformas sem interação, onde precisamos preencher formulários dados repetidamente. Quem não produz não é cobrado. A forma de interação com a sociedade, assim como a prestação de serviços, necessita de imensas melhorias. Quando conseguimos prestar serviços e arrecadar recursos via fundações para auxiliar na manutenção de equipamentos e aquisição de insumos, acompanham projetos burocráticos que nos obrigam a prever - somente dando um exemplo - gastos com manutenção de equipamentos, que às vezes suplantam o previsto, ou mesmo ficam abaixo deste. Para readequação do orçamento, precisamos submeter novamente o projeto, com as novas adequações, e ter aprovações em todas as instâncias possíveis, o que atrasa e barra o desenvolvimento da pesquisa proposta, por falta de recursos, como, por exemplo, um simples conserto de equipamentos na hora certa.

Esses entraves surgiram pela necessidade de fiscalização de tribunais de contas por causa de fraudes. Todas as atividades estão sob responsabilidade do professor, que não tem risco de ter desvio de função, pois o professor tem a devida autonomia para estas atividades, e por isso mesmo é quem mais produz, e frequentemente é também quem mais recebe advertências e diligências por falta de atualização.

Mas, enfim, o acesso à educação tem crescido nas universidades nos mais diversos níveis, e representa grau de justiça social onde todas as classes podem ter esse direito, permitindo que, mesmo alguém de áreas longínquas, consiga ter acesso ao ensino superior. Entretanto, a qualidade do ensino também precisa ser mantida.

O maior índice de formação no ensino superior, quer seja de instituições públicas ou privadas, representa um avanço na educação. Aumenta a competitividade e a inovação. A colaboração de ensino, pesquisa e extensão entre instituições nacionais e internacionais representa um incremento fantástico.

O ensino superior precisa cada vez mais ser universalizado, sem, contudo, perder características regionais, onde a universidade deve estar inserida e não alienada da sociedade como um todo. Participar da solução de problemas é retribuir à sociedade os investimentos públicos recebidos.

## A noção de autonomia como elemento semiótico

*Carlida Emerim*

*Tire suas mãos de mim, eu não pertenço a você.  
Não é me dominando assim, que você vai me entender.*  
(Legião Urbana: 1986)

Desde que os computadores e o imaginário sobre robôs e autômatos invadiram as mentes das sociedades ao longo dos tempos, a palavra autonomia tem sido propalada com frequência. Ora como fetiche em discursos ilusórios, ora como meta e inspiração de lutas milenares que continuam a serem travadas ao longo da história. A humanidade, em verdade, ela mesma trava uma batalha quase que inconsciente com a palavra autonomia. Se não, vejam.

Numa primeira acepção, o ser humano nasce e logo que alcança um pouco de racionalidade crítica, que pode estar na fase da adolescência, seu maior desejo é tornar-se adulto e autônomo, livre dos dogmas dos pais, da família e, quiçá, da sociedade. Autonomia é, para os jovens, mais do que uma palavra, é uma forma de vida, um caminho a ser trilhado, um espaço de lutas e disputas.

Numa segunda acepção, o ser humano adulto, entenda-se ciente das responsabilidades e com racionalidade crítica amadurecida, busca autonomia em decisões profissionais, na vida particular e, principalmente, na condição financeira, desde que esteja num sistema capitalista, qual seja, aquele que define e rege a maior parte dos países e vivências sociais do mundo contemporâneo. Ou seja, novamente autonomia aqui, nesta fase de vida, é um desejo, algo a ser alcançado, cujo êxito da meta (se alcançada) se transforma na marca do sucesso, revertida em felicidade e dever cumprido.

Na terceira acepção, autonomia é, para o ser humano que não tem mais todas as benesses da adolescência nem a plenitude da vida adulta, a prova de que a autonomia é fugaz, fugidia, mesmo quando alcançada não é permanente, que é fugidia visto que tem muitas faces.

Assim, a luta que o ser humano trava com a palavra autonomia e sua essência é contínua, e sob vários aspectos, afinal, como brevemente se pode constatar, há várias formas de se ter, sentir, exercer, usar, viver, conviver entre tantos outros verbos (ações) com a noção ou a essência da palavra autonomia que a única coisa que se pode afirmar é de que ela é impossível de ser capturada em apenas um sentido.

<sup>1</sup>E-mail: carlida.emerin@ufsc.br

Se ao longo da existência humana ela tem este comportamento, imagine refletir sobre esta palavra num âmbito mais operacional e restrito como o campo acadêmico, no qual as certezas precisam ter as comprovações, e as verdades buscam uma absoluta precisão e uma certa unanimidade? Sem dúvida, um desafio. Mas assim como “não há mal nenhum que o samba não possa curar”, também não há desafio teórico que a Semiótica não possa enfrentar. Veja bem, enfrentar não quer dizer resolver, quer dizer apenas seguir em frente e viver cada desafio autonomamente.

Nesta direção, o presente capítulo se lança ao desafio de pensar a noção de autonomia considerando-a como elemento semiótico e, a partir desta premissa, relacionar as perspectivas desta noção em dois ambientes específicos: do jornalismo e da universidade, com aspectos que envolvem gestões comunitárias particulares e pública federal.

Para tanto, a proposta se utiliza dos preceitos da Semiótica discursiva advinda dos postulados de Algirdas Julien Greimas (1917 – 1992) e seus discípulos mais contemporâneos, estruturando o capítulo em três itens além desta introdução. No segundo, abordam-se os aspectos teóricos da semiótica discursiva e as noções basilares sobre autonomia e elemento semiótico. No terceiro item, se aplica a metodologia semiótica estabelecendo a ligação por exemplos e análises teórico-indutivas em torno dos conceitos abordados, e as experiências práticas e vivências. No quarto e último item, reúnem-se alguns aspectos à guisa de conclusão.

E se o início deste escrito aponta um recorte breve da letra de uma canção, ao final desta introdução é preciso demonstrar com outro recorte que o desafio será deveras incômodo e o caminho tortuoso.

É incerta a identidade do inimigo. Todos os iraquianos? Todos os sérvios? Quem se deve destruir? A guerra não é frontal. A Neoguerra não podia mais ser frontal por conta da própria natureza do capitalismo multinacional. Que o Iraque tivesse sido armado pelas indústrias ocidentais não era acidental, da mesma forma que não era acidental que os talibãs, dez anos mais tarde, tivessem sido armados pelas mesmas indústrias. Fazia parte da lógica do capitalismo maduro, que se subtrai ao controle de cada Estado. (ECO, 2022, p. 19)

A relação entre a letra da canção de Renato Russo, escrita em 1986, com o fragmento do texto escrito por Umberto Eco (1932 – 2016) no início dos anos 2000, e publicado no Brasil em 2022, está na autonomia, pois um conclama autonomia do *sere sentir*, enquanto o outro demonstra a luta pela autonomia que se transformou em guerra de poder. E, neste último caso, literalmente em guerra real, movida pelo poder capitalista que envolve uma enorme e vantajosa indústria

armamentista. Nesta direção, qual noção ou acepção que se pode compreender em torno da “palavra” autonomia, está a proposta da próxima seção.

### É autonomia apenas uma palavra?

*Ao invés de tomar a palavra, gostaria de ser envolvido por ela e levado bem além de todo começo possível.*

(FOUCAULT, 1996, “A ordem do Discurso”)

Nesta seção a proposta é apresentar a estrutura teórica da semiótica discursiva, trazer as acepções sobre o termo *autonomia*, assim como definir a articulação que se propôs aqui para entender autonomia como elemento semiótico.

Desta forma, do ponto de vista histórico, os estudos em torno da Semiótica surgem quase que concomitantes sob duas vertentes basilares: uma sediada no campo da Linguística (considerada a vertente europeia) e outra a partir da interface entre a Filosofia e a Biologia - oriunda, principalmente, dos estudos desenvolvidos pelo autor norte americano Charles Peirce (1839 – 1914). Como a proposta é a de trazer a perspectiva europeia, centra-se o foco de imediato nesta vertente, traçando brevemente o percurso teórico metodológico que faz do discurso seu ponto de partida. Essa vertente conhecida como europeia, fundada em linguistas como Ferdinand de Saussure (1857 – 1913), Louis Hjelmslev (1899 – 1965) e Greimas, foi desenvolvida com mais evidência a partir dos anos de 1960, tanto por estes autores basilares, quanto por outros mais contemporâneos. Cabe ressaltar, no entanto, que ambas têm no cerne de sua essência epistemológica a busca pela compreensão do processo de produção e significação do sentido.

Saussure apresenta a proposta inicial que ele definiu como Semiologia, centrando os estudos na fala e partindo da língua para entender como os seres humanos manifestam as formas de representação, considerando a possibilidade de a Semiologia ser uma ciência geral que pudesse analisar todos os sistemas sígnicos envolvidos no produto em estudo, no caso, *na e da fala*.

O signo, para Saussure era diádico, constituído por duas grandezas: significante e significado, estruturando-se como uma união articulada do conceito e da imagem acústica, assim como postulam Greimas e Courtés (2020, p. 462). Cárlida Emerim também contribui nesta discussão ao apontar que “[...] para Saussure, nada existe (estruturalmente) além do significado e do significante e, a significação, é o que faz a mediação entre os dois elementos” (2016, p. 162).

Hjelmslev (1977; 1991) ampliou o proposto por Saussure e incluiu não apenas os signos linguísticos, como os não linguísticos, trazendo ao campo semiótico conceitos muito importantes como o de **sistema** (é um dos dois modos de existência – complementar ao de processo – dos universos estruturáveis ou estruturados), **texto** (é o enunciado conforme a substância de expressão utilizada para a manifestação do processo linguístico), os fundamentos da **teoria da conotação** (que foi ampliado por Roland Barthes mais tarde) e o de **estrutura** (uma entidade autônoma de relações internas constituída em hierarquias).

O que operacionalizou a metodologia semiótica e sua aplicabilidade para diferentes produtos culturais foi a categorização hierárquica desdobrada por Hjelmslev do significado e significante em quatro outros níveis ou instâncias, sendo o **Plano de Conteúdo** (é o que se diz o tema, propriamente dito) e **Plano de Expressão** (engloba os elementos que dão conta dos modos como se diz um tema), estratificados em **forma** e **substância** semiótica: forma de conteúdo, forma de expressão; substância de conteúdo e substância de expressão. Cabe ressaltar que tais categorias e subcategorias são separáveis apenas para fins de análise, para serem examinados e descritos nas unidades mínimas, permitindo descortinar suas características mais individuais e comuns.

Em tempo, é preciso aqui retomar o conceito de signo como algo que *está* ou *ocupa* o lugar de outro elemento, ou:

Signo é uma unidade do plano da manifestação, constituída pela função semiótica, isto é, pela relação de pressuposição recíproca (ou solidariedade), que se estabelece entre grandezas do plano da expressão (do significante) e do plano do conteúdo (significado), no momento do ato da linguagem. (GREIMAS e COURTÉS, 2020, p. 462)

Foi exatamente esta preocupação em observar o processo produtivo do signo em ação na cultura, na sociedade, na língua, e nas relações, que as contribuições da **Escola de Paris** se popularizaram, tendo em vista os estudos em textos de diferentes gêneros e suportes materiais, a saber a arte, a imagem, a publicidade, a imprensa, a literatura, o discurso jurídico e o científico, estudos sobre a mitologia, a política, a música, a moda, entre tantos outros que se permitem a objetos de estudo da Semiótica.

Por Semiótica Discursiva entende-se aquela que centra os estudos no nível discursivo, sem, contudo, perder de vista a circularidade, ou o processo que engendra o objeto, considerando não apenas as relações que estabelece com o contexto, como também a estrutura interna dos elementos constitutivos de cada unidade em jogo no objeto em análise. A metodologia empregada pela semiótica discursiva estabelece os objetos enquanto textos, a serem descritos e analisados em suas unidades mínimas, para se compreender o processo de geração de sentido. Como demonstra Ramalho e Oliveira:

[...] o objetivo principal do projeto semiótico de Greimas é o de **estudar o discurso com base na ideia de que uma estrutura narrativa se manifesta em qualquer tipo de texto**, a palavra “texto” extrapolando, de acordo com esta linha teórica, a condição exclusiva do texto verbal. Para Greimas e seus discípulos um ritual ou um balé podem ser considerados textos ou discursos. (2009, p. 46)

Nesta esteira, apresentam-se a seguir os termos **noção** e **elemento**, pois são os articuladores semânticos da proposta de entender a palavra ou vocábulo *autonomia* como elemento semiótico. Assim sendo, em se tratando de decompor grandezas através de estratos de categorização, o termo *elemento* indica:

[...] uma parte constitutiva de uma grandeza decomponível. [...] é a relação – e a categoria tomada como rede relacional – que é a unidade elementar primeira, servindo o elemento, nessa perspectiva, para designar cada um dos termos da categoria. (GREIMAS e COURTÉS, 2020, p. 158)

Nessa direção, pensando em um conjunto ou classe, o elemento seria cada um dos indivíduos ali representados (pertencentes) ou uma “unidade mínima do objeto considerado” (GREIMAS e COURTÉS, 2020, p. 158). Assim, com o que se apresentou até aqui, pode-se afirmar que, de modo operacional, este capítulo afirma que elemento semiótico é aquela unidade mínima de determinado objeto que permite um fluxo ou pertencimento, e cuja função é sempre parte de um processo atravessado pela relação assumida entre significante e significado.

Dito desta forma, parte-se então para entender o termo **noção**, palavra que se origina no latim e quer dizer *notio* – *ónis* – exame em juízo – conhecimento, ideia. Partindo da epistemologia da palavra, conforme se apresenta no dicionário, o vocábulo *noção* pode ter até seis aspectos descriptivos, tais como (HOUAIS, 2009, p. 1358):

- a) Conhecimento imediato, intuitivo de algo, ideia, consciência;
- b) Conhecimento elementar ou superficial acerca de algo;
- c) Ideia geral e abstrata sobre determinado tema, conhecimento;
- d) Ponto de vista, convicção, ideia;
- e) Conhecimentos iniciais, com o de algo.

Desdobrando estas definições, pode-se dizer que o termo *noção* pode ser compreendido de forma operacional, aqui neste capítulo, por aquele que traz uma primeira impressão sobre as características e estruturas em torno do qual um conceito pode se definir.

Após deixar claro o que se comprehende pelos termos *semiótica discursiva*, *noção* e *elemento*, a sequência da seção se ocupa de tratar o vocábulo *autonomia*, termo fundador desta publicação. Se partisse do que se diz sobre o vocábulo **autonomia** no dicionário<sup>2</sup>, ele dividi a definição em duas grandes acepções: 1) capacidade do indivíduo e 2) direito concedido a alguém, porém, mesmo estas ainda trazem aspectos de compreensão diferentes. Na primeira, do ponto de vista da **capacidade**, pode-se incluir a do indivíduo e do coletivo, pois seria(m) aquele(s) que pode(m) determinar suas própria(s) conduta(s) sem interferência, livre arbítrio, liberdade administrativa, liberdade de ação política.

Na segunda, que não é tão limítrofe nem definidora em relação à primeira, a

<sup>2</sup>Os dicionários consultados foram Houaiss (2019) e Aurélio (2000), que serão devidamente referenciados na bibliografia, ao final do capítulo.

**concessão**, dotar alguém ou um coletivo – é *permitir* que estes ajam ou empreguem o direito de 1) ser, 2) ter, 3) agir, 4) existir, 5) funcionar com autonomia. Nesta perspectiva, está implicado, quase subentendido, que para se alcançar a possibilidade de receber a concessão, é necessário algo anterior, pois não parece uma dotação natural, da natureza humana ou dos diferentes sistemas das relações sociais. Jaz aqui a questão crucial na compreensão sobre o vocábulo autonomia que é, pela gramática, um substantivo feminino. Literalmente, o Houaiss (2019, pag. 225) diz:

- a) Capacidade de governar-se pelos próprios meios;
- b) [...] direito reconhecido a um país de se dirigir segundo suas próprias leis; soberania;
- c) direito de um indivíduo de tomar decisões livremente; independência moral ou intelectual.

Ou ainda (HOUAISS, 2019, pag. 225):

- a) [...] segundo Kant (1724 – 1804), capacidade da vontade humana de se autodeterminar segundo uma legislação moral por ela mesmo estabelecida, livre de qualquer fato estranho ou exógeno com uma influência subjugante, tal como uma paixão ou uma inclinação afetiva incoercível.

Assim descrito, vejam que autonomia quer dizer liberdade de agir, entretanto, na sua definição, a perspectiva de não seguir algo pré-estabelecido, mas uma ação *a priori* sem regramentos, não se efetiva, tendo em vista que a própria noção de não se ter regras seja, de fato, a grande regra por traz deste jogo. Portanto, para ser e agir com autonomia, tanto indivíduos quanto coletivos precisam saber ou vivenciar regras sobre as quais se farão libertos, ou empreenderão a capacidade de autodeterminação.

Mas não só de concepção filosófica e humanística o vocábulo autonomia se efetiva, pois também se diz de um período e distância que um veículo consegue se mover sem que necessite reabastecer a energia que o move (seja ela qual for, elétrica, aérea ou fóssil). Diz-se, também, sobre um modelo de contratação trabalhista na qual o prestador de serviço não mantém vínculo empregatício com quem atua. Ou seja, autonomia aqui está ligada a exercer ações ou atividades que não mantenham o indivíduo, ou o coletivo, ligados oficialmente, muito embora os mantenham a partir de contratos ou combinados que determinam o que fazer e o que não fazer.

Em resumo, pode-se afirmar, pelo que se conseguiu demonstrar, que existe contradição na própria definição da palavra autonomia, que é o que nos permite pensar em como este vocábulo é eficiente para considerar como um elemento semiótico. Afinal, o elemento semiótico, como se viu, é algo que pode ocupar espaços e funções atuando em relação ao contexto e às relações que pode estabelecer com os outros elementos, neste caso em específico, as diferentes acepções em torno do vocábulo autonomia.

Mas, do ponto de vista semiótico, o termo *autonomia* comprehende “a relação que mantém duas ou mais categorias semânticas (ou dois ou mais microssistemas sêmicos) quando não se estabelece entre elas nenhuma pressuposição” (GREIMAS e COURTÉS, 2020, p. 47/48). O que significa que neste aspecto se trata de um elemento em fluxo que não está ligado ao outro, ficando na concepção do “ou, ou”. Em suma, pode-se dizer que o termo *autonomia*, para ser comprehendido como elemento semiótico, necessita ser analisado em funcionamento, no fluxo operacional em que se encontra, buscando compreender, então, as relações que estabelece com o contexto e, assim, entender os efeitos de sentido produzidos no nível discursivo, por ele, em sua existência semântica.

Cabe aqui trazer a definição do termo **sentido**, tendo em vista a importância deste na compreensão da discussão e das questões em curso no capítulo. Toma-se então a proposta de Duarte, quando afirma que:

[...] os **sentidos** são relações que se dão no **interior** de cada um dos planos do texto, entre **forma** e **substância**, resultado da projeção da primeira sobre a segunda. Há, assim, **sentidos de conteúdo** e **sentidos de expressão**. Vale ressaltar que a substância só ganha existência quando *enformada*. (DUARTE, 2022, p. 27)

Na próxima seção, estas relações serão apresentadas a partir de uma articulação com o termo *autonomia* e suas formas de existência no campo do jornalismo e da vivência universitária, na administração e na ciência.

### **A autonomia como ação em fluxo**

A experiência profissional permitiu vivenciar dois aspectos importantes do que se costuma compreender como a teoria em ação, no que tange a noção ou ideia de autonomia. A primeira está ligada ao campo do jornalismo, não apenas no mercado profissional, principalmente no ramo da televisão e do telejornalismo, mas também na carreira acadêmica como professora de jornalismo no ensino superior público federal.

A segunda oportunidade, embora esteja dentro da carreira acadêmica, está relacionada à gestão e administração em departamentos de ensino, e cursos de jornalismo em duas universidades federais do país, a saber, a Universidade Federal do Pampa (Unipampa/RS) e a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC/SC). São estes exemplos que serão usados como experimento para se entender a relação que a palavra *autonomia* assume como elemento semiótico em cada um desses processos.

Um jornalista de televisão lida com diferentes expertises ao longo de sua atuação profissional, pois as regras do fazer impõem não apenas gestualidade, voz com ritmo e timbre adequados às notícias, como também a vestimenta e o comportamento frente às câmeras. Mas este comportamento não é apenas na atividade, a qual lida com a imagem que é exposta diariamente, também há muita

visibilidade e atenção fora do local de trabalho, exigindo constante cuidado com o que se faz e com o que se diz. Muito embora tais preceitos não façam parte do contrato de trabalho, quer dizer, não estejam descritos nas obrigações trabalhistas, eles são tácitos nas rotinas de qualquer telejornalista.

Neste aspecto, pensar autonomia como elemento semiótico aplicado a este contexto, significa compreender os efeitos de sentido produzidos pela noção de autonomia na atividade de atuação do jornalista de televisão. Deste modo, assumindo a noção de autonomia como a relação que mantém duas ou mais categorias semânticas, as regras de conduta que não são objetivas, e nem constam nos contratos trabalhistas, se efetivam por relações recíprocas, que condicionam o jornalista a empreender uma série de regras com as quais vai conotar e configurar sua atuação, sem que objetivamente estejam a ele relacionadas. Essas condutas se impõem aos profissionais, quebrando a noção primordial de autonomia, fundamento essencial para a prática do jornalismo bem como do jornalista de televisão, que necessita trabalhar com naturalidade, simulando conversas informais, ao mesmo tempo em que informa sobre os fatos.

Os efeitos de sentido produzidos a partir da noção de autonomia como elemento semiótico se dão no campo das restrições, o jornalista se condiciona a não ter autonomia total, mas uma autonomia relacional, funcionando como um elemento em fluxo, fruto da semiose dos elementos em jogo – a saber, as restrições – que acabam construindo novas posturas profissionais. Tais posturas se repetem e estruturam-se como práticas, sem, contudo, assumirem uma função potencial no processo informativo televisivo.

O principal efeito da ausência, ou da não função da autonomia neste processo, é a rigidez com a qual se exibem as práticas do telejornalismo televisivo, a falta do fluxo da autonomia impede que os profissionais possam realizar a interface entre o processo de semiose e o fluxo semiótico, configurando, desta forma, autonomia como um elemento semiótico que desestrutura o processo interno de produção telejornalística.

Na outra ponta do processo está o ensino, ou a formação profissional de jornalistas nas universidades, processo no qual autonomia configura-se como ferramenta de poder e de estabilidade. A estabilidade se efetiva a partir da repetição dos modelos e práticas diariamente, bem como com a reprodução dos hábitos que não se utilizam da palavra autonomia como elemento semiótico. No ensino, o elemento semiótico é efetivado a partir do processo que promove a circularidade entre ensino, pesquisa e extensão, pois neste fluxo, a noção de autonomia encontra um percurso amplo e fértil para crescer e significar. É no espaço do ensino, principalmente das universidades federais, que a noção de autonomia como elemento semiótico consegue potencializar a sua ação actancial.

O maior impasse talvez se dê no campo da gestão acadêmica, tendo em vista que embora se tenha garantido o direito da autonomia universitária, a concepção e autonomia que se tem através da educação brasileira e do campo político ainda é indistinta. Mesmo assim, é neste aspecto, na gestão, que a autonomia funciona como

fluxo e alcance sua condição como elemento semiótico. Neste contexto, além da legislação assegurar que se tenha autonomia universitária, há um processo estratificado de reprodução de práticas que permitem que gestores, dentro da legislação maior, possam atuar com livre arbítrio em suas escolhas administrativas.

Muito embora as experiências de gestão acadêmica sejam, na maioria das vezes, mais intensas e emocionalmente desgastantes, tendo em vista que as hierarquias não existem de fato, pois todos estão no mesmo nível. Neste aspecto, a autonomia não funciona como fluxo, mas como estrutura, moldando as sequências de ações e, não raro, estratificando um processo que deveria ser mais fluído e libertário.

Autonomia para o jornalismo, de modo geral, é um vocábulo que está na maioria dos preceitos do campo, desde a legislação que regulamenta a profissão até nos manuais de regra mais comuns, além de ser palavra forte e permanente na contemporaneidade em defesa da liberdade de expressão, da escolha de pautas e do tratamento da informação. É uma noção importante e pela qual a categoria muito luta para que se adquira e mantenha.

É, em suma, o maior prospecto de poder “ser e ter autonomia” nas ações e nas atividades jornalísticas. Não cabe aqui tratar do oposto, ou colocar autonomia em oposição à sua antítese. Trata-se de compreender que, dentro do fluxo semiótico, a noção de autonomia como elemento que estabelece uma ação de pressuposição, e, por isso, prevendo que ela exista, configura-se num poderoso elemento semiótico que condiciona os resultados na produção de efeitos de sentido de domínio do discurso, de fortalecimento da estrutura libertária e da democracia.

Por fim, pode haver autonomia na produção de conhecimento científico? A polêmica pode estar instaurada, mas o importante é que a noção de autonomia como processo semiótico permita ser empregada nos protocolos de pesquisa científica, e isto pode, a médio prazo, ser o que respalda, resguarda e financia essa pesquisa científica.

De modo que, como tudo que já se pôde demonstrar brevemente, a relação contextual do vocábulo autonomia, tomado como elemento semiótico e utilizado como item de uma etapa protocolar de análise, se torna potencial para o conhecimento de diferentes estratégias discursivas em torno da *noção* de autonomia, e fortalece o fluxo figurativo deste tipo de elemento.

### À guisa de conclusão

Em tempo, é importante ressaltar que o objetivo deste capítulo não é trazer respostas ou definições conclusivas, mas promover a inquietação, a indagação, a curiosidade e, quem sabe, pretensiosamente, a indignação em torno de uma palavra e seu poder (ou não) de ação. Afinal, ter autonomia, ser autônomo, agir com autonomia também significa tomar suas próprias decisões, escolhas e interpretações.

Contudo, como se pode perceber, não é em todos os aspectos que ela se

propõe a ser completa, assim como a etimologia de sua natureza aciona. Ou ainda, nem mesmo como elemento semiótico consegue dar o fluxo necessário para que sua configuração se expresse. Mesmo assim, do ponto de vista histórico, sem a aplicabilidade de seu processo semântico, a noção de autonomia como elemento semiótico mostrou-se eficaz e pôde ser utilizada para desestruturar modelos estanques ou roteiros que não permitam brechas de atualização e inovação.

No cerne da autonomia está o desejo de exercer um livre arbítrio que ainda aguarda um processo ou fluxo figurativo que o permita explorar e potencializar sua essência expressiva.

## Referências

- ARENDT, Hannah. **Liberdade para ser livre**. Rio de Janeiro: Bazar do tempo, 2018.
- BARROS, Diana Luz D. de. **Elementos de Semiologia**. São Paulo: Cultrix, 1985.
- CASETTI y CHIO, Federico di Francesco. **ANÁLISIS DE LA TELEVISIÓN** – instrumentos, métodos y prácticas de investigación. Barcelona: Paidós, 1999.
- CHARAUDEAU, Patrick. **Le discours d'information médiatique**. Paris : Natan, 1997.
- DUARTE, Elizabeth Bastos. **Televisão: ensaios metodológicos**. Porto Alegre: Sulina, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Ajustando temporalidades, afinando conceitos, atualizando roteiros**. Porto Alegre: Sulina, 2022.
- ECO, Umberto. **A passo de caranguejo**. Rio de Janeiro: Record, 2022.
- EMERIM, Cárldia. 'Semiótica discursiva: aplicações na pesquisa em jornalismo'. In: SCÓZ, Murilo; VANDRESEN, Monique; RAMALHO e OLIVEIRA, Sandra (orgs.). **Proposições interativas**: modos de produzir sentidos. Florianópolis: Ed. UDESC, 2016, p. 159-184.
- EMERIM, Cárldia. 'Telejornalismo e Semiótica Discursiva'. In: VIZEU, Alfredo; MELLO, Edna; PORCELLO, Flávio; COUTINHO, Iluska (Orgs.). **Telejornalismo em questão**. Coleção Jornalismo Audiovisual. V.3. Florianópolis: Insular, 2014.
- EMERIM, Cárldia (org.). **Telejornalismo e pesquisa**: resultados e experiências. Novo Hamburgo: Ed. Feevale, 2011.
- EMERIM, Cárldia; PAULINO, Rita (Orgs.). **Ensaios sobre televisão e telejornalismo**. Florianópolis: Insular, 2013.
- EMERIM, Cárldia; FINGER, Cristiane; CAVENAGHI, Beatriz. 'Metodologias de Pesquisa em Telejornalismo'. In: **Anais do 13º Encontro da SBPJor**. Disponível em:

<http://soac.unb.br/index.php/ENPJor/XIIIENPJor/paper/view/4593/1100>; acessado em 02 de novembro de 2017.

- FABBRI, Paolo. **El giro semiótico**. Barcelona, Espanha: Editorial Gedisa, 1999.
- FINGER, Cristiane; EMERIM, Cárlida; CAVENAGHI, Beatriz. 'Metodologias de Pesquisa em Telejornalismo'. In: **Revista Sessões do Imaginário** (PUC/RS), ano 22, numero 37, 2017. Disponível em <http://revistas.eletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/famecos/article/view/28073>, acesso em 05 de novembro de 2017.
- FOUCAULT, Michel. **A ordem do Discurso**. Rio de Janeiro: Loyola, 1996.
- GREIMAS, Algirdas Julien; COURTÉS, Joseph. **Dicionário de Semiótica**. São Paulo: Contexto, 2020.
- GREIMAS, Algirdas Julien. *et. al.* **Análise estrutural da narrativa**. São Paulo: Vozes, 1973.
- GREIMAS, Algirdas Julien; LANDOWSKI, Eric. **Análise do discurso em Ciências Sociais**. São Paulo: Global, 1986.
- HJELMSLEV, Louis. **Ensaios linguísticos**. São Paulo: Perspectiva, 1991.
- **Prolegômenos a uma teoria da linguagem**. São Paulo: Perspectiva, 1977.
- HOLANDA, Aurélio. **Dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2000.
- HOUAIS, Antônio. **Dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.
- RAMALHO e OLIVEIRA, Sandra. **Imagem também se lê**. São Paulo: Rosari, 2009.



# Autonomia Universitária nas Universidades Federais: Conquista Inacabada

*Rodolfo Joaquim Pinto da Luz*

## 1- Introdução

No dia 5 de outubro de 1988, após diversos anos dos intensos debates no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, e por todo o País, foi promulgada a Constituição Federal que restabeleceu o Estado de Direito. Os direitos e garantias individuais foram estabelecidos e ampliados, e os direitos sociais complementaram os direitos societários. A educação é inscrita como o primeiro dos direitos sociais no Art. 6º seguido pelos demais:

**Art. 6º** São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015).

A Educação, estendida a toda população brasileira, é condição essencial para que o Estado Democrático de Direito seja consolidado, previsto no Art. 1º da Carta Magna, cujos fundamentos necessitam de um povo educado e participante na vida social. A soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político, fundamentam-se na Educação. Da mesma forma, o Art. 3º considera como objetivos fundamentais da República:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Esses objetivos só serão atingidos com a disseminação da educação de qualidade social para todos. Neste sentido, os constituintes aprovaram um capítulo inteiro dedicado à educação, cultura e desporto, destinando 10 artigos à educação, sendo do 205 ao 214. A educação, de acordo com o Art. 205, é direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. O Art. 206 fixa os princípios do ensino:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte

e o saber;

III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar garantidos na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade;

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

Destacamos, dentre os princípios, a gratuidade do ensino público, assegurada pela primeira vez nas constituições brasileiras, como condição de democratização do acesso ao ensino. Já no artigo seguinte, foi consagrada, como princípio constitucional, a autonomia universitária:

**Art. 207** As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

Assim, estaria conquistada a tão necessária autonomia das universidades para desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão, fruto de um intenso trabalho dos dirigentes universitários, professores e estudantes, no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte. Entretanto, muito ainda há que fazermos para alcançá-la. Analisaremos, neste artigo, a evolução da legislação educacional sobre autonomia universitária, os percalços na sua interpretação e propostas para a sua observância.

## 2 – A Legislação Educacional sobre Autonomia Universitária

A Constituição Imperial fez referência, no Art. 179, inciso 33, aos Colégios e Universidades onde serão ensinados os elementos das ciências, belas artes e artes e, inciso 32, estendia a gratuidade da instrução primária a todos. Entretanto, os negros e escravos alforriados não eram considerados cidadãos, sem direito nem à instrução elementar. Não houve interesse por parte da família real na criação de Universidades, apenas algumas Faculdades foram instaladas nas principais cidades. O destaque foi a criação do Colégio Pedro II, que foi a referência para as escolas particulares se instalarem seguindo o seu modelo pedagógico. A reforma de Leônio de Carvalho, de 1879, consubstanciada no Decreto nº 7247 de 1879, deu liberdade ao ensino superior em todo país, e liberdade para o ensino primário e

secundário na corte. Esse decreto não foi referendado pela Assembleia, mas propiciou, no debate que se seguiu, que Rui Barbosa emitisse os antológicos pareceres sobre a reforma do ensino secundário e superior e sobre o ensino primário. Assim ele se manifesta sobre a concepção de universidade:

A concepção de universidade não se reduz em sua realização objetiva à concentração em certo e determinado local de três, quatro ou cinco estabelecimentos de instrução superior. Deve ser a tradução da síntese do saber, ligadas entre si as partes integrantes de cada uma das instituições de que ela se há de compor, e relacionadas estas umas com as outras, de modo que constituam um todo harmônico do mesmo espírito, e tendo ao mesmo tempo, um fim; deve ser foco luminoso, cuja irradiação se propague por todo o Império; deve ser o centro pedagógico e o motor de inspeção, que promoverá e realizará, como convém a uniformidade, a qual, sem excluir a liberdade, sem importar a compreensão, é a um tempo garantia da ordem, condição da unidade moral da nacionalidade e expressão de grandeza. E não se pode contestar o direito de assentar a universidade em tais bases, ainda em suas relações com estabelecimentos impropriamente denominados de ensino livre.

A Constituição de 1891 incumbe ao Congresso Nacional legislar sobre o ensino superior, mas não privativamente, criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados e no Art. 76 garante a laicidade do ensino ministrado nos estabelecimentos públicos.

Por meio do Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911, é aprovada a Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental no bojo da Reforma Rivadávia Corrêa. É o primeiro diploma legal que menciona a autonomia das instituições de ensino superior, conforme os arts. 2º e 5º:

**Art. 2º** Os institutos, até agora subordinados ao Ministério do Interior, serão, de ora em diante, considerados corporações autônomas, tanto do ponto de vista didático, como do administrativo.

**Art. 5º** O Conselho Superior do Ensino, criado pela presente lei, substituirá a função fiscal do Estado; estabelecerá as ligações necessárias e imprescindíveis ao regime de transição que vai da oficialização completa do ensino, ora vigente, à sua total independência futura, entre a União e os estabelecimentos de ensino.

A Reforma de Carlos Maximiliano, aprovada pelo Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915, extingue a incipiente autonomia das escolas superiores e reorganiza o ensino secundário e superior. Prevê a criação da Universidade do Rio

de Janeiro, que se concretiza pelo Decreto 14.343, de 7 de setembro de 1920.

O Decreto 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925, reorganiza o ensino primário, secundário e superior, cria o Departamento Nacional de Ensino, o Conselho Nacional de Ensino e mantém a Universidade do Rio de Janeiro. É a Reforma Rocha Vaz.

O Estatuto das Universidades Brasileiras, aprovado pelo Decreto 19.851, de 11 de abril de 1931, declara textualmente a autonomia universitária em seu artigo 9º.

**Art. 9º** As universidades gozarão de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, didática e disciplinar, nos limites estabelecidos pelo presente decreto, sem prejuízo da personalidade jurídica que tenha ou possa ser atribuída pelos estatutos universitários, a cada um dos institutos componentes da universidade.

Embora desfrutando da autonomia universitária, o parágrafo único deste artigo toma a precaução de que, quaisquer modificações que interessem fundamentalmente à organização administrativa ou didática dos institutos universitários, só poderão ser efetivadas mediante sanção do respectivo governo, ouvido o Conselho Nacional de Educação. Da mesma forma, a organização administrativa e didática da universidade será instituída em estatutos aprovados pelo Ministro da Educação e Saúde Pública, que só poderão ser alterados por proposta do Conselho Universitário, ao Ministro, devendo ser ouvido o Conselho Nacional de Educação (Art. 7º). O Reitor será escolhido pelo respectivo governo, mediante lista tríplice organizada pelo Conselho Universitário, em votação uninominal, para um mandato de três anos, podendo ser reconduzido. Naquele momento existia apenas a Universidade do Rio de Janeiro, criada em 1920, aglutinando as poucas Faculdades Federais existentes naquela cidade.

Com a redemocratização do país, foi promulgada a Constituição Federal de 1946. Nesse mesmo ano, o então Ministro da Educação, Clemente Mariani, encaminha ao Congresso Nacional projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que só foi aprovado em 1961 com a sanção da Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961, tornando-se a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, os ideais dos Pioneiros da Educação Nova, preconizados no Manifesto de 1932, começaram a ganhar corpo. É verdade que a Constituição Federal de 1934 já havia incorporado os princípios do Manifesto, como a LDB, Plano Nacional de Educação, a laicidade da educação, a gratuidade da educação elementar e, progressivamente, para os demais graus de ensino, conselhos Nacional e Estaduais de educação, criação de fundos vinculando receita para a educação, sendo a sua vigência efêmera com a imposição ditatorial do Estado Novo. A Constituição de 1937, “a polaca”, interrompeu o que poderia ter sido o início do resgate do déficit histórico da educação nacional.

A Constituição de 1946 garantiu a educação como direito de todos, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, a convivência do ensino público e privado; a União ficou responsável por legislar sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, ensino primário obrigatório e

gratuito, os demais graus de ensino seriam gratuitos quando houvesse carência de recursos financeiros por parte dos alunos, e vinculação de recurso orçamentário para a educação, de no mínimo 10% da União e 20% dos Estados e Municípios, com recursos de renda resultantes dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A Lei 4024/61, no seu Art. 80, fixa a autonomia das universidades, tanto didática, quanto administrativa, financeira e disciplinar, que será exercida na forma de seus estatutos. As universidades públicas serão constituídas como autarquias ou fundações, portanto, com personalidade jurídica própria. As universidades particulares, como fundações ou associações. Os recursos orçamentários seriam sob a forma dotação global, cabendo o seu detalhamento ao orçamento da universidade. A gratuidade só seria garantida aos que demonstrassem carência de recursos. A LDB de 1961 garantia, deste modo, que as universidades definiriam a autonomia no seu estatuto, independentemente de lei regulatória. O descumprimento desta lei ou dos seus estatutos poderia levar o Conselho Federal de Educação a intervir na Universidade após inquérito administrativo, podendo, inclusive, nomear reitor *pro tempore*. Assim dispôs a LDB nos seus arts 80 a 84.

**Art. 80.** As Universidades gozarão de autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar, que será exercida na forma de seus estatutos.

**Art. 81.** As universidades ... VETADO ... serão constituídas sob a forma de autarquias, fundações .... VETADO .... ou associações. A inscrição do ato constitutivo no registro civil das pessoas jurídicas será precedida de autorização por decreto do Governo Federal ou Estadual.

**Art. 82.** .... VETADO ..... Os recursos orçamentários que a União..... VETADO ..... consagrar à manutenção das respectivas universidades terão a forma de dotações globais, fazendo-se no orçamento da universidade a devida especificação.

**Art. 83.** O ensino público superior, tanto nas universidades como nos estabelecimentos isolados federais, será gratuito para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos. (Art. 168, II da Constituição).

**Art. 84.** O Conselho Federal de Educação, após inquérito administrativo, poderá suspender, por tempo determinado, a autonomia de qualquer universidade, oficial ou particular, por motivo de infringência desta lei ou dos próprios estatutos, chamando a si as atribuições do Conselho Universitário e nomeando um reitor *pro tempore*.

A Constituição outorgada de 1967, com a emenda constitucional de 1969, ampliou o ensino primário obrigatório dos 4 para 8 anos. A gratuidade só era garantida neste grau de ensino, nos demais, àqueles que demonstrassem carência de recursos financeiros. A vinculação orçamentária foi restabelecida em 1983 pela

### Emenda Constitucional nº 24.

A LDB foi dividida em duas leis: a Lei 5.692/71 que tratou da educação básica, e o ensino superior passou a ser regido pela Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968. Mesmo no período de exceção, pelo qual vivemos, a Lei garantiu a autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, na forma da lei e dos seus estatutos. Em relação à lei anterior, foi acrescentada a dependência da Lei, enquanto na anterior, a autonomia seria disciplinada exclusivamente nos seus estatutos. Também fixava que o ensino superior deveria ser oferecido por universidades e, excepcionalmente, por estabelecimentos isolados, sempre vinculando ensino e pesquisa. O que aconteceu foi a expansão desenfreada do ensino particular pela instalação de Faculdades, em detrimento da criação de Universidades. A realidade superou o preconizado pela legislação.

As universidades públicas seriam constituídas como autarquias de regime especial e fundações de direito público, e as particulares como fundações ou associações, sem finalidade lucrativa. O regime especial obedecerá às peculiaridades desta lei, não se aplicando aos professores o limite do teto remuneratório do serviço público. Apesar de a lei garantir a autonomia universitária, o Decreto-Lei 477, de 26 de fevereiro de 1969, permitiu a demissão de professores e servidores, assim como o desligamento de alunos de universidades públicas e privadas. Os Arts. 2º a 4º da Lei 5.540/68 a seguir:

**Art. 2º.** O ensino superior, indissociável da pesquisa, será ministrado em universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados, organizados como instituições de direito público ou privado.

**Art. 3º.** As universidades gozarão de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da lei e dos seus estatutos.

**Art. 4º.** As universidades e os estabelecimentos de ensino superior isolados constituir-se-ão, quando oficiais, em autarquias de regime especial ou em fundações de direito público e, quando particulares, sob a forma de fundações ou associações.

*Parágrafo Único.* O regime especial previsto obedecerá às peculiaridades indicadas nesta Lei, inclusive quanto ao pessoal docente de nível superior, ao qual não se aplica o disposto no artigo 35 do Decreto-Lei nº 81, de 21 de dezembro de 1966.

### 3 - A Constituição de 1988 e a LDB

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira Carta Magna brasileira que incluiu a autonomia universitária em seu texto. O debate na Assembleia Nacional Constituinte versou, principalmente, se deveria ser limitada a autonomia com a inclusão da regulamentação em lei. Também foi proposta na Comissão de Sistematização da Constituinte que a autonomia seria um dos princípios da educação prevista no Art. 206. Vencida a fase de votação dos substitutivos da Comissão de Sistematização, nas primeiras votações no Plenário foi alterado o

tratamento conferido à autonomia universitária, que seria incluída entre os princípios do ensino nos Arts. 211, X e 206, VII, respectivamente. O texto promulgado em 5 de outubro de 1988, no Diário Oficial da União, contudo, apresentou nova alteração na redação, proposta pelo então senador Fernando Henrique Cardoso (NUNES, 2013), nos termos que constam do Art. 207. Em apenas um artigo, segundo Nina Beatriz Stocco Ranieri, “o legislador constituinte fixou norma cogente, completa, indicando o conteúdo do direito e o respectivo sujeito”.

Da mesma forma, Dr. José Geraldo Soares de Melo, durante muitos anos Secretário Geral da USP, manifestou-se como painelista no Seminário sobre Autonomia Universitária, promovido pelo XX Fórum de Reitores das Universidades Estaduais e Municipais, nos seguintes termos:

alicerçados no magistério de Rao e Bastos, verificamos que o Art. 207 da Constituição Federal que as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Esse dispositivo é indubitavelmente bastante em si. Reveste-se de todos os elementos para a sua entrada em vigor de modo pleno e irrestrito, prescindindo, como prescinde, da criação de quaisquer outras regras jurídicas. É inquestionavelmente de eficácia plena, é autoaplicável.

A eminente administrativista, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ressalta a importância do princípio da autonomia universitária ao alcançar o status constitucional.

E nesse aspecto, mais uma vez, assume fundamental importância o princípio da autonomia universitária, previsto desde a instituição da universidade no Brasil, pelo Decreto 19.851, de 11/4/31 pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 4.024, de 20/12/61) e, depois, pela Lei 5.540, de 28.11.68, sendo agora alcançado em nível constitucional. Significa isto que a Constituição incorporou o princípio da autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que estava expresso nas leis citadas. Se aparentemente nada mudou, porque a Constituição repete norma que já existia na legislação ordinária, na realidade, a inclusão da norma na própria Constituição teve considerável alcance, porque significa colocar o princípio na mesma hierarquia de outros princípios constitucionais, em relação aos quais deixa de estar

subordinado para colocar-se no mesmo nível. Além disso, significa incorporar, com a mesma extensão - o princípio tal qual estava disciplinado pela legislação ordinária: significa também, que se deu a recepção da legislação anteriormente em vigor, em tudo o que não contrarie preceitos constitucionais.

Na mesma linha, pontifica Mônica Tereza Mansur Linhares no seu livro “Autonomia Universitária no Direito Educacional Brasileiro”, reafirmando nas conclusões alguns pontos que reforçam a constitucionalidade do item:

....7 .... Autonomia é uma garantia institucional e constitucional das universidades, representando e constituindo um mínimo intangível, proteção reforçada contra o arbítrio e a invasão dos entes legislativos inferiores.

...10 ... – Na Constituição Federal de 1988, a autonomia universitária apresenta caráter tridimensional, vista pelas dimensões didático-científica, administrativa, gestão financeira e patrimonial. O exercício e a aplicação dessas dimensões não estão condicionados à lei, o exercício da autonomia universitária não se faz na “forma da lei”. A norma constitucional que abriga o princípio é de eficácia plena, independendo, portanto, de lei para ser aplicada.

...11.... – Leis onde o princípio da autonomia universitária não significa soberania das universidades, devendo essas se submeterem às leis e demais atos normativos que, de qualquer modo, alcancem a autonomia das universidades, não podem ter como objetivo ou finalidade conceder ou restringir sua autonomia. Toda e qualquer lei que abrigue normas relativas à universidade, ou a ela se dirija, deve se manter nos limites da Constituição, respeitando a amplitude do Princípio e dispondo sobre a matéria própria da via legislativa de modo adequado, razoável, e proporcional, a fim de não frustrar a garantia institucional da autonomia.

Entretanto, as universidades autônomas não são soberanas. A soberania é exclusiva do Estado Brasileiro, neste sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, de acordo com a manifestação no RE 561.398AGR, cujo relator foi o Ministro Joaquim Barbosa. Não pode, entretanto, a legislação ordinária e atos administrativos ferirem o princípio da autonomia inscrita na Constituição.

A dimensão didático-científica é razão de ser da autonomia universitária, é a garantia da liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber sem restrições, conforme está inscrito no inciso II do Art. 206 da Constituição, complementado pelo inciso III, que reafirma o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino. Para alcançar os objetivos fundamentais da República constantes do Art. 3º da Constituição, é indispensável investir em educação e, principalmente, na universidade, fonte do desenvolvimento científico, tecnológico e cultural de um

país.

A dimensão didático-pedagógica garante às universidades, de acordo com o Art. 53 da LDB, dentre outras atribuições:

I - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino;

II - fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes;

III - estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;

IV - fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio;

V - elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes;

VI - conferir graus, diplomas e outros títulos;

As universidades têm autonomia para criar cursos e ampliar vagas na sua sede, mas para fazê-lo em outra localidade dependem de autorização do Conselho de Educação competente.

Nas eleições de 2018, ocorreu que agentes públicos adentraram em universidades para recolher propaganda eleitoral e coibir manifestações em reuniões públicas. O STF na ADPF 548 se manifestou a favor da liberdade de expressão e da autonomia universitária expressa na ementa abaixo:

**Ementa:** arguição de descumprimento de preceito fundamental. Decisões da justiça eleitoral. Busca e apreensão em universidades e associações de docentes. Proibições de aulas e reuniões de natureza política e de manifestações em ambiente físico ou virtual. Afronta aos princípios da liberdade de manifestação de pensamento e da autonomia universitária. ADPF julgada procedente.

A Ministra Carmen Lúcia, no seu voto, assim se manifesta com base nos Artigos 206 II e III, e o 207:

As normas constitucionais transcritas harmonizam-se, como de outra forma não seria, com os direitos às liberdades de expressão do pensamento, de informar-se, de informar e de ser informado, constitucionalmente assegurados, para o que o ensino e a aprendizagem conjugam-se assegurando espaços de liberação da pessoa, a partir de ideias e compreensões do mundo convindas ou desavindas e que se expõem para convencer ou simplesmente como exposição do entendimento de cada qual.

A autonomia é o espaço de discricionariedade deixado constitucionalmente à atuação normativa infralegal de cada universidade para o excelente desempenho de suas funções constitucionais. Reiteramos que universidades são espaços de liberdade e de liberação pessoal e política. Seu título indica a pluralidade e o respeito às diferenças, às divergências para se formarem consensos, legítimos apenas quando

decorrentes de manifestações livres. Discordâncias são próprias das liberdades individuais. As pessoas divergem, não se tornam por isso inimigas. As pessoas criticam. Não se tornam por isso ingratas. Democracia não é unanimidade. Consenso não é imposição, é conformação livre a partir de diferenças respeitadas

As duas outras dimensões são instrumentais para alcançar os meios, a fim de que a liberdade acadêmica possa ser mantida, no entanto, são elas que têm tolhido a concretização da autonomia universitária. Elas serão o objeto principal deste artigo.

A Lei 9394/96 que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB - regulou a educação em todos os seus graus de ensino e modalidades, como não poderia ser diferente, retornando à sistemática da primeira LDB. O Capítulo IV é dedicado à Educação Superior, abrangendo os artigos 43 a 57. Os artigos 52 a 54 normatizam a autonomia universitária, nas universidades públicas e privadas.

O Art. 52 define que 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 produção intelectual, mediante o estudo de temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional, um terço do corpo docente com formação acadêmica, no mínimo, em nível de mestrado ou doutorado, em regime de tempo integral.

O Art. 53 fixa as atribuições das universidades, sem prejuízo de outras. Os incisos I e IV que permitem às universidades criarem cursos e aumentarem as suas vagas foram sempre o grande atrativo para a transformação de faculdades isoladas em universidades, sem que as atividades de pesquisa fossem realizadas com maior intensidade. A criação de um novo tipo de instituição de ensino superior, os Centros Universitários sem necessidade de realizar pesquisas, ficando adstritos ao ensino e à extensão, mas com autonomia para criarem cursos e aumentarem vagas nos cursos de graduação. Esta alteração reduziu a pressão para a transformação de faculdades em universidades. Em 2019 existiam no País 2068 instituições de Educação Superior, das quais 198 universidades, 294 Centros Universitários, 2076 Faculdades e 40 Institutos Federais e CEFETs.

O Art. 54 dispõe especificamente sobre as universidades públicas:

**Art. 54.** As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.

**§ 1º** No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão:

I - propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis;

II - elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;

III - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor;

IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;

V - adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento;

VI - realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;

VII - efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho.

Se este artigo fosse aplicado nas universidades federais, grande parte dos problemas administrativos estariam solucionados, a começar pela natureza jurídica das instituições universitárias. Hoje, as universidades federais que são autarquias ou fundações, na vigência da Lei 5.540/68, eram autarquias em regime especial, mas nunca foi definido este regime. A diferença da natureza jurídico atual das instituições universitárias gera sobressaltos às gestões universitárias, conforme o governo edita normas que atingem a administração indireta, que não se aplicam às universidades, como foi o caso do Decreto 9794/2019 que determinou que todos os candidatos a cargos de direção e assessoramento fossem submetidos previamente à Casa Civil do Governo Federal antes da nomeação. É sabido que desde o início da universidade federal brasileira, os únicos cargos nomeados pelo Presidente da República eram os de reitores e diretores de Centros. Hoje, só o de reitor. Até que o imbróglio fosse desfeito, causou tensões desnecessárias entre as universidades e o governo. Outro exemplo mais antigo decorria da autonomia que as fundações universitárias tinham para aprovar seus planos de cargos e salários junto ao governo central, enquanto as universidades autárquicas estavam atreladas ao Plano Único de Cargos e Salários do Governo Federal, resultando em que as universidades fundacionais passaram a ter salários diferenciados entre elas, e superiores às universidades autárquicas. Esta distorção só foi superada pela Lei 7.596/87, que estabeleceu a Isonomia Salarial entre autarquias e fundações universitárias. Ela foi sancionada pelo Presidente José Sarney, sendo Ministro da Educação o Senador Jorge Bornhausen, que habilmente conseguiu articular a elaboração do anteprojeto, com a participação do CRUB, ANDES e FASUBRA e encaminhá-lo à apreciação do Congresso Nacional. Esta é a razão que a ANDIFES no seu anteprojeto da Lei Orgânica das Universidades propõe a criação de um novo ente jurídico público, assim as universidades públicas federais, que deixariam de ser autarquias ou fundações e teriam personalidade jurídica exclusiva, não se confundindo com outras entidades da administração indireta do governo federal.

As universidades federais, além de não disporem de um estatuto jurídico especial para atender as suas peculiaridades no que se refere à estrutura, organização e financiamento, também o Plano de Cargos e Vencimentos é fixado pelo governo

federal, e o regime jurídico é o estatutário que abrange a todos servidores públicos federais, regidos pela Lei 8.112/90. As universidades dependem da liberação, por parte do governo federal, de cargos e funções, casuisticamente, não há apreciação de um plano de cargos e salários, mesmo porque existe isonomia salarial entre as universidades.

As universidades raramente dispõem de recursos orçamentários para investimentos, dependendo de convênios e contratos com órgãos públicos e entidades privadas para concretizá-los. As exceções foram a criação do CTinfra, o Fundo de Infraestrutura com 20% de recursos dos Fundos Setoriais, e o Programa REUNI, que promoveu a expansão das universidades existentes e a criação de novas, bem como de campi, descentralizando a oferta de educação superior. Também desconhecemos qualquer universidade federal que tenha realizado operações de crédito ou de financiamento para aquisição de imóveis ou instalações. A elaboração do orçamento é realizada pelo MEC e Ministério da Economia, sem ouvir as universidades. A LDB amplia a possibilidade de estender a autonomia universitária para a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, indo além do que prevê a Constituição, bem como não respeitando o princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Podemos concluir que o Art. 54 da LDB é ineficaz para as universidades federais, uma vez que integram a administração indireta, como autarquias e fundações, vinculando-se à política de pessoal, orçamento, contabilidade e finanças da administração pública.

#### **4 - Breve Histórico da Implantação do Ensino Superior no Brasil**

A universidade chegou ao Brasil com grande atraso. Até 1900 não existiam mais do que 24 escolas de educação superior no País e até final da primeira década do século passado, não havia uma única universidade, enquanto as universidades de Bolonha, Santo Domingo, Córdoba, Oxford e Paris completavam quase 700 anos (Bolonha), 686 anos (Oxford), 372 anos (Santo Domingo), 297 anos (Córdoba-Argentina) 274 anos (Harvard). Várias iniciativas visando a criação de uma universidade no Brasil estão registradas, a começar pela Universidade do Brasil, que chegou a ser instalada em 1592 pelos jesuítas na Bahia, mas esta instituição não foi reconhecida ou autorizada, nem pelo Papa e nem pelo Rei de Portugal. Outras tentativas se seguiram, todas sem sucesso (MORHY, 2004, p. 25).

A primeira universidade brasileira, a Universidade do Rio de Janeiro, foi instalada em 1920 pelo Decreto 14.343, de 7 de setembro de 1920, com a agregação das faculdades públicas existentes no Rio de Janeiro. O Estado de São Paulo, que foi derrotado na Revolução Constitucionalista de 1932, compreendeu que só poderia manter a representatividade no conjunto dos Estados Brasileiros se investisse na formação de recursos humanos e no desenvolvimento científico e cultural. Foi criada a Universidade de São Paulo pelo Decreto 6283/34. A Universidade começou sob o tripé do ensino, pesquisa e extensão, conforme definido nos fins da universidade de acordo com o Art. 2º do mencionado Decreto.

Paulatinamente, foram sendo criadas as universidades federais e particulares,

incorporando as faculdades existentes nos locais, geralmente nas capitais. A partir da década de 60, passam a ser criadas outras universidades estaduais, inclusive a nossa Universidade para o Desenvolvimento de Santa Catarina - UDESC. O Governo Federal criou a Universidade de Brasília sob o regime fundacional em 1960, com uma nova estrutura integrada com os institutos básicos e as faculdades profissionais. Em 1960, é criada a Universidade Santa Catarina, com a incorporação das faculdades federais existentes em Florianópolis. O governo federal, durante o regime militar, cria universidades sob o regime fundacional, visando dar maior autonomia e talvez visando na implantação do ensino pago. Em 1960 existiam em torno de 100.000 estudantes universitários, sendo 70% em instituições públicas. No início da década de 70 alcançamos 1 milhão de estudantes, com 70% em escolas particulares. O crescimento do ensino superior deu-se pela expansão desenfreada do ensino privado, alcançando em 2019, 8.604.526 alunos de graduação, sendo 75,8% na rede privada. Enquanto no ensino de graduação as metas do Plano Nacional de Educação estão longe de serem atingidas, na pós-graduação elas serão superadas.

A partir da década de 70, as universidades federais passam por transformação na oferta de suas atividades. Até então, a missão das universidades era a titulação de seus alunos, visando ao mercado de trabalho. Com universidades federais em todos Estados da federação, o governo federal implementou políticas de sua qualificação. Houve incentivo à saída dos professores para realizarem cursos de mestrado e doutorado no exterior, com a concessão de bolsas de estudo pela CAPES e CNPq, principalmente nas áreas prioritárias fixadas pelo governo federal: tecnologia, saúde e educação, mas não exclusivamente. Com o retorno dos pós-graduados, foram sendo criados os cursos de mestrado e posteriormente os de doutorado no país. A CAPES adotou a política de financiamento desses cursos e de avaliação, gerando um qualificado sistema de pós-graduação.

## 5 - Fundações de Apoio

Ao mesmo tempo, foi incentivando o regime de tempo integral e dedicação exclusiva dos professores à universidade. Inicialmente, a concessão desse regime era realizada pela COMCRETIDE em Brasília, com a análise prévia pelas comissões locais, as COPERTIDES, mas pouco a pouco o regime de Dedicação Exclusiva - DE - foi se tornando dominante nas universidades. O tempo dos professores foi gradativamente dedicado à pesquisa e extensão, além das atividades de ensino.

Entretanto, o financiamento destas novas funções não estava previsto nos orçamentos universitários. Os cursos de pós-graduação continuaram a ser mantidos com recursos da CAPES, parte das pesquisas pelo CNPQ e FINEP. Muitos projetos envolvem recursos volumosos e necessitam de infraestrutura adequada para sua concretização, dispõem de recursos financeiros para sua execução, mas a universidade vê-se impedida de contratar pessoal temporário complementar, falta agilidade para a compra de insumos, muitas vezes sofisticados e só disponíveis no exterior, a concessão de bolsas a professores e alunos também sofre restrições.

Muitos projetos não alcançaram êxito em virtude destas limitações, e outros têm seus prazos retardados.

As universidades, timidamente, recorreram à criação de fundações de direito privado para as auxiliarem nos projetos de pesquisa e extensão. Estas foram instituídas por professores, com participação de empresas e das próprias universidades. Um exemplo é a Fundação de Ensino de Engenharia, que foi constituída pela CELESC, para a implantação do curso de Engenharia Elétrica da UFSC. A Universidade estava proibida de contratar professores e funcionários e não dispunha recursos para instalar os laboratórios. A CELESC, precisando de engenheiros formados em Santa Catarina para suprir a expansão da rede elétrica e as centrais de produção e distribuição, procurou a UFSC e ofereceu os meios, a engenhosidade do Diretor da então Faculdade de Engenharia Industrial, Caspar Erich Stemmer, viu na criação da Fundação o caminho para que o curso existisse. O curso de graduação, depois os de mestrado e doutorado, alcançaram grande qualificação, e foram resultado desta parceria público-privada. A Fundação permaneceu e gerencia inúmeros outros projetos da área tecnológica.

Foram criadas outras Fundações na UFSC: a FAPEU, a FEPESU e FUNJABE, mas que se transformaram em entidades de apoio. Assim como a UFSC, todas as universidades federais têm ou utilizam trabalhos das fundações de apoio já constituídas. Mesmo a USP, com a autonomia que desfruta, possui quase 40 fundações de apoio. Os projetos de pesquisa e extensão, além de cumprirem sua finalidade, colaboram para que o professor possa desenvolver as atividades pesquisa e extensão, que se não fossem os recursos extrauniversitários, essas seriam inexequíveis por orçamento próprio. Os equipamentos e bibliografia permanecem na universidade findo o projeto, e mesmo durante a sua execução, os alunos já podem utilizar dos laboratórios inerentes aos projetos. Muitos laboratórios são mantidos graças aos projetos, inclusive o pessoal auxiliar é contratado pela fundação.

Mesmo com todas essas necessidades atendidas pelas fundações, muitos questionamentos do TCU, e de outros órgãos de controle, em diversos momentos quase inviabilizaram a sua existência, sem oferecer condições para que a universidade pudesse cumprir a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão diretamente pela sua estrutura. O caminho foi propugnar por uma lei que reconhecesse o papel de apoio à universidade que a fundação realiza. As fundações de apoio foram extintas no Governo Sarney e em seguida retornaram. No governo Collor um projeto de lei foi aprovado pelo Congresso Nacional, mas o Presidente vetou. Em 1994, no governo Itamar Franco, a atuação do Ministro Murílio Hingel, a presença do Prof. Stemmer como Secretário de Ciência e Tecnologia do MCT, e Rodolfo Joaquim Pinto da Luz como Secretário de Educação Superior do MEC, foi possível estabelecer o diálogo com os parlamentares federais e com as entidades representativas ANDIFES, ANDES, FASUBRA, aprovando a Lei 8.958/94. A lei permite à universidade firmar acordos com a fundação de apoio, desde que esta esteja credenciada por prazo determinado pelo Ministério da Educação e pelo

Ministério da Ciência e Tecnologia. Esta Lei foi atualizada pela Lei 12.772/13, e regulamentada pelo Decreto nº 8.241/14. Não tem faltado legislação procurando ampliar a relação das universidades com a sociedade, mas o que tem prevalecido até hoje são as fundações de apoio que oferecem condições para a execução de projetos, sendo os seus resultados imprescindíveis ao desenvolvimento das universidades.

Outras leis que têm procurado ampliar a relação universidade-sociedade, quais sejam: Lei 10.973/2004, a Lei da Inovação; Lei 11.196/05, a Lei do Bem; Emenda Constitucional no. 85 que ampliou a presença da Ciência, Tecnologia e Inovação na Constituição; Lei 13.243/16 e Decreto 9.283/18, que tratam do marco legal da Ciência e Tecnologia; Lei 13.800/2019, que autoriza a Administração Pública a firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras de fundos patrimoniais.

É oportuno destacarmos que a maioria dos governos pós 1988 tentaram regulamentar a autonomia universitária prevista no Art. 207 da Constituição. Houve propostas na administração do Ministro Rubem Ludwig, Ester de Figueiredo Ferraz, Marco Maciel, Jorge Bornhausen, Carlos Alberto Chiarelli. Das propostas lançadas, destacamos a do Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior – GERES -, iniciada na gestão do Ministro Marco Maciel, e posta em debate na gestão do Ministro Jorge Bornhausen. Ela propunha transformação das autarquias e fundações no novo ente da Administração Pública – a UNIVERSIDADE. Estabelecia isonomia salarial entre as universidades, com incentivos ao desempenho acadêmico, e orçamento global. A proposta não prosperou, mas, após greve dos professores e servidores técnico-administrativos, foi aprovada a isonomia salarial entre os servidores das autarquias e fundações.

Na gestão do Ministro Murilo Hingel foi proposta a Agenda Autonomia 94, coordenada por Comissão composta pelas entidades SESU/MEC, ANDIFES, ABRUEM, ANUP, Fórum das Universidades Comunitárias, ANDES, FASUBRA e UNE, sob a nossa coordenação e da Profa. Maria José Feres, Secretária Adjunta da SESU. Foram elencadas 15 medidas, entre Portarias e Avisos do Ministro, Decretos, Projetos de Lei. Destacamos neste conjunto de medidas a Portaria Ministerial 1285, de 30 de agosto de 1994, que pela primeira vez fixa um modelo, proposto pela ANDIFES, para alocação de recursos de Outros Custeios e Capital (OCC) para a manutenção das universidades federais, deixando o orçamento das universidades de serem fixados arbitrariamente pelo MEC. Simultaneamente à Agenda Autonomia 94, foi criado o Programa Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras – PAIUB.

Na gestão do Ministro Paulo Renato foram apresentadas as Emendas Constitucionais 233/95 e 370/96, as quais pretendiam que a autonomia inscrita no Art. 207 fosse subordinada ao que a lei dispusesse, deixando de ser autoexecutável, para depender de regulamentação legal. Nessa gestão, foi também discutida a possibilidade das universidades serem transformadas em Organizações Sociais. As duas propostas foram rechaçadas pela comunidade universitária. Durante a nossa

gestão 1999-2000, como Presidente da ANDIFES, o Ministério lançou a ideia da autonomia por adesão. As universidades que desejassesem, poderiam se candidatar a receber maior autonomia, desde que tivessem determinadas condições. Talvez fosse algo parecido com o contrato de gestão, fazendo *tabula rasa* ao princípio constitucional que se estende a todas as universidades e não a algumas escolhidas. A ANDIFES manifestou-se contrária a essa proposição. Prevaleceu a dependência do MEC para quase tudo. Os concursos públicos foram suspensos, inclusive para repor os aposentados. A contratação de substitutos continuou sob a tutela dos Ministérios da Educação e Planejamento, entre outros atos. Pelo menos a autorização para professores se afastarem do país, a fim de participarem de seminários e congressos, deixou de depender do beneplácito do Ministro e do Presidente da República. Foi uma economia de tempo e estresse pela demora na autorização e custos, devida à tramitação do processo de autorização.

Na gestão do Ministro Abraham Weintraub foi apresentado o projeto FUTURE-SE, que pretendia transferir parte significativa da gestão universitária para organizações sociais. Foi rejeitado unanimemente pela comunidade universitária e sociedade.

De uma forma sumária, é possível verificar que nestes 35 anos de autonomia universitária, inscrita na Constituição Federal, pouco se adiantou no que se refere às universidades federais, sendo que apenas no âmbito de algumas universidades estaduais foram registrados significativos avanços. As universidades particulares e os centros universitários valeram-se da autonomia para ampliar o número de alunos, criando cursos e aumentando vagas na graduação.

## 6 - Autonomia das Universidades Paulistas e da UDESC

A Universidade de São Paulo, quando criada em 1934, já nasceu tendo a indissociabilidade do ensino pesquisa e extensão nas suas finalidades (Art. 2º) e no Art. 24 está confirmada a personalidade jurídica própria e autonomia científica, didática e administrativa, nos limites do decreto que a criou. Ela terá completa autonomia econômica e financeira quando houver constituído um patrimônio com renda que a mantenha. Além do patrimônio decorrente de subvenções do poder público, donativos de particulares, terrenos e prédios em que funcionam os Institutos, Escolas e Faculdades, o Governo do Estado, a partir de 1934, depositará anualmente, para constituição desse patrimônio, a importância que, para esse fim, for consignada no orçamento. A USP nasceu fundamentada na autonomia, a UNICAMP com um projeto inovador, e a UNESP integrou as faculdades isoladas estaduais em uma universidade *multicampi*. A grande conquista da autonomia financeira e orçamentária das universidades paulistas foi um percentual com a emissão do Decreto nº 29.598/89, editado pelo Governador Orestes Quercia. A partir de 1989, as universidades passaram a dispor de um percentual fixo do imposto de circulação de mercadorias – ICMS -, fixado em 8,4% que hoje alcança 9,57%. A distribuição entre as universidades fica a cargo de critérios fixados pelo Conselho de Reitores das Universidades Paulistas – CRUESP. O mencionado decreto recomenda que as despesas de pessoal não excedam 75% dos valores

liberados mensalmente pelo Tesouro do Estado.

Nana Ranieri afirma que o modelo adotado pelas universidades paulistas demanda capacidade de gestão, e responsabilidade para evitar o desequilíbrio econômico-financeiro de uma universidade que vai se refletir no conjunto das instituições. Ela cita:

A pesquisa de Sassaki (2016), centrada nas causas e consequências do desequilíbrio financeiro, ocorrido na Universidade de São Paulo, em razão da ampliação de gastos promovida no período de 2010 a 2013, revela o imperativo do aprimoramento da gestão pública e a promoção de *accountability* e publicidade no setor público. Em 2017, de acordo com princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF -, a USP aprovou os chamados Parâmetros de Sustentabilidade Econômico-Financeira, que estabelecem limites de despesas totais com pessoal, que não devem ultrapassar o patamar de 85% das despesas correspondentes às liberações mensais de recursos do Governo do Estado. Prevêem, ainda, a elaboração de um planejamento plurianual e o planejamento de despesas que onerem exercícios orçamentários futuros e de investimentos que acarretem novas despesas de custeio, além da formação de uma reserva patrimonial de contingência. Essa reserva deverá ser formada por excedentes orçamentários em valor aproximado a 50% dos orçamentos anuais, calculados como média dos últimos quatro anos. (USP, 2017)

Mesmo com estes percalços, a autonomia financeira e orçamentária, conquistada pelas universidades paulistas, permitiram o planejamento das instituições e maior segurança na política de pessoal.

Um dos pontos que compromete o orçamento das universidades é a manutenção dos aposentados e pensionistas na folha de pagamento das universidades, principalmente da USP por ser a mais antiga e ter maior número de pessoas nesta condição.

A Constituição de Santa Catarina, no seu Art. 169, disciplina a autonomia universitária nos seguintes termos:

**Art. 169.** As instituições universitárias do Estado exercerão sua autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial na forma de seus estatutos e regimentos, garantida a gestão democrática do ensino através de:

- I - eleição direta para os cargos dirigentes;
- II - participação de representantes dos diversos segmentos da comunidade universitária nos conselhos deliberativos;
- III - liberdade de organização e manifestação dos diversos segmentos

da comunidade universitária.

A autonomia administrativa e de gestão financeira seguiu os princípios adotados pelas universidades paulistas. O Governador Vilson Kleinübing, reunido em São Paulo com o Governador Orestes Quercia, comentou sobre as pressões que recebia da Universidade Estadual, da qual fora professor, por mais recursos e reajustes salariais, liderada pelo Reitor Rogério Braz da Silva. Ouviu de Quercia como havia resolvido o problema, fixando por decreto um percentual do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS - para as universidades estaduais paulistas, que estabeleciam entre si os critérios para sua distribuição. Kleinübing negociou com a universidade um percentual da receita líquida do Estado, fixado no Plano Plurianual de Atividades - PPA, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA -, sendo o pagamento feito por meio de duodécimos. Diferentemente de São Paulo, não houve nenhum decreto estabelecendo esta política de financiamento da UDESC. Anualmente são consignados nos orçamentos os percentuais dos Poderes do Estado: Poder Judiciário, 9,41%; Poder Legislativo, 4,34%; Ministério Público, 3,98%; Tribunal de Contas, 3,98%; e por último a UDESC, com 2,49%. Inicialmente, a UDESC teve um percentual na gestão do Reitor Rogério Braz da Silva de 1,2%, que foi crescendo gradativamente à medida que novos campi e cursos foram sendo implantados no interior de Santa Catarina. Em 2020, a UDESC oferecia 15 programas de doutorado, 25 mestrados acadêmicos, 10 mestrados profissionais; havia 1994 alunos de pós-graduação, 58 cursos de graduação, 33 polos de educação a Distância. O Reitor Marcos Tomasi, em entrevista ao Acadêmico Carlos Augusto Euzébio Júnior, nosso orientando do curso de Direito, no Trabalho de Conclusão de Curso - TCC - sobre Autonomia Universitária, declara:

Eu digo, nós temos autonomia econômica e financeira. E sempre digo aqui na universidade, autonomia no caso como nós temos é na alegria e na tristeza. A arrecadação do Estado está indo muito bem, é fantástico, a arrecadação caiu, nós temos que apertar o cinto. Então isso nos dá realmente condição de fazer a gestão econômica e orçamentária e financeira da instituição.

## 7 - Eleição de Reitor

Cristovam Buarque, no seu livro “A Aventura da Universidade”, analisa a eleição direta para os dirigentes com a sua perspicácia:

A eleição direta é tão somente um instrumento tático sintonizado com o momento histórico. [...] A eleição direta, ao provocar nos candidatos a reflexão, leva a universidade a debater seu futuro, seu projeto, seus compromissos durante o processo eleitoral, e permite a escolha de alternativas que, de outra forma, nem ao menos chegariam a se manifestar. [...]

Lamentavelmente, isso não vem sendo entendido. As últimas eleições, em muitas universidades, deixaram de lado debates sobre a estrutura universitária, sobre a missão da universidade, sobre o seu projeto, e ficaram concentradas em debates partidários ou administrativos. Neste sentido, a eleição direta perde a razão de ser. (1994, pag. 185)

Em 2004, após uma séria crise de governança em 2003, a Constituição de Santa Catarina foi emendada, estabelecendo a eleição direta para reitor e vice-reitor da UDESC, sem necessidade de lista tríplice ou sétupla, garantindo a gestão democrática.

Nas universidades federais continua prevalecendo a obrigação de elaborar lista tríplice, de acordo com a Lei nº 9192/95 que alterou a Lei nº 5.540/68. As universidades podem realizar consultas junto à comunidade universitária, mas prevalece a lista elaborada pelo colegiado máximo da instituição, com no mínimo 70% do corpo docente na sua composição, da mesma forma como na consulta comunitária. As universidades têm realizado consultas informais com outros critérios, geralmente paritários entre professores, servidores técnico-administrativos e estudantes. Tem havido muitas contestações quando o primeiro da lista não é indicado. No governo passado, aproximadamente 30 reitores não foram os primeiros das listas.

Faltou, por parte dos reitores, da ANDIFES e das universidades, maior atenção a um dos componentes da autonomia universitária, que justamente é a escolha do dirigente máximo da instituição. Como durante muitos anos a nomeação pelo Presidente da República correspondia ao primeiro da lista, o assunto não teve a importância que requeria. Tanto é, que o Projeto de Lei nº 3.674/2004, de autoria da Deputada Alice Portugal, não teve a tramitação que a sua importância exigia. O projeto garantia a eleição direta do Reitor, sob critérios definidos pela própria universidade, com base no Art. 54 da LDB, sendo concluído na própria instituição.

Contrariamente, o STF já se manifestou pela legalidade das listas, que não feriria a autonomia universitária.

A escolha de seu dirigente máximo pelo Chefe do Poder Executivo, a partir de lista tríplice, com atribuições eminentemente executivas, não prejudica ou perturba o exercício da autonomia universitária, não significando ato de fiscalização ou interferência na escolha ou execução de políticas próprias da instituição, escolhidas por decisão colegiada e participativa de seus integrantes. (ADPF 759 e Adin 6565)

Paradoxalmente, os Institutos Federais que tiveram estendida a autonomia universitária, tiveram um tratamento na Lei nº 11.892/2008 mais democrático que o das próprias universidades, pois a nomeação do Reitor pelo Presidente da República independente de lista. O eleito é nomeado, diria é homologado pelo Presidente da República, desde que as normas eleitorais previstas na Lei sejam respeitadas. O Art.

12 fixa os critérios para a escolha:

**Art. 12.** Os Reitores serão nomeados pelo Presidente da República, para mandato de 4 (quatro) anos, permitida uma recondução, após processo de consulta à comunidade escolar do respectivo Instituto Federal, atribuindo-se o peso de 1/3 (um terço) para a manifestação do corpo docente, de 1/3 (um terço) para a manifestação dos servidores técnico-administrativos e de 1/3 (um terço) para a manifestação do corpo discente.

§ 1º Poderão candidatar-se ao cargo de Reitor os docentes pertencentes ao Quadro de Pessoal Ativo Permanente de qualquer dos campi que integram o Instituto Federal, desde que possuam o mínimo de 5 (cinco) anos de efetivo exercício em instituição federal de educação profissional e tecnológica e que atendam a, pelo menos, um dos seguintes requisitos:

I - possuir o título de doutor; ou

II - estar posicionado nas Classes DIV ou DV da Carreira do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, ou na Classe de Professor Associado da Carreira do Magistério Superior.

No anteprojeto da Lei Orgânica das Universidades Federais a nomeação do Reitor será disciplinada no Estatuto da Universidade.

## **8 - Perspectivas de Concretizar a Autonomia Universitária**

Como já foi sobejamente demonstrado, apesar da autonomia universitária estar inscrita no Art. 207 da Constituição Federal, ela ainda não é respeitada notadamente autonomia administrativa e de gestão financeira. Cabe-nos trazer a este artigo o anteprojeto de Lei Orgânica das Universidades Brasileiras, elaborada pela ANDIFES, que vem sendo aperfeiçoada desde 1996. Transcrevo a seguir a análise que fizemos sobre o referido projeto no artigo “A Andifes na Virada do Milênio”, na publicação “A ANDIFES e os Rumos das Universidades Federais”, com as atualizações decorrente do aperfeiçoamento do projeto inicial elaborado em 1996.

O anteprojeto define o ente jurídico universidade pública federal com personalidade de direito público, autônoma. Evitamos caracterizar como autarquia ou fundação, pois cada um destes entes jurídicos tem normas e características próprias que os diferenciam e já causaram muitas distorções entre as universidades, principalmente na política salarial e patrimonial. Já o Art. 54 da LDB caminha nesta direção, indicando um estatuto jurídico especial para atender as peculiaridades de sua estrutura. A partir desta lei, as universidades seriam reguladas por ela, não se aplicando outras que não correspondem a esta instituição complexa, que é a universidade.

Garantida a autonomia didático-científica, administrativa, de gestão financeira e patrimonial, o Sistema de Universidades Públicas Federais - SISUPF - seria regido por um Conselho Superior. O Conselho seria responsável pela

proposição de um modelo de distribuição de recursos orçamentários, encaminhar o orçamento da educação superior ao Poder Executivo, orientar políticas de gestão de pessoal das instituições do sistema, sugerir ações administrativas de aperfeiçoamento do sistema, estabelecer critérios para o aporte de recursos para expansão do sistema. Haveria uma carreira própria de pessoal docente e técnico-administrativo isonômica entre as IFES. Os servidores do quadro permanente poderiam receber adicional variável, não incorporável aos vencimentos nem à remuneração para qualquer efeito, pela participação em atividades, programas e projetos de ensino, pesquisa e extensão executados diretamente pela instituição ou por fundação de apoio. Este é um dos pontos importantes do projeto que permitiria a participação remunerada em projetos de pesquisa e desenvolvimento, sem os questionamentos existentes e sem necessidade da interveniência das fundações. Também poderia haver contratação temporária para o desenvolvimento desses projetos.

O modelo de financiamento seria o limite para a manutenção e investimentos nas IFES. Seria autonomia com responsabilidade e limites estipulados nessa lei. Para evitar a redução dos recursos de um para outro ano, estes não poderiam ser inferiores em termos reais. O orçamento anual seria elaborado levando em conta os parâmetros necessários para comportar as despesas de pessoal, custeio e capital, incluindo ensino, pesquisa e extensão. O projeto não adota um percentual fixo dos impostos, como os modelos das universidades paulistas ou a UDESC, o que dificultará um controle mais efetivo dos recursos que compõem o orçamento global. Mesmo assim, as incertezas com que vivem as universidades pelos orçamentos insuficientes, dependendo de suplementações durante o exercício ou contingenciamentos extemporâneos, seriam lembranças do passado. Entretanto, estes percentuais fixos, se por um lado aumentam a previsibilidade das atuais instituições, poderiam dificultar a expansão do sistema com a criação de novas IFES. Também precisariam ser compatibilizados com as obrigações da União com a educação básica, que precisa de um aporte mais significativo para complementar as ações dos Estados e municípios.

A distribuição de recursos entre as IFES seria realizada por meio de indicadores que levariam em consideração o ensino, o corpo docente, e as instalações. O orçamento seria global, terminando a ditadura das rubricas e dos elementos de despesa que manietam o gestor no cotidiano. Se, porventura, houver excedentes financeiros, os recursos não seriam devolvidos ao tesouro nacional, mas incorporados ao orçamento do ano seguinte, sem descontar do montante do orçamento desse ano. Esta medida evitaria que as universidades tivessem que, apressadamente, aplicar todos os recursos no mesmo exercício financeiro. As IFES ainda poderiam contratar por prazo determinado Fundações de Apoio ou outras associações civis para dar apoio a programas e projetos de pesquisa, ensino, extensão, cursos, a fim de cumprir as suas finalidades.

Os serviços jurídicos retornariam à responsabilidade das universidades, uma vez que pela Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, eles passaram para a Advocacia

Geral da União, limitando a capacidade de defesa judicial e extrajudicial das universidades, que não poderiam intentar ações contra a União, caso se necessitasse contestar algum ato que limitasse a autonomia da instituição. As universidades voltariam a ter suas procuradorias jurídicas próprias.

O MEC jamais discutiu com profundidade o anteprojeto de Lei Orgânica das universidades. Não estava na sua concepção avançar no reconhecimento da autonomia universitária e nem de alguma lei que tratasse as universidades no seu conjunto. Não houve nenhuma proposta de autonomia, financiamento, ou plano de cargos e carreira.

## 9 - À Guisa de Conclusão

Desde a primeira legislação sobre ensino superior no Brasil, foi atribuída a autonomia à universidade, com destaque para o Estatuto da Universidade Brasileira em 1931, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1961, a Lei nº 5.440/68, a atual LDB, a Lei nº 9394/1996, mas somente a atual Constituição Federal a inscreveu no seu texto.

A autonomia universitária prevista no Art. 207 da Constituição Federal é “indubitavelmente bastante em si. Reveste-se de todos os elementos para a sua entrada em vigor, de modo pleno e irrestrito, prescindindo como prescinde da criação de quaisquer outras regras jurídicas. É inquestionavelmente de eficácia plena, é autoaplicável”, conforme pontua Dr. José Geraldo Soares de Melo (2004, s/p). Embora autônomas, as universidades não são soberanas.

A autonomia universitária é tridimensional: autonomia didático-científica, administrativa, e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. A primeira é a razão de ser da autonomia. Por isso mesmo, adverte o eminentíssimo Caio Tácito (v. Parecer, In: RDA, vol. 136/263-268, 265), “na autonomia universitária o que está em causa é o princípio mais alto da liberdade do ensino, que é uma das facetas da liberdade de expressão do pensamento”. E prossegue: “A liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do magistério [...] é o fulcro da autonomia didático-científica das Universidades...”

O Art. 54 da LDB relaciona as atribuições da autonomia universitária para as universidades públicas. Entretanto, as universidades federais não conseguem se enquadrar em praticamente nenhuma das atribuições deste artigo, em virtude da limitada autonomia que possuem. Se este artigo fosse aplicado no dia a dia das universidades federais, grande parte das prerrogativas da autonomia teriam sido alcançadas.

O perfil das universidades federais a partir da década de 70 transformou-se de instituições de ensino, em instituições de ensino, pesquisa e extensão, decorrente do incentivo à formação pós-graduada dos docentes, à implantação do regime de tempo integral e dedicação exclusiva, à criação dos programas de mestrado e doutorado, provocando maior aproximação com a sociedade, por meio de projetos de pesquisa e extensão. A estrutura burocrática das universidades impossibilitava o

desenvolvimento dos projetos, levando-as à criação de fundações privadas, criadas por professores, com a participação da universidade ou mesmo de empresas. Estas fundações foram regulamentadas pela Lei 8.958/94 como fundações de apoio às universidades, e deram condições a essas de realizarem projetos de maior vulto.

Houve várias tentativas de regulamentar a autonomia por parte dos diversos governos, reduzindo a interferência da burocracia estatal na vida universitária, quase todos rechaçados pela comunidade educacional. Entretanto, uma das medidas, que iniciou em 1994 e se mantém até hoje, é o modelo proposto pela ANDIFES para distribuição de recursos de Outros Custeios e Capital (OCC) entre as universidades federais, deixando o orçamento das universidades de serem fixados arbitrariamente pelo MEC.

Os modelos de autonomia universitária que até o momento tiveram sucesso são os adotados pelas universidades paulistas, com fixação de um percentual de 9,57% do ICMS para a manutenção e desenvolvimento das três universidades: USP, UNICAMP e UNESP, e ainda da Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC -, que recebe anualmente 2,49% da receita líquida do Estado.

A escolha dos reitores das universidades federais continua dependendo de listas tríplices, elaboradas pelos Conselhos Universitários, após consulta à comunidade universitária. Na última gestão governamental foi interrompida a praxe do governo nomear o primeiro da lista, causando conflitos nas comunidades universitárias. Excetuam-se desta sistemática os Institutos Federais, que após eleição direta, paritária, o Presidente da República nomeia o eleito. É o momento para estender às Universidades Federais o tratamento que foi dado em 2008 aos Institutos Federais. Estes receberam a autonomia universitária prevista no Art. 207, agora as universidades federais podem receber a autonomia para a escolha de reitores, nomeados pelo Presidente da República sem lista, deixando liberdade para que cada universidade defina a sua forma de escolha do dirigente máximo.

Também a UDESC ampliou a autonomia universitária, promovendo eleição direta proporcional, cabendo ao Governador do Estado nomear o eleito.

Outros pontos que têm causado limitações às ações das universidades são a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Emenda Constitucional nº 95/2016. Uma das justificativas para impor o Projeto FUTERE-SE era a de que as universidades, utilizando-se das organizações sociais que ficariam responsáveis praticamente por toda sua gestão, superariam os limites do teto de gastos, porque as arrecadações dos projetos não passariam pelo caixa único das universidades. Há um projeto de lei que exceta as universidades deste limite, quando se trata de recursos financeiros diretamente arrecadados

No momento, a única proposta existente para regulamentar a autonomia universitária é o Anteprojeto de Lei Orgânica das Universidades Brasileiras elaborado em 1996, e que vem sendo atualizado frequentemente. Lamentavelmente, há necessidade de regulamentação do Art. 207, pois os governos e o próprio STF não reconhecem a sua autoexecutoredade, e assim as universidades ficam sujeitas a todo tipo de legislação e atos administrativos, que direta ou

indiretamente tolhem a autonomia universitária. O anteprojeto estabelece todos os parâmetros legais para institucionalizar a universidade autônoma, competente, e articulada com a sociedade.

Ao concluirmos, constatamos que passados quase 35 anos da autonomia universitária constitucionalizada, pouco se avançou. A grande conquista da autonomia inserida na Constituição Cidadã continua inacabada. Muito há que fazermos para levar ao Congresso Nacional o Anteprojeto da Lei Orgânica das Universidades Federais, debatê-lo e transformá-lo em realidade. Cabe à ANDIFES e demais entidades da educação superior chegarem a um acordo prévio, procurarem a adesão do Governo Federal e levarem ao Fórum Parlamentar das Universidades Públicas a proposta. Como o Presidente da República que promoveu nos governos anteriores a grande ampliação da educação superior federal, poderá agora consolidar o sistema de universidades e institutos federais, evitando as crises que quase todos os anos as universidades enfrentam. Um bom começo é não permitir o contingenciamento dos recursos das universidades federais, que causa angústia na comunidade universitária, e geralmente no final do ano os recursos são repostos. Vamos continuar insistindo.

## **Glossário**

ANDES – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino superior

ANUP - Associação das Universidades Particulares

ABRUDEM – Associação Brasileira de Reitores das Universidades Estaduais e Municipais

CAPES – Fundação de Coordenação e Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica

CELESC – Centrais Elétricas de Santa Catarina

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

COMCRETIDE - Comissão Coordenadora de Regime de Tempo Integral e Dedicação Exclusiva

COPERTIDE - Comissão Permanente de Tempo Integral e Dedicação Exclusiva

CRUB – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras

CTinfra - Fonte de Financiamento: 20% dos recursos destinados a cada Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico

DE – Dedicação Exclusiva

EC – Emenda Constitucional

FAPEU – Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária

FASUBRA – Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Educação das Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil

FEESC – Fundação de Ensino de Engenharia de Santa Catarina, hoje Fundação Stemmer para Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação  
FEPESE - Fundação de Estudos e Pesquisas Socioeconômicos  
GERES - Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior  
ICMS – Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
MEC – Ministério da Educação  
MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação  
OCC – Outros Custeios e Capital  
PNE – Plano Nacional de Educação  
REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais  
STF – Supremo Tribunal Federal  
TCC – Trabalho de Conclusão de Curso  
TCU – Tribunal de Contas da União  
UDESC – Inicialmente Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina, hoje Universidade do Estado de Santa Catarina.  
UFSC – Inicialmente Universidade de Santa Catarina, hoje Universidade Federal de Santa Catarina  
UNICAM – Universidade Campinas  
UNESP – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”  
USP – Universidade São Paulo

## **Bibliografia**

- AZEVEDO, João Ferreira. *O Pensamento e a ação do Conselho de Reitores do Brasil.* (Documentário de 15 anos do CRUB) Maceió, 1981. 283 p.
- BALDUÍNO, Gustavo (Org). *Andifes e os Rumos das Universidades Federais.* Brasília, 2013. 179 p.
- BUARQUE, Cristovam. *A aventura da Universidade.* São Paulo: Universidade Estadual Paulista. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. 239 p.
- DURHAM, Eunice. *Autonomia Universitária: o princípio constitucional e suas implicações.* Documento de trabalho. São Paulo: NUPES, 1989.
- EUZÉBIO JUNIOR, Carlos Augusto. *Os Desafios para a Efetivação da Autonomia das Universidades Federais. 2019.* Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/203266>
- LINHARES, Mônica Mansur Linhares. *Autonomia Universitária no Direito Educacional Brasileiro.* São Paulo: Editora Segmento, 2005. 184 p.
- MELO, Geraldo Lúcio de; FREITAS, José Eustáquio de (org). *Murílio Hingel, o professor que fez escola.* Juiz de Fora, MG: INDEC, 2004. 400 p.
- MORHY, Lauro. *Universidades no Mundo – Universidade em questão.* Vol. 2 Brasília, DF: Editora UNB, 2004. 605 p.

- RANIERI, Nina Beatriz Stocco (Coordenação); RIGHETTI, Sabine (Organização). *Direito à Educação Aspectos Constitucionais*. São Paulo: EDUSP, 2009. p.288.
- RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Trinta anos de Autonomia Universitária*: Resultados Diversos, Efeitos Contraditórios. Campinas: Educ. Soc. V. 39, nº. 145, p.946-961, Out. - Dez., 2018.
- SAMPAIO, Anita Borges de. *Autonomia universitária*. Um modelo de interpretação e aplicação do artigo 207 da Constituição Federal. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. 282 p.
- TÁCITO, Caio. Parecer. RDA, vol. 136/263-268, 265. In: *XX Fórum de Reitores das Universidades Estaduais e Municipais. Autonomia Universitária: Instrumentos de Gestão*. Taubaté: UNITAU, 1996. p.253 p.
- Seminário Autonomia Universitária: reflexões e propostas. Anais*. Brasília: Editora UNB, 1994. 212 p.
- Constituição República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Constituição Política do Império do Brasil*, de 26 de março de 1824  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)
- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 24 de fevereiro de 1891  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)
- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 16 de julho de 1934  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)
- Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 18 de setembro de 1946  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)
- Constituição da República Federativa do Brasil*, de 24 de janeiro 1967  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)
- Constituição de Santa Catarina*, 05 de outubro de 1989  
[http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao\\_estadual\\_1989.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html)
- Constituição de São Paulo*, de 05 de outubro de 1989  
<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>
- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4024.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm)
- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei 9.496, de 20 de dezembro de 1996  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)
- Lei 5.540, de 28 de novembro 1968. Fixa normas de organização do ensino superior  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5540.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5540.htm)
- Lei 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes para o ensino de 1º e 2º Graus  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5692.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm)
- Lei 8.958, de 20 de dezembro de 1994. Relações entre IFES e Fundações de apoio  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8958.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8958.htm)
- Anteprojeto de Lei Orgânica das Universidades Federais*, elaborado pela ANDIFES  
[https://aduferpe.org.br/downloads/lei\\_organica.pdf](https://aduferpe.org.br/downloads/lei_organica.pdf)

Projeto de Lei 3076/2020. Institui Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores – FUTURE-SE

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarIntegra?codteor=190012&filename=PL%203076/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=190012&filename=PL%203076/2020)

Decreto 7.247, de 19 de abril de 1879. Reforma do ensino primário e secundário no município da Corte e o superior em todo Império

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-7247-19-abril-1879-547933-publicacaooriginal-62862-pe.html>

Decreto 8.659, de 5 de abril 1911. Lei Orgânica Superior e do Ensino Fundamental  
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-8659-5-abril-1911-517247-publicacaooriginal-1-pe.html>

Decreto 11.530, 18 de março de 1915. Reorganiza o ensino secundário e o superior na República

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-11530-18-marco-1915-522019-republicacao-97760-pe.html>

Decreto 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925. Reforma o ensino secundário e superior.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/d16782aimpressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d16782aimpressao.htm)

Decreto 19.851, de 11 de abril de 1931. Estatuto das Universidades Brasileiras

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19851-11-abril-1931-505837-publicacaooriginal-1-pe.html>

Decreto 29.598, de 02 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre providências visando a autonomia universitária das universidades paulistas

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1989/decreto-29598-02.02.1989.html>

AG.REG. no Recurso Extraordinário 561.398-4 Minas Gerais. 23/06/2009.

Autonomia universitária não significa soberania. Ministro Joaquim Barbosa

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=599632>

ADPF 548 - Relatora Ministra Carmen. Reafirma o princípio da liberdade de manifestação na universidade, garantindo a autonomia universitária

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752896813>

Ação Direta de inconstitucionalidade no. 51-9 RJ. Medida Cautelar

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346159>



## **Autonomia universitária: é possível pensar num futuro melhor, com menos fissuras, descontinuidades e contradições?**

*Sandra Makowiecky*

Se existe um tema mais que batido é esse. Muito se debate, muito se questiona, muito se exige, muito se revela, muito se esconde, muito se exerce, pouco se exerce, muito se deseja. Há sim, uma rede de contaminações, fissuras, descontinuidades, contradições e angústias nesse universo. Sem conhecer os demais textos dos outros autores dessa publicação, me permito a redundância para falar de conceitos básicos sobre a autonomia universitária. Aproveito para reforçar que não sou autoridade no assunto, apesar de grande vivência na gestão acadêmica.

É fundamental deixar claro que quando falamos de autonomia universitária, estamos falando de todas as Universidades, seja federal ou estadual, pública ou privada. Contudo, a autonomia das estaduais é um tema mais delicado ainda que nas demais formas de constituição. Vou me reportar a um texto bem didático de Alves (2021)<sup>1</sup>.

Como sabemos, escrevendo em termos também didáticos, o Artigo 207 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) divide a autonomia universitária em três grupos:

- Autonomia didático-científica
- Autonomia administrativa
- Autonomia financeira e patrimonial.

**Autonomia Didático-Científica** – concede à Universidade o direito de escolher o que será lecionado em suas salas de aula e quais pesquisas serão conduzidas em seus ambientes. O governo, seja estadual ou federal, é proibido de interferir nessa decisão. Mas, é claro, a Universidade é proibida de ensinar algo que vá contra as leis. Essa autonomia é a mais simples de ser seguida e conquistada.

**Autonomia Administrativa** – garante que a Universidade tenha liberdade para contratar quem quiser e ser administrada sem a interferência de qualquer governo. A liberdade de escolha ou eleição de reitores e diretores entraria nessa questão. Na prática, de fato, a Universidade pode contratar quem quiser, por meio de concursos públicos. A questão problemática reside em quando ela pode fazer isso e quais números de servidores que pode contratar.

**Autonomia Financeira e Patrimonial** - garante que é a Universidade quem decide como e onde será gasta a verba que ela recebe do Governo Federal ou Estadual. Dessa forma, ela pode optar por investir onde achar necessário e da forma que quiser. Ninguém de fora da Universidade pode interferir nos gastos.

**Autonomia Universitária** - em geral, autonomia universitária é a união dessas três autonomias. Ela garante que a Universidade tenha liberdade para pesquisar e lecionar o que preferir, ser administrada da maneira que escolher e investir no que achar mais interessante, com a condição de que cumpra com a lei.

<sup>1</sup>ALVES, Pedro Teressan. *O que é autonomia universitária e qual a sua importância?* 2021.

Disponível em <<https://www.politize.com.br/autonomia-universitaria/>> Acesso em 26 set.2022

Na visão de especialistas, a autonomia universitária é essencial, para que a universidade possa se manter como centro de criação e inovação.

Tudo isso é lindo e está na teoria, pois no papel as coisas parecem mais simples. Como se diz, o “papel aceita tudo”. Mas na prática, com a autonomia universitária não é diferente. Ela é mais linda na teoria.

Então, acontece que o dinheiro que as Universidades usam para investir vem do Governo Federal ou Estadual, dependendo se é uma Universidade federal ou estadual. O nó górdio desse cenário é que essa fonte de recursos pode ser usada como ferramenta política, e na maioria das vezes, em muitos casos, assim acontece.

Os casos, de modo geral, fazem com que tenhamos que criar novos cursos, novos centros, como moeda de troca por aumento de repasses, por reajustes salariais, por ajustes em planos de carreira e outros. Assim sendo, os reitores e dirigentes gastam uma parte significativa de seu tempo e energia em negociações políticas, e muitas vezes ficam reféns da situação. Em contrapartida, por vezes, ao ceder às pressões políticas para conseguir o que é bom para o bem comum da Universidade, ou até de uma comunidade, cria-se um dilema interno por não ter imposto a questão da autonomia Universitária, fazendo valer sua completa e dita possibilidade (como dito, no papel). Como consequência, o dissenso no interior da Universidade é acentuado, algo cada vez mais frequente, quando as polarizações políticas externas tomaram o ambiente universitário e o tornaram um ambiente de disputas, um ambiente “tóxico”, para usarmos uma palavra da moda.

Cortes de verbas ou contingenciamentos também afetam a atividade das instituições e podem ser considerados interferências na autonomia financeira, mesmo que permitido por lei.

As Universidades recebem um valor repassado pelo Governo Federal, ou Pelo Governo Estadual. No entanto, diferente do Governo Federal, as Universidades Estaduais nem sempre têm um valor definido por lei para este repasse. Cada Estado tem suas peculiaridades e normas específicas.

A UDESC – Universidade do Estado de Santa Catarina - recebe 2,49% da Receita Líquida Disponível do Estado (em 2022). Além da Universidade, o Tribunal de Justiça (9,41%), a Assembleia Legislativa (4,34%), o Ministério Público (3,98%) e o Tribunal de Contas (1,66%) recebem recursos de forma percentual. O repasse é mensal e, por isso, é chamado de duodécimo. Esse repasse é previsto em lei, o que deveria garantir a autonomia didática, administrativa e financeira da Universidade. Já o percentual de 2,49% é definido todos os anos durante a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Nesse modelo, quanto mais o Estado arrecada, mais recursos são destinados para a UDESC e para os poderes. Vale ressaltarmos, porém, que, quando a arrecadação do Estado baixa, o repasse cai, e aí a universidade também tem que reduzir suas despesas. Em abril de 2019, o Governo do Estado enviou um projeto de lei à Assembleia Legislativa do Estado a fim de reduzir em 10% o percentual de repasse por duodécimo dos demais poderes e também da UDESC. Tal fato acabou não atingindo a UDESC, que permanece com o repasse de 2,49% da Receita Líquida Disponível do Estado.

Na prática, esse repasse garante a autonomia financeira e patrimonial das Universidades, logo, a autonomia universitária como um todo. Independente dos interesses pessoais do Governador ou do Secretário de Educação, as Universidades irão receber a verba. Assim, há mais segurança para cada instituição investir e aplicar este dinheiro da maneira que achar melhor.

Todavia, no governo Carlos Moisés, com a criação do GGG - o chamado Grupo Gestor do Governo, o pânico foi instalado, e nesse caso falo como ex-pró-reitora de ensino, que precisa ter professores em sala de aula. Não falo pela universidade em seu todo.

Qual o maior problema? A descontinuidade das aulas, os atrasos em chamar professores, o caos de salas sem professores, porque o Grupo Gestor do Governo, o temido GGG, precisa ser consultado para tudo. E tudo demora... e demora... e demora!!!! Às vezes parece até que o mundo parou. Os dias passam, mas o relógio não anda. A dependência de autorização do Grupo Gestor do Governo para lançar processos seletivos e contratar professores tem impossibilitado qualquer planejamento de calendário acadêmico e frustrado o desempenho em realizar um bom trabalho. Se dependesse do planejamento da Pró-Reitoria de Ensino junto aos Centros, os professores estariam em sala de aula na primeira, ou no máximo na segunda semana de aula. Onde está a autonomia financeira e patrimonial, e onde está a autonomia administrativa nesse caso?

Outro fator de intenso desgaste, e até mesmo incompreensível, é o fato de recomendações do tipo: “Recomendar à Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), na pessoa do magnífico Reitor, que se abstenha de realizar a renovação dos contratos com previsão de 2 (dois) anos e prorrogáveis por mais 2 (dois) vigentes e que ainda não foram objeto da referida prorrogação”.

Tudo isso porque, desde o Edital 04 de Processo Seletivo do ano de 2020, a Universidade foi obrigada a realizar contratos de apenas um ano renovável por mais um para professores substitutos.

Será que podem imaginar o transtorno dessa medida? Tanto internamente, na administração desses contratos, como em perda de qualidade acadêmica e pedagógica? A cada dois anos no máximo termos que dispensar um professor substituto que poderia continuar realizando um bom trabalho, porque não se entende a intensa rotatividade e migração interna de atividades dentro da rotina universitária, quando docentes podem realizar atividades de ensino, pesquisa, extensão, administração e capacitação como atividades inerentes à sua competência e exercício de sua função? Essa não deveria ser uma decisão da Universidade dentro de sua autonomia administrativa? Será que pensam que é fácil fabricar cérebros a todo momento, localizar cérebros a todo momento? Falo em cérebros porque são profissionais que precisam de anos e anos de estudos para se formarem. Será que pensam que é fácil convencer cérebros a fazer esses exaustivos processos seletivos?

E em cursos do interior, como localizar essas pessoas dispostas e com formação a se submeterem a esse ritual desgastante e abusivo de provar sua

competência? Por que não permitir contratos de até 4 anos? Será que pensam que é simples montar bancas examinadoras de processos seletivos que tomam uma semana inteira de atividades? Será que pensam que é fácil achar, dentro da Universidade, quem queira participar dessas bancas a todo momento, sujeitas sempre a questionamentos, recursos judiciais e outros desgastes? Onde está a autonomia administrativa nesse caso?

Eu sempre defendo um “espírito de corpo” da Universidade, que deve agir como uma corporação, como uma associação de indivíduos organicamente articulada para o exercício de sua missão educacional e para a defesa do direito de realizá-la. E sabemos fazer isso muito bem. As interferências externas prejudicam em muito a harmonia interna necessária. É o “espírito de corpo”, sobretudo, que deveria distinguir uma Universidade de outras instituições.

A missão da Universidade é, sobretudo, a formação e transmissão do conhecimento. A missão deveria ser, sempre, ter como meta, oferecer o melhor serviço educacional, para fazê-la uma instituição mais forte e mais coesa.

Para tanto, ter completa autonomia daria maiores condições de realizar essa missão. Porque autonomia mais ou menos não é autonomia. Não resta dúvida de que o repasse de 2,49% da Receita Líquida Disponível do Estado deveria garantir a autonomia didática, administrativa e financeira da Universidade. Nesse ponto, não estamos discutindo recursos, que são necessários. Costumo falar que existe forma e conteúdo. Podemos dizer que o conteúdo está correto, mas a forma deixa a desejar. A busca incessante por conteúdo, uma chance de fugirmos das limitações, é fundamental. A busca incessante pela correta forma, única chance de superarmos as limitações, é fundamental. Forma e conteúdo precisam caminhar juntos. Inventar a própria vida acadêmica requer uma disposição corajosa para a mudança, e autonomia para agir, para lutar contra a banalização dos dias, para criar uma história que nos honre e orgulhe. Pensarmos sobre isso também expõe as limitações da realidade na qual nos locomovemos atualmente, em um mundo dominado por fissuras, descontinuidades e contradições.

Afinal, temos ou não temos Autonomia Universitária? Gostaria de pensar em um mundo melhor e ele é possível, desde que nos deem a melhor condição para o realizar. Nesse sentido, quando se completam 30 anos da obtenção legal da autonomia da UDESC, posso dizer, ao menos no que me compete antes e no que me compete agora em 2022, que das quatro gestões das quais participei como Pró-Reitora de Ensino de Graduação, a saber: 1994-1998, 2004-2008, 2008-2012, e por seis meses em 2022, a última foi notadamente a que mais sofreu interferências que de resultados práticos, só trouxeram lentidão, inoperância e perda de pessoas capacitadas em breve passagem pela UDESC, o que é lamentável, pois convivência na vida acadêmica se constrói com mais efetividade em um espaço de tempo maior. Essa rotatividade exagerada só acrescenta insegurança com suas imensas descontinuidades.

Minhas observações não visam diminuir a atual gestão, pois como todos sabem, essas interferências já vêm de longa data. Negociações políticas permeiam

esse tema. A visita dos administradores da Universidade aos gabinetes de deputados e lideranças políticas é algo perturbador e intenso, e nos tira do foco de nossa ação educacional. A autonomia universitária está sempre sendo chamada ao palco central dos debates nos Conselhos Universitários em momentos de impasses. Todavia, havia mais liberdade na autonomia administrativa, sobretudo na contratação de professores. Assim sendo, me refiro ao que foi vivido intensamente por mim no período de fevereiro a julho de 2022, quando ao me deparar com essas limitações mencionadas, eu pensava: “Para que serve tudo isso?”. Se a intenção era atrapalhar, conseguiram o desejado.



## Autonomia Universitária: princípio, inconsistências e bases sustentáveis

*Antonio Elízio Pazeto*

### Questões introdutórias

Não é de hoje que autonomia universitária vem se constituindo tema recorrente. Tomadas por diferentes ângulos, todas as abordagens que tratam de universidade, invariavelmente, discutem a questão do princípio da autonomia e da legislação aplicável. A universidade brasileira, passados cem anos de existência, continua à busca de entendimentos e práticas de autonomia, em conformidade com sua natureza e finalidade, perdendo-se, por vezes, em meandros e inconsistências. As dificuldades encontradas na busca de sentido não são exclusividade da universidade. Constituem parte dos problemas comuns à sociedade e Estado brasileiro. Os entraves interpostos ao exercício da autonomia universitária e da liberdade acadêmica que dela deriva continuam um desafio a ser superado. A presente abordagem é parte do caminho para construção de alternativas à temática em pauta. Comecemos por alguns questionamentos para orientar nossa reflexão.

Quais fundamentos possibilitam à universidade exercer autonomia e liberdade acadêmica que concorram para formação universitária? Não podemos negar que a necessária clareza e compreensão dos fundamentos da universidade por parte da sociedade, governos e da própria comunidade universitária, é questão basilar para o exercício da autonomia. No entanto, a realidade apresenta evidências de distorções internas e externas pelas quais a universidade vem passando.

Como conciliar princípios e propósitos da universidade com demandas da sociedade e exercício da autonomia? Vale dizer: autonomia e liberdade são princípios por natureza dinâmicos e intrínsecos à universidade. Seu exercício é processo resultante da adoção de concepções e práticas consistentes, em estreita sintonia com a realidade social. Reduções em relação à natureza da universidade e exercício da autonomia e liberdade repercutem interna e externamente na formação científica e social promovida pela universidade.

Em que medida é possível coadunar autonomia universitária e outros poderes constituídos em busca de práticas que consolidem as funções e propósitos da universidade? Em se tratando de instituição científica e social, as relações da universidade com o meio social são carregadas de interesses pessoais e corporativos de ordem intelectual, política, ideológica e profissional. Estabelecer precedência de princípios, coerência com fundamentos, é condição *sine qua non* para alcançar os propósitos da universidade.

Como superar distorções entre fundamentos legais e administrativos e exercício da autonomia? Sendo a universidade uma instituição milenar, embora recente em terras brasileiras, não há como negarmos sua função histórica na construção de uma sociedade livre, democrática e desenvolvida, não obstante

distorções praticadas em relação à regulamentação e exercício da autonomia. A necessidade de reinterpretarmos o aparato jurídico-administrativo em bases sustentáveis é urgente e imprescindível para o efetivo exercício da autonomia.

Autonomia universitária e liberdade acadêmica supõem clareza de princípios e práticas, coerência com os fins da universidade e coesão institucional. Isso não se alcança a partir de normas nem modelos preconcebidos. Nem mesmo a concessão da autonomia por parte dos órgãos oficiais garante autonomia real. Há princípios a serem interpretados e assumidos em conformidade aos fundamentos e circunstâncias da realidade universitária.

Descaminhos no exercício da autonomia universitária e nas relações com a sociedade, acrescidos de desvios de função por parte de dirigentes e poderes constituídos, vêm minando os fundamentos da universidade. Os princípios da autonomia universitária e liberdade acadêmica vêm se reduzindo a práticas que destoam de seus fundamentos e finalidade. Autonomia e liberdade que não se coadunam com formação universitária de natureza intelectual, científica e moral são concepções e práticas que contradizem o ambiente universitário<sup>1</sup>.

### **Autonomia e Liberdade como Princípio e Universidade como Instituição**

O princípio da autonomia universitária é um dos fundamentos definidores da universidade desde sua origem. A autonomia, por sua vez, é indissociável da liberdade acadêmica e dos fins institucionais para os quais ela dá sustentação. Princípios e fins, de outra parte, constituem unidade indivisível e precípua. Dizer que princípios e fins devem estar sempre em primeiro lugar não é nenhuma obviedade, embora pareça.

Desde logo é importante reconhecermos que a condição primeira para o exercício da autonomia é termos consciência da natureza e identidade institucional e condições para promovê-la. A natureza da autonomia expressa em conteúdo e amplitude é de ordem substantiva, como veremos mais à frente, que opera e se torna objetiva pelo exercício e práticas consequentes. Ambas, autonomia e liberdade, constituem centralidade da construção de conhecimentos e formação de cidadãos. Sem autonomia e liberdade a universidade, verdadeiramente entendida, não se sustenta como instituição. Assim é desde seus primórdios. É do ser da universidade reger-se pela autonomia em ambiente livre, como também é intrínseco a ela que os fins sejam conferidos pelo mesmo princípio.

Entendamos, desde logo, que os princípios da autonomia e liberdade têm fundamento em bases éticas, não apenas formais. Essa atitude implica suplantar a visão individualista e linear centrada em vontades próprias ou em normas e autoridade de plantão. Sob esse prisma, o princípio da autonomia está a um passo da heteronomia e do arbítrio, sendo que ambos o contradizem. O que está em jogo é formação de sujeitos, conhecimento e vida coletiva, construídos de forma consciente e solidária.

Autonomia universitária e fins para os quais ela existe e se justifica são, por sua vez, fonte geradora do ser e fazer da universidade. Autonomia, na condição de

<sup>1</sup>A temática da autonomia universitária e outras questões de natureza correlata abordadas neste trabalho são discutidas no livro 'Universidade Brasileira e UDESC - projeto, autonomia e gestão', publicado por este autor. A obra foi recentemente lançada em comemoração ao centenário de criação da universidade brasileira.

princípio e fonte, não se esgota no decurso do tempo e da ação. Modifica-se sem perder a essência. É em base a essa premissa que a universidade vem consolidando a identidade e construindo o perfil institucional ao longo da história, não obstante correntes e procedimentos que se contrapõem.

Desde logo, e com o intuito de orientar questões que serão levantadas mais adiante, é importante fazer distinção entre princípio e regra. Segundo entendimento de Comparato, “princípio é aquilo de que se origina algo”. Para o autor

Os princípios são normas de extrema generalidade e abstração, em contraste com regras, cujo conteúdo normativo é sempre mais preciso e concreto. Na verdade, a função social das regras consiste em interpretar e concretizar os princípios, à luz do ideário vigente, em cada época histórica, nas diferentes culturas ou civilizações (2006, p. 510).

O autor, ao tratar da amplitude ilimitada do princípio e sua capacidade de engendrar novas regras, alerta para a importância de se “[...] manter uma constante vigilância para que os princípios éticos não sejam sufocados por regras de aplicação mesquinhas ou anacrônicas” (2006, p.511).

Sem dúvidas, os princípios da autonomia universitária e liberdade acadêmica não vêm sendo exercidos como valores que transcendem a dinâmica social e o cotidiano da vida universitária. Enquadramentos incompatíveis com a natureza e finalidade da universidade vêm produzindo, por consequência, regras e procedimentos que desfiguram a autonomia, uniformizam o que é diverso e inviabilizam o potencial criativo da universidade.

É certo que, em sua curta história, a universidade brasileira vem dando mostras de avanços significativos, mesmo assim, longe de efetivamente se consolidar como instituição científica e social. Governos, corporações, professores e estudantes, cada um por razões e interesses diversos, internos ou alheios à universidade, ainda não encontraram denominador comum em relação à universidade e autonomia. Não sem razão, pois esse quadro de problemas é comum a toda e qualquer instituição, e reflexo das contingências sociais e culturais. Independentemente dos percalços, parte das universidades, a duras custas, vem superando essas limitações e mantendo-se à altura de seus propósitos institucionais.

A autonomia universitária resulta do exercício da liberdade em relação ao pensar, investigar e fazer acadêmico-científico, além das condições humanas e recursos técnicos, financeiros e administrativos utilizados na consecução dos propósitos institucionais. Liberdade, por sua vez, requer competência e corresponsabilidade no cultivo dos direitos e aspirações fundamentais das pessoas, do processo formativo e das relações de mão dupla entre as partes envolvidas. Exercer autonomia universitária e liberdade fora desse escopo é

distorcer sua finalidade e ultrapassar os limites da universidade.

Há que se compreender que os fundamentos que regem a universidade guardam especificidades atinentes à natureza, não se coadunando com concepções e interesses de outra ordem. Nesse âmbito, descurar do exercício da autonomia e liberdade em qualquer instância constitui uma das principais causas da fragilização e desvios de função pelos quais a universidade brasileira vem passando. Fazer convergir forças e recursos por parte dos diversos segmentos que integram a universidade requer compreensão e foco, tanto dos colegiados como dos dirigentes institucionais, governos e lideranças da sociedade. O mesmo podemos dizer de qualquer setor da universidade no desempenho de suas funções.

A razão de ser da autonomia universitária deve-se à condição *sui generis* da universidade frente ao mundo das organizações em sentido geral. O senso comum que permeia a sociedade e, até certo ponto, o meio universitário, é que a universidade é mais uma organização dentre tantas que dão sustento ao desenvolvimento da sociedade. Vista como tal, a universidade vem sendo enquadrada, cada vez mais, a ditames da administração pública ou privada, independente de sua natureza jurídica.

Diante desse quadro a que a universidade vem se submetendo e dos reflexos dele decorrentes é importante trazer à luz o que nos ensina o cientista social Guerreiro Ramos (1981). Ao afirmar que “a teoria da organização, tal como tem prevalecido, é ingênua”, o autor aponta para os “defeitos da teoria organizacional existente” regida pela “racionalidade instrumental, particularmente característica do sistema de mercado”. Em base a esse destaque, Guerreiro Ramos propõe “[...] um conceito de rationalidade mais sadio, quer dizer, uma rationalidade substantiva, que ofereça a base para uma ciência social alternativa, em geral, e para uma nova ciência das organizações, em particular” (1981, p. 2).

A crítica de Guerreiro Ramos à Teoria Geral das Organizações introduz novos fundamentos à análise das organizações ao afirmar que “[...] uma teoria da vida humana associada é substantiva quando a razão, no sentido substantivo, é sua principal categoria de análise” (1981, p.26).

A partir do referencial apresentado, o primeiro ponto a ser considerado diz respeito à necessária compreensão e distinção entre organizações em geral e a universidade para não incorrer em reducionismos decorrentes da rationalidade instrumental e mecânica predominante nesse meio. Para tanto, é imprescindível analisar a universidade à luz da razão substantiva, cuja natureza e finalidade sempre foram, e não poderão deixar de ser, formação humana, científica e social, devidamente contextualizadas.

O segundo ponto a ressaltar decorre do anterior e abre caminho para distinguir organizações de instituições, inserindo a universidade nesse contexto. Quem nos aponta essa particularidade é Freitag, ao afirmar que “as universidades, antes de serem organizações, são (porque me recuso a dizer 'eram') instituições” (1995, p.31, em tradução livre)<sup>2</sup>. A justificativa apresentada pelo autor não dá margem a dúvidas, pois segundo ele, “[...] a instituição se define pela natureza de

<sup>2</sup>“Les universités, avant d'être des organisations, sont (car je me refuse encore à dire 'étaient') des institutions” (Ver em Referências).

sua finalidade, que está posta em relação ao plano global ou universal da sociedade, e ela participa do desenvolvimento 'expressivo' dos valores à presunção universal que são próprios ao fim a que ela serve" (1995, p.31)<sup>3</sup>.

Em base ao entendimento de universidade como instituição, acrescentemos o caráter público e universal da ciência e do bem comum a que a universidade tem por finalidade promover, não importa a qual modelo jurídico-administrativo ela integra. Essa identidade institucional pública, por força do bem comum e de seus propósitos, deriva do direito fundamental intrínseco às pessoas e do dever do estado e da sociedade ao definirem a universidade como *locus* e agente de sua construção.

A compreensão de universidade frente ao mundo das organizações, de um modo geral, adquire maior amplitude com a introdução da ideia de instituiente e instituído que as permeiam. Quem nos aponta essa questão é Pereira (2007), ao destacar a dinâmica que move instituições e organizações em vista do que é intrínseco a elas frente à consecução de seus objetivos.

A condição instituiente define-se e se consolida na medida em que a universidade é a instituição responsável pela formação de pessoas em todos os níveis, centrada no sujeito por meio da ciência, conhecimentos, habilidades e convivência social. Nesse sentido, entendemos que não há processo instituiente sem autonomia e liberdade. Estão na base da universidade, portanto, liberdade, autodeterminação e processos instituientes movidos pelos sujeitos. Esse é o percurso de ordem substantiva justificadora da autonomia e liberdade. À medida que a centralidade da universidade se assenta na dimensão instituiente e existencial em consonância com sua natureza e finalidade, ela se move, necessariamente, por processos livres, criativos e instituientes, portanto, de ordem substantiva e sustentável. Afastar-se desse fundamento leva a desvios e fragilização da universidade e esvaziamento da autonomia, justificando, em grande parte, os descaminhos que a universidade brasileira vem sofrendo, há décadas.

Em contraponto à universidade e autonomia centradas em processos instituientes, é recorrente a presença de fatores de ordem instituída, alheios à natureza e princípios que a fundamentam. Sob essa perspectiva, constatamos prevalência de indicadores de ordem formal e instrumental, cercados pelo imediatismo, produtividade, normas e controle. Essa concepção e práticas assemelham universidades a organizações empresariais cercadas por procedimentos mecânicos e fins utilitários destinados à produção em série, focadas na eficácia, comparabilidade e competitividade, entre outros. Conformadas a esse perfil, ciência, conhecimento e formação assumem caráter instrumental e funcional, subvertendo o caráter substantivo da universidade.

Em base a esse enquadramento, investigação, ensino e formação não resultam de processos livres, criativos e autônomos, nem geram aprendizagem substantiva e formadora de sujeitos. Ao contrário, seguem a lógica racional formal a serviço de interesses individuais ou corporativos, pois tomam a si mesmos como referência, dado que a universidade se comporta como organização. Uma das

<sup>3</sup>“L'institution se définit par la nature de sa finalité, qui est posée, définie et rapportée sur le plan global et universel de la société, et elle participe du développement 'expressif' des valeurs à prétention universelle qui sont propres à la fin qu'elle sert” (*ibid.*).

consequências dessa lógica é a crescente crise e perda de autoridade da universidade e de seus dirigentes.

Acabamos de apresentar, ainda que sucintamente, razões que balizam a universidade e autonomia universitária na perspectiva institucional e substantiva, e seu contraponto de cunho organizacional. Sendo a universidade, no contexto geral das organizações, uma instituição acima de tudo, a adoção de fundamentos de cunho organizacional e funcional não se coaduna, portanto, com exercício da autonomia universitária e liberdade acadêmica, cujo fundamento assenta-se na racionalidade substantiva.

Como desdobramento das concepções acima expostas, trazemos ao debate a questão do projeto institucional. É em base a ele que a universidade configura sua identidade e relevância social, e a partir delas materializa a autonomia universitária e a liberdade acadêmica. É o que veremos a seguir.

### **Projeto Institucional e Plano de Ação: propriedades e equívocos**

A ideia de projeto, como veremos, apresenta diferentes concepções e entendimentos, dependendo dos princípios, processos e finalidades a que se refere. Em se tratando de instituições sociais ou educacionais e, em particular, universidade, a ideia de projeto diz respeito ao que é intrínseco à existência humana, ao *vir-a-ser* e sua construção levada a efeito em estreita convergência às aspirações e expectativas de ordem pessoal e coletiva.

Para o caso presente, projeto trata, prioritariamente, da identidade, configuração e rumos da universidade, e dos propósitos e ações deles decorrente. Pessoas e instituições, acima de tudo, são e têm projeto. Sendo intrínseco à universidade, projeto é, sobretudo, de natureza subjetiva, instituinte e social, portanto, de ordem substantiva e histórica, que transcende os limites e condições espaço-temporais, embora a ele referidos. Nesse âmbito de questões, autonomia universitária toma corpo e relevância à medida que a universidade comprehende e assume atitude de projeto. Fora desse âmbito ela perde a dimensão de instituição científica e social.

Antes de avançar essa questão, porém, é necessário fazermos distinção entre projeto aplicado a organizações empresariais ou empreendimentos similares – portanto, ao mundo das coisas e do mercado –, e projeto que trata de pessoas e instituições com propósitos existenciais e coletivos, que visam aprendizagem e conhecimento. Enquanto no primeiro caso a ideia de projeto é de ordem técnica e instrumental, o segundo circunscreve-se ao âmbito antropológico e social, cujo conteúdo é de ordem substantiva e política. Da mesma forma, é importante fazermos distinção entre projeto e plano. Desde logo, vale destacarmos que projeto não se reduz a plano; este deriva daquele, como veremos.

A ausência de projeto ou sua formulação equivocada pode gerar situações adversas, tanto em pessoas quanto na universidade, produzindo resultados imprevisíveis ou que contrariam a finalidade para a qual existe. O senso comum, de modo geral, não tem presente visão socioantropológica de projeto, em vista da

racionalidade mecânica ou ideológica que vem permeando a sociedade moderna, e da cultura e práticas que dela derivam.

A chave para a compreensão de projeto na perspectiva existencial e antropológica, segundo Boutinet, está assentada em quatro dimensões da existência humana: “Dimensão de inspiração vital, dimensão de conotação cultural, dimensão psicológica e existencial, e dimensão metodológica de referência programática” (2002, p.268).

Em base a esse fundamento, a perspectiva existencial do projeto é a força instituinte do ser humano e das instituições que desestabilizam o instituído, movendo-se na direção do novo, *vir-a-ser*, desconhecido. Nesse sentido, Pazeto afirma que

Projeto não é (apenas) um conceito expresso por uma ideia de futuro, muito menos um fragmento expresso por um plano linear. É o fio condutor da existência do ser humano e das instituições [...] na perspectiva de busca e descoberta do desconhecido, conquistas e superação de estágios vigentes. É a força instituinte do ser humano e das instituições que desestabilizam o instituído, movendo-o na direção do novo (2020, p. 115).

Pode parecer simples, mas a ideia de projeto alcança grande relevância e complexidade e requer atenção mais apurada. E é nesse bojo que autonomia e liberdade tomam corpo. Universidades que apresentam distorções ou ausência de projeto sob essa perspectiva, fatalmente desviam-se da finalidade e carecem de sustentabilidade do ponto de vista científico e social. Na mesma medida, gestores universitários, não raro, demonstram falta de clareza e segurança em relação aos fundamentos que regem universidade, autonomia e liberdade acadêmica, incorrendo em desvios de função, desde a fase de planejamento à avaliação. Assim procedendo, tendem a exercer a função de gerentes das coisas, como se universidade fora uma organização, ao invés de atuarem como gestores e líderes da formação científica e social, na condição de instituição que a universidade é. Tais constatações confirmam que a questão do projeto institucional constitui uma das referências que sustentam a universidade e, particularmente, o exercício da autonomia universitária.

Retomando a ideia de projeto e sua relação com organizações e instituições, anteriormente abordadas, é importante acrescermos a questão do plano de gestão e sua relação com autonomia. O uso indiscriminado de planejamento, projeto e plano, na maior parte das vezes, por si só denuncia sentidos ambíguos e triviais, redundando em práticas insensíveis e controversas. É clássica a constatação de que ideias confusas geram práticas equivocadas. Um dos problemas decorrentes dessas distorções diz respeito a projeto institucional, planos de ação e outros projetos, com sérias implicações para o exercício da autonomia universitária.

Em contraponto à concepção de projeto que é de ordem existencial, como vimos, plano é de ordem operacional e com perspectiva linear, tendo como foco programas, ações, metas e condições aplicáveis em determinado tempo e espaço. Enquanto projeto é de ordem antropológica, atemporal e de conteúdo substantivo, cuja autonomia assenta-se na dimensão vital inspirada em princípios, plano é do âmbito das coisas, de ordem técnica aplicado a situações tópicas predefinidas. A importância do plano revela-se à medida do projeto que o inspira. A ausência de projeto, por sua vez, esvazia os planos e ações, tornando-os sem sentido.

Há, por último, que considerarmos a condição não excludente entre projeto e plano. Projeto representa o horizonte, fonte inspiradora e geradora que não se esgota no decurso das ações. Plano, por sua vez, é constituído de metas, condições e recursos circunscritos a intervalos de tempo e espaços definidos. Ambos constituem uma sucessão de movimentos complementares, cujas intenções, rumos e ações visam à continuidade de propósitos mais amplos, indefinidamente. Nesse sentido, projeto institucional e plano de ação constitui uma e mesma totalidade. Equivale à visão panorâmica de uma floresta concomitante à observação de cada árvore. À vista desse fundamento, enfatizamos a precedência e protagonismo do projeto e seu caráter substantivo em relação aos planos de ação no exercício da autonomia universitária. Agindo de forma particularizada, universidade e autonomia seguirão trilhas equivocadas, distanciando-se, cada vez mais, de sua natureza e função social.

O projeto institucional da universidade levado a termo com base nessa concepção, aplica-se desde a instância máxima da universidade à sala de aula ou atividades correlatas. Todas as partes relevantes da universidade devem sintonizar-se entre pares que a constituem. Nem o todo sobrepõe-se às partes, nem as partes impõem-se ao todo. Para tanto, os princípios de pertencimento, cooperação e subsidiariedade constituem vetores indispensáveis para dar convergência, legitimidade e relevância ao projeto e às ações. Onde a universidade se fizer presente, lá estará o projeto institucional, a autonomia e a liberdade acadêmica como *expressão vital, cultural, psicológica e metodológica*, dando sentido à natureza e finalidade da instituição. No limite, sem a presença viva do projeto e da autonomia, o que resta da universidade e qual sua efetiva contribuição para o desenvolvimento humano e social autossustentável?

Complementarmente, é necessário tecermos algumas considerações sobre o Plano de Desenvolvimento Institucional das universidades conhecido como PDI, cuja prescrição decorre da lei 10.861, de 14 de abril de 2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Constatamos que, não obstante a implantação do PDI em todas as universidades, não vem sendo dada suficiente ênfase à ideia de projeto, ficando este subentendido, a começar pela denominação centrada em Plano de Desenvolvimento que é traduzido por ações, recursos e metas. Apesar de presente o requisito do Projeto Pedagógico Institucional como parte do PDI, a cultura organizacional de planejamento, gestão

e avaliação universitária levada a efeito pelas Comissões Próprias de Avaliação e pelas Comissões Externas *in loco*, por parte do INEP, não dão ênfase devida à concepção e execução do Projeto Institucional.

Nesse sentido, o SINAES e sucessivos ajustes dos instrumentos de avaliação levados a efeito ao longo do processo avaliativo, por parte dos órgãos oficiais, tornaram-se um rol de indicadores e procedimentos destituídos do caráter substantivo e qualitativo. Por meio de checagem de fatos, condições de funcionamento e cumprimento de metas condizentes à avaliação de organizações em geral e a execução de planos, a Avaliação Institucional e a Avaliação de Cursos vêm se constituindo mecanismo de cunho funcional instrumental, distanciando-se da dimensão substantiva e que identifica a universidade.

A recente adoção do formato virtual de avaliação mediada por tecnologias de informação e comunicação reforça essa constatação. Seja qual for o formato avaliativo, no entanto, a ênfase recai na prevalência das dimensões e indicadores concernentes à ideia de organização e de plano, em detrimento da dimensão qualitativa. Conteúdos relativos à concepção de projeto na perspectiva institucional ficam difusos e em segundo plano, desfigurando o caráter substantivo da autonomia e avaliação.

### **Autonomia Universitária e Ordenamentos Legais**

Desde sua origem, tanto universidade quanto autonomia universitária constituem caixa de ressonância das relações que ocorrem na sociedade, ora se fortalecendo, ora sendo fragilizadas. Não obstante isso, a progressiva consolidação da universidade no Brasil é fato incontestável, e o grau de participação e relevância que ela representa para a sociedade torna-a instituição insubstituível.

Independentemente dessa constatação, autonomia continua sendo questão não resolvida, por força de contradições culturais e estruturais. Claramente, o princípio da autonomia, no caso brasileiro, vem sendo desvirtuado, quer por interpretações equivocadas do princípio constitucional ou por práticas não coerentes com a natureza e finalidade da universidade. O ponto central desse embate é reconhecer que autonomia é um princípio uno, indivisível e ilimitado em vigor. Entendemos que é intrínseco a um princípio, como visto anteriormente, ser fonte geradora, devendo estar à frente de toda e qualquer iniciativa, particularmente quando se trata de instituições cujo escopo é existência humana, ciência, formação e bem comum.

Com o intuito de ampliarmos a compreensão do princípio da autonomia, faz sentido, ainda que pontualmente, o que Le Goff (2011) nos lembra, quando se refere aos primórdios dos Estatutos da Universidade na Europa. Tais estatutos consignaram *status* à autonomia universitária após dois anos de greve dos estudantes da Universidade de Paris. Com a outorga da bula *Universitas Parens Scientiarum*, em 1231, o Papa Gregório IX formalizou o princípio da autonomia universitária à Universidade de Paris-Sorbonne, sendo estendido às universidades de Bolonha e Oxford.

Estava, assim, oficializada a prerrogativa da autonomia universitária, não como concessão, mas intrínseca a ela própria, que serviu de referência para as demais universidades no mundo, a partir de então. Como explica Le Goff, foi “lutando, ora contra os poderes eclesiásticos, ora contra os poderes leigos, que elas adquiriram sua autonomia” (2011, p. 94).

Inspirado nos Estatutos da Universidade na Europa, Humboldt, no início do século XIX, inaugurou o ideário da universidade moderna, em texto intitulado 'Sobre a organização interna e externa das instituições científicas superiores em Berlim', escrito em 1810, mesmo ano da criação da Universidade Humboldt de Berlim. Para o autor, “o conceito das instituições científicas superiores [...] implica duas tarefas. De um lado, promoção do desenvolvimento máximo de ciência. De outro, produção do conteúdo responsável pela formação intelectual e moral” (1997, p.79).

As instituições universitárias, nas palavras de Humboldt, devem caracterizar-se pela “[...] vida intelectual dos que se dedicam à ciência e à pesquisa” (1997, p.81). O posicionamento humboldtiano dá ênfase à ciência objetiva e formação subjetiva como diretriz da “produção do conteúdo responsável pela formação intelectual e moral” (1997, p.79). A centralidade de que goza a ciência autoriza o autor a afirmar: “Uma vez que estas instituições só cumprem sua finalidade ao realizarem a ideia pura de ciência, os princípios mais importantes de sua organização se encontram na autonomia e na liberdade” (1997, p. 80).

Os princípios essenciais postulados por Humboldt - de forma geral até hoje defendidos como fundamentos que dão à universidade seu caráter próprio -, em síntese feita por Pereira, confirmam que

[...] são essencialmente, a formação através da pesquisa; a unidade entre o ensino e pesquisa; a interdisciplinaridade; a autonomia e a liberdade da administração da instituição e da ciência que ela produz; a relação integrada, porém autônoma, entre Estado e Universidade; a complementaridade do ensino fundamental e médio com o universitário (2009, p.31).

Passados quase mil anos, a universidade brasileira continua sofrendo interferências, se não mais relativas à jurisdição territorial, como fora no caso da Universidade de Paris, com certeza, é de ordem acadêmica e político-administrativa. O que constituiu poder da Igreja na Era Medieval passou, de uma ou outra forma, à esfera estatal na universidade brasileira, em tempos atuais, acarretando sérios embaraços à autonomia.

O princípio constitucional da autonomia universitária consagrado na Constituição Federal de 1988, amplamente conhecido, desdobra-se em autonomia didático-científica - cujo conteúdo diz respeito às atividades-fim -, e autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial - condizente com atividades-

meio. Tal princípio não autoriza sentido dual em conteúdos distintos entre si, nem interpretá-los ou regulamentá-los em dissonância ao que define a Constituição. O princípio da autonomia é uno em natureza e conteúdo, e intrínseco à autoridade da universidade, sem qualquer conotação com outras organizações da sociedade.

Em vista desse fundamento, a autonomia universitária deve ser compreendida e exercida com base em dois pontos. O primeiro diz respeito ao caráter substantivo da autonomia didático-científica intrínseca à natureza e fins da universidade. Ela é movida por e para pessoas – estudantes, professores, gestores, servidores e, por extensão, a sociedade. Para a consecução de sua finalidade – ciência, formação e existência humana –, autonomia indissociada da liberdade acadêmica constitui eixo central para seu exercício, independentemente do espectro jurídico-administrativo à que pertence.

A outra face da mesma autonomia é de ordem material e funcional, pois trata das condições e recursos estruturais, financeiros, tecnológicos e da administração e suporte necessários à manutenção e consecução dos fins da universidade. Configura-se, portanto, que o princípio da autonomia no que tange aos fins é idêntico para qualquer universidade, sem impedir ajustes necessários de conformidade ao perfil institucional e realidade social.

É importante destacarmos que todo princípio traz consigo a prerrogativa de ser universal e ativo. Assim é com a autonomia universitária e liberdade acadêmica. Em respeito a essa premissa, legislação e regulamentos que tratam das condições para exercício da autonomia e das relações com organismos internos e externos devem circunscrever-se neste fundamento. Para tanto, a lógica que preside o princípio e exercício da autonomia e liberdade não se submete a poderes alheios à universidade, particularmente quando restringem ou subordinam seu alcance.

Em vista da formação universitária, ciência e bem comum para os quais a universidade existe, ordenamentos e práticas centralizadoras ou regidas por comando e controle não sintonizam com autonomia e liberdade acadêmica, nem estas se confundem com arbítrios e liberalidades. Liberdades ou interesses individuais não se sobrepõem à autonomia e liberdade institucional. Ao distorcer ou reduzir os princípios da autonomia e liberdade, tais situações afrontam a ética universitária. Nesse âmbito de questões, o papel dos gestores é de liderar, isto é, estar à frente e mostrar o caminho em base aos princípios e propósitos institucionais, assim como aos docentes cabe a tarefa de educar, isto é, despertar e desenvolver o que é latente nos formandos, visando à formação integral.

De outra parte, gestão universitária e exercício da autonomia são de competência da comunidade universitária. Órgãos externos, independentemente da natureza e formas de interação, inclusive mantenedores, têm papel fundamental no desenvolvimento do projeto institucional, como veremos mais à frente. No entanto, a competência para exercê-las é da comunidade acadêmica fundada nos princípios que a regem. Nesse sentido, vale a máxima de que a autonomia universitária não é delegada por mandato ou órgão que lhe empresta

credenciamento; ela é prerrogativa *per si* e acompanha a universidade por força soberana da Constituição que a instituiu.

À vista do exposto e com o intuito de balizar as questões apontadas e indicar correção de rumos em relação à autonomia universitária, alguns fundamentos legais, mais especificamente, devem ser considerados.

Em didático e fundamentado estudo a respeito do princípio constitucional da autonomia universitária, Ferraz afirma que

[...] diferentemente do que ocorre na Administração Pública direta, que somente pode atuar a partir da lei, o ente autônomo, cuja autonomia é definida na Constituição e não subordinado à lei de modo expresso, atua de modo 'autonômico', sendo a 'liberdade' ou 'autonomia', respeitados os limites constitucionais, o princípio norteador e fundamental para seu funcionamento (1999, p. 124).

Com base nessa premissa, a autora conclui com maestria sua abordagem, destacando que

[...] o exercício e a aplicação da autonomia universitária não estão condicionados à lei; o exercício da autonomia universitária não se faz 'na forma da lei'. A norma constitucional que abriga o princípio é de eficácia plena, independendo, portanto, de lei para ser aplicada. [...] Assim, onde a Constituição não limita, e a lei não o faz, porque não pode fazê-lo, a autonomia é plenamente exercitável pela universidade (1999, p. 142).

Outro fundamento importante que está na raiz dos equívocos que vêm sendo cometidos diz respeito à amplitude do Direito aplicado no caso da autonomia. Para elucidar essa questão, Reale chama atenção à tutela e controle do Estado em relação ao exercício da autonomia universitária, em decorrência de práticas do Direito ao extrapolar os limites da autonomia, invadindo o campo da Moral. Referindo-se a essa questão, o autor apresenta a teoria do “mínimo ético” em relação à autonomia. Segundo Reale

A teoria do mínimo ético consiste em dizer que o Direito representa apenas o mínimo de Moral declarado obrigatório para que a sociedade possa sobreviver. Como nem todos podem ou querem realizar de maneira espontânea as obrigações morais, é indispensável armar de força certos preceitos éticos, para que a sociedade não soçobre. [...] o Direito não é algo diverso da Moral, mas é uma parte desta, armada

de garantias específicas (2002, p.42).

Ensina o autor, portanto, que é de âmbito do Direito disciplinar matéria indispesável à organização da vida em sociedade, desde que respeitado o limite imprescindível para tal fim. Atuar para além do mínimo indispesável no caso da autonomia universitária constitui excesso indevido, não cabendo essa matéria, portanto, ao Direito, mas à Moral. Sem dúvida, a autonomia universitária, por ser um princípio que dá sustentação à formação integral de pessoas e, por extensão, o desenvolvimento da sociedade, não se enquadra na necessidade de disciplinamento indispesável à organização da vida em sociedade, sendo, assim, matéria consoante ao mínimo ético defendido pelo autor.

Um terceiro ponto que torna a atual legislação instrumento em conflito com o princípio da autonomia universitária é seu caráter *premonitório*. A legislação brasileira caracteriza-se pela pretensa antecipação e regulação prescritiva de situações futuras, ainda que de natureza subjetiva e histórico-social, como é o caso da universidade. A vocação legiferante do Estado brasileiro inspirada no patrimonialismo que a acompanha e da abundância de normas que disciplinam a administração pública, organizações em geral e universidade, em particular, atropelam os princípios e restringem vigor e protagonismo de que são portadores. Como nos aponta Alves, vem da tradição latina o caráter premonitório que orienta a legislação brasileira. O autor defende que

A lei é um roteiro de princípios para a ação, enquanto a tradição latina (e mais fortemente ibérica) entende a norma legal como um instrumento com a obrigação de ser premonitório, isto é, capaz de antecipar minuciosamente as ocorrências potenciais para a aplicação da lei. A tradição ibérica nos legou essa característica cultural responsável pela excessiva dose de regulamentação, que não raro leva à desvalorização e ao desrespeito da própria lei, já que a vida é tão ampla que nunca há de caber integralmente no que ela específica. (2019, n.p.)

Na contramão do caráter premonitório, a tradição anglo-saxônica destaca a 'principiologia' como fundamento norteador do Direito e da legislação. Tomando por base esse princípio como referência para elaboração e interpretação de normas legais e fatos concretos, Barroso e Barcellos comentam que a interpretação jurídica convencional vem favorecendo distorções e gerando limitações decorrentes de sentido uniformizante no que concerne à aplicação de normas e regras. Nesse sentido os autores afirmam que,

A grande virada na interpretação constitucional se deu a partir da difusão de uma constatação que, além de singela, sequer era original: não é verdadeira a crença

de que as normas jurídicas em geral – e as normas constitucionais em particular – trazem sempre em si um sentido único, objetivo, válido para todas as situações sobre as quais incidem (2003, p. 28).

Em base a essa constatação, os autores concluem que

A nova interpretação constitucional assenta-se no exato oposto de tal proposição: as cláusulas constitucionais, por seu conteúdo aberto, principiológico e extremamente dependente da realidade subjacente não se prestam no sentido único e objetivo que uma certa tradição exegética lhes pretende dar (2003, p. 28).

Isso posto, fica evidente a convergência entre o princípio constitucional da autonomia universitária e realidade histórico-social que identificam a universidade, autorizando interpretações plurívocas e aplicação da norma constitucional em respeito à realidade e valores que demandam visão de ordem qualitativa e diversa.

Convicto do fundamento principiológico universalmente reconhecido, Anísio Teixeira observa que a autonomia universitária está intrinsecamente ligada à concepção mesma da universidade. Para o autor, a causa dos problemas relativos à autonomia não se deve à universidade em si, mas à “instabilidade e insegurança da sociedade”. Segundo afirma Teixeira,

Originariamente, o problema da autonomia das universidades não chegava a se pôr, de vez que a forma de sua constituição, como corporação ou guilda, trazia implícita a ideia de autogoverno em sua própria carta de fundação. Não se encontra, assim, entre as universidades da Europa e do mundo anglo-saxão o 'problema' da autonomia. Esta era sempre algo constitucionalmente adquirido no ato mesmo da criação da universidade e condição de seu funcionamento (1967, p. 55-67).

Não obstante a universidade brasileira ser uma instituição contemporânea, a autonomia continua com dificuldade de dialogar e manter-se fiel aos princípios que lhe deram origem e identidade. O mesmo ocorre com o Estado e sociedade organizada em reconhecer as especificidades da instituição, que transcendem os limites considerados de sua atuação e controle.

Fica evidente, portanto, que o tratamento que vem sendo dado ao princípio constitucional da autonomia universitária, secundado pela legislação e regulamentos dela decorrentes, perdeu em substância e vigor ao longo do tempo. A inobservância de princípios éticos e morais aliada ao caráter premonitório e

patrimonialista que a acompanha levam operadores do Direito, governos, dirigentes e comunidade universitária a cometerem distorções e reducionismos que fragilizam a autonomia e impedem a consecução dos propósitos institucionais da universidade.

### **Autonomia Universitária e Liberdade Acadêmica em Bases Sustentáveis**

Autonomia e liberdade de pensamento e investigação, como já vimos, constituem princípios estruturantes da universidade. Assumidos sem distorções e reducionismos de ordem legal ou administrativa, tais princípios constituem base sustentável porque são de ordem substantiva e instituiente concernentes à existência humana e instituições criadas para esse fim. Entendemos, assim, que base sustentável garante a sobrevivência em relação aos fatores que circunscrevem a universidade e autonomia, assimilando na medida certa as variáveis que dialogam com elas, sem declinar dos fundamentos que lhes dão identidade. Assim concebidos, esse processo não se esgota no curso do exercício nem pode ser suscetível à padronização, pois respeita a natureza da universidade e dos sujeitos que fazem parte dela. Negar essa premissa e derivar para justificativas pautadas em lógicas distintas dessa concepção incorre-se em afrontas à autonomia e liberdade da universidade, tornando ciência e formação mecanismos que distorcem sua finalidade e relevância.

A realidade social é, por natureza, multirreferencial e está em permanente construção. Assim também é a universidade em relação ao meio social onde está inserida, e a autonomia e liberdade como sua expressão maior. Estes princípios identitários são vetores do movimento instituiente, não podendo ficar alienados ou presos a modelos e normas estáticas e instituídas *a priori*. Assim como a sociedade e as instituições que a sustentam, universidade, autonomia e liberdade é construção sempre inconclusa, que demanda persistência e continuidade. Não se terá autonomia e liberdade em grau pleno, ideal ou conclusivo, pois é da natureza do ser humano, da sociedade e, portanto, da universidade e da ciência, incompletude e construção contínua. Os processos que afetam essa dinâmica podem mudar e aperfeiçoar-se sem, no entanto, deixar-se instrumentalizar e atender aos princípios e fins que lhe são precípuos.

Diante desse panorama, bases sustentáveis requerem da legislação aplicável à universidade, gestores e comunidade universitária fundamentarem-se em princípios, ao invés de se limitarem a cumprimento de normas e regulamentos. Autonomia, de outra parte, não é posse da universidade, dirigentes e docentes, ou restrita a normas. A centralidade da autonomia e liberdade assenta-se no direito dos sujeitos – digamos da comunidade universitária – e da própria instituição de organizar-se e orientar seus processos em vista dos fins institucionais. A universidade e cada pessoa, em particular professores e estudantes, são sujeitos da autonomia e liberdade acadêmica, obviamente em clima solidário e corresponsável. Estes são os verdadeiros detentores da autonomia e liberdade.

Como, no entanto, fazer convergir vontades e metas diante da autonomia e

liberdade centradas nos sujeitos, sem prejudicar os fins institucionais? Em oportuna reflexão sobre a universidade ideal, Wolff (1993) aponta para a constituição de uma “comunidade autêntica de estudos” entre professores e estudantes como condição indispensável, embora não suficiente, para alcançar metas comuns em relação à aprendizagem. Para além da comunidade de estudos, o autor acrescenta que “as obrigações recíprocas que prendem os membros da comunidade uns aos outros podem vir a existir somente através de um contrato social, seja explícito, seja implícito” (1993, p. 173).

Tal como o ser humano é finalidade em si mesmo, assim é a autonomia no âmbito da universidade. Projetos e compromissos pessoais e institucionais postos em comum por meio de contratos ou acordos criam as condições para fazer da universidade ambiente sustentável de aprendizagem. Não se trata, como explica Comparato, de contratos de troca em condições de “igualdade absoluta”, de ordem mercantil ou prestação de serviços, mas “de igualdade proporcional, que leva em conta diferenças de situação ou qualidade entre as pessoas” (2006, p. 569). Sem essa compreensão não se fará formação universitária com perspectiva sustentável. Essa é a base para o exercício da autonomia e liberdade acadêmica. Dela derivam as demais condições formais e instrumentais para a condução dos processos.

A construção desse arcabouço requer esforço, competência, vontade política e senso de pertencimento. Assim entendidas, universidade, autonomia e liberdade cumprem sua finalidade sem aquiescer a comandos externos ou reduzir-se a pressões e demandas circunstanciais, destituídos de conteúdo substantivo. Para tanto, é imprescindível que o projeto institucional da universidade esteja centrado em princípios e seja expressão deles, apesar das situações descontínuas ou adversas que caracterizam a realidade social. Projeto institucional assim concebido torna-se expressão sustentável que propicia à universidade exercer autonomia em coerência com sua identidade e compromissos. Qualquer jogo de adaptação ou ajuste a forças e demandas que não coloque em primeiro plano esses fundamentos, compromete a universidade e seus propósitos.

Mais especificamente, e sob esse prisma, as funções de ensino, pesquisa e extensão desenvolvidas de forma indissociável, interdisciplinar e corresponsável constituem o campo do exercício da autonomia e liberdade dos sujeitos da formação. Para tanto, repassar conteúdos, fazer pesquisas e prestar serviços como se fossem tarefas mecânicas ou de troca, constitui forma de agir que passa longe do escopo da universidade e da autonomia. Formação universitária – finalidade primordial da universidade – dá ênfase a ações intencionais mútuas, integradas e interdisciplinares por parte dos sujeitos, e à vida intelectual, ética e moral construída em bases livres e autônomas.

O espaço e escopo de maior relevância ao alcance da comunidade acadêmica diz respeito à atividade finalística. O exercício da autonomia centrado nesse fundamento tem repercussão ampla ao promover mudanças que impactam cada sujeito e a sociedade como um todo. Não obstante ser voz corrente no meio

universitário, sobretudo na esfera pública, que o maior desafio por autonomia é de ordem administrativo-financeira, particularmente no que concerne à gestão, a superação desse entrave, por si, não acarreta autonomia sustentável. Focados nessa questão, Estado, gestores e comunidade universitária vêm se perdendo em emaranhados mecanismos técnico-burocráticos ditados pela administração pública ou privada, deixando para segundo plano a autonomia didático-científica, razão primeira da autonomia.

Uma das consequências, amplamente conhecida, da falta de percepção em relação à autonomia e atividade finalística da universidade, vem impactando o atual modelo de graduação centrado na formação profissional, reconhecidamente ultrapassado. A cultura prevalente na sociedade, de uma parte, e a organização dos cursos de graduação, de outra, estão na contramão da formação universitária que se faz necessária, cujo fundamento deve ser a investigação e o desenvolvimento intelectual e moral. Basta atentar para o número de cursos que ultrapassa de trezentas diferentes terminalidades, apresentando-se, a maioria deles, desprovidos ou mal providos das ciências básicas, condição primeira para a formação profissional. Outra consequência é a evasão e dissonância crescente entre o perfil dos egressos da universidade frente ao mundo do trabalho e empregabilidade.

Não há como negar que a universidade brasileira e, mais especificamente, o exercício da autonomia e liberdade acadêmica, por razões várias, vêm tomando rumos comprometedores por falta de bases sustentáveis que as orientem. Mais que isso. As verdadeiras causas não fazem parte da pauta de encaminhamentos e do futuro da universidade.

### **Em Síntese**

Os fundamentos apresentados nesta reflexão sugerem alguns pontos de chegada e de impulsos para assentar a autonomia universitária em novas bases.

1. Autonomia universitária é um princípio que emana do poder soberano da Constituição e da tradição que instituiu a universidade ao definir seu conteúdo e amplitude. Autonomia não se sustenta em leis ou regulamentos restritivos, nem se exerce de forma solo, pois assenta-se na formação integral do ser humano por meio da ciência. Exercer autonomia universitária requer que se orquestre, de forma subsidiária e corresponsável, decisões e ações em convergência com a natureza e fins que regem a universidade. Afastar-se dessa premissa banaliza a universidade e fragiliza a formação universitária.

2. Universidade é mais que uma organização. É, acima de tudo, instituição especializada da sociedade, cujos fundamentos e identidade são intrínsecos à formação humana, científica e social em grau e níveis avançados. Ciência, investigação, conhecimento e formação são indissociáveis entre si e da natureza e propósitos da universidade.

Indissociável é também o exercício da autonomia e liberdade – essência e condição para a formação intelectual e moral. É intrínseco à universidade ser instituição voltada para fins públicos em vista da condição de instituição comprometida com o bem comum e construção da cidadania. Tomar os modelos organizacionais vigentes, sejam eles públicos ou privados, como referência para a universidade, é destituí-la da identidade para a qual foi criada.

3. Autonomia universitária e liberdade acadêmica tem fundamento na ética universitária, que é incompatível com práticas arbitrárias, isoladas e em desacordo com os fins e propósitos da universidade. O projeto institucional constitui referência que inspira e impulsiona compromissos e ações da comunidade universitária.

4. Estado, sociedade e mantenedores da universidade, *a priori*, não exercem controle sobre a universidade. Estruturas, recursos financeiros, tecnológicos e administrativos indispensáveis ao exercício da autonomia são responsabilidade conjunta entre os entes envolvidos em vista dos fins precípuos. A estes incumbe reconhecer os princípios da autonomia universitária e liberdade acadêmica e zelar por sua efetividade.

5. Autonomia universitária não se constrói com olhares e práticas de ordem organizacional, mecânica ou utilitária. Somente concepções e práticas focadas na racionalidade substantiva garantem efetividade e relevância científica e social à universidade diante da sociedade. A busca por resultados destituída de princípios e processos sustentáveis é incompatível com autonomia, liberdade acadêmica e formação universitária.

6. O exercício da autonomia universitária mantém estreita relação com a sociedade em vista da função pública da universidade. Para a consecução dos objetivos e metas consoante o projeto institucional é indispensável celebração de acordos, pactos, prestação de contas e transparência entre as partes envolvidas.

7. Autonomia universitária e liberdade acadêmica é uma construção e busca persistente e contínua. Prover condições que conduzam estudantes, professores, servidores e sociedade à compreensão da função da universidade como ambiente de aprendizagem e formação científica, humana e social requer cultura de comunidade e pertencimento.

8. Não há cultura de universidade e vida acadêmica ativa sem investigação, debates e reflexões em clima de pluralidade, autonomia e democracia. Formação universitária e desenvolvimento intelectual, ético

e moral constitui fundamento intrínseco à universidade. Formadores e formandos interagindo em comunidades de estudos criam ambientes e situações sustentáveis de aprendizagem efetiva e formação fundamentada na autonomia e liberdade.

Diante dos fundamentos e proposições apresentadas resta reconhecermos a autonomia universitária e liberdade acadêmica como princípios e práticas intrínsecas e estruturantes da universidade e da formação universitária. Revitalizar a universidade em vista desses fundamentos requer incondicional coesão e atenta coerência em relação à interpretação dos princípios que regem a universidade e a realidade social como condição para exercício da autonomia em bases sustentáveis e inovadoras.

## Referências

- ALVES, Hélio Mattos. A evolução do conceito de autonomia universitária. Rio de Janeiro: **Revista Princípios**. E-ISSN: 2675-6609. [revistaprincipios.com.br](http://revistaprincipios.com.br). Acesso em 1º de outubro de 2019.
- BARROSO, Luís Roberto e BARCELOS, Ana Paula de. O começo da História. A nova interpretação e o papel dos princípios no Direito brasileiro. In: **Revista da EMERJ**. Rio de Janeiro, ISSN: 2236-8957, v. 6, n° 23, 2003.
- BOUTINET, Jean Pierre. **Antropologia do projeto**. 5<sup>a</sup> ed. Porto Alegre: Artmed, ISBN: 85-7307-807-3, 2002, 318 p.
- COMPARATO, Fábio Konder. **Ética**: direito, moral e religião no mundo moderno. São Paulo: Companhia das Letras, ISBN: 85-359-0823-4, 2006, 716p.
- FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. A Autonomia Universitária na Constituição de 05.10.1988. In: **Revista do Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, ISSN: 0034-8007, v. 215, p. 117-142, jan./mar, 1999.
- FREITAG, Michel. **Le naufrage de l'université**. Paris: La Découverte, 1995, 229 p.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: FGV, 1981, 209 p.
- HUMBOLDT, Wilhelm Von. **Sobre a organização interna e externa das instituições científicas superiores em Berlim**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1997.
- LE GOFF, Jacques. **Os intelectuais na Idade Média**. São Paulo: Brasiliense, 2011.
- PAZETO, Antonio E. **Universidade brasileira e Udesc**: projeto, autonomia e gestão. Florianópolis: Editora Udesc, ISBN 978-65-9904-744-2, 2020, 190 p.
- PEREIRA AGUIAR, Elisabete Monteiro de. A universidade da modernidade nos tempos atuais. In: **Avaliação**: revista de avaliação da educação superior.

- Campinas-SP, ISSN: 1414-4077, v. 14, n. 1, p. 29-52, mar. 2009.
- PEREIRA, William Cesar Castilho. Movimento institucionalista: principais abordagens. In: **Estudos e Pesquisas em Psicologia**. Rio de Janeiro, UERJ, ISSN: 1676-3041, v. 7, n. 1, p. 10-19, abr. 2007.
- REALE, Miguel. **Lições preliminares do Direito**. 26<sup>a</sup> ed., São Paulo, Saraiva, ISBN: 9788502041264, 2002.
- TEIXEIRA, Anísio. Aspectos da reconstrução da universidade latino-americana. In: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. MEC/INEP, Rio de Janeiro, ISSN: 0034-7183, v. 47, n. 105, p. 55-67, jan./mar. 1967.
- WOLFF, Robert Paul. **O Ideal da Universidade**. Tradução de Sonia Veasey Rodrigues e Maria Cecília Pires Barbosa Lima. São Paulo: UNESP, ISBN 85-7139-036-3, 1993, 201 p.

## Autonomia Universitária: A Experiência Paulista

*Nina Beatriz Stocco Ranieri e Guilherme Ary Plonski*

### INTRODUÇÃO

São contemporâneas as disposições legais que estabelecem a autonomia das universidades estaduais paulistas nos planos financeiro e administrativo, em 1989, e a autonomia da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), em 1991. Cabe ressaltar a similaridade, naquele período, entre dimensões relevantes dos contextos político e econômico dos dois Estados. No plano político, o Brasil acabava de dar um passo marcante na redemocratização, pela promulgação de uma nova Constituição, que é seguida por dispositivos análogos no nível estadual. A Constituição Federal passa a estabelecer, pelo Artigo 207, a “autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial [...]” das universidades.

No domínio econômico, imperava tanto em São Paulo como em Santa Catarina um conflito entranhado no âmbito orçamentário entre as instituições acadêmicas estaduais e o Governo respectivo. Sua expressão pública era uma sucessão de greves ruidosas, alimentadas pela nítida corrosão dos salários, decorrente de surtos inflacionários que o rosário de planos econômicos não conseguia domar. A situação se tornara vexatória, como descreve o professor Carlos Vogt, que foi reitor da Unicamp, no caso de São Paulo: “A imagem que melhor definia as ações dos reitores, naqueles idos, era a de peregrinação sistemática pelos gabinetes e pelas secretarias de governo com o chapéu na mão. Algumas vezes com sucesso, outras, nem tanto e, outras tantas, com total fracasso” (2018, p. 8).

A autonomia concedida deve-se, em medida expressiva, à percepção de governantes e dirigentes universitários de que era preciso encontrar um novo modelo, capaz de superar a situação de subalternidade descrita. Depoimentos de agentes daqueles tempos são enfáticos. O professor Rogério Braz da Silva, então reitor da UDESC, assim responde à questão sobre o desfecho do processo de obtenção da autonomia:

Pesado. Somente ocorreu após cerca de 70 dias de greve de professores e funcionários da UDESC, entre julho e setembro de 1991. Nada mais angustiante para um gestor do que ter que administrar uma universidade parada, justamente por ter sido o grande incentivador da greve. Concluí que, sem a greve, o governo ficaria

E-mail: plonski2@usp.br

<sup>1</sup>São elas a Universidade de São Paulo (USP), a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e a Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp). Para benefício dos leitores e leitoras mais jovens, cabe lembrar que a inflação em 1989, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), foi de quase dois mil porcento!

insensível às causas da UDESC. Foi uma luta diária para convencer a classe política de que a universidade era um ente jurídico diferente das demais estruturas do Estado. (SILVA, 2015, p.26)

A situação no Estado de São Paulo não era mais amena. Na descrição da conjuntura da época: “Naquele momento, as universidades estavam pontilhadas de greves. A insatisfação era principalmente com salários, corroídos pelos altos índices inflacionários e defasados frente aos das federais” (ALVES, 2019, s/p). Esse movimento tem efeito transformador duradouro. Como lembra o professor Frederico Mazzucchelli, então secretário estadual de Economia e Planejamento: “O governador sentiu que as pressões por verbas e reajustes seriam recorrentes. Ele não tinha intimidade com o ambiente acadêmico, mas, baseado no bom senso, teve a ideia de reservar um percentual da arrecadação e deixar para os reitores os bônus e os ônus de administrar esses recursos” (Apud MARQUES (a), 2019, p.7).

O presente capítulo percorre a trajetória da autonomia financeira e administrativa das universidades estaduais paulistas. Gerada, como apontado, por circunstâncias constringedoras, essa medida é hoje reconhecida como essencial para o notável avanço dessas instituições na realização de sua missão acadêmica no relativamente curto espaço de pouco mais de três décadas. O relato se desdobra em quatro segmentos: autonomia universitária - conceito e definição; modelo paulista de autonomia universitária; efeitos no desempenho das universidades estaduais; e, resiliência e riscos do modelo paulista de autonomia universitária.

#### **Autonomia Universitária: Conceito e Definição**

O conceito de autonomia universitária é dinâmico. Varia no tempo e no espaço, conforme circunstâncias históricas, políticas, jurídicas, está sempre em movimento e nunca será ideal. A autonomia das universidades medievais de Paris ou Bolonha não é a mesma da Universidade de Berlim no século XIX ou das universidades brasileiras durante a Assembleia Constituinte de 1987, por exemplo. Postulado fundado na significação social do trabalho acadêmico e em sua natureza autônoma, compreende prerrogativas de autogoverno atribuídas às universidades, nas áreas didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, para que melhor desempenhem atividades de ensino, pesquisa e extensão de serviços à comunidade.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 consagrou a proteção da autonomia universitária como bem jurídico, protegido pela norma do Artigo 207:

As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

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

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

No Artigo 207, o sentido da autonomia universitária exprime o conceito geral de autonomia no direito público: poder derivado funcional, limitado pelo ordenamento que lhe deu causa. Poder derivado, porque a autonomia só existe e se legitima em razão do ordenamento que consente em sua existência; funcional, porque é um instrumento de natureza pública, destinado a operacionalizar o cometimento de tarefas públicas; limitado, porque não implica soberania ou independência.

A jurisprudência das Cortes Superiores é pacífica a esse respeito. No Supremo Tribunal Federal, por exemplo, restou assentado que: “Nos termos da jurisprudência deste Tribunal, o princípio da autonomia universitária não significa soberania das universidades, devendo estas se submeter às leis e demais atos normativos” (Recurso Extraordinário no. 561.398, Agravo Regimental. Relator Ministro Joaquim Barbosa, j. 23-6-2009, 2<sup>a</sup> T, DJE de 7-8-2009).

Quanto ao conteúdo, o conceito, tal como posto pela Constituição, designa a possibilidade de direção própria, traduzida na capacidade de estabelecer normas internas e de escolher dirigentes, e revela o caráter instrumental desse poder, destinado a operacionalizar o cometimento ideal de tarefas públicas. A liberdade de ensino e pesquisa consiste em autonomia substancial, vinculada à essência da universidade; a liberdade administrativa e de gestão patrimonial, por sua vez, configura autonomia instrumental, da primeira derivada e a ela subordinada, mas essencial à sobrevivência daquela.

Para o Direito, a autonomia é o efeito de uma limitação que a lei impõe a si mesma. Significa regular, com normas próprias, situações intencionalmente não alcançadas pela lei, tendo em vista garantir e proteger certos interesses. O Estado, ao conceder autonomia a um ente, o faz por autolimitação; por consequência, reconhece e adota, em seu sistema jurídico, o direito próprio produzido pelo ente autônomo, declarando-o tão obrigatório quanto suas próprias leis.

No Brasil, detêm autonomia político-administrativa a União, os Estados, Municípios e Distrito Federal, conforme dispõe o Artigo 18 da Constituição. Além das universidades, a Constituição ainda garante autonomia aos partidos políticos (Art. 16, §1º), ao Poder Judiciário (Art. 99), ao Ministério Público (Art. 127, §2º), às Defensorias Públicas Estaduais (Art. 134, §2º), aos órgãos e entidades da administração direta e indireta (Art. 37, §8º), às entidades desportivas e associações (Art. 217, I) e às instituições de pesquisa científica e tecnológica (Art. 207, §2º). A autonomia dos sistemas de ensino, em regime de colaboração recíproca (Constituição Federal, Artigos 211 e 214), é consequência da organização político-administrativa da Federação.

Todas essas instituições, criadas para desempenhar funções sociais específicas de interesse público, têm constitucionalmente asseguradas diferentes esferas e graus de autonomia, inclusive com possibilidade de ampliação mediante contrato (como os órgãos e entidades da administração direta e indireta). Em nenhum dos casos, preocupou-se o legislador constitucional em definir a autonomia, ou remeter a sua definição à lei, o que significa dizer que o seu

conteúdo e limites devem ser individualmente extraídos do próprio texto constitucional. Ainda que a lei elenque as prerrogativas da autonomia – como ocorre em relação à autonomia universitária na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394/1996) – o faz a título exemplificativo, não exaustivo.

Como se pode notar, não é raro nem excepcional a Constituição ou a lei ordinária atribuírem prerrogativas de autonormação a entes jurídicos, tendo em vista potencializar sua atuação. Entre esses, na área educacional, universidades, sistemas e instituições de ensino foram fortemente valorizados pelo legislador constitucional e pelo legislador ordinário, para bem desempenharem suas funções.

A constitucionalização da autonomia universitária conferiu maior segurança e estabilidade às atividades universitárias, em relação à legislação anterior, posto que apenas mediante emenda constitucional poderá ser alterada a garantia. A norma do Artigo 207 é de aplicação imediata e eficácia plena; desde sua edição vinculou a ação do Judiciário e a dos poderes legislativos da União e dos Estados, bem como a atuação dos Conselhos de Educação.

No plano da legislação ordinária, a LDB prevê a liberdade de organização dos sistemas de ensino, sob a coordenação da União (Art. 8º), e a concessão, pelos sistemas de ensino, de progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira para as unidades públicas de educação básica (Art. 15), assim como às instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, mediante avaliação (Art. 54, §2º, c/c Art. 46, §1º), como ocorre em relação aos centros universitários.

Destacam-se nesse conjunto as universidades públicas, devido às possibilidades de fracionamento e flexibilização do regime jurídico da Administração Pública que derivam da autonomia que lhes foi assegurada pelo Artigo 207 da Constituição. Tal circunstância lhes confere uma posição singular no corpo da Administração Indireta, confirmada pela LDB, em seu Art. 54: “As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.”

É o que também se confirma em face das disposições dos Artigos 53 e 54, da LDB, relativamente aos elencos exemplificativos das prerrogativas de autonomia das universidades. Para as universidades públicas, porém, o regime jurídico administrativo, de direito público, que lhe garante prerrogativas e privilégios (como a liberdade de selecionar e dispensar servidores, de fixar vencimentos, celebrar contratos etc.), é o mesmo que lhe impõe restrições, além de sujeitá-las a mecanismos formais de controle interno e externo.

De outra parte, ainda que a LDB se renda, formalmente, à evidência de ser a universidade pública um ente diferenciado no corpo da Administração Pública, não controla as variáveis (ou pelo menos as mais importantes) que interferem na garantia, de fato, de sua atuação autônoma. É dizer, 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.

O que passa despercebido nesta situação é que sem autonomia financeira, a prestação de contas à sociedade e a possibilidade de se vir a cobrar os dirigentes universitários pela condução das atividades da universidade se diluem pelos caminhos da burocracia e da centralização, favorecendo a irresponsabilidade institucional, independente dos controles a que seja submetida, porque não respondem inteiramente pelos resultados alcançados; é dizer, não há '*accountability*'.

Em matéria de autonomia universitária, a LDB se debate nesses paradoxos: reafirma constantemente a posição peculiar da universidade pública no corpo da administração indireta, mas revela certa ausência de compromisso para 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 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.

Essas contradições tanto mais se evidenciam quando contrastadas ao próprio conceito jurídico de autonomia, que se fundamenta na ideia de direção própria do que é próprio, elaborada com fundamento nas raízes etimológicas do vocábulo (*auto* = próprio + *nomia* = lei, regra).

A Constituição Federal, ao entronizar no sistema jurídico nacional o postulado da autonomia universitária, fixou não só a especificidade da instituição como também o caráter peculiar de suas relações com o Estado. A norma constitucional, contudo, não tem existência fora da realidade. Todos os direitos dependem de atuações estatais, meios institucionais, condições fáticas e jurídicas para se realizarem. Estas são as condições que garantem a eficácia social da norma, a possibilidade de ela ser aplicada e observada.

#### **Modelo Paulista de Autonomia Universitária**

É da natureza das inovações resultarem da confluência de fatores distintos, alguns remontando a inovações passadas. Esse é o caso do modelo paulista de

<sup>2</sup>Nota dos autores: A liberdade acadêmica tratada na referida Enciclopédia se refere “basicamente, à liberdade de ensino, de expressão e de investigação face a limitações de natureza religiosa, política ou ideológica e diz respeito aos docentes.”

<sup>3</sup>No momento da conclusão deste texto (abril de 2023), integram o Cruesp, além dos três reitores, os titulares das pastas da Educação e da Ciência, Tecnologia e Inovação.

<sup>4</sup>A Fapesp, criada em 1962, é sustentada em um fundo patrimonial formado pelo Governo do Estado de São Paulo e na vinculação de 0,5% da receita tributária do Estado para financiar a pesquisa. Essa participação é elevada para 1% pela nova Constituição Estadual, também de 1989, que incorpora o investimento em desenvolvimento tecnológico às atribuições da Fundação.

autonomia universitária, que se dá sobretudo nos planos financeiro e administrativo. Destacam-se brevemente quatro fatores: institucional, econômico-financeiro, corporativo e referencial. Subjaz um quinto fator, o relacional, que será apenas exemplificado, em que pese a sua importância.

O primeiro fator, de caráter institucional, é o avanço do processo de redemocratização do Brasil, após o lúgubre período autoritário 1964-1985, que tantos danos causou ao espaço universitário em geral e à USP em particular. Como é de conhecimento geral, os congressistas eleitos em 1986 formaram a Assembleia Constituinte que elaborou a Constituição Federal de 1988, a qual recebeu o apelido de 'Constituição Cidadã'. O feitio inovador da autonomia das universidades, tratada extensivamente na seção anterior, é realçado pelo professor Simon Schwartzman: "A nova Constituição brasileira consagrou, pela primeira vez, o princípio da autonomia universitária plena" (1988, s/p). E é reforçado pela constatação da saudosa professora Eunice Durham de que "Mesmo na *The Encyclopedia of Higher Education* (Clark, B.R. e Neave, G.R, ed. 1992), uma das mais completas e competentes obras sobre ensino superior, não encontramos nenhum capítulo sobre autonomia, mas há um, excelente, sobre *Academic Freedom [...]*" (2005, p.7).

O segundo fator, de caráter econômico-financeiro, é a consolidação dos anos 1980 como 'a década perdida' na América Latina, período marcado por crises generalizadas devidas à combinação fatídica de dívidas externas impagáveis, déficits fiscais expressivos, e volatilidade inflacionária e cambial. No Brasil, após sucessivos planos governamentais fracassados, apenas na década seguinte se conseguiria estabilizar o ambiente econômico-financeiro pelo Plano Real. Conforme mencionado na introdução, a grave perda de poder aquisitivo ocorrida nos primeiros anos da redemocratização, que atingia também os docentes universitários, gerava uma deterioração crescente nas relações entre as universidades públicas e o seu financiador principal, o governo.

O terceiro fator, de caráter corporativo, é a emissão do Decreto 24.951/86, que cria o Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas (Cruesp), junto ao Gabinete do Governador. Constituído pelos reitores da USP, Unicamp e Unesp, e pelos secretários da Educação e do Governo, seus objetivos incluem propor possíveis formas de ação conjunta e assessorar o Governador em assuntos de ensino superior. Um dos papéis do Cruesp é o de organizar a distribuição entre as três universidades dos recursos definidos pelo novo modelo de autonomia financeira e administrativa.

O quarto fator, de caráter referencial, é a experiência exitosa do modelo de financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). Como aponta o professor Carlos Vogt,

A Fapesp nasceu de um movimento em favor da inteligência, da produção científica e cultural que permeou a Assembleia Constituinte de 1947. Isso criou um paradigma que diferenciou o estado e foi uma

referência importante para que se estabelecesse o movimento no sentido da criação da autonomia financeira das universidades. (Apud MARQUES (a), 2019, p.8)

Menciona-se, finalmente, um quinto fator de caráter relacional. Ele subjaz a alguns dos fatores já enumerados. Por exemplo, o professor José Goldemberg menciona uma condição aparentemente secundária, mas que resulta essencial para a eficácia do primeiro fator, o mencionado Artigo 207 da Constituição Federal. Ele lembra que “o final do artigo informava que a autonomia seria implantada 'na forma da lei'. Isso remetia à discussão para a legislação comum e adiava sua implantação, o que aconteceu, aliás, com muitos outros artigos da Constituição” (GOLDEMBERG, Apud MARQUES, 2019, p.7). O então reitor da USP aproveitou a proximidade com o senador Mário Covas, sub-relator da Constituinte, com quem trabalhara na gestão do governador Franco Montoro, para convencê-lo da importância de remover esse trecho. “Da forma como foi aprovado, não era mais necessário regulamentá-lo” (MARQUES (a), 2019, p.7).

Outra incidência do fator relacional está evidente no próprio decreto da autonomia financeira: dois dos cinco secretários que o subscrevem são docentes da Unicamp. Eles se envolvem diretamente na elaboração da proposta e nas negociações com as duas partes – Governo do Estado e Reitores.

Os fatores convergem para o modelo de autonomia financeira e administrativa das universidades paulistas. O fator institucional estabelece um fundamento legal robusto, pelo Artigo 207 da Constituição Federal, enquanto o fator econômico-financeiro cria uma pressão intensa por mudança no modelo de financiamento, visibilizada nos movimentos reivindicatórios estridentes da comunidade acadêmica, inclusive dos seus dirigentes. O fator corporativo cria um espaço formal de articulação, pelo então novel Cruesp, enquanto o fator referencial ilumina uma solução potencial inspiradora, avalizada pelo quarto de século de operação exitosa da Fapesp.

A resultante dessa confluência de fatores é o assim chamado Modelo de Autonomia Financeira e Administrativa (MAFA), consubstanciado no Decreto 29.598/89 do Governo do Estado de São Paulo, que “dispõe sobre a autonomia universitária.” Conceitualmente, o modelo é simples: ele vincula parte da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e a transfere às três universidades estaduais (USP, Unicamp e Unesp). Conforme estabelecido no seu Artigo 2º:

**Art. 2º** A execução dos orçamentos das Universidades Estaduais Paulistas no exercício de 1989 obedecerá aos valores fixados no orçamento geral do Estado, do corrente ano, e as demais normas e decretos orçamentários, devendo as liberações mensais de recursos do Tesouro a essas entidades respeitar o percentual global de 8,4%, da arrecadação do ICMS - quota parte do Estado no mês de

referência.

Essa fração foi elevada para 9% em 1992 e reajustada para 9,57% em 1995, assim permanecendo até o presente.

A dissecação da dimensão administrativa do modelo, feita pelo professor Helio Nogueira da Cruz, mostra a sua singeleza, pois tem apenas dois componentes, a saber:

- (i) A transferência às três universidades estaduais paulistas da responsabilidade pela formulação e execução das políticas de pessoal, de custeio e de investimento; e (ii) A transferência ao Cruesp da responsabilidade de definir a distribuição dos recursos fixados de forma global entre as três universidades e estabelecer políticas gerais, cuja vertente mais sensível é a política salarial. (CRUZ, 2022, p.219)

Se o modelo é descomplicado conceitualmente, é trabalhosa a sua implementação, uma vez que requer a aculturação das universidades ao novo regime. Fruto da sua longa experiência de gestor responsável pela administração e pelas finanças da USP, ressalta o professor Cruz:

o rico processo de aprendizagem para ajustar as contas da Universidade às disponibilidades estabelecidas. [...] Evidentemente, pressões de toda ordem foram colocadas para serem equacionadas pelo 'Modelo' e resultaram em um diálogo muito profundo interna e externamente entre os vários agentes participantes do debate, que inclui alunos, professores, servidores técnico-administrativos, políticos, imprensa e outras pessoas e organismos que lidam com as atividades estratégicas das Universidades. (CRUZ, 2022, p.220)

#### **Efeitos no desempenho das Universidades Estaduais**

A comemoração dos 30 anos do Decreto Estadual 29.598/89, em 2019, enseja um conjunto de comemorações, materializadas em livros, artigos acadêmicos, matérias jornalísticas, documentários e seminários. Exemplo destes é o evento “Autonomia de Gestão Financeira – 30 anos”, promovido pelo Cruesp no dia 15 de agosto de 2019, no campus da USP na Cidade Universitária, que relembrava o momento histórico e debate o então atual cenário da autonomia de gestão financeira e acadêmica das três instituições. O caráter solene foi dado pela reunião extraordinária conjunta dos conselhos universitários das três universidades estaduais, que naquela ocasião se congregam unificadamente pela primeira vez.

O tom predominante das celebrações é de júbilo, justificado pela permanência por três décadas de uma medida vista como marcadamente positiva.

<sup>5</sup>Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1989/decreto-29598-02.02.1989.html>>

Essa durabilidade destoa da duração tipicamente efêmera de políticas na história da administração pública nacional, mesmo as que são reconhecidamente acertadas. Contudo, o contentamento é temperado por preocupações quanto ao seu futuro em vista da presença de nuvens escuras, que prenunciam intempéries capazes de afetar as próprias bases do modelo.

O natural regozijo se deve, primordialmente, aos efeitos visíveis da autonomia financeira e administrativa, como indicado no anúncio do evento comemorativo pelo Cruesp:

Uma das consequências diretas da adoção desse modelo foi o crescimento da produção científica das instituições de ensino superior de São Paulo. Atualmente, um terço da ciência feita nas cerca de 200 universidades brasileiras é produto do trabalho de USP, Unicamp e Unesp. Segundo rankings internacionais, as três estão entre as melhores instituições da América Latina. Mesmo tendo menos professores e funcionários que em 1989, essas universidades têm hoje um corpo docente mais qualificado, produzem mais pesquisa e formam mais pessoas.

Ilustra-se essa declaração com algumas das medidas indicativas do expressivo crescimento da produtividade acadêmica no período 1989-2017: mais do que dobra o número de títulos de graduação outorgados; o número de publicações na *Web of Science* é dezesseis vezes maior; e o número de títulos de pós-graduação se multiplica por sete no doutorado e quatro no mestrado. Isso é conseguido com uma receita do Tesouro que, em termos deflacionados, aumenta 50%.

O acréscimo das transferências do Governo do Estado é utilizado também para ampliar a presença geográfica do ensino superior no Estado de São Paulo. Ela se materializa quer pela abertura de novos *campi*, como Limeira (Unicamp), Zona Leste da capital (USP) e unidades experimentais da Unesp em diversos municípios, como pela incorporação de instituições de ensino superior públicas que antes eram isoladas, como a Escola de Engenharia de Lorena (pela USP).

Extenso levantamento da evolução desses e de outros contributos das três universidades à sociedade no período posterior ao Decreto é exposto na coletânea “Autonomia Universitária em São Paulo – 30 anos”, divulgada pela Fapesp.

Tais avanços não seriam possíveis sem uma profunda alteração da cultura e das práticas de governança universitária, que passam a ser pautadas pela responsabilidade. No dizer do professor Jacques Marcovitch, estudioso das métricas do ensino superior, além de ter sido reitor da USP, a autonomia “aumentou a responsabilidade dos dirigentes sobre a construção do futuro das universidades, pois não havia como responsabilizar terceiros pelas dificuldades e desafios que as instituições iam enfrentar” (Apud MARQUES (b), 2019, p.14).

<sup>6</sup>Disponível em: <http://www.idea.unicamp.br/autonomia-universitaria/apresentacao> (acesso em 30.04.2023).

<sup>7</sup>A íntegra do documento está disponível em: <[https://revistapesquisa.fapesp.br/wp-content/uploads/2019/10/AutonomiaUniv30anos\\_2019-NOVO.pdf](https://revistapesquisa.fapesp.br/wp-content/uploads/2019/10/AutonomiaUniv30anos_2019-NOVO.pdf)>.

Em termos práticos, isso leva as universidades a cuidar com rigor das funções de planejamento e controle, tarefa que é essencial em organizações desse porte, mas que não é trivial em instituições de cunho acadêmico diversificadas em termos de áreas (de Administração a Zootecnia), cada qual com uma subcultura própria fortemente enraizada. Demanda-se da administração superior muita delicadeza requerida para que seja bem-sucedido o esforço de criação de um ambiente institucional que enseje a convivência entre grupos epistêmicos tão distintos. A conhecida frase “No Universo da Cultura o centro está em toda parte” salienta o equilíbrio instável da configuração de universidades de grande porte e abrangentes, mormente quando originadas por incorporação de escolas tradicionais. Uma singularidade da expressão do professor Miguel Reale, reitor da USP na década de 1950, além de jurista e filósofo, é o fato de esta estar inscrita na base circular da torre que marca a Praça do Relógio do Campus da Capital da USP. Trata-se, pois, de uma 'cláusula pétreia' também no sentido literal.

Em contrapartida, fala alto a necessidade imprescindível de lidar com a realidade de recursos do Tesouro limitados, associada às incertezas decorrentes dos solavancos da economia. Ela gera movimentos internos de busca de patamares de harmonização mínima, que equilibrem a desejável autonomia na gestão de cada unidade acadêmica com as demandas decorrentes da responsabilidade da Administração Central pelo desempenho do conjunto. Tais movimentos frequentemente tocam em dimensões institucionais cognitivas e subjetivas profundas, exigindo transformações importantes das subculturas acadêmicas. Reportando novamente ao relato da experiência do professor Marcovitch, “as diferentes áreas do conhecimento, que davam pesos distintos para as atividades de ensino, pesquisa e extensão, acabaram construindo valores comuns integrando essas três dimensões” (Apud MARQUES (b), 2019, p.15).

#### **Resiliência e riscos do modelo paulista de autonomia universitária**

A jornada das universidades estaduais paulistas a partir de 1989 apresenta extensões desimpedidas, que permitem percurso seguro, e trechos problemáticos, alguns pontuais e outros de natureza estrutural.

O turbulento contexto econômico nacional, retratado de forma sintética na introdução ao presente texto, torna o estágio inicial da vida sob autonomia financeira uma sucessão de sobressaltos. Atrasos no repasse dos recursos pelo Tesouro do Estado exigem a busca de empréstimos-ponte em instituições bancárias estaduais para assegurar o pagamento regular da folha salarial, com comprometimento das próprias pessoas físicas dos gestores. Um conjunto de medidas internas de gestão tem que ser rapidamente formulado e adotado, inclusive para evitar que a natural ansiedade decorrente da galopante perda de valor da moeda leve os gestores das unidades acadêmicas a práticas orçamentárias 'curtoprazistas'.

A domação da inflação pelo Plano Real de 1994, o aumento da fração do ICMS de 8,4% até chegar a 9,57% em 1995, e a evolução nas práticas de gestão

aliviam a crise inicial. O crescimento sustentado da economia paulista tem reflexo direto na evolução positiva do ICMS arrecadado, que praticamente dobra no período 1989 a 2014, em valores constantes. A combinação desses fatores permite às universidades estaduais paulistas avançarem consideravelmente as suas atividades finalísticas em termos quantitativos e qualitativos, conforme ilustrado na seção anterior.

A experiência das dificuldades do estágio inicial leva as universidades a aproveitar o aporte maior de recursos, associado ao cuidado com os gastos, para também criar fundos de reserva substanciosos. Estes se destinam a enfrentar eventuais períodos de retração da economia, assim evitando ter que novamente recorrer a empréstimos bancários, onerosos financeiramente e desgastantes para a imagem da universidade.

A queda de quase um quinto na arrecadação do ICMS no curto espaço de dois anos, entre 2014 e 2016, pega as universidades no contrapé. As reservas gradualmente acumuladas haviam sido comprometidas por uma combinação de investimentos elevados e aumento significativo nos dispêndios recorrentes. A evidência mais nítida do efeito dessa combinação de más notícias sobre a higidez econômico-financeira é a transformação dramática da relação entre a folha de pagamento e o valor do aporte do Tesouro, que passa de menos de 80% em 2008 para mais de 100% em 2016.

As administrações centrais são cônscias da expectativa, gerada pela autonomia financeira e administrativa, de que as universidades devem superar crises com as próprias forças. Dessa forma, implementam um conjunto de medidas dolorosas, incluindo programas de demissão voluntária incentivada, suspensão de contratações e redução drástica de investimentos. A intensidade e a velocidade de sua efetivação deixam sequelas na vida acadêmica, certamente nas atividades-méio, mas também nas finalísticas.

O esforço de reequilíbrio financeiro é ajudado pela retomada do crescimento da arrecadação do ICMS durante os meses finais da recente pandemia. A associação entre as medidas restritivas internas e o cenário positivo externo faz com que o valor da folha de pagamento acumulada das três universidades se reduza ao final de 2022 a aproximadamente 70% do valor total das liberações financeiras pelo Estado.

Cabe lembrar que o Decreto 20.598/89 recomenda que as despesas com pessoal não excedam a 75% dos valores liberados pelo Tesouro do Estado às universidades estaduais paulistas. Na expressão franca do professor José Goldemberg, reitor da USP à época do referido Decreto, “Se há algo de que me arrependo foi não ter brigado para que a recomendação fosse uma obrigatoriedade. Na época, achamos que ficaria estranho o governo nos obrigar a fazer algo no texto de um decreto que nos garantia autonomia” (Apud MARQUES (b), 2019, p.9).

<sup>8</sup>MARCOVITCH, J. (org.). *Universidade em Movimento – Memória de uma Crise*. SP: Com-Arte; Fapesp, 2017.

<sup>9</sup>Atribui-se ao notável físico escocês James Clerk Maxwell (1831-1979) a resposta arguta à pergunta sobre a utilidade das suas pesquisas sobre eletricidade, formulada pelo ministro responsável pelo Tesouro britânico ao final da visita ao seu laboratório universitário. De forma concisa e adequada respondeu: *Um dia o senhor poderá taxá-la*.

Uma análise minuciosa do processo que leva à situação retrodescrita é apresentada na obra “Universidade em Movimento – Memória de uma Crise”. O fato relevante é que o princípio da responsabilidade implícito na autonomia financeira é testado e demonstra ser 'para valer'. Parafraseando a conhecida canção da lavra do professor Paulo Vanzolini, composta exatas seis décadas antes do resultado favorável do exercício findo, as universidades estaduais paulistas conseguem 'reconhecer a queda e não desaninar; levantar-se, sacudir a poeira e dar a volta por cima'.

O 'reconhecimento da queda' envolve a admissão de uma importante fragilidade, que é a insuficiência de controle gerencial do orçamento. Não se trata de malversação dos recursos públicos; pelo contrário, os mecanismos rigorosos de verificação da idoneidade de cada gasto, por vezes vistos como exagerados pelos usuários, cumpriam o seu papel defensivo. Mas o volume acumulado de gastos havia excedido os níveis de exposição institucional ao risco, sem que sinais de perigo à vista tivessem soado tempestivamente. A essência do acontecido pode ser resumida no sutil alerta sobre uma das ameaças à sobrevivência das organizações formulado pelo professor Peter Drucker, ícone da literatura sobre Administração: “Uma organização pode enfatizar o rigor dos controles e, mesmo assim, perder o controle”.

Esse duro aprendizado leva a USP, na esteira do ocorrido, a adotar uma medida inédita no cenário universitário público brasileiro: aprova em 2015 uma reforma estatutária que cria a Controladoria-Geral, como órgão do Conselho Universitário, encarregada de delinear, implementar e operar um processo de controle independente da gestão reitoral. Sua função precípua é velar pela observância de parâmetros de sustentabilidade econômico-financeira da Universidade estabelecidos coletivamente.

É relevante o destaque dado pelo primeiro controlador-geral, professor Fernando Menezes de Almeida, a dois fundamentos do novo ente, (i): a sua “independência para apreciar criticamente a gestão da universidade e com legitimidade para manter interlocução com os órgãos de controle externo, notadamente o Tribunal de Contas e o Ministério Público” (ALMEIDA, 2020, p.317); e o segundo, o apoio em sistemas de inteligência, ou seja, de informação gerencial (ii):

de modo a permitir ao controlador e à sua equipe produzir análises, reportando-as ao Conselho Universitário, sobre uma dezena de indicadores que, além dos já referidos parâmetros de sustentabilidade econômico-financeira, envolvem ainda execução orçamentária, gestão contratual, acompanhamento da apreciação anual pelo Tribunal de Contas e atingimento de metas no âmbito das atividades-fim da universidade. (ALMEIDA, 2020, p.317)

A crise descrita, de proporções antes impensáveis, é gestada internamente. Cabe também mencionar, ainda que de forma breve, condições presentes no ambiente externo com potencial de causar sinistros capazes de estreitar sobremaneira a latitude da autonomia financeira e administrativa estabelecida pelo Decreto 29.598/89.

A primeira, de viés profissional, é a objetiva aversão dos gestores do Tesouro em todas as esferas da Administração Pública à vinculação de recursos. Consideram que, ainda que possam ser meritórios individualmente, os gastos impositivos acabam no agregado por introduzir uma forte rigidez nas contas públicas. Em termos práticos, reduz-se a fração discricionária do orçamento estadual, federal ou municipal a um nível incompatível com as expectativas dos governantes de contar com verbas suficientes para cumprir as promessas feitas durante as respectivas campanhas eleitorais. Cabe às universidades aprofundar a sua capacidade de mostrar 'na ponta do lápis' que os recursos do Tesouro a elas aportados contribuem para o crescimento da economia, com reflexo positivo na receita tributária, assim desenhando um 'círculo virtuoso'.

A segunda condição preocupante é a opinião desfavorável às universidades públicas em algumas esferas da sociedade, suscitada e alimentada por razões diversas, com destaque para desinformação nativa ou implantada, divergências ideológicas básicas sobre o papel do Estado, competição por parte de entes do segmento privado de ensino superior, ou ressentimentos multiformes. A quadra recente da história nacional, marcada por surtos de negacionismo da ciência e acusações esdrúxulas às universidades por parte de governantes de índole questionável, apenas externa de forma tosca percepções negativas mantidas *sotto voce* em círculos de governo que habitualmente guardam compostura verbal.

Ao longo de 2019, transcorrem na Assembleia Legislativa os trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito, constituída com a finalidade de investigar irregularidades na gestão das universidades públicas no Estado, em especial, quanto à utilização do repasse de verbas públicas. O clima adverso ali vigente expressa de forma eloquente a postura ambivalente que está presente em segmentos representativos da sociedade acerca do valor do ensino superior público de qualidade.

As universidades estaduais paulistas, alvo da Comissão, aprendem que precisam mostrar melhor os benefícios de suas atividades, assim como intensificar a preocupação com a translação do conhecimento em produtos cujo valor seja mais facilmente compreendido pela opinião pública. O discurso institucional clássico de 'universidade de excelência' passa a receber o qualificativo adicional 'universidade de impacto', buscando mostrar a dupla e concomitante preocupação com o rigor e a relevância das atividades acadêmicas.

Menciona-se ainda o ruidoso episódio conhecido como "PL 529". Trata-se de Projeto de Lei emanado do Poder Executivo em 2020, que "estabelece medidas voltadas ao ajuste fiscal e ao equilíbrio das contas públicas e dá providências correlatas". Entre outros, propõe a extinção de entidades descentralizadas do

Estado, a alienação de imóveis e a utilização do superávit financeiro decorrente de receitas próprias e da destinação de recursos dos fundos especiais. Esta medida afetaria significativamente as universidades estaduais e a Fapesp, não apenas no volume de recursos em caixa, como na essência do modo de operação, cuidadosamente construído ao longo de décadas.

A proposta do Governo é entendida como um ataque frontal à autonomia universitária e uma agressão ao sistema de Ciência, Tecnologia e Educação do Estado. Gera estridentes manifestações da comunidade acadêmica, matérias negativas na grande imprensa, e manifestos de partes interessadas, como o segmento empresarial inovador, que aponta os efeitos deletérios sobre um dos fundamentos da atratividade do Estado de São Paulo no cenário internacional competitivo. Após cerca de dois meses de intensas negociações conduzidas pelo Cruesp, as universidades estaduais paulistas e a Fapesp são excluídas da medida que previa o recolhimento de seus respectivos superávits financeiros ordinários, referentes ao ano de 2019.

Além das preocupações com eventos fora do controle, como a recente pandemia, e com eventuais intentos hostis, como os enunciados acima, dois fatos relevantes causam forte apreensão sobre o futuro do modelo paulista de autonomia universitária.

O primeiro é a sua fragilidade formal, uma vez que está assentada num decreto governamental, diferentemente do que ocorre com a transferência de recursos para a Fapesp, inscrita na Constituição do Estado. Ela é abordada na “Moção de Apoio à Autonomia de Gestão Administrativa e Financeira das Universidades Estaduais Públicas Paulistas”, aprovada no ensejo da mencionada comemoração dos 30 anos do Decreto 29.598/89 pelos conselheiros presentes à reunião plenária dos conselhos universitários da USP, da Unicamp e da Unesp, realizada em 15.08.2019, sob a coordenação do Cruesp. Encaminhada ao Governador do Estado, a Moção enfatiza:

a necessidade de que sejam feitos ajustes de regulação para o seu melhor funcionamento, a fim de consolidar o que preconiza o Artigo 1º do decreto de 2 de fevereiro de 1989: 'Artigo 1º - Os órgãos da administração centralizada do Estado adotarão procedimentos administrativos cabíveis para viabilizar a autonomia das universidades do Estado de São Paulo de acordo com os parâmetros deste Decreto até que a Constituinte Estadual promulgue a Nova Constituição do Estado e que a Assembleia Legislativa decrete a legislação referente ao Sistema de Ensino Superior Paulista'.

O segundo fato causador de ansiedade é o processo de reforma tributária

<sup>10</sup>O Relatório Final dos trabalhos da Comissão está disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/arquivoWeb/com/com6694.pdf>>.

<sup>11</sup>A íntegra da Moção está disponível em: <<https://jornal.usp.br/wp-content/uploads/2019/08/Mocao-de-Apoio-a-Autonomia-de-Gestao-Administrativa.pdf>>.

em curso, contemplando a federalização de impostos e o fim do ICMS, fatos que afetariam severamente as universidades estaduais, e não apenas as paulistas. O processo ainda está incipiente e é difícil prever os seus desdobramentos, a menos da expectativa da provável existência de uma etapa de transição.

Como lidar com esse desafio existencial? Talvez ajude a lembrança de outra recomendação do já citado Peter Drucker: “A melhor maneira de predizer o futuro é cria-lo”. Se é óbvio que o projeto de reforma do intrincado sistema tributário nacional não pode ser criado pela universidade, a academia pode – e deve – articular os seus amplos conhecimentos e variados relacionamentos para participar ativamente da formulação, implementação e avaliação do que é amplamente aceito como sendo um dos avanços requeridos para que a nação se torne mais atrativa e equitativa.

## Referências

- ALMEIDA, F.M. “Autonomia financeira e controles internos de sustentabilidade”. In: CABRAL, E.C.S. e QUEIROZ, J.E.L. *Autonomia Universitária: 30 anos no Estado de São Paulo*. Editora Unesp, 2020.
- ALVES, M.G.C. “30 anos de autonomia das estaduais paulistas”. In: *Ciência e Cultura*, vol.71, nº 4. São Paulo, SBPC, outubro/dezembro 2019.
- Disponível em:  
<[http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0009-67252019000400003](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252019000400003)>.
- CRUZ, H.N. “Sustentabilidade financeira e o modelo de autonomia das universidades estaduais paulistas”. In: OLIVEIRA, A.J. et al. (org.). *USP – Novos Tempos, Novos Olhares*. SP: Annablume, 2022.
- DURHAM, E.R. *A autonomia universitária – extensão e limites*. Núcleo de Pesquisas sobre o Ensino Superior da Universidade de São Paulo (NUPES). Documento de Trabalho 03/05. SP: Universidade de São Paulo, 2005.
- Disponível em: <https://ufam.edu.br/attachments/article/2317/Artigo%20Autonomia%20Universit%C3%A1ria%20Eunice%20Durham.pdf>
- MARCOVITCH, J. (org.). *Universidade em Movimento – Memória de uma Crise*. SP: Com-Arte; Fapesp, 2017.
- MARQUES, F. (a) “A construção do futuro”. In: *Autonomia Universitária em São Paulo – 30 anos*. Pesquisa Fapesp, nov. 2019.
- Disponível: em <[https://revistapesquisa.fapesp.br/wp-content/uploads/2019/10/AutonomiaUniv30anos\\_2019-NOVO.pdf](https://revistapesquisa.fapesp.br/wp-content/uploads/2019/10/AutonomiaUniv30anos_2019-NOVO.pdf)>.
- MARQUES, F. (b) “A corrida por indicadores de excelência”. In: *Autonomia Universitária em São Paulo – 30 anos*. Pesquisa Fapesp, nov. 2019.
- Disponível em: <[https://revistapesquisa.fapesp.br/wp-content/uploads/2019/10/AutonomiaUniv30anos\\_2019-NOVO.pdf](https://revistapesquisa.fapesp.br/wp-content/uploads/2019/10/AutonomiaUniv30anos_2019-NOVO.pdf)>.
- SCHWARTZMAN, S. *A Autonomia Universitária e a Constituição de 1988*.
- Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/cont88.htm>>.

SILVA, R. B. “Entrevista com o primeiro reitor eleito da Udesc”. In: *Revista Udesc 50 Anos*. Florianópolis, maio 2015.

Disponível em:

<[http://www1.udesc.br/agencia/arquivos/13068/files/revistaUdesc50anos\\_VERSAOCORRETA.pdf](http://www1.udesc.br/agencia/arquivos/13068/files/revistaUdesc50anos_VERSAOCORRETA.pdf)>.

VOGT, C. “A saga da autonomia”. In: MUZY, P.T.; FELICIO, J.R.D. *Os desafios da autonomia universitária: história recente da USP*. SP: Paco Editorial, 2018.

## **Quando autonomia e desregulação se confundem**

*Dihro Ristoff*

### **RESUMO**

O último Censo da Educação Superior revelou que, de 2019 para 2020, 151 instituições de educação superior (IES) deixaram de existir. A análise dos dados indica que esta redução só não foi maior porque o número de Universidades e Centros Universitários cresceu. A redução ficou por conta das Faculdades do setor privado. O artigo busca encontrar uma resposta para o fato de o número de Centros Universitários privados crescer enquanto as Faculdades do mesmo setor fecham as suas portas. A explicação para o fenômeno está, em grande parte, na natureza dos Centros Universitários, pois estes, diferentemente das Faculdades, têm autonomia para abrir cursos e vagas. Como os Centros Universitários são, na sua quase totalidade, instituições privadas, abre-se uma larga avenida para que as Faculdades corram em busca de mudança de Organização Acadêmica. Essa mudança significa uma desregulação que, na prática, se traduz em concessão pelo MEC de carta branca para um comércio educacional bem mais livre, leve e solto do que o das Faculdades privadas. Significa ainda que a autonomia em questão passa a ser confundida com desregulação, desvirtuando o entendimento histórico da Autonomia Universitária e reduzindo drasticamente a capacidade de controle por parte do Estado sobre o processo de expansão da educação superior privada.

**Palavras-chave:** Autonomia; Desregulação; Organização Acadêmica.

*Entre as questões fundamentais do ensino superior, uma das mais marcantes é a defesa intransigente da autonomia universitária e do papel desse nível educacional para o mundo.*

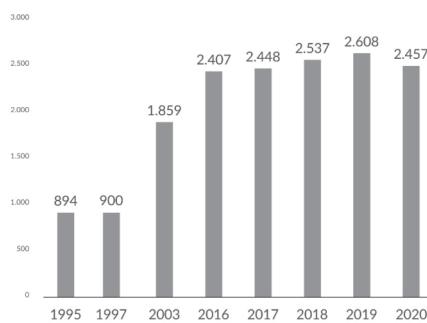
--Kairós

*A obrigação de transmitir e de fazer avançar o conhecimento é a razão principal para exigir e reconhecer a Liberdade Acadêmica e a Autonomia Universitária.*

--Associação Internacional de Universidades

Em 1995, havia no Brasil 894 Instituições de Educação Superior (IES). Este número cresceu constantemente ao longo dos anos até 2019, quando o Brasil passou a ter o expressivo número de 2.608 IES. Em 2020, essa expansão foi interrompida. O que o último Censo da Educação Superior disponível mostra é que houve uma diminuição significativa no número de Instituições no último ano. Ver Gráfico 1, ao lado:

## EVOLUÇÃO DAS IES 1995-2020



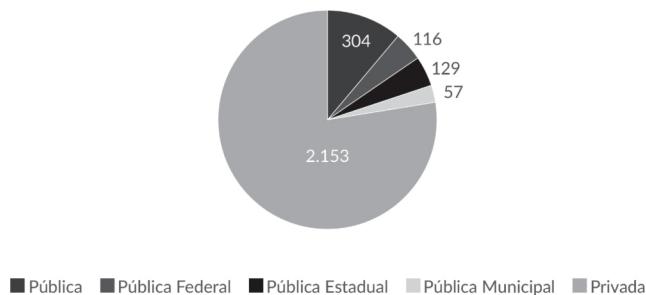
Fonte: Inep/MEC

O que se constata é que, de 2019 para 2020, 151 IES, por algum motivo, deixaram de existir – uma expressiva redução de 6% em um ano.

Antes de verificar onde ocorreu essa redução e antes de discutir as possíveis causas para que isso ocorresse, convém relembrar que as IES brasileiras pertencem, em sua grande maioria, ao setor privado, como mostra o Gráfico 2, abaixo.

Gráfico 2

## IES POR CATEGORIA ADMINISTRATIVA 2020



■ Pública ■ Pública Federal ■ Pública Estadual ■ Pública Municipal ■ Privada

Fonte: Inep/MEC

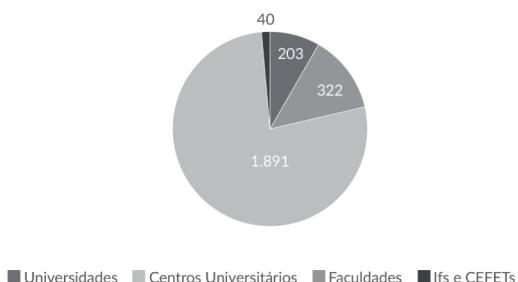
Destaque-se que a redução no número de instituições apontada pelo Censo da Educação Superior de 2020 se deu exclusivamente no setor privado. No setor público houve um pequeno aumento de duas instituições de 2019 para 2020.

Dada a dimensão do setor privado e a sua grande proximidade com o mercado financeiro, com o valor das ações na bolsa, com o Ebitda das empresas etc., a tendência seria atribuir essa redução às frequentes fusões e aquisições que ocorrem na esfera empresarial da educação. Os dados mostram, no entanto, como será visto abaixo, que, além das fusões e aquisições, está em curso um nada desprezível redesenho institucional e um reposicionamento de instituições não-autônomas diante do processo regulatório da educação superior brasileira.

Neste contexto, é importante destacar que, do total das IES brasileiras, somente 8% são instituições classificadas como Universidades, com U maiúsculo, nos termos definidos pela Constituição Brasileira de 1988, ou seja, como instituições autônomas de ensino, pesquisa e extensão, com mestrados e doutorados e com espaços para estudos avançados. Observando a Organização Acadêmica das IES, tem-se o seguinte quadro:

Gráfico 3

### IES POR ORGANIZAÇÃO ACADÊMICA 2020



Fonte: Inep/MEC

O que o gráfico revela é que, das 2.457 IES brasileiras, 1.891 (77%) são Faculdades, 203 (8%) são Universidades, 322 (13%) são Centros Universitários e 40 (2%) são Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) e Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs).

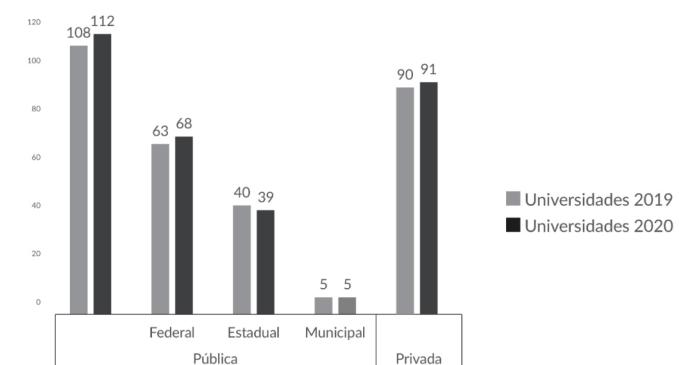
Destaque-se que o modelo Universitário predomina no setor público e que o modelo das Faculdades (instituições basicamente voltadas para o ensino de graduação e com pouco ou nenhum envolvimento com a pesquisa, a extensão e a

pós-graduação *stricto sensu*) representa 88% das IES do setor privado. Percebe-se, portanto, que a educação superior brasileira é, em termos de Organização Acadêmica, principalmente não-Universitária.

A pergunta que desponta a partir desse quadro é esta: a redução ocorrida no último ano se deu nas Universidades, nas Faculdades ou nos Centros Universitários? Observe-se o que dizem os números:

Gráfico 4

### UNIVERSIDADES POR CATEGORIA ADMINISTRATIVA 2020

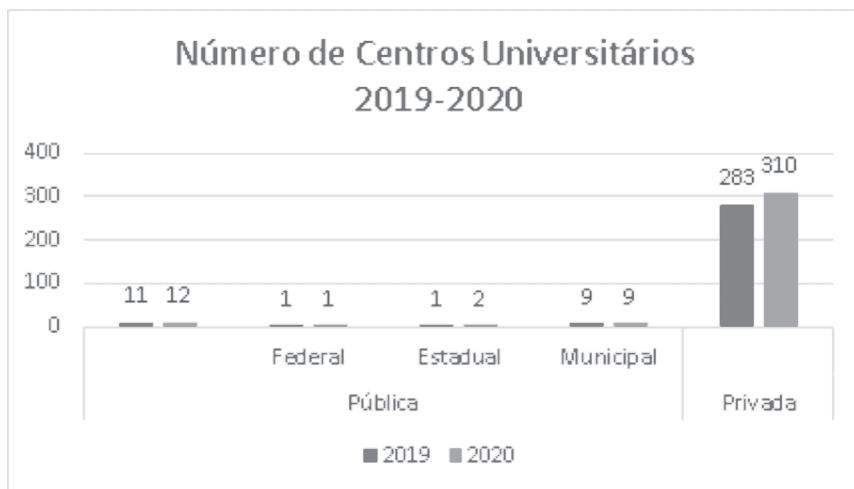


Fonte: Inep/MEC

Os dados mostram que a alteração no número de Universidades no último ano foi pequena: cinco a mais, no total, com um acréscimo de quatro Universidades públicas e de uma Universidade privada. Infere-se, portanto, que a redução ocorrida no número total de IES não pode ser atribuída ao modelo Universitário. Há que se buscar a explicação nas outras organizações acadêmicas.

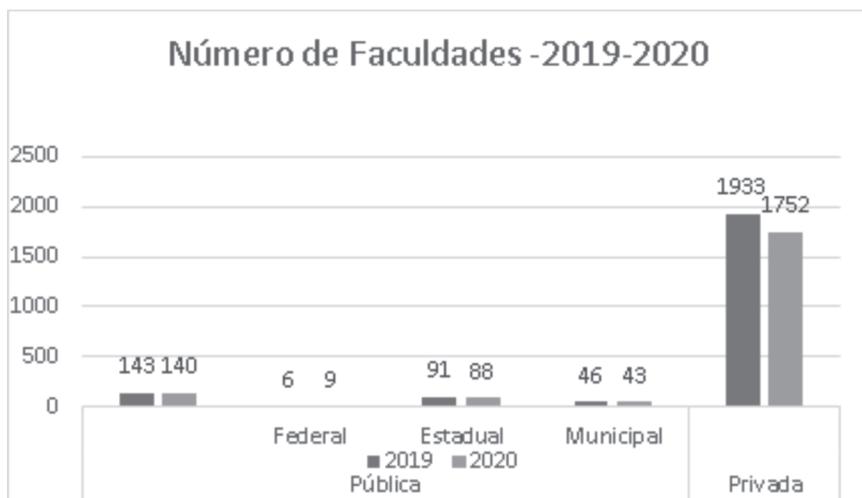
A explicação também não está nos Centros Universitários. Esse tipo de Organização Acadêmica, criada a partir do Decreto 2.207, de 15 de abril de 1997, adicionando um significativo impulso ao processo, já então acelerado, de privatização da educação superior brasileira, também cresceu: de 294 em 2019, para 322 instituições em 2020 – um aumento expressivo de 28 instituições (9,5%) em apenas um ano. Esse aumento ocorreu quase que exclusivamente no setor privado. No setor público, apenas um Centro Universitário foi acrescentado, conforme pode ser constatado no Gráfico 5, ao lado.

Gráfico 5



Portanto, também não está nos Centros Universitários a resposta para a diminuição de 151 instituições de educação superior observada em 2020, pois tanto as Universidades como os Centros Universitários exibem aumento. Como o número de IFs e CEFETs mantém-se rigorosamente em 40, a resposta parece estar com a Organização Acadêmica denominada Faculdade. Ver Gráfico 6, abaixo:

Gráfico 6



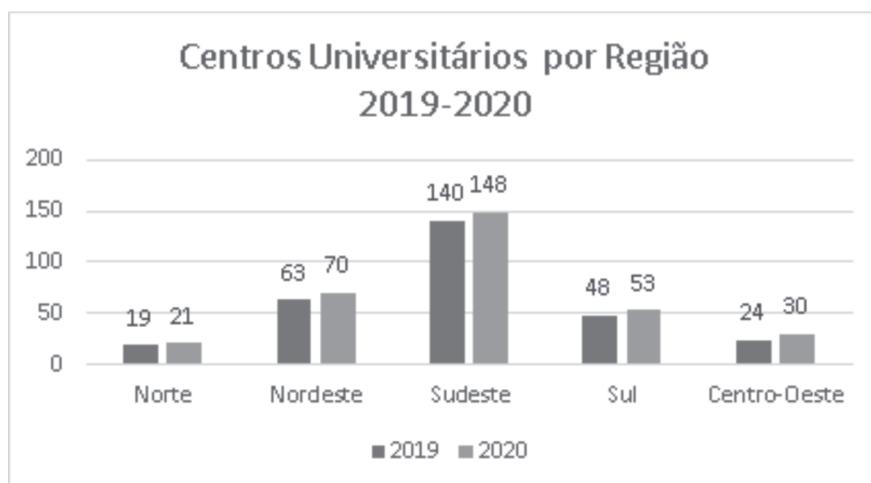
Constata-se que houve um pequeno acréscimo de três novas Faculdades federais e que, nas demais Categorias Administrativas, houve decréscimo: de 46 para 43 Faculdades municipais, e de 91 para 88 Faculdades estaduais. Apesar do aumento na esfera federal, o setor público como um todo sofreu, de 2019 para 2020, uma pequena diminuição de 3 Faculdades.

Foi, portanto, no setor privado que a redução no número de Faculdades realmente ocorreu de forma dramática: de 1.933 Faculdades em 2019, para 1.752 em 2020. Ou seja, o modelo Faculdade do setor privado responde por uma perda de 181 instituições – desta feita, maior do que a perda total (151) acima destacada. Dito de outra forma, a perda total de IES só não foi maior porque o número de Centros Universitários cresceu significativamente e o das Universidades também teve um pequeno aumento.

Por que os Centros Universitários cresceram no setor privado e, no mesmo setor, o número de faculdades diminuiu de forma tão acentuada?

Antes de responder à pergunta, convém olhar para a evolução destas instituições por região. Observe-se o Gráfico 7, abaixo.

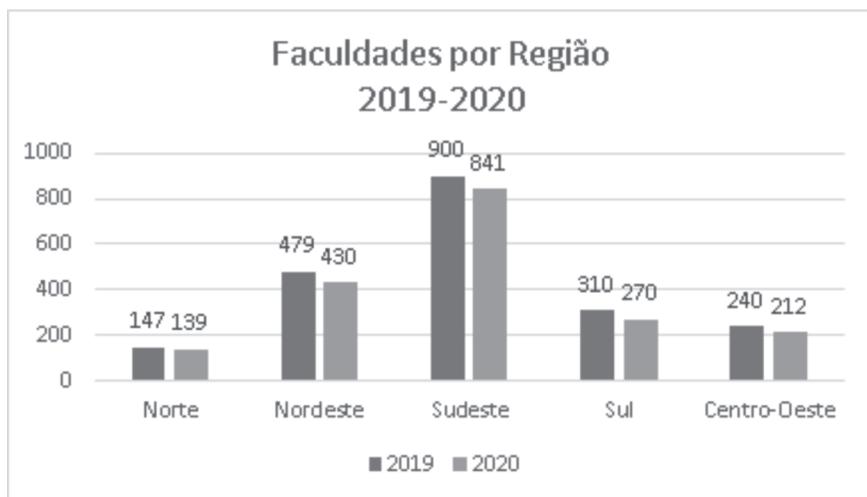
Gráfico 7



Os dados mostram que, em todas as cinco regiões do país, o número de Centros Universitários cresceu. A região onde o crescimento foi proporcionalmente maior é a Centro-Oeste, com expressivos 25% de aumento no número de novos Centros Universitários, seguida pelas regiões Nordeste (11,1%), Norte (10,5%) e Sul (10,4%). A região que menos cresceu neste quesito foi a Sudeste, com 5,7%.

Com as Faculdades aconteceu, como já foi destacado, o contrário e a perda assim se distribuiu pelas regiões do país:

Gráfico 8



Todas as regiões registraram perdas de faculdades. Proporcionalmente, as perdas mais significativas ocorreram nas Regiões Sul (12,9%), Centro-oeste (11,7%) e Nordeste (10,2%). A região Sudeste perdeu 6,6% e a Região Norte 5,4%.

Ao se comparar os ganhos percentuais de Centros Universitários com as perdas de Faculdades, percebe-se que há um certo equilíbrio no Sudeste (5,7% de ganhos e 6,6% de perdas), no Sul (10,4% x 12,9%) e no Nordeste (11,1% x 10,2%). Nas regiões Norte e Centro-Oeste, as diferenças são mais significativas: O Norte ganhou 10,5% a mais de Centros Universitários e perdeu 5,4% das Faculdades. No Centro-Oeste a diferença é ainda mais marcante: um ganho de 25% no número de Centros Universitários e uma perda de menos da metade (11,7%) em número de Faculdades.

O que se infere a partir desses dados é que há uma significativa substituição de Faculdades por Centros Universitários em todas as regiões do país, o que traz à tona a pergunta que não quer calar: como explicar que Centros Universitários privados cresçam enquanto as Faculdades do mesmo setor fecham as suas portas?

## AUTONOMIA OU DESREGULAÇÃO?

Diante do que foi relatado acima, não chega a ser surpresa perceber que os **Centros Universitários** foram as IES que registraram um crescimento maior de matrículas que o das Faculdades, Institutos Federais e Universidades. De 2019

para 2020, as matrículas nos Centros Universitários cresceram 4%, nas Universidades 2%, e nos IFs apenas 1%. As Faculdades, ao contrário, tiveram uma redução de 14% no número de matrículas, passando de 1.6 milhão em 2019 para 1.4 milhão em 2020. Com o aumento constatado no último Censo, os Centros Universitários passaram a abrigar 27% do total das matrículas da educação superior brasileira.

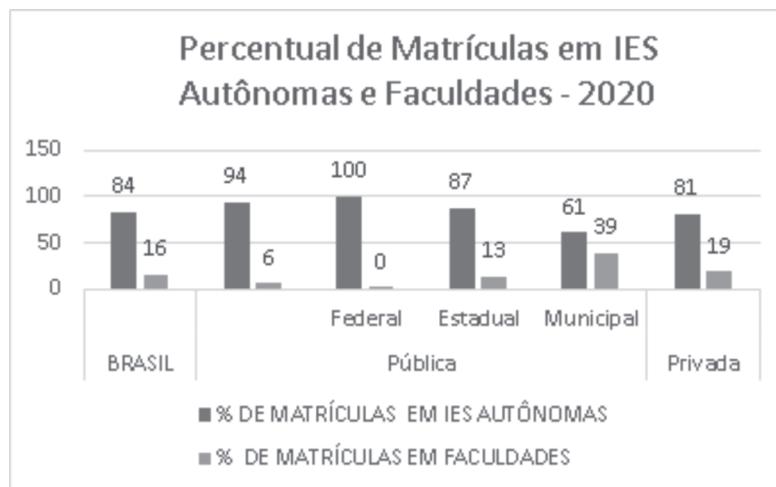
A explicação para esse aumento não está apenas no crescimento do número dessas instituições, mas principalmente na sua natureza e na sua capacidade de conviver, sem sobressaltos, com as demandas do processo regulatório do MEC.

Os Centros Universitários, diferentemente das Faculdades, têm autonomia para abrir cursos e vagas sem precisar de autorização do órgão regulador, exceto nos poucos casos em que há proibição específica: Medicina, Odontologia, Enfermagem, Psicologia e Direito. Ou seja, a autonomia em questão se confunde com desregulação. Como os Centros Universitários têm exigências mais brandas no tocante aos principais fios do tecido da qualidade das Universidades (titulação do corpo docente, carreira, senioridade, regime de trabalho em tempo integral, oferta de mestrados e doutorados, pesquisa, etc.), fica claro que, diante da política em vigor, que facilita a transformação de Organização Acadêmica, de Faculdade para Centro Universitário e também, surpreendentemente, de Universidade para Centro Universitário, o país enfatiza a sua predileção não por Universidades autônomas, mas por Faculdades, que, ligeiramente maquiadas, se tornam livres do processo regulatório (com autonomia para abrir quantas vagas quiserem, onde, quando e na modalidade que quiserem, sem qualquer interferência do Estado), escancarando mais uma porta para uma privatização ainda mais acelerada do que a que foi presenciada nos últimos anos.

Essa desregulação, ou regulação *blasé*, traz como consequência direta não só a abdicação de um controle mais efetivo por parte do Estado sobre o processo de expansão da educação superior privada com fins lucrativos, mas também o total desvirtuamento do significado histórico da Autonomia Universitária.

Com a política de desregulação em vigor e com as frequentes ameaças veladas de substituição do Sistema Nacional de Avaliação (SINAES) pela autorregulação, o MEC leva a níveis críticos a sua perda de controle sobre o setor privado. Os dados revelam, por exemplo, que a grande maioria das vagas, ingressos e matrículas na educação superior está concentrada em IES hoje consideradas autônomas – Universidades, Centros Universitários e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs). Em todas as Categorias Administrativas, as matrículas estão predominantemente concentradas em instituições autônomas. Ver Gráfico 9, ao lado:

Gráfico 9



Percebe-se, portanto, que 84% das matrículas da educação superior brasileira estão hoje concentradas em IES consideradas autônomas. Nas IES públicas, como era de se esperar, este percentual é alto (94%), e nas Privadas, os Centros Universitários e Universidades abocanham 81%, o que equivale a dizer que somente 19% das matrículas do setor privado dependem de autorização do MEC.

Destaque-se que as Universidades Federais e Institutos Federais, dependentes do MEC para o financiamento da expansão, têm a sua autonomia para expandir e criar vagas e cursos fortemente atrelada à disponibilidade de recursos públicos. Ou seja, mesmo com a autonomia, o poder último de decisão sobre abrir novos cursos e ampliar o número de vagas depende de negociações junto ao Governo Federal, pois, como bem sabem os Reitores, novos cursos e novas vagas só podem ser criadas se estiverem assegurados recursos suficientes para sustentar a iniciativa. Há hoje, na esfera federal, especialmente nestes tempos recentes de vacas magras, uma clara percepção de que a insuficiência de recursos fragiliza e inviabiliza o exercício da autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial assegurada pela Constituição.

No setor privado, estas restrições com relação à criação de novos cursos ou de mais vagas não existem. Ou seja, enquanto houver estudantes dispostos a pagar pelos seus estudos, quer com mensalidades pagas do próprio bolso ou por endividamento via empréstimo junto ao sistema bancário ou ao Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), ou, ainda, com Bolsa financiada por renúncia fiscal (e.g. Programa Universidade para Todos - PROUNI), ou outras formas de incentivo, a expansão no setor privado não tem nem freios nem limites, abrindo

largas avenidas para a proliferação do comércio educacional.

O que o Gráfico 9, acima, também revela é que o MEC tem controle efetivo tão somente sobre 16% do total das matrículas da educação superior. Como as demais matrículas (84%) estão em instituições consideradas autônomas (Universidades, Centros Universitários, IFs e CEFETs), o poder regulatório sobre elas é praticamente nulo, exceto nos casos de violações que extrapolam os limites do convívio social civilizado, identificados pelo processo de Supervisão, e nos raros casos em que as Comissões Externas de Avaliação, via SINAES, apontem para intoleráveis problemas de falta de qualidade acadêmica.

A ausência de controle sobre o número de matrículas deriva da falta de controle sobre o número de vagas ofertadas e, por óbvio, sobre os ingressantes admitidos e sobre a abertura de novos cursos. Não por acaso, o número de vagas abertas no setor privado atingiu níveis estratosféricos nos últimos anos, fato que está fortemente, embora não exclusivamente, associado à desregulação que dotou de autonomia as Faculdades transformadas em Centros Universitários. O Gráfico 10, abaixo, mostra a situação das vagas nas diferentes Organizações Acadêmicas em 2020:

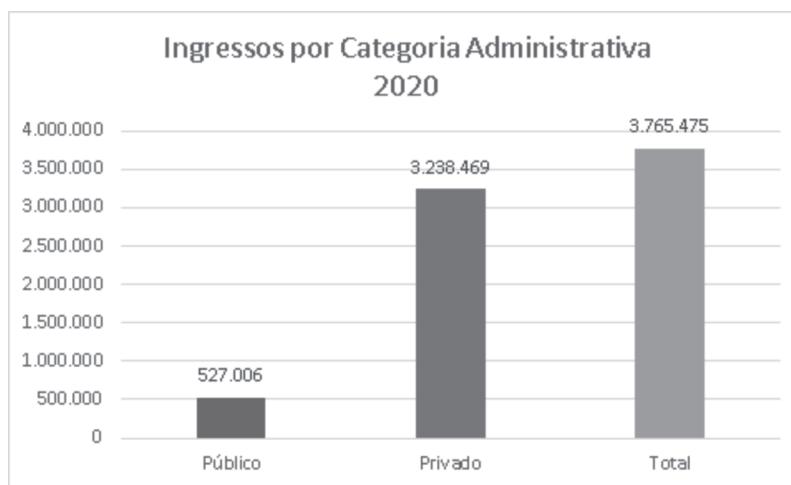
Gráfico 10



Percebe-se que, mesmo com menos anos de existência, os Centros Universitários ofertam vagas em quantidade muito superior às demais Organizações Acadêmicas. Diretamente associados ao frenético processo de privatização, não surpreende que das 5.831.277 vagas abertas pelos Centros Universitários, exatos 5.813.833, ou seja, a quase totalidade (99,7%), foram abertas no setor privado. Da mesma forma, não surpreende que das 4.567.927 vagas abertas em Universidades, 4.184.144, ou seja, 92%, foram abertas em Universidades privadas.

Essa quantidade tão maior de abertura de vagas nos Centros Universitários privados e autônomos e nas Universidades privadas e autônomas, reflete-se no número de ingressantes. Os ingressantes de 2020, por exemplo, estão em 86% dos casos em instituições autônomas e não em faculdades, o que significa dizer que nos próximos anos, as matrículas das IES autônomas continuarão a representar no mínimo 86% do total, como em 2020. Ver gráfico 11, abaixo:

Gráfico 11



Igualmente preocupante é perceber que dos 3.765.475 ingressantes em 2020, 2.008.979 (53%) ingressaram na modalidade EAD, a quase totalidade desses em Universidades e Centros Universitários do setor privado e autônomo.

Gráfico 12



O gráfico ao lado não poderia ser mais ilustrativo. O Brasil da EAD é hoje a imagem espelhada da EAD privada, autônoma e livre de regulação por parte do Estado. Embora a EAD seja uma modalidade sem dúvida promissora se vier fortemente acompanhada dos fios do tecido da qualidade acima referidos, os dados mostram que esses fios hoje se encontram em estado bem mais frágil no setor privado do que no setor público. A desregulação em curso e a falta de apoio governamental ao desenvolvimento da EAD nas Universidades públicas e Institutos Federais (que, dada a titulação muito superior de seu quadro docente, a existência de carreira, e forte regime de trabalho em tempo integral, poderiam ofertar ensino de melhor qualidade), infelizmente fez com que essa modalidade fosse entregue na sua quase totalidade ao setor privado e pago.

Essa desregulação, destaca-se, vem sob o nome de um valor muito prezado pelas Universidades, com U maiúsculo, mundo afora: a autonomia. Como bem destaca a Conferência Regional de Educação Superior de 2008:

A autonomia é um direito e uma condição necessária para o trabalho acadêmico com liberdade e, por sua vez, uma enorme responsabilidade para cumprir sua missão com qualidade, pertinência, eficiência e transparência em face das demandas e desafios da sociedade. Compreende também a prestação social de contas. A autonomia implica um compromisso social e ambos devem necessariamente caminhar juntos (p. 238).

No mesmo diapasão, a Conferência Mundial de Educação Superior da Unesco de 2009 destaca que: “6. A autonomia é uma exigência necessária para satisfazer as missões institucionais, através da qualidade, relevância, eficiência, transparência e responsabilidade social” (p.1).

A autonomia universitária é, pois, entendida não como uma exigência caprichosa da Academia, mas como uma condição necessária ao “trabalho acadêmico com liberdade”, uma pré-condição para que o trabalho possa ser realizado da melhor maneira possível em sintonia com a sua missão, e não orientado por interferência de forças políticas externas ao campus. Nas palavras de Roberto Leher: “A autonomia é condição para a legitimidade científica da universidade. Sem real autonomia, as condições para a produção do conhecimento objetivo podem ser comprometidas em virtude de influências ilegítimas sobre as pesquisas” (LEHER, p. 208). E o trabalho acadêmico deve ser realizado com qualidade, responsabilidade, pertinência e eficiência, em sintonia com as demandas e os desafios da sociedade.

A Autonomia de que falam as Conferências Regionais e Mundiais de Educação Superior da Unesco está evidentemente assentada sobre o entendimento de que a educação superior é um bem público e não uma mercadoria, algo que, em princípio, é incompatível com o estado mínimo e com o acelerado processo de privatização em curso, que retira do Estado a

responsabilidade pela oferta da educação superior.

No Brasil de hoje, autonomia tornou-se sinônimo de desregulação. Em nome do comércio educacional, opta-se por reduzir as exigências acadêmicas universitárias, e.g. alta titulação para o corpo docente, carreira docente decente, senioridade docente, regime de trabalho em tempo integral e dedicação exclusiva, forte investimento em mestrados, doutorados, pesquisa científica, etc., etc., afrouxando, assim, os padrões de qualidade para a formação das novas gerações e enfraquecendo a capacidade da educação superior de contribuir com a construção de uma sociedade avançada nas artes, nas ciências e nas tecnologias.

Esclarecendo: não é por acaso que cresce a cada dia o número de Faculdades que buscam a autonomia, atribuída por legislação infraconstitucional aos Centros Universitários. O INEP registra que, de 2015 a 2020, 172 Faculdades tornaram-se Centros Universitários e, segundo informações do Conselho Nacional de Educação (CNE), nos últimos anos o número de processos solicitando a mudança de Organização Acadêmica, de Faculdades para Centros Universitários, tem sido significativo: foram 123 pedidos de 2018 a 2020. Em 2021 foram 33 pedidos e, nos primeiros dois meses de 2022, mais 13.

De todo esse conjunto de pedidos encaminhados ao CNE, tão somente seis foram rejeitados. Depreende-se, portanto, que, para as Faculdades se tornarem Centros Universitários e conquistarem a tão sonhada autonomia para a viabilização mais agressiva e lucrativa do comércio educacional, sem precisar atender aos padrões mais rígidos estabelecidos para as Universidades, o caminho é relativamente simples: o desejo será realizado mediante o atendimento de algumas exigências mínimas estabelecidas na Resolução CNE/CES nº 2, de 23 de junho de 2017. É claro que este tipo de mudança de **Organização** Acadêmica, que as evidências da avaliação mostram não ser exatamente um selo de **qualidade** acadêmica, ao livrar instituições privadas com fins lucrativos dos controles regulatórios, transforma esse tipo de autonomia num poderoso instrumento de favorecimento do comércio educacional.

A Autonomia Universitária, defendida a unhas e dentes por tantos em todo o mundo durante tanto tempo, por ser o baluarte da liberdade acadêmica, para que professores e pesquisadores possam ensinar e pesquisar, livres de pressões externas, tornou-se hoje, no contexto brasileiro, só um incômodo para as autoridades governamentais. Por isso mesmo, a palavra passou a ganhar nova roupagem e significado, tornando-se sinônimo de desregulação e de consequente descompromisso do Estado para com a educação superior.

A Autonomia concebida, como bem lembra o professor Roberto Leher, como “uma proteção do ambiente acadêmico frente aos interesses religiosos, partidários, governamentais, econômicos e, de modo mais sutil e dialético, do próprio Estado” (p. 221) – interesses que, como se sabe, infernizaram a vida de pensadores como Descartes e Espinoza, e de tantos outros pesquisadores que ousaram propor ideias inovadoras e que se opunham ao entendimento convencional petrificado de seu tempo (e.g. Galileu, Darwin, Marx, Freud) – hoje

está ameaçada de tornar-se simplesmente liberdade plena para fazer comércio educacional.

Em 1998, a Associação Internacional de Universidade (AIU), em sua “Declaração sobre Liberdade Acadêmica, Autonomia Universitária e Responsabilidade Social”, lembrava que:

Na Conferência Internacional da UNESCO, realizada em Nice em 1950, as Universidades do mundo estabeleceram três princípios a serem defendidos por cada uma e todas as Universidades. São eles: (a) o direito de buscar o conhecimento pelo conhecimento e de segui-lo para onde a busca da verdade levar; (b) a tolerância de opiniões divergentes e a liberdade de interferências políticas; e (c) a obrigação de, como instituições sociais, promover, através do ensino e da pesquisa, os princípios da liberdade, da justiça, da dignidade humana, da solidariedade, bem como desenvolver auxílio moral e material em nível internacional.

A AIU, portanto, reafirma, em sua Declaração, os princípios que são a pedra fundamental do credo clássico que construiu as Universidades de verdade – a busca da arte, da ciência e da justiça, do belo, do verdadeiro e do justo. São esses os princípios da verdadeira Autonomia Universitária.

Esta ideia de Autonomia, no entanto, hoje, no meio acadêmico, agoniza e deixa estarrecidos professores, pesquisadores e estudantes das poucas e boas Universidades. Se já é chocante ver as escolhas de dirigentes pela comunidade universitária sendo cotidianamente atropeladas pelas autoridades governamentais, igualmente chocante é ver a Autonomia, no seu sentido historicamente reverenciado, sendo lançada na vala comum da desregulação, prestando melhores serviços ao comércio educacional do que ao avanço do conhecimento e à melhoria da qualidade da educação.

### **Referências:**

- FLAES. *Fórum latino-americano de educação superior*. São Carlos: Editora Pixel, 2015.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Sinopse Estatística da Educação Superior 2020*. Brasília: Inep, 2022. Disponível em <https://www.gov.br/inep/pt/acesso-a-informacao/dados-abertos/simopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>. Último acesso em 12 de março de 2022.
- . *Sinopse Estatística da Educação Superior 2019*. Brasília: Inep, 2021.

Disponível em <https://www.gov.br/inep/pt/acesso-a-informação/dados-abertos/simopses-estatísticas/educacao-superior-graduacao>. Último acesso em 12 de março de 2022.

IESALC/UNESCO. *Declaração da Conferência Regional da Conferência Regional de Educação Superior na América Latina e no Caribe – CREs 2008*. Caracas: IESALC/UNESCO, 2008.

INTERNATIONAL ASSOCIATION OF UNIVERSITIES (IAU), “Statement on Academic Freedom, University Autonomy and Social Responsibility” (1998). Disponível em [academic freedom policy statement.pdf \(iau-aiu.net\)](https://www.iau-aiu.net/academic-freedom-policy-statement.pdf). Último acesso em 13/3/2022.

KAIRÓS. *Terceiro Contrato Social de Educação* (2021). Texto disponível em [https://www.tercercontratoeducacion.com/descargas/tercer\\_contrato\\_educacion\\_Kairos.pdf](https://www.tercercontratoeducacion.com/descargas/tercer_contrato_educacion_Kairos.pdf).

Último acesso em 13/03/2022

LEHER, Roberto. “Autonomia universitária e liberdade acadêmica”. In: *Revista Contemporânea de Educação*, v. 14, n. 29, jan/abr. 2019. Disponível em <https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/download/23167/pdf>.

UNESCO. *World Conference on Higher Education: The New Dynamics of Higher Education and Research For Societal Change and Development*. UNESCO, Paris, 2009.



## A trajetória de construção da autonomia na UDESC

*Antonio Waldimir Leopoldino da Silva*

### Introdução

Muito se tem escrito e discutido acerca da autonomia universitária, cercando-a de alguns consensos e vários dissensos. O fato é que o conceito de universidade, na plena e legítima acepção do termo, confunde-se com o de autonomia, e ambos se mesclam inseparável e indelevelmente. Muito embora represente um princípio constitucional, este casamento nem sempre foi bem compreendido, aceito e respeitado. Assim, a autonomia universitária tem se mostrado mais ampla no plano idealista e mais restrita no funcional (RANIERI; LUTAIF, 2020).

A autonomia universitária deve ser entendida como elemento capital e pressuposto essencial para o ser e fazer acadêmico, pois garante o indispensável aval para a realização de um processo de educação verdadeiramente pleno, por meio do ensino, da pesquisa e da extensão. Assim, a autonomia constitui a condição básica para o exercício da liberdade que o saber, ao mesmo tempo, exige e proporciona. A universidade deve recuperar e reafirmar a autoridade resultante do conhecimento (FÁVERO, 1999), e é exatamente a sua autonomia que lhe confere autoridade acadêmica e científica, e não um decreto governamental qualquer (PAZETO, 2020).

Dal Pizzol e Salerno (2017) destacam que a autonomia é dependente do contexto em que se encontra, quer dizer, deve ser interpretada no momento histórico específico, como resposta aos anseios sociais e ao próprio papel da instituição. Ou seja, o conceito de autonomia não é absoluto ou inflexível. Este viés tem sido indevidamente utilizado como pano de fundo para que, a cada novo governo, o entendimento sobre a autonomia universitária seja reformulado (DI ASSIS, 2020). Paralelo a isso, não raro ocorrem tentativas de substituir as agendas de Estado – em tese duradouras – pelas de governo, naturalmente voláteis, impondo indevido alinhamento ideológico e controle às universidades (TREVISOL; GARMUS, 2021). Estes autores concluem que no país, o princípio da autonomia não teve uma trajetória linear, apresentando oscilações tal qual um pêndulo, “ora promovendo avanços, ora retrocessos” (p.322).

Assim, por mais que esteja constitucionalmente estabelecida, não há autonomia universitária pronta e acabada. Goetten e Lima (2022) ressaltam que a autonomia sempre foi uma busca, jamais uma realidade concreta, remetendo à visão de Panizzi (2018), quando esta defende que a própria universidade deva ser a protagonista de sua autonomia, construindo-a de forma contínua e permanente. Sob este ponto de vista, a figura da autonomia não pode ser percebida como uma dádiva, mas sim como uma conquista, fruto de um processo de construção que se origina da competência e do prestígio junto à sociedade (TATTO et al., 2003;

FÁVERO, 2004; MINTO, 2018). Concordando, Otranto (2009) considera que “a autonomia universitária não é obtida exclusivamente por um dispositivo legal; e b) a autonomia universitária é um processo em construção” (p.13). A questão, ainda que complexa, é perfeitamente sintetizada por Ferreira (2020): “a *autonomia*, tal como a *liberdade*, é conquistada dia a dia” (p.94, grifos no original).

No cenário atual, é tão necessário quanto urgente que a autonomia universitária supere a condição de mero preceito jurídico, ou mesmo utopia, bem como vá além da retórica dos discursos, para ganhar forma e fazer-se sentir no universo real das relações intra e interinstitucionais e com a própria sociedade. Neste ponto, é imperioso sublinhar que a autonomia tem a comunidade universitária como sua única e verdadeira titular, através dos órgãos representativos de professores, estudantes, servidores técnicos e do tecido social que a cerca (LIMA, 2005).

O trabalho que ora se apresenta é o resultado de uma pesquisa documental que objetivou proceder o resgate histórico – e consequente registro – do percurso da autonomia da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, desde sua criação até o momento atual (final de 2022). A intenção que norteou e moveu este desafio encontra eco nas palavras de Otranto (2009, p.42-43):

É desta forma que a autonomia universitária é vista aqui, como um processo que vai sendo construído através da história da instituição, de suas especificidades, necessidades e lutas. Isso reforça a importância do estudo da história de cada universidade para se investigar sua autonomia, pois a mesma história que vai indicar os caminhos da conquista pode revelar, também, os empecilhos e as barreiras para a sua implementação.

O fio condutor desta análise retrospectiva está ancorado na certeza de que “a História ensina” (Antonio Gramsci). No texto, revisita-se os principais passos da construção da identidade da Universidade, cabendo destaque para aqueles que Oliveira (2015) classificou como “cartoriais”: sua criação, em 1965; seu reconhecimento, em 1985; e a independência da então mantenedora, em 1990. O resultado final do trabalho revela que o processo de construção da autonomia da UDESC – que não terminou, pois jamais terminará – constitui um conhecimento vivo e dinâmico, e, como tal, pode e deve ser fonte e objeto de aprendizado permanente.

### **A criação da UDESC**

Impossível falar da autonomia universitária da UDESC sem mencionar a criação da Instituição, que consistiu em um ato em nome da educação e, portanto, da própria autonomia humana.

A Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (UDESC), hoje Universidade do Estado de Santa Catarina, com a mesma sigla, foi criada em 1965, a partir da fusão de unidades de educação superior instituídas em anos anteriores.

Inicialmente, através da Lei Nº 1.520, de 09/outubro/1956, foi criada a Faculdade de Engenharia, em Joinville, que já anuncjava uma futura “Universidade de Santa Catarina”:

**Art. 1º** - Fica criada a Faculdade de Engenharia, na cidade de Joinville, podendo a mesma vir a integrar a Universidade de Santa Catarina.

**Art. 2º** - A Faculdade manterá cursos de Engenharia Civil, Industrial e outros, que constarão de seu regulamento.

No entanto, a Faculdade de Engenharia viria a funcionar apenas em agosto de 1965, com o Curso de Engenharia de Operações.

Em 1963, a Lei Nº 3.191 (de 08/maio), que disciplinou o Sistema Estadual de Ensino, criava a Faculdade de Educação:

**Art. 173** - Comporão, organicamente, o Instituto Estadual de Educação: a) faculdade de educação;

[...]

**Art. 174** - A Faculdade de Educação manterá um curso de pedagogia com a duração de três (3) anos, no mínimo, estrutura de acordo com o que preceitua o parágrafo único do artigo 59 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Serão finalidades do Curso de Pedagogia formar professores das cadeiras específicas do ensino normal, bem como preparar em nível superior, técnicos educacionais.

Ao contrário da Faculdade de Engenharia, cuja implantação demandou quase uma década, a Faculdade de Educação teve seu início já em março de 1964. Em 16/outubro/1964, a Lei Nº 3.530 criaria a Fundação Escola Superior de Administração e Gerência (FESAG).

**Art. 1º** - Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a constituir uma Fundação Educacional que se denominará Fundação Escola Superior da Administração e Gerência (FESAG) e terá sede e foro na Capital do Estado e prazo de duração indeterminado.

**Art. 2º** - A FESAG terá, por finalidade principal, criar e manter uma Escola Superior de Administração e Gerência, para a formação, em nível superior, de administradores tanto para o setor público como para o privado.

**Parágrafo único.** A FESAG poderá, também, dedicar-se a outras atividades direta ou indiretamente relacionadas com os assuntos da administração e da economia, pertinentes aos fins a que se destina.

O Curso de Administração começaria a funcionar em 1966.

Antes disso, porém, em 20/maio/1965, o Governador Celso Ramos

expede o Decreto N° 2.802, com a seguinte ementa:

Dispõe sobre a Fundação Educacional de Santa Catarina, outorga-lhe o encargo de constituir a Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (UDESC), a Faculdade de Agronomia de Lages, a Faculdade de Veterinária e dá outras providências.

Observa-se, portanto, que o Decreto teve uma tripla finalidade. Primeiro, criou a Fundação Educacional de Santa Catarina (FESC), que já estava prevista na Lei N° 3.191, antes referida. Segundo, definiu que a FESC teria a missão de instituir a UDESC. Terceiro, definiu a criação das Faculdades de Agronomia e Medicina Veterinária, em Lages. Assim, a FESC visava precípuamente:

**Art. 3º** - A Fundação tem por objeto imediato criar e manter a Universidade Para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (UDESC), com sede e foro na Capital do Estado, instituição de ensino e pesquisa, planejamento, coordenação, supervisão e execução de medidas e programas que visem promover a valorização dos recursos humanos.

Estava criada a UDESC!

Assim, na sua origem, a UDESC agrupou as unidades já existentes e aquelas que estavam sendo criadas no mesmo ato:

**Art. 27** – Integrarão a Universidade:

I – A Faculdade de Educação e o Instituto de Educação, que comporão o Centro de Formação Pedagógica;

II – A Faculdade de Engenharia de Joinville e os estabelecimentos oficiais de ensino técnico industrial em funcionamento, na data deste decreto;

III – A Escola Superior de Administração e Gerência e os estabelecimentos estaduais de ensino comercial em funcionamento na data deste decreto;

IV – A Faculdade de Agronomia de Lages, a Faculdade de Veterinária e os estabelecimentos estaduais de ensino médio agrícola em funcionamento na data deste decreto.

**Parágrafo único.** Integrarão também a Universidade os estabelecimentos estaduais de ensino superior que vierem a ser criados.

Ao mesmo tempo em que nasce precípuamente “a partir do que já existe”, a UDESC traz e incorpora um desafio e uma missão bastante claros, como estabelecia o Plano de Governo de Celso Ramos, datado de 1959, em cujo mandato a Universidade seria criada:

Todo o conjunto das obras que se enfeixam em nosso programa depende, para boa e adequada educação, de homens capazes, de sólida formação. Na Universidade formaremos estes homens. Somente ela poderá entregar, nas quantidades necessárias e na qualidade

exigida, os cérebros que dinamizarão os serviços que havemos de implantar. (RAMOS, 1990, p.10)

O Decreto Nº 2.802 reservou vários artigos à Universidade e, entre eles, um tratava diretamente de sua autonomia:

**Art. 23** – A Universidade gozará de autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar nos termos do Estatuto da Fundação e do seu próprio Estatuto, atendidas as exigências da legislação aplicável. (**Decreto de criação**)

Tal autonomia, porém, mostrava-se limitada já na sua definição, pois o dispositivo legal subordinava o seu exercício aos “termos do Estatuto da Fundação”, isto é, da mantenedora FESC.

O Decreto Nº 2.884, de 25/junho/1965, aprovou o Estatuto da FESC. O texto fazia especial referência à UDESC, inclusive estabelecendo sua autonomia:

**Art. 17** – A UDESC gozará de autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar na forma do seu estatuto, atendidas as exigências da legislação aplicável. (**Estatuto da FESC**)

Muito embora este dispositivo anunciasse a autonomia da Universidade, o Decreto definia que cabia ao Conselho Curador da FESC as seguintes incumbências relacionadas à UDESC: definir os planos de longo prazo; aprovar a prestação de contas anuais; elaborar o Estatuto; decidir sobre a integração ou agregação de novas instituições de ensino; aprovar os quadros do pessoal (docente, técnico e administrativo) com os respectivos salários; e, se fosse o caso, propor ao Governador do Estado a suspensão ou destituição do Reitor. Observa-se, pois, que a autonomia da UDESC era um tanto quanto fictícia.

### **Os primeiros Estatutos da Universidade**

No dia 10/novembro/1965 é publicado o Decreto Nº 3.354, que traz o primeiro Estatuto da UDESC. A autonomia é reiterada, mencionando-se, explicitamente, o Decreto antes citado:

**Art. 1º** - A Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina — UDESC, criada e mantida pela Fundação Educacional de Santa Catarina, nos termos do art. 3º, do Decreto n. SE – 2005-65/2.802, é pessoa jurídica, com autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar, regendo-se pelo presente estatuto.

**Art. 2º** - A autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar obedecerá a legislação aplicável, respeitadas as prerrogativas estatutárias da Fundação Educacional (Decreto N. SF – 25-06-65/2.884). (**Primeiro Estatuto da UDESC – 1965**)

É importante verificar que o texto trazia a ressalva que a autonomia deveria respeitar “as prerrogativas estatutárias da Fundação Educacional”, ratificando a ideia de uma autonomia limitada e completamente subjugada à FESC. Para se ter uma noção do grau de autonomia efetivamente concedida, basta salientar que o

Artigo 23 do Estatuto previa que o Reitor seria nomeado pelo Governador do Estado, a partir de uma lista tríplice definida pelo Conselho Universitário, por meio de votação uninominal, em três escrutínios secretos.

Vigorava, no plano nacional, a Lei N° 5.540, criada em 28/novembro/1968, fixando normas de organização e funcionamento do ensino superior, e que viria a ser revogada apenas em 1996. Sobre autonomia universitária, a citada Lei estabelecia:

**Art. 3º** - As universidades gozarão de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da lei e dos seus estatutos.

Já em 10/abril/1969, o Governo do Estado apresenta dois Decretos de relevância para a Instituição. O primeiro, N° 7.778, aprova o segundo Estatuto da UDESC. Tanto as referências à autonomia da Universidade, como os procedimentos para escolha do Reitor, praticamente repetiam o texto do Estatuto anterior.

**Art. 1º** - A Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina – UDESC, criada e mantida pela Fundação Educacional de Santa Catarina, é pessoa jurídica com autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar, regendo-se pelo presente estatuto.

**Art. 2º** - A autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar obedecerá a legislação aplicável, respeitadas as prerrogativas estatutárias da Fundação Educacional de Santa Catarina. **(Segundo Estatuto da UDESC – 1969)**

O segundo Decreto expedido em 10/abril/1969, que recebeu o N° 7.781, aprovou um novo Estatuto para a FESC. Nele, constavam dois artigos com menção explícita à UDESC:

**Art. 16** – A Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina – UDESC – primeiro organismo da Fundação Educacional de Santa Catarina, estruturada na forma prevista em seu estatuto, terá suas finalidades ali definidas.

**Art. 17** – A UDESC gozará, como entidade autônoma mantida pela FESC, de autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar na forma de seu estatuto, atendidas as presentes disposições estatutárias e demais legislação aplicável [sic].

Via-se, novamente, clara menção à autonomia da UDESC. Paralelamente, as incumbências atribuídas ao Conselho Curador da FESC relativas à UDESC, presentes no primeiro Estatuto da Fundação, haviam sido suprimidas.

A Lei N° 4.394, de 20/novembro/1969, que disciplinou o sistema estadual de ensino, ratificava:

**Art. 83** – As Universidades gozarão de autonomia didático-científica, financeira e disciplinar, que será exercida na forma de seus estatutos.

Cinco anos mais tarde, precisamente em 24/outubro/1974, era lançado o

Decreto N° 1.431, que trazia consigo o terceiro Estatuto da UDESC, com vigência a partir do primeiro dia do ano seguinte. Os dois primeiros artigos, concernentes à autonomia, apresentaram a mesma redação do Estatuto anterior:

**Art. 1º** - A Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina – UDESC, criada e mantida pela Fundação Educacional de Santa Catarina, é pessoa jurídica com autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar, regendo-se pelo presente Estatuto.

**Art. 2º** - A autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar obedecerá a legislação aplicável, respeitadas as prerrogativas estatutárias da Fundação Educacional de Santa Catarina. **(Terceiro Estatuto da UDESC – 1975)**

A escolha do Reitor continuava a cargo do Governador do Estado, mas agora a partir de uma lista sétupla, elaborada pelo Conselho Universitário através de votação uninominal em seis escrutínios secretos.

#### **O comando da mantenedora limita a autonomia**

Também expedido no dia 24/outubro/1974, o Decreto N° 1.432 estabeleceu o Estatuto da FESC, igualmente a vigorar a partir de 1975, com uma indicação indireta à autonomia da Universidade.

**Art. 15** – As instituições educacionais mantidas pela FESC serão estruturadas na forma de seus estatutos e terão suas finalidades ali definidas.

**Parágrafo único** - As instituições de que trata o artigo gozarão de autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar, na forma de seus estatutos, atendidas as presentes disposições estatutárias e a legislação aplicável.

Até então, a indicação de nomes para o cargo de Reitor era prerrogativa da própria UDESC, como antes se demonstrou. Isso mudaria, contudo, em 24/abril/1979, quando da edição do novo Estatuto da FESC, por meio do Decreto N° 7.435:

**Art. 32** – Enquanto não reconhecida oficialmente a Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC, o cargo de Reitor será exercido pelo Superintendente da Fundação Educacional de Santa Catarina.

Menos de um ano mais tarde, em 31/janeiro/1980, o Decreto N° 10.225 implementava mais um Estatuto da FESC, o qual, no mesmo Artigo 32, repetia o preceito acima apontado.

Assim, durante certo período, o mandatário da FESC acumulou as funções de Reitor da UDESC, dando provas inequívocas da fragilidade (ou mesmo inexistência) da autonomia administrativa da Universidade, que agora sequer poderia escolher, ainda que de forma indireta, o Reitor. A despeito das vantagens que esta unificação de comando pudesse trazer, é inegável que o procedimento destoava do que se espera de uma verdadeira autonomia.

Desde a criação da Fesc e da Udesc até 1979, os

dirigentes (presidente da Fesc e reitor da Udesc) eram indicados e nomeados pelo governador do Estado. De 1979 a 1985, a universidade ficou sob um comando único, no qual o superintendente da Fesc era o reitor simultaneamente. (SILVA, 2015, p. 6061)

Evidencia-se, pois, que a autonomia da UDESC, proclamada nos Estatutos da Instituição e em outras normativas, não tinha o sentido e a abrangência que as palavras pareciam expressar.

Por outro lado, a subordinação administrativa da UDESC à FESC privava a UDESC da autonomia, condição indispensável para que a Universidade pudesse cumprir com eficiência as suas funções específicas. Os recursos humanos e o patrimônio da UDESC pertenciam à FESC, detentora de personalidade jurídica, que os colocava à disposição. A UDESC não se constituía em unidade orçamentária, no orçamento do Estado, o que significava que ela não dispunha de orçamento próprio. Esta realidade jurídico-institucional inibia a autonomia de gestão patrimonial e financeira, representando uma consequente redução da autonomia didático-científica. (SILVA, 1990, p.16)

A análise isenta da evolução organizacional da UDESC admite que o modelo organizacional adotado, pelo que foi criada uma Fundação para ser mantenedora da Universidade, ao invés da instituição direta de uma Fundação Universitária, permitiu dificuldades de ordem gerencial resultantes da divisão da autoridade e do poder decisório. (LINS, 1990, p.47)

Desde a criação da Udesc, o estatuto e regulamentos propiciavam condições de funcionamento regular dos colegiados e demais órgãos internos, sem qualquer óbice à autonomia didático-científica e gestão acadêmica. No entanto, a Universidade não exercia a autonomia patrimonial e financeira em decorrência de vínculo com a FESC, esta, detentora e gestora do patrimônio e recursos financeiros. Assim, enquanto as atividades-fim eram exercidas pela Udesc, as atividades-meio estavam nas mãos da FESC. Desnecessário dizer que entraves administrativos eram

constantes, agravados pela interferência política do Governo do Estado na FESC e desta, em muitos casos, na Udesc, inviabilizando, assim o exercício da autonomia universitária. (PAZETO, 2020, p.158)

Ao apagar das luzes de 1983 (23/dezembro), surge o Decreto N° 21.115 e, com ele, o quarto Estatuto da UDESC, que passa a vigorar a partir de 01/janeiro/1984. A autonomia recebe, então, uma apropriada e necessária caracterização.

**Art. 5º** - A Universidade goza de autonomia didático-científica, administrativa, financeira e disciplinar nos termos de Lei e deste Estatuto.

**§ 1º** A autonomia didático-científica consiste na faculdade de:

- I – estabelecer sua política de ensino, pesquisa e extensão;
- II – criar, organizar, modificar e extinguir cursos, observadas a legislação vigente e as exigências do meio social, econômico e cultural;
- III – organizar o currículo de seus cursos, obedecidas as determinações do Conselho Federal de Educação;
- IV – estabelecer seu regime escolar e didático;
- V – conferir graus, diplomas, títulos e outras dignidades universitárias.

**§ 2º** A autonomia administrativa consiste na faculdade de:

- I – propor a reforma deste Estatuto, ouvido o Conselho de Administração da Fundação, no que lhe é pertinente;
- II – elaborar, aprovar e reformar o seu Regimento Geral, os Regimentos da Reitoria e dos Centros e o Regulamento dos Órgãos Suplementares e dos Institutos;
- III – aprovar normas sobre admissão, remuneração, promoção e dispensa do pessoal docente, submetendo-as à homologação do Conselho de Administração da Fundação;
- IV – indicar, em listas sétuplas, os nomes para os cargos de Reitor e Vice-Reitor, destinados à nomeação pelo Governador do Estado.

**§ 3º** A autonomia financeira consiste na faculdade de executar o orçamento global aprovado pela Fundação.

**§ 4º** A autonomia disciplinar consiste na faculdade de fixar o regime de sanções aplicáveis aos corpos docente, discente e técnico-administrativo e de aplicá-lo, obedecidas as prescrições legais e os princípios gerais do Direito. (**Quarto Estatuto da UDESC – 1984**)

Deve-se destacar o teor dos incisos I e III, do Parágrafo 2º, os quais remetem prerrogativas da autonomia administrativa à submissão do Conselho de Administração da FESC. Ademais, são reservados dois artigos (117 e 118) à mantenedora, definindo que cabe a esta a decisão sobre aceitação de legados,

doações e heranças; aprovação de convênios e acordos; aprovação de planos de trabalho, propostas orçamentárias, aplicação de recursos e autorização de operações de crédito; bem como aprovação de normas sobre admissão, remuneração, promoção e dispensa de pessoal. Claro está que a autonomia administrativa e financeira permanecia fortemente atrelada à FESC.

O Estatuto também estampa o preceito – já em vigor há quatro anos – de gestor único para FESC e UDESC:

**Art. 124** – Enquanto não reconhecida oficialmente a Universidade, o cargo de Reitor será exercido pelo Superintendente da Fundação Educacional de Santa Catarina.

### **O reconhecimento como Universidade**

O ano de 1985 foi particularmente marcante para a UDESC. No dia 09/outubro é aprovado o Parecer Nº 632/85, do Conselho Federal de Educação, concluindo o Processo Nº 1453/78, e concedendo reconhecimento à UDESC como Universidade. O voto da relatora, Profa. Zilda Gomes Parente de Barros, deu-se nos seguintes termos:

“Considerando os resultados obtidos no processo de acompanhamento, as informações e análises efetuadas, os sete relatórios parciais produzidos pela instituição, a Relatora entende que a mesma cumpre todos os requisitos exigidos pela Lei 5.540/68 e Resolução 3/83 para receber o reconhecimento como universidade. Diante do exposto, vota pelo reconhecimento da Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina – UDESC, mantida pela Fundação Educacional de Santa Catarina – FESC, com sede em Florianópolis, Estado de Santa Catarina, aprovando, neste ato, o Estatuto e Regimento Geral, respectivos.”

Observe-se, pelo número do Processo, que o trâmite começara em 1978 e só foi concluído sete anos depois.

Em 1973, foram iniciados os esforços para o reconhecimento da UDESC, com processo protocolado no Conselho Federal de Educação. Em 1978, a FESC retornou àquele Conselho, entretanto o processo não chegou a ser analisado, face aos estudos para a mudança da legislação. (UDESC, [1988?], p.6)

O projeto inovador da Udesc desafiava o próprio Conselho Federal de Educação – encarregado de 'reconhecer' a nova instituição – e que, à época, via com vozes entredentes as instituições de ensino superior que quisessem espalhar-se para além das beiradas do ninho em que haviam descascado o ovo. (SACHET, 2015, p.46)

Ato contínuo, em 11/novembro/1985 é expedida a Portaria Ministerial N° 893, que viria a ser publicada no Diário Oficial da União de 26/novembro. A expressão “mantida pela Fundação Educacional de Santa Catarina” faz parte do Artigo 1º deste ato.

O voto da relatora deixou claro que, paralelo ao reconhecimento como Universidade, ocorreu a aprovação de um novo Estatuto, o quinto da Universidade. A descrição da autonomia concedida à UDESC era muito próxima à firmada no Estatuto anterior, evidenciando-se a submissão à FESC, especialmente no tocante à questão financeira, bem como à escolha indireta do Reitor, por meio de lista sétupla:

**Art. 5º** - A Universidade goza de autonomia didático-científica, administrativa, financeira e disciplinar nos termos da Lei e deste Estatuto.

**§ 1º** A autonomia didático-científica consiste na faculdade de:

- I – estabelecer sua política de ensino, pesquisa e extensão;
- II – criar, organizar, modificar e extinguir cursos, observadas a legislação vigente e as exigências do meio social, econômico e cultural;
- III – organizar os currículos plenos de seus cursos, obedecidas as determinações do Conselho de Educação competente;
- IV – estabelecer seu regime escolar e didático-científico;
- V – conferir graus, diplomas, títulos e outras dignidades universitárias.

**§ 2º** A autonomia administrativa consiste na faculdade de:

- I – propor a reforma deste Estatuto e do Regimento Geral, ouvido o Conselho de Administração da Fundação, no que lhe é pertinente;
- II – elaborar, aprovar e reformar o seu Regimento Geral, os Regimentos da Reitoria e dos Centros e os Regulamentos dos Órgãos Suplementares;
- III – aprovar normas sobre admissão, remuneração, promoção e dispensa do pessoal docente, submetendo-as à homologação do Conselho de Administração da Fundação;
- IV – indicar, em listas sétuplas, os nomes para os cargos de Reitor e Vice-Reitor, destinados à nomeação pelo Governador do Estado.

**§ 3º** A autonomia financeira consiste na faculdade de executar o orçamento global, aprovado pela Fundação.

**§ 4º** A autonomia disciplinar consiste na faculdade de fixar o regime de sanções aplicáveis aos corpos docente, discente e técnico-administrativo e de aplicá-lo, obedecidas as prescrições legais e os princípios gerais do Direito. **(Quinto Estatuto da UDESC – 1985)**

O reconhecimento como Universidade e a simultânea aprovação de um novo Estatuto e, junto a ele, do Regimento Geral, poderia oportunizar um outro

tempo para a Instituição.

Com o reconhecimento, adquiriu autonomia didático-científica, administrativa, financeira e disciplinar perante a legislação federal, requisitos que não dispunha como universidade autorizada. Esse fato tornou a UDESC menos dependente, passando a exercitar os seus direitos de estabelecer sua política de ensino, pesquisa e extensão, criando e modificando cursos, organizando currículos, estabelecendo seu regime escolar e didático, definindo normas próprias a suas atividades. (MATOS, 1991, p.14)

Com este reconhecimento, a Udesc conseguiu a autonomia que não teve nos seus 20 anos iniciais, período no qual funcionou como universidade autorizada, e saiu de uma vida autônoma assistida para uma autonomia didático-científica outorgada pela legislação. (A EDUCAÇÃO..., 2015, p.21)

O “Estatuto do Reconhecimento” disciplinou o processo de escolha do Reitor.

**Art. 14 –** A Reitoria é exercida pelo Reitor, nomeado pelo Governador do Estado, que o escolhe de uma lista de seis (6) nomes, organizada em reunião conjunta do Conselho Universitário e do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade, e do Conselho de Administração da Fundação, mediante convocação, por escrutínio secreto.

Cumprido este preceito estatutário, no dia 12/maio/1986 o Prof. Lauro Ribas Zimmer tomava posse como primeiro Reitor da Universidade pós-reconhecimento. Cabe destacar que o Prof. Lauro já ocupava o posto de Reitor desde 1979, mas atuando simultaneamente como Superintendente da FESC. Consolidava-se, então, a separação entre as administrações das duas Instituições.

Como se sabe, a partir do reconhecimento a Udesc, ou qualquer universidade brasileira, adquire a prerrogativa da autonomia universitária prevista na Constituição Federal. No entanto, algumas questões continuaram pendentes, sobretudo porque, sendo universidade pública mantida pelo Estado, a Udesc fora criada e, mesmo após o reconhecimento, continuava subordinada à FESC, sendo esta uma fundação de direito privado. (PAZETO, 2020, p.158)

## **Problemas na relação com a FESC**

A UDESC passa, então, por uma fase de certa turbulência no relacionamento com a mantenedora. Mesmo no patamar de Universidade reconhecida, que passara a ser, ainda encontrava amarras no exercício de sua autonomia, pois a FESC parecia não ter absorvido a essência desta nova condição. A origem dos problemas residia no “duplo comando” entre FESC e UDESC.

O comando era duplo porque a Udesc era subordinada administrativamente à Fundação Educacional de Santa Catarina (Fesc), com um reitor e um presidente da fundação. Os professores Antônio Niccoló Grillo e Arnoldo Cuneo tinham boa convivência no interesse da educação, mas isso não impedia os conflitos. (RIBAS JUNIOR, 2015, p.72)

Durante anos o relacionamento entre a UDESC e a sua mantenedora, a FESC, foi pautado pela divisão de tarefas e/ou pela unidade de comando. A convivência tornava-se traumática quando isto não acontecia. Com o reconhecimento da Universidade pela Conselho Federal de Educação, em 1985, as dificuldades aumentaram significativamente. Tanto a FESC como a UDESC foram submetidas a administrações distintas. A da FESC constituída por cargos de confiança do Governo do Estado e a da UDESC emergindo da vontade da comunidade universitária. (SILVA, 1990, p.15)

E, dentro desta dicotomia entre Fesc/Udesc, lamentavelmente ouvimos em determinada ocasião a frase 'se for preciso, eu fecho a Udesc'. Acredito e repito que, a partir desse momento, foi criado o que chamei de 'grupo de resistência' com objetivo único de manter a universidade cumprindo seus objetivos já traçados pelos seus idealizadores e pelos corpos docente e administrativo. (DALAGNOL, 2015, p.78)

O trecho abaixo ilustra parte das questões mal resolvidas à época:

Nas circunstâncias atuais a UDESC não pode, por exemplo, ter patrimônio próprio, mesmo que tenha sido ela, pelo 'status' obtido nos últimos anos, a adquiri-lo e, assim, ser dona, efetivamente. Todo o patrimônio pertence à FESC e, na realidade, a UDESC não tem personalidade jurídica. O panorama é o mesmo em relação ao quadro de pessoal, tanto

funcional como docente, que juridicamente tem vínculo com a Fundação. (COMISSÃO, 1988, p.4)

Prova deste conflito de competências é a consulta formulada pelo Reitor que, através do Processo N° 23001-000618/87-07, questiona o Conselho Federal de Educação quanto a: "I – o reconhecimento da UDESC como Universidade dotou-a de personalidade jurídica própria?; II – nos conflitos estatutários entre a FESC e a UDESC, qual deles prevalece?" A resposta consta do Parecer N° 731/87, aprovado em 02/ setembro/1987, cuja conclusão é:

- a) a Universidade Para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (UDESC) tem personalidade jurídica, declarada aliás expressamente no artigo 1º de seu Estatuto, acima transscrito;
- b) no caso de conflito entre o Estatuto de uma e o da outra, a solução será sempre em razão da matéria. Se se tratar de assunto concernente ao ensino, predominará o da Universidade, pois é de sua área específica de atividade e, consequentemente, nela se esgota. A interferência da mantenedora diz tão só com o subsídio financeiro, a correspondente fiscalização, assim como a preservação dos fins para que foi instituída a Universidade.

Face à situação reinante, em 24/fevereiro/1988 o Governador do Estado lança o Decreto N° 1.369:

**Art. 1º** - Fica criada a Comissão visando promover estudos relativos à situação jurídico-institucional e problemas econômico-financeiros junto à Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina – UDESC.

A Comissão contava com representantes dos três segmentos da UDESC, além de membros oriundos da FESC, Governo do Estado, Conselho Estadual de Educação, União Catarinense de Estudantes e Assembleia Legislativa.

Em fevereiro passado, através do decreto nº 1.369, o Governador instituiu uma comissão para que promovesse os estudos relativos não apenas sobre a questão econômico-financeira da UDESC, mas também quanto [a] sua situação jurídico-institucional. (COMISSÃO, 1988, p.4)

### **As Constituições Federal e Estadual e a autonomia**

No dia 05/outubro/1988 surge o grande marco e “divisor de águas” da autonomia universitária no País. É promulgada a Constituição Federal, que, pela primeira vez, aborda explicitamente a figura da autonomia:

**Art. 207** – As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

A Constituição trouxe outro reflexo para a UDESC. Até aquele momento, a Universidade – mantida que era por fundação de direito privado – adotava o

regime de cobrança de valores diretamente de seus alunos. “A Udesc cobrava anuidade de seus alunos, e esses recursos eram destinados à manutenção e investimentos, enquanto o Governo do Estado repassava os recursos para pagamento de pessoal e encargos sociais” (SILVA, 2015, p.60).

O “Catálogo” UDESC, edição 1976, retrata o procedimento de cobrança junto ao corpo discente:

Antes da efetivação de matrícula, tanto no 1º quanto no 2º período letivo de 1976, o aluno recolherá, em Agência do Banco do Estado de Santa Catarina (conta UDESC/Taxas, Custas e Anuidades), a importância de Cr\$ 101,00 (cento e um cruzeiros), a título de Taxa de Matrícula. O valor restante da Anuidade será distribuído em parcelas a serem pagas, mensalmente, pelo aluno, também sob forma de depósito bancário na conta supra referenciada. (UDESC, 1976, p.35)

Ocorre, porém, que a Lei Magna definiu, em seu Artigo 206, a “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”.

A nova Constituição brasileira [...] estabelece a gratuidade do ensino nas instituições 'preponderantemente' mantidas com recursos públicos, de acordo com o artigo 206. Dos recursos com que a Udesc vem se mantendo, 85,48% originam-se do Tesouro do Estado; 10,07% de convênios com órgãos federais e apenas 4,45% de anuidades dos alunos. (CONSTITUIÇÃO, 1988, p.3)

A Constituição determinou, também, uma forte reforma na questão tributária nacional, determinando que a União destinasse parte de suas receitas a estados e municípios. A resposta do executivo federal foi a chamada “Operação Desmonte”, que provocou cortes nas rubricas de auxílio financeiro aos demais entes federativos, transferindo encargos orçamentários a estes. Os recursos federais que eram recebidos pela UDESC sofrem substancial redução.

A UDESC, então, passa a sofrer dificuldades financeiras.

[...] até o ano passado, a Udesc vinha conseguindo remover os empecilhos financeiros com as anuidades cobradas dos alunos e os recursos obtidos junto ao MEC (Ministério da Educação). A nova Constituição brasileira, entretanto, proibiu as universidades caracterizadas como instituição pública, de serem remuneradas pelos alunos e o MEC, acatando ordens do Palácio do Planalto, bloqueou recursos para as universidades mantidas pelos Estados. (UDESC, 1989, p.4)

No início de abril de 1989, o Governador do Estado nomeia uma comissão para analisar a situação da Universidade e propor alternativas. Em menos de um mês de trabalho, o projeto é concluído. O resultado dos trabalhos significa uma verdadeira “carta de alforria” para a Universidade:

A comissão especial que estuda os destinos da Udesc (Universidade para o Desenvolvimento de Santa Catarina) entregou ontem ao governador em exercício, Casildo Maldaner, o parecer recomendando que a instituição seja transformada em fundação. A decisão final sobre a questão é do governador, já que depende de um ato político. Se a proposta for aceita, após análise, Maldaner deverá enviar a matéria em forma de projeto de lei para apreciação da Assembleia Legislativa. (MALDANER, 1989, p.8)

A opção vislumbrada pela comissão ganha corpo e apoio, em particular no seio da comunidade acadêmica, e acaba por impactar os deputados que, àquele momento, elaboravam a nova Constituição do Estado.

Em meio a este contexto, a Constituição do Estado de Santa Catarina é promulgada em 05/outubro/1989, exatamente um ano após o nascimento da Constituição Federal. A Carta Magna catarinense também faz menção à autonomia universitária:

**Art. 169** – As instituições universitárias do Estado exercerão sua autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial na forma de seus estatutos e regimentos, garantida a gestão democrática do ensino através de:

- I – eleição direta para os cargos dirigentes;
- II – participação de representantes dos diversos segmentos da comunidade universitária nos conselhos deliberativos;
- III – liberdade de organização e manifestação dos diversos segmentos da comunidade universitária.

Como efeito da mobilização em torno da situação jurídica da UDESC, o chamado “Ato das Disposições Constitucionais Transitórias” (ADCT) reserva um artigo para a Universidade:

**Art. 39** – Para garantir a autonomia estabelecida no art. 169 da Constituição, a Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC será organizada sob a forma de fundação pública mantida pelo Estado, devendo seus recursos ser repassados em duodécimos.

**Parágrafo único.** Ato do Chefe do Poder Executivo, no prazo de trinta dias, designará comissão específica destinada a elaborar os atos constitutivos, através de escritura pública, e a efetuar levantamento dos bens, direitos e obrigações que deverão ser incorporados ao patrimônio da fundação, bem como dos servidores da Fundação

Educacional de Santa Catarina – FESC, que serão absorvidos.

Deve-se observar que este dispositivo constitucional se anuncia com o propósito de “garantir a autonomia da UDESC”, estabelecendo que isso seja alcançado por meio de uma nova forma de organização da Instituição, ou seja, fundação pública mantida pelo Estado. As entrelinhas deixam transparecer o que já era um fato: a condição a que a UDESC estava sujeita até então – Universidade mantida por uma fundação de direito privado – não possibilitava ou garantia o exercício pleno de sua autonomia, no modo definido na Lei Maior.

Muito embora a Constituição Estadual tenha assegurado este novo “status” para a UDESC, era preciso operacionalizar a mudança. Isso não aconteceu de imediato. “A sua autonomia, não obstante ser uma realidade jurídica institucional, preconizada na Constituição Federal e na Constituição do Estado, não tinha um procedimento funcional” (MATOS, 1991, p.10).

Assim, em 22/dezembro/1989, o Governador estabelece o Decreto N° 4.460, que cria uma nova comissão, agora para ultimar os detalhes da constituição da Fundação UDESC:

**Art. 1º** - Fica criada uma Comissão Especial com a finalidade de elaborar, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, os atos constitutivos da Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC.

O primeiro sinal de que a UDESC começava a respirar “novos ares” e a vivenciar, de fato, sua autonomia foi a possibilidade de eleger o reitor por meio do voto direto de toda a comunidade universitária, algo até então inédito na história da Universidade. “Temos aí talvez a mais relevante dimensão da autonomia universitária, qual seja, o direito de eleger, entre nós mesmos, aqueles que exercem o poder nas instâncias decisórias” (OLIVEIRA, 2015, p.75).

Para tornar possível a eleição, o Conselho Universitário se reúne no dia 11/abril/1990 e, através da Resolução N° 007/90-CONSUNI, altera o Estatuto, que antes previa a indicação por meio de lista sétupla.

O novo reitor da Udesc (Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina) será escolhido através de eleições diretas, segundo decisão anunciada ontem pelo governador Casildo Maldaner aos membros do Conselho Universitário da instituição de ensino superior. A posição foi tomada após uma reunião, que durou duas horas e meia, entre o governador e o secretário Júlio Wiggers, da Educação. (ELEIÇÃO..., 1990, p.8)

Resulta digno de registro o significativo avanço e amadurecimento institucional em que se constitui a conquista do processo direto, livre, democrático e participativo de eleição para a sua Direção superior, isto é, para os cargos de Reitor e Vice-Reitor. (MALDANER, 1990, p.11)

O pleito, com quatro chapas inscritas, ocorreu nos dias 27/abril (primeiro turno) e 04/maio (segundo turno), tendo sido eleitos os Professores Rogério Braz da Silva e Johnny Hass, como Reitor e Vice-Reitor, respectivamente. A posse foi efetivada no dia 11/maio.

### **A criação da Fundação UDESC**

O ano de 1990 reservaria ainda outras conquistas. Em 11/setembro, a Assembleia Legislativa aprova, por unanimidade, projeto de lei que transforma a UDESC, até então “Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina”, em “Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina”, desvinculando-a completamente da FESC. Em 01/outubro a Lei Nº 8.092 é sancionada pelo Governador do Estado, sendo publicada no Diário Oficial do Estado três dias depois.

**Art. 1º** - A Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina fica transformada em Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, instituída pela presente Lei sob a forma de fundação pública, mantida pelo Estado, vinculada à Secretaria de Educação, com patrimônio e receita próprios, autonomia didático-científica, administrativa, financeira, pedagógica e disciplinar, observada, no que for aplicável, a organização sistêmica estadual.

**Parágrafo único.** A Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, terá sede e foro em Florianópolis e jurisdição em todo o Estado.

**Art. 2º** - A Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, reger-se-á na forma de seu Estatuto, aprovado por Decreto do Chefe do Poder Executivo, e tem por objetivos específicos o ensino, a pesquisa e a extensão, integrados na formação técnico profissional, na difusão da cultura e na criação filosófica, científica, tecnológica e artística.

**Parágrafo único.** O Chefe do Poder Executivo, no prazo de 60 (sessenta) dias da vigência desta Lei, encaminhará à Assembleia Legislativa proposta para criação do Plano de Cargos e Salários e do Quadro de Pessoal da Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC.

A lei de criação da Fundação UDESC foi um marco histórico para a Instituição. Representou, sem dúvida, o início de uma nova fase, que já se iniciara, de certa forma, com o reconhecimento como universidade, ocorrido cinco anos antes. Se a UDESC já gozava de autonomia didático-científica, passaria, agora, a desfrutar de autonomia administrativa. Sem esta, aquela acabava por ser prejudicada e incompleta.

Em 11 de setembro deste ano, a Assembleia Legislativa aprovou o Projeto de lei, elaborado pelo

Governo do Estado, que transforma a UDESC – Universidade Para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina na Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina. Isto não representou apenas a mudança do nome da Universidade. A decisão soberana da Assembleia Legislativa dá à UDESC personalidade jurídica própria e garante-lhe a plena autonomia didática, pedagógica, financeira e administrativa. (SILVA, 1990, p.15)

Com esta lei, sancionada pelo então Governador Casildo Maldaner, a UDESC deixou de ser subordinada à Fundação Educacional de Santa Catarina, e passou a dispor de personalidade jurídica própria, prevista na Constituição Estadual. (MATOS, 1991, p.10-11)

[...] a criação da Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina, que significou a recuperação da identidade jurídica e pedagógica da instituição, bem como a sua autonomia, representando um marco definitivo no amadurecimento institucional da universidade. (ZIMMER, 1990, p.17-18)

A sua constituição como fundação pública, figura jurídica diversa à usufruída até então, ensejou a criação de um novo regramento institucional. Assim, finalizando as conquistas de 1990, o Decreto N° 6.401, de 28/dezembro, aprovou o sexto Estatuto da Universidade. Sobre a autonomia, estava previsto:

**Art. 6º** - A UDESC goza de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira, patrimonial e disciplinar, nos termos da Lei e deste Estatuto.

**§ 1º** A autonomia didático-científica consiste na faculdade de:

- I - estabelecer sua política de ensino, pesquisa e extensão;
- II - criar, organizar, modificar e extinguir cursos, observadas a legislação, a orientação governamental e as exigências do meio social, econômico e cultural;
- III - organizar os currículos plenos de seus cursos, obedecidas as determinações do Conselho de Educação competente;
- IV - estabelecer seu regime escolar e didático-científico;
- V - conferir graus, diplomas, títulos e outras dignidades universitárias.

**§ 2º** A autonomia administrativa consiste na faculdade de:

- I - propor a reforma deste Estatuto;
- II - submeter ao chefe do Poder Executivo proposta para aprovar e reformar o seu regimento geral, os regimentos da Reitoria, dos

centros e dos órgãos suplementares;

III - executar as normas operacionais sobre provimento e vacância de cargos, remuneração, acesso e promoção do pessoal docente e técnico-administrativo na forma vigente na legislação aplicável aos servidores públicos;

IV - eleger os seus dirigentes, nos termos deste Estatuto e do regimento geral.

**§ 3º** A autonomia de gestão financeira consiste na faculdade de:

I - elaborar as propostas do plano plurianual e do orçamento anual;

II - executar os orçamentos;

III - prestar contas diretamente aos órgãos de fiscalização contábil, financeira e orçamentária do Estado e da União.

**§ 4º** A autonomia patrimonial consiste na faculdade de administrar o seu patrimônio e dele usufruir, para a execução dos seus objetivos e finalidades.

**§ 5º** A autonomia disciplinar consiste na faculdade de aplicar sanções aos corpos docente, discente e técnico-administrativo, na forma da Lei, deste Estatuto e do regimento geral. (**Sexto Estatuto da UDESC – 1990**)

### **O avanço da autonomia no início dos anos 90**

Ainda em 1990, atendendo ao disposto na Lei N° 8.092 (Artigo 2º, parágrafo único, acima transcrito), o Governo do Estado encaminha Projeto de Lei com o Plano de Cargos e Salários da Universidade. Porém, a tramitação sofre óbices.

A demora dos deputados estaduais em analisar um Projeto de Lei pode inviabilizar a criação, ainda este ano, da Fundação Udesc, sancionada no dia 1º de outubro pelo governador Casildo Maldaner. Pela lei, o Governo do Estado deveria enviar à Assembleia Legislativa, num prazo de 60 dias, o Projeto de Lei do Plano de Cargos e Salários, o que já foi feito. Mas, em concordância com o futuro governo, alguns deputados não estão querendo analisar o projeto. (FUNDAÇÃO, 1990, p.9)

A não aprovação do almejado e necessário Plano de Cargos e Salários invade o ano de 1991. Frente à situação insustentável de baixos salários, o corpo funcional da UDESC entra em greve, que acabou prolongando-se por 78 dias, entre o início de junho e meados de agosto. Neste ínterim, a Lei N° 8.245, de 18/abril/1991, põe um ponto final na vida da FESC.

A pressão gerada pelo movimento grevista dá resultado e em 09/setembro/1991 é sancionada a Lei N° 8.332, que cria o quadro de pessoal

permanente e o Plano de Cargos e Salários da Fundação UDESC. Esta Lei definiria, ainda, algo tão ou mais importante. Cumprindo o Artigo 39, parágrafo único, do “Ato das Disposições Constitucionais Transitórias” da Constituição Estadual, fica definido o repasse financeiro à UDESC na forma de duodécimos.

**Art. 9º** - Para fazer face às despesas decorrentes desta Lei e da manutenção da Fundação Universitária do Estado de Santa Catarina, o Governo do Estado repassará recursos mensais correspondentes aos seguintes índices das receitas correntes do Estado, excluídas as parcelas constitucionais destinadas aos Municípios:

I - 1% (um por cento) nos meses de julho, agosto e setembro de 1991;

II - 1,2% (um vírgula dois por cento) nos meses de outubro, novembro e dezembro de 1991.

Tratava-se, agora, da conquista da autonomia financeira. Independente da suficiência ou não dos recursos colocados à disposição, sua constância estava legalmente definida e garantida.

Em 1991, a comunidade universitária, premida pela penúria salarial, deu início a uma greve que durou 70 dias. A paralisação foi encerrada com a aprovação da Lei nº 8332, que criou o Plano de Cargos e Salários e permitiu a conquista da autonomia financeira com repasse de um percentual em duodécimos da receita líquida do Estado, a exemplo das três universidades estaduais paulistas. (SILVA, 2021)

Fica estabelecido nesta lei o repasse de recursos mensais de 1,2% das receitas correntes do Estado, excluídas as parcelas constitucionais destinadas aos municípios. Foi a conquista da autonomia administrativa e financeira da Udesc. (SILVA, 2015, p.61)

O início da superação deste impasse deu-se com a aprovação da nova Constituição do Estado em 1989, confirmando a autonomia da Udesc e a consequente desvinculação da FESC mediante criação, em 1990, da Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina com personalidade específica para este fim. Por esta medida, a Udesc passou a ser detentora de patrimônio, orçamento e quadro de pessoal próprio. Em se tratando de instituição integrante da administração pública, mesmo assim, a autonomia poderia sofrer limitações decorrentes de disponibilidade financeira, como vem ocorrendo em órgãos da administração pública em casos de arrecadação insuficiente. Esta

situação foi resolvida com nova lei aprovada em 1991, seguindo o que já se fizera com outros órgãos autônomos do poder público estadual, ao destinar à Udesc percentual da receita estadual específico para a gestão da Universidade. A adoção desta medida legal seguiu os moldes do que acabara de ser implantado pelo Governo do Estado de São Paulo em relação à manutenção das universidades estaduais paulistas. Estava, assim, em tese, superado o problema da autonomia da Udesc sob todos os pontos de vista. Digo em tese porque autonomia universitária é mais que isto. No entanto, sem esta medida administrativa a autonomia substantiva ficaria à mercê de forças alheias à Udesc. (PAZETO, 2020, p.158-159)

A construção da autonomia continuava.

Em 05/julho/1991, o Conselho Universitário aprova a Resolução Nº 10/91-CONSUNI, com alterações ao sexto Estatuto, aprovado por meio do Decreto Nº 6.401, alterações estas diretamente relacionadas à autonomia da Universidade. Porém, a proposta não prosperou junto ao Governo e o Estatuto permaneceu com sua redação original.

Através do Ato Nº 1.694, de 09/agosto/1991, o Governador do Estado designa um grupo de trabalho constituído por três representantes do Poder Executivo, três membros da administração superior e três servidores da UDESC:

[...] Grupo de Trabalho, para no prazo de 60 (sessenta) dias, apresentar relatório de avaliação, abrangendo apropriação de custo/necessidades de pessoal, manutenção e investimentos, propondo percentual e valores de participação na Receita Líquida do Estado, com vistas a implantação plena do Plano de Cargos e Salários e a concretização da autonomia de gestão financeira, realizar estudos e propor, aos Conselhos Superiores da Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina, alterações de seus estatutos e regimentos, com vista à sua adaptação ao exercício pleno da autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

Em 21/outubro/1991, o Conselho Universitário aprova a Resolução Nº 022/91-CONSUNI, que contempla um anteprojeto de lei sobre a autonomia da UDESC, incorporando as propostas veiculadas pela Resolução Nº 10/91-CONSUNI. O anteprojeto estabelecia:

**Art. 2º** - A Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC –, pessoa jurídica de direito público, instituída pela Lei nº 8.092, de 19 de outubro de 1990, goza de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira, patrimonial e disciplinar, exercida na forma de seu Estatuto e Regimento Geral.

**§ 1º** A autonomia didático-científica consiste na faculdade privativa de:

- I – Estabelecer sua política de ensino, pesquisa e extensão;
- II – criar, organizar, modificar e extinguir seus cursos de graduação e pós-graduação, observadas a legislação aplicável e as exigências do meio social, econômico e cultural;
- III – organizar os currículos plenos de seus cursos, obedecidas as determinações do Conselho de Educação competente;
- IV – estabelecer seu regime escolar e didático-científico;
- V – conferir graus, diplomas, títulos e outras dignidades universitárias.

**§ 2º** A autonomia administrativa consiste na faculdade privativa de:

- I – elaborar e reformar seu Estatuto, com aprovação pelo Conselho Universitário e homologação pelo Conselho Estadual de Educação;
- II – elaborar, aprovar, registrar, expedir e publicar os atos administrativos relacionados:

- a) com seu Estatuto e Regimento Geral;
- b) com as atividades didáticas, científicas e acadêmicas;
- c) com a administração de seu pessoal, inclusive os de provimento e vacância, progressão funcional, lotação, licenças e afastamentos, regime e locais de trabalho, concessão de adicionais, ajudas de custo e designação para funções de confiança;

III – propor a criação e extinção de cargos e funções em seu quadro;

IV – propor o regime jurídico de direito administrativo de seus servidores;

V – fixar e executar as normas operacionais de remuneração de seu pessoal, atualizando os valores constantes do Plano de Cargos e Salários e das gratificações pelo exercício de Funções de Confiança, respeitados os limites constantes do Art. 4º e seus parágrafos desta Lei;

VI – eleger seus dirigentes, nos termos do seu Estatuto e Regimento Geral.

**§ 3º** A autonomia de gestão financeira consiste na faculdade privativa de:

- I – elaborar seu plano plurianual, que integrará o plano de Governo do Estado;
- II – elaborar e executar seu orçamento, que integra o orçamento geral do Estado;
- III – submeter sua prestação de contas diretamente ao Tribunal de Contas do Estado, anexadas anualmente às contas do Governador do Estado.

**§ 4º** A autonomia patrimonial consiste na faculdade de administrar o seu patrimônio e dele usufruir, bem como na de adquirir e alienar

bens e serviços necessários à execução dos seus objetivos e finalidades, observado o disposto nos parágrafos 1º e 2º, do art. 12, da Constituição do Estado de Santa Catarina.

§ 5º A autonomia disciplinar consiste na faculdade de aplicar sanções aos corpos docente, discente e técnico-administrativo, na forma da Lei e do seu Estatuto e Regimento Geral.

Desta proposta, pelo menos dois pontos merecem particular relevo. Primeiro, o Estatuto da Universidade, após aprovado pelo Conselho Universitário, deveria receber homologação do Conselho Estadual de Educação, e não dependeria de Decreto do Governador (parágrafo 2º, inciso I). Segundo, a UDESC teria a possibilidade de fixar as normas de remuneração dos servidores, procedendo a atualização de valores e gratificações previstos no Plano de Cargos e Salários (parágrafo 2º, inciso V). Seria, sem dúvida, um grande avanço rumo à consolidação da verdadeira autonomia.

A mesma proposta previa:

**Art. 11** – Para a manutenção da UDESC o Governo do Estado repassará no mínimo, valores correspondentes a 4,15 (quatro vírgula quinze) por cento de suas receitas correntes, deduzidas as transferências constitucionais aos municípios.

O anteprojeto de lei não foi levado à frente pelo Governo do Estado.

Depois de intensas e prolongadas negociações, a Lei Nº 9.670, de 29/julho/1994, define que o duodécimo – até então fixado em 1,2% das receitas correntes do Estado, excluídas as parcelas constitucionais voltadas aos Municípios – passa a ser de 1,95% a partir de 1995. Porém, a UDESC passa a assumir o pagamento dos valores relativos ao décimo-terceiro salário e adicional de férias de seus servidores, bem como incorpora o pessoal aposentado à sua folha salarial.

### **A LDB 96 e sua repercussão na UDESC**

Em 1996, surge a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Nº 9.394, de 20/dezembro), que trouxe, em seus Artigos 53 e 54, parágrafo 1º, as várias prerrogativas facultadas às universidades com relação à autonomia, balizando o Artigo 207 da Constituição Federal. A mesma Lei determinou, em seu Artigo 88, parágrafo 1º, que as instituições educacionais deveriam adaptar seus estatutos e regimentos aos dispositivos da Lei em prazo fixado pelos respectivos sistemas de ensino.

No caso da UDESC, esta questão fazia-se particularmente relevante quanto ao Artigo 56, parágrafo único, da LDB, o qual definiu que a composição dos órgãos colegiados deliberativos deveria reservar 70% das vagas para docentes, parâmetro não observado pela Universidade à época.

Aprovada em 07/agosto/1998, a Lei Complementar estadual Nº 170 normatizou o sistema estadual de educação, ratificando a já consolidada visão sobre a autonomia universitária:

Art. 56 – As instituições de educação superior, integrantes ou

vinculadas ao Sistema Estadual de Educação, exerceão sua autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial na forma das leis que dispuserem sobre sua criação e organização e na de seus estatutos e regimentos.

**Parágrafo único.** Para obediência ao princípio da gestão democrática, é assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos de que participarão os segmentos da comunidade acadêmica, local e regional.

Cabe aqui um importante parêntese. Não é à toa que este Artigo muito propriamente associa, no *caput* e no seu Parágrafo Único, a autonomia universitária e a gestão democrática e participativa. Não há uma sem a outra. São absolutamente indissociáveis, tal qual duas faces da mesma moeda. Não subsistem sozinhas ou isoladas, e só podem ser exercidas simultânea e inseparavelmente.

Retornando à questão da adaptação estatutária à LDB, a citada Lei Complementar define (Artigo 83) que o prazo para este ajuste seria o último dia do ano seguinte. A UDESC não procede a reforma estatutária no limite temporal indicado.

No dia 30/janeiro/2003 é aprovada a Lei Complementar estadual Nº 243, publicada no dia seguinte, que no seu Artigo 143 determina que a UDESC deveria, no prazo de 60 (sessenta) dias após a publicação, elaborar e aprovar a adequação ao Estatuto à LDB. Em 24/março, o Conselho Universitário aprova a Resolução Nº 001/2003-CONSUNI, que traz a proposta de Estatuto realinhado à legislação vigente. Porém, em desacordo com o disposto na LDB, Artigo 53, inciso V, e na própria Lei Complementar, Artigo 75, o Governo do Estado desconsidera a autonomia e não dá o devido seguimento à alteração estatutária procedida pela Instituição. “O conselho superior da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) aprovou ontem o novo estatuto da instituição. A universidade tinha prazo até o próximo dia 30 para adequá-lo às novas regras previstas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação” (APROVADO, 2003, p. A8).

### **A intervenção governamental: um atentado à autonomia**

Impossível seria narrar a trajetória da autonomia da UDESC sem mencionar uma das páginas mais tristes da história da Instituição, qual seja a intervenção procedida pelo Governo do Estado.

Para descrevê-la, é preciso voltar um pouco no tempo, a fim de garantir a veracidade e a completude da narrativa.

O mandato de Reitor que começara no dia 18/maio/1998 encerrar-se-ia em 17/maio/2002. Com a devida antecedência (dezembro de 2001), o Conselho Universitário aprova normas para o processo eleitoral que definiria novos mandatários para a Universidade. Há que se considerar, porém, que o Estatuto então vigente se encontrava inadequado aos preceitos da LDB, como já se salientou, sendo que a composição do Conselho Universitário – que deliberou sobre a eleição – não cumpria o disposto naquela legislação.

Poucos dias antes da data definida para o primeiro turno, o Poder Judiciário acata ação impetrada contra uma das candidaturas e suspende o processo eleitoral até julgamento do mérito. Na ausência de decisão judicial e na iminência de uma inevitável vacância do cargo, o Conselho Universitário se reúne em 16/maio/2002 e aprova a forma de substituição temporária do Reitor até o retorno da normalidade do processo eleitoral. O Professor José Carlos Cechinel, Diretor do Centro de Ciências Humanas e da Educação (FAED), e, como tal, docente da Universidade, é eleito pelos integrantes do Conselho para ocupar a posição de Reitor *pro-tempore*, traduzindo uma decisão da própria Universidade no usufruto de sua autonomia. Em seguida, cumprindo o rito legal, ocorre a devida nomeação pelo Governo do Estado.

O Estado muda de comando no ano seguinte (2003). No dia 15/maio, o Governador intervém na Universidade, destituindo o Reitor definido pelo Conselho Universitário e investindo, no dia seguinte, na posição de Reitor (na verdade, interventor), pessoa não integrante do corpo docente da Instituição, não observando esta que é condição básica para ocupar o cargo.

Os protestos improvisados defronte ao Palácio Santa Catarina não impediram o governador [...] de decretar a intervenção na Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). A decisão havia sido tomada em reunião na quarta-feira, com previsão de anúncio somente hoje, mas o vazamento da informação levou [...] a divulgar ontem a escolha de [...] como reitor pro tempore. (SAAVEDRA, 2003, p.A11)

Polêmica e de grande repercussão política, a decisão do governador [...] de intervir na reitoria da Udesc vai render nos próximos meses. Politicamente, trata-se de um ato de força que fere a autonomia universitária. (PEREIRA, 2003a, p.A3)

Ainda em 16/maio é publicado no Diário Oficial do Estado o Decreto N° 239, trazendo consigo um novo Estatuto para a UDESC, o qual, no entanto, não recebera a necessária tramitação no Conselho Universitário, ferindo, assim, a legislação.

A intervenção perdura por exatamente 34 dias. No dia 18/junho o Tribunal de Justiça concede liminar à ação que pleiteava a anulação do ato governamental, determinando o retorno do Reitor arbitrariamente retirado do cargo. “Em seu despacho, o desembargador [...] sustenta, com base no 'consagrado princípio da autonomia universitária', que apenas o Conselho Universitário pode designar alguém para ocupar o cargo interinamente” (LEIRAS, 2003, p.20). “O principal argumento do relator do mandado de segurança coincide com o aspecto político mais grave da intervenção: o da autonomia da Udesc, ferida com o decreto governamental e a destituição do reitor Cechinel” (PEREIRA, 2003b, p.A3).

O Professor José Carlos Cechinel acaba por voltar ao cargo de Reitor apenas no dia 26/junho.

Finalmente, no dia 03/setembro o Tribunal de Justiça, em análise de mérito, confirma a vitória da autonomia universitária.

Por maioria de votos (25 a 6), o Tribunal Pleno do TJ [Tribunal de Justiça] julgou ontem o mérito do mandado de segurança apresentado por Cechinel, tornando definitiva a decisão liminar que permitiu a volta do professor à reitoria. (TRIBUNAL, 2003, p.A8)

O Pleno do Tribunal de Justiça do Estado manteve a liminar que assegurava no cargo de reitor *pro-tempore* da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc) o professor José Carlos Cechinel. Como foi julgado o mérito ficam esgotadas outras possibilidades de recursos. (JUSTIÇA, 2003, p.32)

O desfecho da intervenção demonstrou a sobreposição do Poder Judiciário pela legalidade, decidindo pela afronta à garantia constitucional da autonomia universitária. O Judiciário principalmente entendeu como erro de origem do Decreto nº 239/2003, tornando-o nulo, não reconheceu o Reitor nomeado pelo Executivo, por não ser o mesmo nem do quadro de pessoal permanente da instituição, e por não estar caracterizada a vacância do cargo de Reitor. (MICHEL, 2004, p.121)

Se o dia 16 de maio de 2003 entrou para a história pública de Santa Catarina e das universidades públicas no Brasil como indelével mancha na vida democrática, com o golpe aplicado pelo governo do Estado para 'tomar' o poder na Udesc por meio de uma fatídica e malfadada intervenção, 3 de setembro deste mesmo ano representa o dia do 'resgate' para a universidade e para os catarinenses. É que neste dia 3 de setembro o Poder Judiciário, julgando o mérito de medida de segurança antes concedida, restabeleceu a verdade, a ordem e a justiça, ao decidir pela ilegalidade e nulidade do insano ato do governo, resgatando a autonomia constitucional da universidade. (SANTOS, 2003, p.A3)

No mesmo ato, o Tribunal de Justiça ainda proclamou o Decreto Nº 239 "nulo de pleno direito, porque não fora submetido à apreciação do CONSUNI".

## A lenta e contínua (re)construção da autonomia

Ainda sob o impacto da intervenção governamental, no último dia de setembro de 2003 o Conselho Universitário aprova a Resolução N° 044/2003, que traz nova proposta de alteração do Estatuto. Esta regulamentação viria a ser aceita pelo Governo do Estado somente onze meses depois, como será visto adiante.

Em abril de 2004, com a posse de um novo Reitor, eleito pela comunidade acadêmica na forma estatutariamente definida, a situação político-administrativa da Universidade começa a voltar lentamente à normalidade.

Em 09/agosto/2004, é aprovado o Decreto N° 2.329, que altera o Estatuto da UDESC (estabelecido pelo

Decreto N° 6.401), ajustando-o aos preceitos da LDB e dispondo sobre a elaboração de um novo Estatuto:

**Art. 10** – O Art. 88 do Estatuto da Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, aprovado pelo Decreto n° 6.401, de 28 de dezembro de 1990, modificado pelos Decretos n° 3.144, de 5 de outubro de 2001, 6.033, de 11 de dezembro de 2002, e 6.034, de 11 de dezembro de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 88. O Reitor eleito para a Gestão 2004/2008, no prazo de até 60 (sessenta) dias a contar da publicação deste Estatuto, tomará as medidas necessárias para a elaboração de novo Estatuto, Regimento Geral e Plano de Carreira da UDESC, a serem aprovados pelo CONSUNI no prazo máximo de 12 (doze) meses, contados também a partir da data de publicação deste Estatuto, assegurada a consulta e afirmação de opinião de toda a Comunidade Universitária mediante uma Estatuinte.”

A Estatuinte se desenvolveu entre o final de 2004 e meados de 2006. Seu primeiro resultado foi a proposta de um novo Estatuto, que foimeticulosamente analisada pelo Conselho Universitário, sendo por este aprovada em 04/agosto/2005, através da Resolução N° 299/2005-CONSUNI. O projeto de Lei Complementar do Plano de Carreiras foi aprovado pela Resolução N° 300/2005-CONSUNI, de 15/agosto. Por fim, o Regimento Geral viria a ser aprovado em 01/junho/2007 (Resolução N° 044/2007-CONSUNI).

A proposta de Estatuto só foi receber o aval governamental em 06/abril/2006, por meio do Decreto N° 4.184, concretizando o sétimo Estatuto da Universidade, que está atualmente em vigor. Sobre autonomia, o documento estabelece que:

**Art. 5º** - A UDESC goza de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira, patrimonial e disciplinar, nos termos deste Estatuto.

**§ 1º** A autonomia didático-científica compreende:

I – estabelecer e executar sua política de ensino, pesquisa e extensão, de forma indissociável;

II – criar, organizar, modificar e extinguir cursos, programas e

quaisquer atividades didático-científicas;

III – fixar os currículos de seus cursos, observadas as diretrizes gerais pertinentes;

IV – estabelecer seu regime acadêmico e didático-pedagógico;

V – fixar o número de vagas, critérios de seleção e admissão de acadêmicos;

VI – conferir graus, diplomas, certificados, títulos e outras dignidades universitárias;

VII – fomentar intercâmbio com instituições nacionais e internacionais.

**§ 2º** A autonomia administrativa compreende:

I – elaborar e reformar seu Estatuto, a ser submetido ao Chefe do Poder Executivo;

II – elaborar, alterar e aprovar sua estrutura organizacional, os regimentos e as resoluções normativas;

III – propor o quadro de pessoal e o plano de cargos e salários da UDESC, atendida a legislação pertinente;

IV – elaborar, alterar, aprovar e executar as normas internas sobre o provimento e vacância de cargos, acesso e promoção do pessoal docente e técnico-administrativo, observada a legislação pertinente;

V – nomear, demitir, exonerar e aposentar pessoal do seu quadro permanente;

VI – admitir e dispensar pessoal temporário;

VII – prestar serviços à comunidade;

VIII – criar programas de estímulo à produtividade acadêmica, à capacitação e formação continuada aos seus servidores e estudantes, por meio da alocação de recursos financeiros e da concessão de bolsas de caráter temporário;

IX – eleger os seus dirigentes, nos termos deste Estatuto e do Regimento Geral.

**§ 3º** A autonomia de gestão financeira compreende:

I – propor o orçamento anual e plurianual e suas alterações de forma participativa;

II – executar o orçamento da universidade e fazer publicar os respectivos atos, obedecidos os limites das dotações orçamentárias;

III – efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária e financeira, necessárias ao seu bom desempenho;

IV – aceitar subvenções, doações, legados e cooperação financeira, provendo recursos para sua viabilização;

V – realizar operações de crédito ou financiamento, com a aprovação do poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos, observada a

legislação pertinente;

VI – fixar a remuneração dos seus serviços à comunidade;

VII – propor a política salarial dos servidores.

**§ 4º** A autonomia patrimonial consiste em adquirir, administrar, usufruir, alienar e dispor, de forma equitativa, do seu patrimônio, estabelecendo critérios e normas próprias.

**§ 5º** A autonomia disciplinar compreende:

I – estabelecer critérios e normas que promovam o respeito e o relacionamento ético entre os membros da comunidade universitária, e que permitam seu cumprimento;

II – adotar sanções e regime de recursos para os casos de transgressão. **(Sétimo Estatuto da UDESC – 2006)**

A redação deste Artigo foi fortemente inspirada nas diretrizes da LDB sobre autonomia universitária, expressas em seus Artigos 53 e 54 (parágrafo 1º). Com relação ao Estatuto anterior (de 1990), o atual explicita vários pontos antes não claramente definidos, seja no tocante à autonomia didático-científica (a exemplo dos incisos II, V e VII do Parágrafo 1º), administrativa (Parágrafo 2º, incisos I, II, III, V, VI, VII e VIII), financeira (Parágrafo 3º, incisos III, IV, V, VI e VII) e disciplinar (Parágrafo 5º, inciso I). Muito embora o Estatuto atual represente um avanço em relação à norma pregressa, há que se considerar que a autonomia universitária é um projeto em permanente construção, avanço e aprimoramento.

### **A proposta de Lei Orgânica da UDESC**

Buscando consolidar a prerrogativa da autonomia em bases sólidas, em 30/março/2016 o Conselho Universitário aprova a Resolução N° 007/2016-CONSUNI, que apresenta o anteprojeto de Lei Orgânica da UDESC, visando à sua convalidação pelo Poder Legislativo na forma de Lei Complementar. No que se refere à autonomia, a proposta é formulada nos seguintes termos:

**Art. 4º**- A autonomia didático-científica compreende:

I – estabelecer e executar sua política de ensino, pesquisa e extensão, de forma indissociável;

II – criar, organizar, modificar e extinguir cursos, programas e quaisquer atividades didático-científicas;

III – fixar os currículos de seus cursos, observadas as diretrizes gerais pertinentes;

IV – estabelecer seu regime acadêmico e didático-pedagógico;

V – fixar o número de vagas, critérios de seleção e admissão de acadêmicos;

VI – conferir graus, diplomas, certificados, títulos e outras dignidades universitárias;

VII – fomentar intercâmbio com instituições nacionais e internacionais.

**Art. 5º** - A autonomia administrativa compreende:

- I – elaborar e reformar seu Estatuto, a ser submetido ao Chefe do Poder Executivo;
- II – elaborar, alterar e aprovar sua estrutura organizacional, os regimentos e as resoluções normativas;
- III – propor seu quadro de pessoal e seu plano de cargos e salários, atendida a legislação pertinente, sendo seu quadro de servidores composto exclusivamente por servidores de carreira;
- IV – elaborar, alterar, aprovar e executar as normas internas sobre o provimento e vacância de cargos, acesso e promoção do pessoal docente e técnico-universitário, observada a legislação pertinente;
- V – nomear, progredir e/ou promover, demitir, exonerar e aposentar pessoal do seu quadro permanente;
- VI – admitir e dispensar pessoal temporário;
- VII – criar programas de estímulo à produtividade acadêmica, à capacitação e formação continuada aos seus servidores e estudantes, por meio de alocação de recursos financeiros e da concessão de bolsas de caráter temporário, advindos de receitas externas e próprias;
- VIII – eleger os seus dirigentes, nos termos do Estatuto e do Regimento Geral;
- IX – exercer o controle administrativo e financeiro das folhas de pagamento;
- X – adquirir bens e contratar serviços, efetuando a respectiva contabilização;
- XI – realizar os seus processos licitatórios, observadas as normas superiores;
- XII – alienar os bens móveis e imóveis da Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, observadas, em cada caso, as autorizações legais necessárias;
- XIII – autorizar o afastamento de seu pessoal, conforme critérios definidos pelos Conselhos Superiores da Universidade;
- XIV – firmar convênios, contratos e acordos;
- XV – definir a jornada e horário de trabalho, regime disciplinar e estágio probatório;
- XVI – assegurar sob a responsabilidade do Estado a natureza pública e gratuita do ensino regular de graduação e pós-graduação stricto-sensu.

**§ 1º** A aquisição de bens e serviços pela Universidade é isenta de tributos estaduais.

**§ 2º** Os atos de aquisição de bens imóveis pela Universidade, neles compreendidos sua transcrição nos registros de imóveis, são isentos de custas e emolumentos.

**Art. 6º** - Em observância à autonomia universitária, constitucionalmente garantida, as normas editadas pelo Poder Executivo e ou Legislativo que se referirem à UDESC, serão inicialmente estudadas e verificadas pela Universidade.

**Art. 7º** - A autonomia de gestão financeira compreende:

I – propor o orçamento anual e plurianual e suas alterações de forma participativa;

II – executar o orçamento da universidade e fazer publicar os respectivos atos, obedecidos os limites das dotações orçamentárias; III – efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária e financeira, necessárias ao seu bom desempenho;

IV – aceitar subvenções, doações, legados e cooperação financeira, provendo recursos para sua viabilização;

V – fixar a remuneração dos seus serviços à comunidade;

VI – propor a política salarial dos servidores.

**Art. 8º** - A autonomia patrimonial consiste em adquirir, administrar, usufruir, alienar e dispor, de forma equitativa, do seu patrimônio, estabelecendo critérios e normas próprias.

**Art. 9º** - A autonomia disciplinar compreende:

I – estabelecer critérios e normas que promovam o respeito e o relacionamento ético entre os membros da comunidade universitária, e que permitam seu cumprimento;

II – adotar sanções e regime de recursos para os casos de transgressão.

**Art. 10** – A execução do orçamento anual da Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC obedecerá aos valores fixados no orçamento geral do Estado e às demais leis orçamentárias, devendo as liberações mensais de recursos do Tesouro respeitar o percentual global mínimo de 2,49% da receita líquida disponível do Estado de Santa Catarina.

**§ 1º** O índice percentual de cada ano não poderá ser inferior ao do ano anterior.

**§ 2º** Os saldos financeiros apurados no final do exercício serão integralmente repassados ao exercício seguinte.

**§ 3º** Na apuração do percentual indicado no caput deste artigo, não serão consideradas as liberações do Tesouro do Estado relativas a repasses de financiamentos concedidos a projetos específicos da Universidade, bem como os saldos de que trata o parágrafo anterior.

**(Proposta de Lei Orgânica da UDESC – 2016)**

A proposta traz substanciais avanços em relação à norma hoje vigente, em particular no que diz respeito à autonomia administrativa (Artigo 5º do anteprojeto). Entre elas, uma pequena – porém significativa – mudança no inciso

III, e a inclusão dos incisos IX a XVI, e dos parágrafos 1º e 2º, destacando-se o controle administrativo e financeiro da folha de pagamento e a garantia da natureza pública e gratuita do ensino.

Um dos pontos mais controversos da autonomia da UDESC refere-se ao aporte financeiro concedido pelo Estado na forma de duodécimos, como estabelecido no Artigo 39 da Constituição Estadual. Ocorre que o índice de repasse é consolidado a cada ano, por ocasião da aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício seguinte, podendo, pois, ser alterado em qualquer destas tramitações ordinárias. Um exemplo desta realidade foi o Projeto de Lei N° 089.4/2019, de iniciativa do Governo do Estado, que propunha o corte de 10% no repasse à UDESC para o ano de 2020 (desde 2012 fixado em 2,49% da receita líquida estadual disponível). O indicativo governamental foi rejeitado pela Assembleia Legislativa na sessão de 11/junho/2019 por 31 votos a sete, mantendo o percentual aplicado nos anos anteriores.

Diante deste tipo de sobressalto, a autonomia financeira da UDESC configura-se um tanto frágil. E se não há autonomia financeira, não há autonomia.

Assim, face à constante incerteza quanto ao duodécimo, a proposta de Lei Orgânica incluiu, em seu Artigo 10, o índice do duodécimo atualmente aplicado, bem como a menção de que não pode haver redução neste índice de um ano para o próximo.

Porém, o projeto de Lei Orgânica da Universidade não prosperou nas instâncias externas e permanece apenas como um ideal a ser alcançado.

### **Os tempos recentes**

Muito embora a lente da história possivelmente enxergue e analise melhor o passado mais distante, é necessário que se avalie os momentos mais recentes da Universidade e sobre eles sejam feitas as ponderações cabíveis. É um tempo em que pouco ou nada se tem visto na direção do fortalecimento à autonomia. Pelo contrário, como já ocorreu em ocasiões antes destacadas, nos últimos anos a UDESC vem presenciando cenas de desacato à sua autonomia, em particular por meio de ações advindas da esfera política. Por vezes leves, quase imperceptíveis, por vezes mais graves e evidentes, estes “movimentos invasivos” afrontam o princípio constitucional e corroem a capacidade de autogestão da Instituição. Há que se destacar, porém, que esta não é uma exclusividade da UDESC, porquanto tem se consolidado como prática comum contra as universidades.

Um dos atentados à autonomia da Universidade é a exigência de que as contratações de docentes, quer efetivos ou temporários, sejam submetidas ao chamado Grupo Gestor de Governo e só se concretizem se aprovadas por este. Tal dispositivo choca-se tanto com a LDB nacional (Lei N° 9.394, de 20/dezembro/1996), com redação dada pela Lei N° 13.490 (10/outubro/2017), Artigo 53, parágrafo 1º, inciso V, quanto com a Lei Complementar N° 170 (07/agosto/1998), Artigo 56.

Não menos importantes foram as decisões governamentais que não

respeitaram as deliberações do Conselho Universitário. Citamos, a título de simples exemplificação, duas situações ocorridas apenas nos últimos meses. A primeira refere-se à criação de um novo Centro de Ensino sem o incremento da alíquota do duodécimo repassado mensalmente à Universidade (Decreto Nº 1.585, 26/novembro/2021), em completo desprestígio e desacordo à deliberação do Conselho Universitário em 09/abril/2010 (Resolução Nº 010/2010-CONSUNI). A segunda situação envolveu a reforma do Plano de Carreiras dos Servidores da UDESC (Lei Complementar Nº 345, 07/abril/2006), que se deu por meio da Lei Complementar Nº 800 (30/junho/2022). Foram privilegiados e implementados apenas alguns dos pontos requeridos e aprovados pela Universidade, pontos estes que serviam a interesses do Governo Estadual, em consonância com a criação do Centro antes referida. Outros pontos do Plano, de extrema relevância para a Universidade, foram desconsiderados.

A autonomia universitária padece.

### **Considerações (não necessariamente) finais**

Ao concluir, antes de mais nada é preciso reafirmar que autonomia não é – e jamais será – dádiva, distinção, concessão ou privilégio, mas é, sim, uma condição inerente à própria missão da universidade. Deste modo, a verdadeira autonomia não reside em princípios legais, mas na prática cotidiana da comunidade universitária, ou seja, mais do que estar na Constituição, ela deve estar nas salas e corredores da universidade, e fora dela. Portanto, não basta ser arguida, proclamada ou reivindicada, há que ser devidamente institucionalizada, exercida e exercitada. Para desfrutar da autonomia é preciso merecê-la e valorizá-la!

A autonomia também não pode ser tratada como algo estanque e finalizado. Ao contrário, deve ser percebida como um projeto em permanente execução, uma obra em construção que é constantemente esculpida pelo seu próprio uso e aplicação. Mas isso não dá margem a tomá-la como um “objeto abjeto”. Tão grave e inconstitucional quanto a sonegação da autonomia é o seu mau uso, tal como ocorre ao se banalizar as pequenas e constantes agressões que ela sofre. Tais agressões, no entanto, não provêm apenas de agentes externos, pois muitas vezes encontram amparo no próprio âmbito da universidade. Reiterando as palavras de Lima (2005), a autonomia reside nas decisões dos órgãos colegiados e representativos da instituição, e jamais em decisões monocráticas, não raro autocráticas, de gestores que desconhecem que a autonomia universitária tem as suas raízes cravadas na democracia.

Esta narrativa histórica acabou por mostrar que a trajetória da autonomia na UDESC foi marcada por idas e vindas, altos e baixos, avanços e retrocessos. Até completar um quarto de século, a Universidade esteve presa e amarrada à sua mantenedora, fundação de direito privado, e pouco pode desfrutar do sentido de uma verdadeira autonomia. No período que cercou o seu jubileu de prata, a Instituição foi coroada com uma grande mobilização em torno do resgate e da conquista da autonomia até então ainda não plenamente usufruída. Porém, se o

início dos anos 90 revelou-se o período áureo da construção e conquista da autonomia da UDESC, as décadas seguintes impuseram um saldo de notório e constante declínio, entremeado por um ou outro episódio de reação e de superação.

Frequentemente, a Universidade mostra-se refém do ideário momentâneo do matiz político dominante. O quadro é agravado por um aparente alto grau de conformismo e acomodação ao *status quo*, parecendo temer o embate (que não precisa e nem deve ser belicoso) com as forças vivas da sociedade. Esquece-se que a UDESC é um patrimônio do Estado e do povo catarinense, e que em primeiro plano cabe aos membros da comunidade universitária representá-la e defendê-la. Neste sentido, a UDESC pouco age, e quase sempre apenas reage – e o faz letargicamente.

É preciso buscar e encontrar caminhos para a efetiva consolidação e fortalecimento da autonomia da UDESC. Isso passa, sem dúvida, por reavivar os altaneiros ideais que moveram esta Universidade no início dos anos 90. A autonomia precisa voltar a ser – como outrora já foi – a maior bandeira da Instituição, e, para isso, deve estar permanentemente na ordem do dia e na agenda de seus dirigentes e lideranças. A primeira grande dificuldade possivelmente seja fazer com que todos compreendam o que ela significa e o que ela abriga. A segunda, será reconhecer e aceitar que ela não pertence a nenhum grupo político ou ideológico da Instituição.

Somente a partir de uma conjunção de forças, de uma soma de esforços, acima do interesse particular de grupos ou correntes, é que a autonomia pode ser descortinada, restaurada e resguardada. É necessário, pois, e com urgência, unificar a UDESC em torno deste ideal.

## REFERÊNCIAS

- A EDUCAÇÃO como prioridade no Governo Celso Ramos. In: **UDESC 50 Anos: a trajetória da Universidade dos Catarinenses**. Florianópolis: UDESC, 2015. p.14-25.
- APROVADO novo estatuto da Udesc. **A Notícia**, 25 mar. 2003. p.A8.
- COMISSÃO decide futuro da UDESC. **Universidade & Desenvolvimento**, v.1, n.2, p.4, 1988.
- CONSTITUIÇÃO define gratuidade na Udesc. Qual será o destino? **Universidade & Desenvolvimento**, v.2, n.1, p.3, 1988.
- DALAGNOL, Sérgio João. A Udesc e o desenvolvimento de SC. In: **UDESC 50 Anos: a trajetória da Universidade dos Catarinenses**. Florianópolis: UDESC, 2015. p.78.
- DAL PIZZOL, Andrieli; SALERNO, Soraia Kfouri. Autonomia universitária:

- reflexões sobre a Universidade Estadual de Londrina. In: **Revista de Ensino, Educação e Ciências Humanas**, v.18, n.3, p.306-316, 2017.
- DI ASSIS, Carolina. Autonomia e identidade universitária: crises e desafios na sociedade do conhecimento. In: **Diálogo**, n.44, p.91-104, 2020.
- ELEIÇÃO direta escolhe o novo reitor da Udesc. **Diário Catarinense**, 05 abr. 1990. p.8.
- FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. Autonomia e poder na universidade: impasses e desafios. In: **Perspectiva**, v.22, n.01, p.197-226, 2004.
- FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. Autonomia universitária no Brasil: uma utopia? In: **Education Policy Analysis Archives**, v.7, n.24, p.1-13, 1999.
- FERREIRA, Sergio de Andréa. A universidade como entidade jurídica autônoma. In: CABRAL, E.C.S.; QUEIROZ, J.E.L. **Autonomia Universitária – 30 anos no Estado de São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2020. p.79-94.
- FUNDAÇÃO Udesc corre sério risco. **Diário Catarinense**, 13 dez. 1990. p.9.
- GOETTEN, Rafael de Paula; LIMA, Michelle Fernandes. Autonomia universitária: um estudo sobre o papel do Estado na universidade pública brasileira. In: **Práxis e Hegemonia Popular**, v.7, n.10, p.110-122, 2022.
- JUSTIÇA ratifica Cechinel na Udesc. **Diário Catarinense**, 04 set. 2003. p.32.
- LEIRAS, Rafael. Justiça assegura a volta de reitor. **Diário Catarinense**, 19 jun. 2003. p.20.
- LIMA, Tereza Cristina Pinheiro de. Autonomia universitária: uma reflexão. In: **Inter-Ação**, v.30, n.1, p.37-56, 2005.
- LINS, Zenilda Nunes. O caminho da UDESC. In: UDESC. **Idealização e Construção da História: UDESC 1965-1990**. Florianópolis: UDESC, 1990. p.45-48.
- MALDANER, Casildo. UDESC: Universidade para o futuro. In: UDESC. **Idealização e Construção da História: UDESC 1965-1990**. Florianópolis: UDESC, 1990. p.11-12.
- MALDANER vai receber parecer sobre a Udesc. **Diário Catarinense**, 26 abr. 1989. p.8.
- MATOS, Altamiro de Moraes. Auto-afirmação pelo desempenho de cada área. In: **UDESC Presente**. Florianópolis: UDESC, 1991. p.13-15.
- MICHEL, Juliana Lengler. **Intervenção na UDESC: a autonomia universitária em questão**. 2004. 135 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro de Ciências da Administração, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.
- MINTO, Lalo Watanabe. Autonomia universitária: princípio inerente ou conquista necessária? In: **Comunicações**, v.25, n.3, p.3-26, 2018.
- OLIVEIRA, Sandra Regina Ramalho. A Udesc de cada um. In: **UDESC 50 Anos: a trajetória da Universidade dos Catarinenses**. Florianópolis: UDESC, 2015. p.74-75.
- OTRANTO, Celia Regina. **A autonomia universitária no Brasil: dádiva legal ou construção coletiva – O caso da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro**.

- Seropédica: EDUR, 2009. 306p.
- PANIZZI, Wrana Maria. A autonomia e a democracia na Universidade e seus dilemas. In: **Revista Práticas de Administração Pública**, v.2, n.2, p.70-80, 2018.
- PAZETO, Antonio Elizio. **Universidade Brasileira e Udesc**: projeto, autonomia e gestão. Florianópolis: Editora UDESC, 2020. 190p.
- PEREIRA, Moacir. A intervenção na UDESC. **A Notícia**, 16 maio 2003a. p.A3.
- PEREIRA, Moacir. UDESC: Reitor é reintegrado. **A Notícia**, 19 jun. 2003b. p.A3.
- RAMOS, Celso. Nos 25 anos da UDESC. In: UDESC. **Idealização e Construção da História**: UDESC 1965-1990. Florianópolis: UDESC, 1990. p.9-10.
- RANIERI, Nina; LUTAIF, Michel Kurdoglian. Trinta anos de autonomia das universidades estaduais paulistas: inovação e aprendizado. In: CABRAL, E.C.S.; QUEIROZ, J.E.L. **Autonomia Universitária – 30 anos no Estado de São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2020. p.59-77.
- RIBAS JUNIOR, Salomão. Quatro momentos com a Udesc. In: **UDESC 50 Anos: a trajetória da Universidade dos Catarinenses**. Florianópolis: UDESC, 2015. p.72.
- SAAVEDRA, Jefferson. Governador intervém na Udesc. **A Notícia**, 16 maio 2003. p.A11.
- SACHET, Celestino. Primeiros tempos dos 50. In: **UDESC 50 Anos: a trajetória da Universidade dos Catarinenses**. Florianópolis: UDESC, 2015. p.46.
- SANTOS, Valmiré Rocha. O 3 de setembro. **A Notícia**, 19 set. 2003. p.A3.
- SILVA, Ludgero Luiz da. O crescimento institucional e a autonomia da Udesc. In: **UDESC 50 Anos: a trajetória da Universidade dos Catarinenses**. Florianópolis: UDESC, 2015. p.60-61.
- SILVA, Rogério Braz da. 30 anos de autonomia da Udesc: conquista da sociedade catarinense. **ND Mais**, 10 set. 2021. Disponível em: <https://ndmais.com.br/opiniao/artigo/30-anos-de-autonomia-da-udescconquista-da-sociedade-catarinense/>. Acesso em: 01 out. 2022.
- SILVA, Rogério Braz da. Fundação UDESC uma conquista. In: UDESC. **Idealização e Construção da História**: UDESC 1965-1990. Florianópolis: UDESC, 1990. p.15-16.
- TATTO, Luiz; CAON, Korine Dekker de; COLOSSI, Nelson. Autonomia universitária sem respostas fáceis. In: **Acta Scientiarum Human and Social Sciences**, v.25, n.2, p.283-293, 2003.
- TREVISOL, Joviles Vitório; GARMUS, Ricardo. O princípio da autonomia na universidade brasileira: sentidos em disputa. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.37, n.1, p.307-326, 2021.
- TRIBUNAL mantém Cechinel na reitoria da Udesc. **A Notícia**, 04 set. 2003. p.A8.
- UDESC. **Catálogo Geral 1976**. Florianópolis: FESC, 1976. 262p.
- UDESC. **Guia Acadêmico – Graduação**. Florianópolis: UDESC, [1988?]. p.5-6.
- UDESC perde fôlego. **Diário Catarinense**, 11 abr. 1989. p.4.
- ZIMMER, Lauro Ribas. UDESC após 25 anos – uma Universidade

comprometida com o desenvolvimento de Santa Catarina. In: UDESC. **Idealização e Construção da História:** UDESC 1965-1990. Florianópolis: UDESC, 1990. p.17-19.

Os atos legislativos e os do executivo estadual, bem como as normativas internas da UDESC, são de acesso público e, por isso, deixaram de ser mencionados nesta listagem.

## **Autonomia - experiências de um período na gestão da UDESC**

*Marcus Tomasi*

Em 11 de abril de 2016 iniciei o período mais intenso e desafiador da minha vida, até então. Foram quatro anos de muita responsabilidade, entretanto extremamente gratificante, pois acabara de assumir o cargo de Reitor da Universidade do Estado de Santa Catarina, a verdadeira Universidade dos catarinenses, fruto do sacrifício “imposto” à toda sociedade do Estado mais formidável do Brasil.

Para chegar na condição de Reitor da UDESC o caminho foi rápido, mas nem por isso fácil. Ingressei na UDESC/ESAG no ano de 2005 para o quadro de professores efetivos da Universidade. Logo comecei a me dedicar à gestão administrativa, quando em 2007 fui eleito Chefe de Departamento do curso de Administração Empresarial da ESAG. Na sequência, com a eleição do Reitor, Professor Sebastião Iberes Lopez Melo, e seu Vice-Reitor, Professor Antônio Heronaldo de Sousa, fui indicado pela ESAG para assumir o cargo de Pró-Reitor de Planejamento da UDESC para quadriênio 2008-2012. A partir deste período é que efetivamente pude me deparar com o tema mais caro à academia: a autonomia universitária.

Foram muitos os desafios na gestão da Reitoria neste período; o aprendizado foi com certeza algo que me credenciou a galgar os postos mais altos da nossa UDESC. Quando me sentei na cadeira de Pró-Reitor, confesso que pensei em desenvolver o trabalho no sentido de me manter no posto pelos quatro anos. Percebi, no entanto, que tínhamos muito ainda para consolidarmos na universidade em âmbito nacional. É importante destacarmos que recebemos, da gestão anterior, uma universidade em fase de corajosa reestruturação e consolidação da autonomia de uma verdadeira instituição de ensino superior.

Ao me referir anteriormente à questão da autonomia universitária, é importante salientar que, quando iniciei a avaliação dos números, ou seja, a situação orçamentária/financeira da universidade, percebi que havia uma incongruência nos pagamentos/repasses efetuados ao Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina - IPREV. Para minha surpresa, estávamos saldando em duplicidade a folha de pagamento de nossos servidores inativos, expressão que considero extremamente indigna para com aqueles que construíram nossa universidade.

Isso mesmo, repassávamos os recursos subtraídos dos contracheques de cada servidor somados à parcela da universidade, como preceitua a lógica previdenciária e, além disso, ainda encaminhávamos a totalidade da folha de pagamento reclamada pelo IPREV. Bem, de pronto, aos meus olhos, o pagamento em duplicidade era mais do que óbvio. E é exatamente neste momento que entendi a autonomia como algo que deve ser perseguido e exercido constantemente.

Diante disso, precipitei e obtive junto ao nosso Reitor à época, Professor Sebastião, o consentimento e apoio irrestrito na elaboração de um ofício, o qual deve estar devidamente arquivado no gabinete da reitoria, sobre o encerramento dos pagamentos em duplicidade a partir de julho de 2008. Foi a primeira de algumas investidas em prol da referida autonomia às quais tive oportunidade de participar; algumas outras vieram, e que relatarei neste capítulo.

Também pude perceber neste período de pró-reitor que nossa instituição detinha considerável autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. No campo das finanças, sobretudo em função da condição duodecimal com percentual da Receita Líquida Disponível da arrecadação do Estado de Santa Catarina, a UDESC detém, junto com as universidades estaduais paulistas, considerável vantagem na gestão financeira frente as demais universidades públicas.

Na sequência, exatamente em 2012, tive condições de permanecer na gestão da universidade como vice-reitor por mais quatro anos. Este período solidificou a noção de que a autonomia universitária deve ser exercida e perseguida por toda a comunidade acadêmica. Não devemos ter a ilusão de que as autoridades governamentais e políticas respeitarão a pleno os preceitos constitucionais da autonomia universitária. Muito tivemos que peregrinar nos gabinetes do governador e secretários de Estado, bem como junto aos deputados e senadores para cobrarmos respeito à autonomia da UDESC. Ficavam cada vez mais constatados que os impasses relativos à autonomia eram resolvidos no campo político em detrimento do técnico.

Já em 2016, assumo o cargo de Reitor da UDESC, experiência desafiadora, gratificante e de imensa responsabilidade é ser Reitor de uma universidade com a grandiosidade da nossa UDESC. Como já havia mencionado, foram quatro anos intensos à frente da Reitoria, com muitas conquistas e também desafios, mas que, enfrentados com serenidade e união, refletiram em resultados importantes para nossa universidade. Sem dúvida, meu sentimento, o do vice-reitor, Leandro Zvirtes, e da nossa equipe de gestão é de missão cumprida no período inesquecível de 2016 a 2020. Nossa gestão pautou-se pelos princípios de *Cuidar das pessoas, Desburocratizar, Ampliar a transparéncia, “Desencapsular” e Autonomia com responsabilidade*. O grande objetivo de nossas propostas tinha por finalidade o fortalecimento da universidade, e por consequência a legitimação e consolidação de nossa autonomia.

Entregamos uma UDESC ainda mais moderna e dinâmica à comunidade acadêmica e à sociedade. Durante nossa gestão, tivemos ganhos expressivos em todas as áreas. No segundo ano de gestão, em 2017, tiramos do papel dezenas de ações relevantes, muitas delas ligadas à área tecnológica. Podemos citar a chegada do Office 365 e a criação da nova Gratificação de Dedicação Integral - GDI. Com a atuação da equipe da Gestão 2016-2020, o Consuni aprovou, por unanimidade, a proposta de criação de quatro câmaras técnicas, que assumiram atribuições de dois conselhos da UDESC, o Consepe e o Consad. No início de 2020, foram instaladas

as seguintes câmaras: Ensino de Graduação; Pesquisa e Pós-Graduação; Administração e Planejamento; e Extensão, Cultura e Comunidade. Cada uma com cerca de 20 membros. Com isso, foram extintos Consad, Consepe e Conselho Comunitário, que possuíam aproximadamente 50 membros cada.

Com o princípio da desburocratização, buscamos tornar a UDESC mais leve e pronta para dar as respostas que a sociedade deseja.

No primeiro ano, em 2016, iniciamos o movimento para “desencapsular” a universidade. Em outras palavras, nos aproximarmos cada vez mais da sociedade, o que vai muito além da graduação. Nossa trajetória foi marcada por projetos, como o “Simplifica UDESC”, o “Programa de Coaching”, um site da UDESC de cara nova, investimento pesado em bolsas e programas, além de medidas de redução da folha de pagamento e do custeio frente ao delicado momento econômico, somando ainda a reposição salarial para nossos servidores.

O terceiro e o quarto ano de gestão foram os mais realizadores. Foi o período de eventos históricos, que marcaram época na instituição, como o “Parque das Profissões” e o lançamento da “Pluriversidade”. Além disso, colocamos a UDESC no protagonismo nacional das discussões sobre ensino, pesquisa e extensão, com a realização, por exemplo, do “Forgrad Sul”. Promovemos também o “Fórum de Reitores”, em parceria com a Abruem. Inauguramos ainda o escritório “Education USA”, o primeiro de Santa Catarina, e colocamos na rua nossa importante campanha #OrgulhoDeSerUDESC, contra o corte de recursos da universidade.

Um dos principais focos do trabalho da Gestão 2016-2020 foi o desencapsulamento, ou seja, estarmos de portas abertas e inseridos na sociedade. Em outras palavras, buscamos a aproximação constante com a sociedade. Não só com a oferta de cursos de graduação e pós-graduação, mas por meio de projetos de ensino, pesquisa e extensão. Vale ressaltar o exemplo anteriormente mencionado: a realização do “Parque das Profissões” da UDESC.

Em apenas duas edições, o parque se consolidou como o maior evento da universidade em relação à quantidade de público. Na edição de 2019, ocorrida em agosto, a universidade apresentou seus 58 cursos de graduação a mais de 7 mil visitantes. Em grande parte, alunos de ensino médio e cursinhos pré-vestibular de escolas de diversas cidades. A primeira edição, em 2018, recebeu em torno de 2 mil alunos.

Além da visitação aos estandes dos cursos de graduação, o evento contava com atividades de orientação vocacional, oficinas temáticas criadas por entidades estudantis e painéis com alunos e profissionais de diversas áreas, além de atrações culturais. Os estudantes podiam conferir informações sobre as formas de ingresso na UDESC (vestibular e Sisu), intercâmbio na graduação e oportunidades de bolsas, entre outros assuntos.

O papel da UDESC na sociedade vai muito além de formar novos profissionais de qualidade para o mercado de trabalho. A instituição está presente em praticamente todos os setores da economia do Estado, como no agronegócio,

nos polos metalmecânico e tecnológico, no turismo e, mais recentemente, no polo petroleiro, entre outros. Estamos bem avaliados nos principais rankings nacionais e internacionais de universidades. Por isso tudo, temos a certeza de que entregamos uma UDESC ainda mais forte, competitiva e participativa à sociedade catarinense, condição importante para requerermos o reconhecimento de nossa autonomia por parte das autoridades constituídas.

Em 2019, a UDESC lançou a referida campanha #OrgulhoDeSerUDESC, que exibiu nos canais de comunicação da universidade vídeos com depoimentos de alunos, servidores, egressos e comunidade em geral sobre a instituição.

Com o lançamento do novo site, também foi disponibilizado o “UDESC em Números”, que apresenta os dados da instituição, referente a ensino, pesquisa, extensão, servidores, receitas, despesas, custeio, investimento, entre outros indicadores, em forma de gráficos e com atualização contínua pelo sistema Power BI, da Microsoft, sob responsabilidade da Pró-Reitoria de Planejamento (Proplan).

“Todos em defesa da universidade” foi com certeza a mais significativa ação da universidade frente as investidas contra nossa autonomia. Os quatro anos da gestão, especialmente em 2016 e 2019, foram marcados pela luta constante para aumento e manutenção do percentual de duodécimo da UDESC e pela autonomia da universidade. A instituição recebe 2,49% da Receita Líquida Disponível do Governo do Estado, um somatório dos impostos arrecadados em Santa Catarina e dos repasses efetuados pelo Governo Federal sem vinculação dos recursos, ou seja, sem destinação pré-estabelecida para ser executado. Isso representava em 2019 mais de R\$ 400 milhões em recursos.

Em 2016 nossa gestão liderou um movimento junto à comunidade acadêmica para aumento de 0,17% no duodécimo da UDESC. Já em 2019, a batalha foi para manter o atual percentual, que poderia sofrer um corte de 10%.

O repasse de 2,49% da Receita Líquida Disponível do Estado é previsto em lei, o que garante a autonomia didática, administrativa e financeira da universidade. Tribunal de Justiça (9,41%), Assembleia Legislativa (4,34%), Ministério Público (3,98%) e Tribunal de Contas (1,66%) também recebem por percentual, o chamado duodécimo.

Em abril de 2019, o Governo do Estado enviou um projeto de lei à Alesc a fim de reduzir em 10% o percentual de repasse por duodécimo dos demais poderes e também da UDESC. Com isso, a UDESC perderia cerca de R\$ 40 milhões no orçamento de 2020, o que afetaria a continuidade de pesquisas, auxílios estudantis, investimentos, contratos com fornecedores, entre outras contas.

Após muitas discussões, audiência pública e pressão de servidores, alunos, deputados, dos órgãos envolvidos e da sociedade, o projeto de lei foi rejeitado pela maioria dos parlamentares no plenário da Alesc. Quase 20 câmaras municipais de SC aprovaram moções contrárias ao corte de recursos na UDESC. Foi uma mobilização em benefício do ensino superior de qualidade e da sociedade catarinense.

Enquanto em 2019 a luta foi para manter os recursos, em 2016 a UDESC tentava aumentar o percentual do duodécimo, com a campanha “UDESC+0,17”. Liderado pela Gestão 2016-2020, o movimento envolveu estudantes, professores e técnicos para solicitar o aumento do repasse e sensibilizar a classe política para a importância econômica, social e educacional da universidade para o desenvolvimento de Santa Catarina. Um abaixo-assinado eletrônico reuniu mais de oito mil assinaturas. No plenário da Assembleia Legislativa, a pauta foi a votação, sendo o resultado de 17 votos contra e 12 a favor.

A UDESC saiu fortalecida com as ações de 2016 e 2019, demonstrando sua força e o desejo inabalável de consolidar cada vez mais sua autonomia.

A valorização dos nossos servidores é fundamental para não pertermos nossos profissionais, bem como para podermos atrair novos servidores mais qualificados e comprometidos com a instituição. Servidores valorizados qualificam os serviços prestados, traduzindo em reconhecimento e aprovação por parte da sociedade.

Sem dúvida, o reajuste do Valor Referencial de Vencimento (VRV) dos servidores da UDESC foi uma das principais lutas da Gestão 2016-2020 desde o primeiro ano. É um processo que perpassa a universidade, pois depende de aprovação do Executivo e do Legislativo. Em 2016, mesmo com a crise econômica, foi obtida a reposição de 4,2% e um aumento importante de 50% no vale-alimentação.

Em 2017, outra vitória. Após um trabalho incansável de toda comunidade acadêmica junto a membros do Governo do Estado e deputados, o VRV foi reajustado em 6,6%, conforme aprovado em Conselho Universitário (Consuni). As conquistas também tiveram participação de diretores-gerais e entidades de classe.

Já em 2018, o Consuni aprovou 7,2% de reajuste para recuperar perdas inflacionárias. A proposta foi rejeitada pelo Governo do Estado. Em 2019, o Consuni aprovou nova proposta de 7,2% de atualização salarial, que também não prosperou.

Nossa grande luta para obtenção maiúscula de nossa autonomia reside na condição de podermos encaminhar nossas propostas de reajuste salarial diretamente ao Poder Legislativo, sem a necessidade de passarmos pelo crivo do Poder Executivo. Haja vista, que em nosso plano de cargos e salários há um limitador de comprometimento do gasto com folha de pagamento de 75%.

A Gestão 2016-2020 obteve, no fim de 2019, uma conquista histórica em se tratando de investimento e legado para o futuro. A UDESC assinou o contrato de aquisição de um imóvel de 11 mil metros quadrados de área construída em um terreno de 41 mil metros quadrados vizinho à sede do Campus I, na Avenida Madre Benvenuta, no Bairro Itacorubi, em Florianópolis. A compra do prédio corporativo da empresa de telefonia Oi S.A., no valor de R\$ 79 milhões, representou um novo marco para expansão das atividades da universidade. A aquisição foi aprovada pelo Conselho Universitário (Consuni), pelo Conselho de

Administração da Oi. S.A. e pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). O novo prédio da UDESC abrigará as estruturas da Reitoria, do Centro de Educação à Distância (CEAD), laboratórios, auditório, salas de reunião, postos de trabalho e 420 vagas de estacionamento.

Esta aquisição de patrimônio foi totalmente realizada dentro da universidade. Em nenhum momento, houve qualquer tipo de questionamento sobre se podíamos ou não adquirir tal imóvel. Assumimos que se tratava de uma prerrogativa da UDESC frente ao artigo 207 da Constituição Federal: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

A sociedade é com certeza o aliado mais importante para a conquista e manutenção da autonomia universitária. Assim, é fundamental que esta sociedade perceba na universidade um agente fomentador da melhoria de qualidade de vida desta sociedade. Para isso, é imperioso que a comunidade universitária esteja atenta e responda com celeridade às mensagens enviadas pela sociedade.

Quando elencamos, como um dos princípios basilares de nossa gestão, a autonomia com responsabilidade, desejávamos conscientizar nossa comunidade acadêmica que autonomia não significa soberania. As universidades não podem e não devem se fecharem em si mesmas. Sobretudo as de viés público necessitam dar as respostas e as satisfações de seus feitos à sociedade.

Finalizando, penso que cabe uma sugestão aos gestores das universidades brasileiras: tenham coragem/convicção no exercício de consolidar a autonomia nas suas instituições. A autonomia deve ser exercida/busca constantemente e obstinadamente. Não creiam que ela será concedida sem ser provocada pela comunidade acadêmica. A sociedade é nosso grande aliado, portanto não devemos virar as costas para ela, definitivamente não!

## Autonomia da UDESC – oportunidade perdida?

*Adil Knackfuss Vaz*

O direito à autonomia universitária é indiscutível como ideia geral, e garantido pela Constituição do Estado de Santa Catarina, de 1989:

**Art.169** - As instituições universitárias do Estado exercerão sua autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial na forma de seus estatutos e regimentos, garantida a gestão democrática do ensino através de:

I - eleição direta para os cargos dirigentes;  
II - participação de representantes dos diversos segmentos da comunidade universitária nos conselhos deliberativos;

III - liberdade de organização e manifestação dos diversos segmentos da comunidade universitária;

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

No entanto, o diabo mora nos detalhes. Notemos que a Carta catarinense, em que pesce, seja baseada na Constituição Federal de 1988, por algum motivo não explicita a autonomia financeira mencionada no *caput* do Art.169, limitando-se a garantir o direito à admissão de professores e técnicos estrangeiros. Não existe autonomia verdadeira sem a gestão livre de seus recursos, inclusive de contratação de pessoal e política salarial. Nesse sentido, a UDESC tem sido sempre tratada como mais uma dependência do governo do Estado. Vejamos que a Lei 15.695/2011 determina a data-base dos órgãos estaduais como sendo em janeiro, incluídas aí as fundações. Determina ainda que os índices de reajustes salariais devem constar em lei específica. Como a UDESC é uma fundação, supomos que a lei a ela se aplica. Se este é o caso, podemos questionar a lei em questão como inconstitucional, pois contraria o prescrito nas Constituições Federal e Catarinense. Como exemplo, a responsabilidade pela elaboração de sua própria folha de pagamentos só foi exercida pela UDESC por um curto período de tempo na gestão do professor Rogério Brás da Silva, sendo-nos posteriormente negado esse direito.

Comparando nossa situação com outras unidades da federação, a autonomia das universidades estaduais paulistas é regulada pelo Decreto 29.598/1989, o qual determina um generoso percentual da arrecadação estadual para a manutenção das instituições universitárias, deixa a normatização geral destas para um Conselho de Reitores, e apenas determina um teto de 75% dos recursos para o pagamento de despesas de pessoal. O direito deste Conselho à deliberação sobre reajustes salariais foi questionado pela Procuradoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo, alegando que a autonomia universitária diz respeito apenas à atuação didático-científica das instituições. Na decisão, o relator

do processo, o desembargador Alex Zilenovski, destacou que a autonomia das universidades estaduais paulistas, determinada pelo Decreto Estadual 29.598/1989, é ampla e estende-se também à gestão financeira e patrimonial das instituições. "A autonomia universitária é ampla e não se restringe à autonomia didático-científica, conforme propalado pelo requerente. Ao contrário, a autonomia didático-científica das Universidades Públicas estaria em risco se não se lhes garantissem, também, autonomias administrativa e de gestão financeira e patrimonial", coloca o desembargador. Ele também observa que, por terem os repasses do Tesouro do Estado já fixados em um percentual de arrecadação no ICMS, não é necessário que a concessão de reajustes passe antes pela Assembleia Legislativa.

O vizinho Estado do Paraná aprovou em dezembro de 2021 a Lei 20.933, que dispõe sobre o financiamento das universidades públicas e sobre a gestão universitária. Esta legislação enfrentou forte oposição das universidades estaduais, pois consideram que a mesma enxuga recursos e ataca a autonomia das instituições. A contratação de professores passaria a ter que ser autorizada pela Secretaria da Fazenda e outros órgãos da administração estadual. Não há também previsão para atividade de apoio ao estudante, e existe o receio ainda de que a pesquisa e a extensão possam ser afetadas. O critério de distribuição de recursos baseia-se no número de alunos e num sistema de meritocracia interno. Por outro lado, a lei prioriza o fomento por parte da iniciativa privada. Tal legislação claramente infringe sobre a autonomia das universidades, podendo vir a ser considerada inconstitucional.

Voltando à situação da UDESC, em 2006 o Conselho Universitário (CONSUNI) aprovou a Resolução nº 273, propondo um anteprojeto para uma lei orgânica da UDESC. O anteprojeto, originalmente elaborado pelo professor Arlindo Carvalho Rocha e modificado pelo CONSUNI – que, aliás, o aprovou duas vezes – tem um título ilustrativo: "Dispõe sobre a autonomia da Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC". Esta proposta já condiciona, em seu Art. 2º, Parágrafo único, que a Universidade não está obrigada ao cumprimento das normas infralegais que não forem adequadas ao escopo do anteprojeto. Assim, evitam-se as mudanças de correntes de situações políticas, mudanças de governo e de chefias de órgãos estaduais, passando a pautar-se unicamente por legislação aprovada pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina. Esta é uma mudança importante, pois ajuda a trazer estabilidade à administração universitária, ao invés de seguir os ventos das mudanças ocasionais. Define a autonomia da UDESC, inclusive na administração de pessoal, e seus planos de cargos e salários. E, num outro aspecto importante, propõe que a criação de novos campi seja condicionada à dotação orçamentária correspondente. Desta forma, evita as aventuras decorrentes da criação de Centros por vontade política, mas sem as condições necessárias ao seu estabelecimento.

Embora aprovado pelo CONSUNI, não teve prosseguimento o anteprojeto. Consta que teria sido encaminhado ao então Governador Luiz

Henrique da Silveira, mas não sabemos o seu destino, ou sequer se Luiz Henrique o apoiou.

A recente legislação paranaense nos mostra onde a inação pode nos levar. Comparando a situação paulista com as outras, é de nos perguntarmos se o desenvolvimento econômico daquele Estado leva ao desenvolvimento científico, ou se acontece o contrário. O fato é que a história recente nos mostra que dispor de instituições de ensino e pesquisa desenvolvidas e suficientemente apoiadas financeiramente é essencial para o país. Vejamos o exemplo da pandemia de SARS-COV 2, para o qual o Instituto Butantan desenvolveu a primeira vacina produzida no Brasil, em parceria com a China. E sabemos que a grande maioria da pesquisa científica produzida no Brasil vem das universidades e outros entes públicos.

É necessário testarmos juridicamente o conceito de autonomia universitária em Santa Catarina. Em São Paulo, este teste ocorreu por iniciativa da Procuradoria Geral daquele Estado, o que foi útil, porque estabeleceu uma jurisprudência. A sentença proferida pelo desembargador Alex Zilenovski é cristalina em sua reafirmação desta autonomia. A UDESC, seja oficialmente através da Reitoria, seja através das entidades de classe, poderia provocar o Tribunal de Justiça, açãoando o Governo do Estado sobre algum ponto de nossa autonomia financeira, como reajuste salarial, um ponto sensível.

Acreditamos ainda que uma proposta de legislação submetida à Assembleia Legislativa é necessária, e que esta proposta deveria estabelecer limites de comprometimento da receita da UDESC com despesas de pessoal. Isto seria importante para estabelecer a boa fé da universidade, ao demonstrar que, embora importante, a questão salarial é apenas um ponto da autonomia. Devemos talvez aguardar o momento propício para apresentar nossa proposta, mas ela deve ser feita em algum momento. Embora já tenha sido aprovado pelo CONSUNI, o projeto de lei mencionado acima poderia ser reexaminado e adequado aos tempos atuais.

Estratégia arriscada? Sim, podemos ter um efeito inverso ao desejado, ao provocar um assunto que está fora do foco da administração estadual. Mas se deixarmos ao sabor daqueles que desconhecem a importância da ciência para o desenvolvimento da sociedade, corremos o risco de novamente perder a oportunidade de sermos proativos, ao invés de ficarmos aguardando soluções que podem ser contrárias ao interesse da universidade.

Mencionamos aqui os aspectos administrativos, financeiros e orçamentários que julgamos mais relevantes. No entanto, a autonomia universitária no Brasil vem sofrendo ataques de outros tipos. Um estudo recente feito pelo Centro de Análise da Liberdade e Autoritarismo (LAUT), que ouviu 1.116 acadêmicos de todas as regiões do Brasil, dos respondentes, 42,5% disseram já ter alterado o conteúdo de suas aulas por receio de retaliações e consequências negativas. E 35,5% admitem ter autocensurado suas aulas e pesquisas a fim de evitar represálias. Este é evidentemente um quadro que não se coaduna com o ambiente universitário, no qual a liberdade de pensamento é o motor da inovação e

da pesquisa. O que era antigamente chamado de “Liberdade de Cátedra” é hoje mais corretamente denominado “Liberdade de Ensinar e Aprender”. Esta prática parece ter surgido na Universidade de Bolonha, fundada em 1088. Como uma das faculdades importantes era a de Teologia, os professores tinham que estar protegidos se apresentassem pontos de vista discordantes da Igreja. Assim, as universidades europeias tiveram, mais tarde, um papel no Renascimento, ao questionarem dogmas da Idade Média.

Resta-nos esperar que a UDESC consiga encontrar seu caminho, não só no rumo da autonomia financeira e administrativa, mas também na liberdade intelectual, para se manter relevante para a sociedade catarinense.

## Minicurrículos dos articulistas

### **BERNDT, Waldir**

Professor aposentado da FAED/UDESC. Bacharel em Teologia, Filosofia e Direito. Mestre em Teologia pela Universidade de Pittsburgh, EUA. Mestre em Pedagogia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Ex-Conselheiro do Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina. Ex-Diretor de Ensino da Secretaria Estadual de Educação de Santa Catarina. Foi atuante na conquista da autonomia da UDESC.

### **BUARQUE, Cristovam**

Engenheiro, economista, educador e político. Doutor em Economia pela Université Paris 1 Pantheon-Sorbonne (1973). Reitor da UNB (1985-1989). Governador do Distrito Federal (1995-1998). Ministro da Educação (2003-2004). Senador da República (2002-2008). Professor Emérito da UNB. Áreas de pesquisa: Sustentabilidade, Pensamento Econômico, Educação, Crise, Políticas Públicas e Indicadores do Desenvolvimento.

### **CASSOL, Paulo Cezar**

Engenheiro agrônomo (1983), Mestrado e Doutorado em Ciência do Solo na UFRGS (1987 e 1999). Pós-Doutorado na Libera Università di Bolzano, Itália. Professor Titular do CAV/UDESC. Membro da SBCS e da SBERA. Atua em Manejo e Fertilidade do Solo. Parecerista e editor de revistas científicas das áreas. Diretor Geral do CAV/UDESC (1992-1994 e 2002-2006). Coordenador do PPG em Ciências Agrárias do CAV/UDESC

### **CAVALIERI, Davi Valdetaro Gomes**

Procurador Federal da AGU desde 2014. Mestrando em Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito na FDRP/USP. Especialista em Direito Público. Assistente em Administração da UFES (2006). Procurador do Município de Aracruz/ES (2012). Ingressou na Defensoria Pública da União (DPU), em 2009. Autor de obras jurídicas sobre Compliance, Autonomia Universitária e Proteção de Dados Pessoais.

### **DRIEMEIER, David**

Formado em Medicina Veterinária pela UDESC/CAV (1987). Mestrado pela UFSM (1989) Doutorado Justus-Liebig-Universität Giessen, Alemanha (1993). Professor Titular da UFRGS. Atua em Patologia Veterinária e Enfermidades Tóxicas e Infecciosas. Coordenador do Comitê de Ciências Agrárias da FAPERGS (2015-2017). Foi Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Veterinárias UFRGS - PPGCV.

**EMERIM, Cárldia**

Jornalista (PUC-RS). Mestrado em Semiótica e Doutorado em Processos Midiáticos (Unisinos/RS), Pós-doutorado em Arte e Semiótica Televisiva (Ceart/UDESC). Professora na Graduação e Pós-Graduação em Jornalismo na UFSC. Coordenadora do GI de Pesquisa em Telejornalismo (GIPTele/UFSC/CNPq), do NE Semióticos e Transdisciplinares (NEST/UDESC/CNPq), e da Rede de Pesquisadores em Telejornalismo (Rede Telejor).

**MAKOWIECKY, Sandra**

Professora do Ceart/UDESC e do Programa de Pós-Graduação em Artes Visuais, na linha de Teoria e História da Arte. É membro da AICA UNESCO, da Associação Nacional de Críticos de Arte (ABCNA), do Comitê Brasileiro de História da Arte (CBHA) e do Instituto Histórico e Geográfico de Santa Catarina. Vice-Presidente da Associação Nacional de Pesquisadores em Artes Plásticas (ANPAP). Foi Pró-reitora de Ensino da UDESC. Atualmente é Diretora do MESC/UDESC.

**PAZETO, Antonio Elizio**

Possui Graduação em Letras (1975) e Pedagogia (1977) pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Palmas, PR; Mestrado pela FGV-IESAE-RJ (1988). Doutorado em Educação pela FE-UFRJ (1995). Foi Reitor da Universidade do Contestado. Participou pela CAPES na área de Administração da Educação no Ministério da Educação em Timor-Leste e Senior Advisor da ONU para planejamento da Educação do mesmo país.

**PINTO DA LUZ, Rodolfo Joaquim**

Possui Graduação em Direito pela UFSC. Reitor da UFSC (1984-1988, 1996-2000, 2000-2004). Foi Secretário de Educação Superior do MEC, Presidente da ANDIFES e Presidente do CRUB. Assumiu interinamente os cargos de Ministro da Educação, e Presidente da CAPES. Foi Secretário Municipal de Educação de Florianópolis. Atuou no Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis e na Fundação Franklin Cascaes.

**PLONSKI, Guilherme Ary**

Professor da FEAUSP. Diretor do IEA, Coordenador Científico do PGT/USP e Vice Coordenador do INOVA USP. Foi Fulbright Scholar do Rensselaer Polytechnic Institute (EUA), Diretor Superintendente do IPT, Presidente da Anprotec e Diretor da Fundação Vanzolini. Coordenador na Fundação Instituto de Administração. Membro da ACIESP. Pesquisador-Emérito do CNPq. Coordenou a Rede da UBIAS e integra a Technion – Israel.

**RANIERI, Nina Beatriz Stocco**

Possui Graduação e Mestrado em Direito pela PUC (1978 e 1992). Doutorado e Livre Docência em Direito pela USP (1999 e 2099). É Coordenadora da Cátedra UNESCO da USP. Pesquisadora do NUPPS/USP e da Université Jean Moulin - Lyon 3. Membro do Conselho Estadual de Educação de SP. Membro da Academia Paulista de Educação. Atua no Movimento Todos pela Educação. É professora da Faculdade de Direito da USP.

**RISTOFF, Dilvo.**

Professor Emérito da UFSC. Doutor pela University of Southern California, Los Angeles. Foi Diretor de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior do Inep/MEC; Diretor de Educação Básica da Capes; Diretor de Políticas e Programas da Educação Superior do MEC; Presidente da Comissão de Implantação e Primeiro Reitor da UFFS; Fundador da Revista Avaliação. Autor e coautor de vários livros e artigos sobre educação superior.

**SILVA, Antonio Waldimir Leopoldino da.**

Engenheiro Agrônomo, Mestre em Zootecnia, Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento. Professor da UFSM (1989) e da UDESC (1990). Diretor de Ensino do CAV/UDESC e Pró-Reitor de Ensino (1994-1998, 1998-2003). Comissão da criação do Campus Oeste (2002-2003). Chefe de Gabinete da Reitoria (2003). Diretor-Geral do CEO/UDESC (2003-2010). Comissão Estatuinte da UDESC (2004-2006). Autor de livros e capítulos e artigos científicos em suas áreas.

**TOMASI, Marcus.**

Possui Graduação em Administração pela UDESC (1988). Mestrado em Administração pela UDESC (2001) e Doutorado em Administração pela UFBA (2012). Professor titular da UDESC. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Administração Financeira. Foi Pró-Reitor de Administração, Vice-Reitor e Reitor da UDESC. Atualmente é Diretor Geral da Esag/UDESC.

**VAZ, Adil Knackfuss.**

Graduado em Medicina Veterinária (1972). Mestrado no Department Of Animal Husbandry - University of London (1981) e Doutorado em Royal Veterinary College - University of London (1994) de Londres. Professor visitante na State University of New York, Buffalo, Nova York (2011-2013). Atuação em Imunologia Aplicada. Diretor Geral do CAV/UDESC (2006-2010) e Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação da UDESC.



## Sobre os Organizadores



### **SILVA, Rogério Braz da**

Formado em Pedagogia na UDESC (1975) e em Administração na UFSC (1977). Secretário Municipal de Educação de São José, SC (1977). Possui Especialização em Administração Universitária pela UFSC (1984). Professor da FAED/UDESC (1975). Secretário Executivo da ACAFE (1979-1986). Conselheiro Titular do Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina (1983-1989.). Superintendente da FESC/UDESC (1986). Vice-Reitor (1986-1990) e Reitor da UDESC (1990-1994). Em sua gestão como Reitor da UDESC foi criada a Fundação Universidade do Estado de SC (1990). Teve decisiva atuação como Reitor na conquista da Autonomia Financeira da UDESC (1991).



### **BÜRGER, Peter Johann**

Graduação em Medicina Veterinária (UDESC, 1980), Especialização (USP, 1983), Mestrado e Doutorado em Zootecnia (UFSM, 1986 e UFV, 1998). Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação da Udesc (1990-1994), (2002-2004) e (2004-2006). Área de atuação em Fisiologia Digestiva, Bioética e Bem-Estar Animal. Professor e Coordenador de Graduação e de Pós-Graduação da Unisul (2006-2015). Atuou como Avaliador: Basis/INEP/ME, CEE/SC e Comissão Nacional de Residência Multiprofissional em Saúde. Foi membro das Comissões de Ensino e de Ética e Bioética e Bem-Estar Animal do CRMVSC. Vice-Presidente da SOMEVESC (2013-2018). Atualmente é membro da Comissão de Ensino da SOMEVESC.



### **OLIVEIRA, Sandra Regina Ramalho e**

Doutora em Comunicação e Semiótica pela PUC-SP (1998), fez pós-doutoramento na França (2002). Autora de inúmeros artigos científicos e de 6 livros, organizou, em coautoria, vinte outros títulos de livros. Foi presidente da Associação Nacional de Pesquisadores em Artes (2007-2008), presidiu bancas de doutorado nas Universidades Paris VII (2011) e Barcelona (2013). Em atividade na UDESC até 2022 como professora e pesquisadora, coordenou Pós-Graduação (2009-2011), foi Diretora de Centro (1998- 2001) e Pró-Reitora de Ensino (1990-1994). Foi investigadora visitante na Universitat de Girona, Espanha (2020).





# Autonomia Universitária

FUNDAMENTOS E REALIDADE

UDESC desde 1965  
presente no  
desenvolvimento  
de Santa Catarina



Reitoria da UDESC 2020

