

Autonomia Universitária

: o retrovisor que persiste em nortear o século XXI

Flávia Calé da Silva

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em História Econômica da Universidade de São Paulo (PPGHE-USP) e presidenta da Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG)

Resumo

O tema da autonomia universitária demanda a compreensão da formação tardia da instituição universitária no Brasil, que é elemento-chave para seu enraizamento insuficiente na sociedade e, portanto, a baixa compreensão do seu propósito para o desenvolvimento da nação. A hipótese trabalhada é que seria essa a chave explicativa da sua vulnerabilidade, especialmente, no que tange à questão democrática. Para compreender melhor essa relação, esse artigo realiza uma breve recomposição histórica da Universidade no Brasil. Aponta desafios para a efetividade da autonomia universitária. Analisa a abordagem feita pelo STF acerca da utilização da Lei da Lista Tríplice e seus mecanismos de cerceio a democracia. Por fim, compreende que ao longo de sua trajetória no Brasil até os dias atuais, a autonomia universitária é fortemente questionada, especialmente, em momentos de recrudescimento político.

Palavras-chave Autonomia Universitária – Autoritarismo – STF – Lista tríplice.

Abstract

The university autonomy theme demand understanding about the late formation of university institution in Brazil, it's a key element to insufficient rooting of the society and, therefore, the low comprehension of this purpose to national development. The hypothesis that has worked is this the explicative key of your vulnerability, especially, in reference to the democratic issue. Towards this relation n to be better understood, this article makes a little historic recomposition about the university in Brazil. It aims defiance to the effectiveness of university autonomy. It analyses the approach have done by STF about of use of the Triple List Law and your engine to democracy retrenchment. Ultimately, it understands that along with your trajectory in Brazil until the current day, the university autonomy is a lot questioned, particularly, in political hard moments.

Keywords University Autonomy – Authoritarianism – STF.

Submissão

22/12/2020

Publicação

02/01/2021

O artigo nº 207 da CRFB, que confere autonomia às universidades brasileiras, completou 32 anos, junto com a constituição cidadã de 1988, e os desafios que se apresentam, hoje, para o seu exercício dizem muito sobre a trajetória da implantação da instituição universitária no país. Um processo relativamente recente e permeado por interrupções de caráter autoritário do Estado brasileiro.

É notório o nosso retardamento quando comparamos a instalação do empreendimento universitário no Brasil em relação ao restante do continente americano. Data do século XVI a primeira instituição universitária na ilha do Haiti, seguida pela Universidade de São Marcos no Peru e a Real e Pontifícia no México. No século XVII, foram criadas a Universidade de Harvard nos EUA, Córdoba na Argentina, Universidade Maior Real e Pontifícia de São Francisco Xavier na Bolívia e a Universidade de São Carlos na Guatemala. No século XVIII foram fundadas universidades em Princeton, Yale, Columbia, Pensilvânia, dentre outras, nos EUA. Na América do Sul México, Venezuela, Chile e Cuba fundavam ou criavam novas instituições universitárias.¹

No Brasil, neste mesmo período, houve algumas malogradas tentativas de implementar uma estrutura holística de produção de conhecimento. No século XVI tentou-se com o padre jesuíta Marçal Beliarde, no XVIII encontramos no escopo do projeto dos inconfidentes mineiros a criação de uma universidade brasileira, e em 1808, com vinda da Família Real para o Brasil, comerciantes da Bahia ofereceram a criação de universidade como forma de atrair a fixação da corte. Ao longo do XIX, esboçou-se o debate sobre o tema na Constituinte de 1823, em 1870 com Paulino José Soares de Souza e durante o Congresso de Instrução em 1883. Todas sem êxito.²

Em 2020, comemoramos o centenário da Universidade do Brasil, hoje a UFRJ. Sua formação em 1920, com o nome de Universidade do Rio de Janeiro (URJ), foi fruto da aglutinação de três faculdades isoladas: a Escola de Engenharia de 1810, a Faculdade de Medicina de 1832 e a Faculdade de Direito de 1891. Essa união se deu, sem, necessariamente, a formação de um corpo coeso e integrado como se espera de uma universidade. Pelo contrário, continuaram atuando como escolas isoladas, voltadas à formação profissional e, portanto, trabalhando as diferentes áreas do conhecimento de maneira fragmentada.³

1 CAMPOS, Ernesto de Souza. “Origem, evolução e desenvolvimento da instituição universitária brasileira – Depoimento”. In: *Revista do Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo*, v. LXVII, 1970.

2 CAMPOS, Ernesto de Souza. “Origem, evolução e desenvolvimento da instituição universitária brasileira – Depoimento”. In: *Revista do Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo*, v. LXVII, 1970.

A longevidade das experiências universitárias em outros países contribuiu para introjetar no projeto dessas nações e nos valores de seus povos o sentido mais profundo da missão das universidades, qual seja, a pavimentação do progresso da ciência e elevação cultural de uma sociedade. No Brasil, desde seu nascedouro, verificamos um processo tardio, marcado pela fragmentação institucional e por forte intervenção autoritária. Como por exemplo, na Universidade do Distrito Federal, idealizada por Anísio Teixeira, cujo projeto original sucumbiu diante da forte oposição de setores conservadores, como a Igreja católica e o regime autoritário do Estado Novo, que a extinguiu sumariamente.⁴

Sob a égide da ditadura militar (1964-1985), um conjunto de normas voltadas à regulamentação das universidades foram expedidas, como o decreto-lei nº 53/1966, nº 252/1967, os planos de cooperação com a agência americana USAID, o Plano ATCON de 1966 e o Relatório Meia Matos. Foi, entretanto, em 1968 que se deram as medidas mais importantes através da institucionalização da pós-graduação e da reforma universitária MEC-USAID, cujos traços principais são o elitismo e novamente, o autoritarismo.⁵ O estabelecimento da lista tríplice para indicação de reitor se consolidou no artigo 16 da Lei Federal N. 5540/1968.

O reconhecimento na natureza institucional da universidade e dos fundamentos necessários ao seu funcionamento foi possível apenas no final da década de 80, após a superação dos anos de ditadura. O Artigo 207 da CRFB dispõe sobre a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das universidades e consolida a indissociabilidade entre o tripé ensino-pesquisa-extensão como princípio a ser obedecido.

Como já alertava Simon Schwartzman,⁶ a autonomia universitária corre dois riscos: um de nunca ser efetivada na prática, outro a confusão entre autonomia e apartamento do controle social. Caberia, portanto, ao Congresso Nacional aprovar uma lei complementar para regulamentar o art. 207 da CRFB e melhor definir os limites e alcances do dispositivo constitucional. Em que estivessem melhor acomodadas, numa forma administrativa que atenda às singularidades de uma instituição que produz ciência e tem planejamentos próprios

3 OLIVEIRA, Antônio José Barbosa. “Uma breve história da UFRJ”. Disponível em: <<https://ufjf.br/aceso-a-informacao/institucional/historia/>>. Acesso em: 12/2020.

4 VICENZI, Leticia Josephina Braga de. “A fundação da Universidade do Distrito Federal e seu significado para a educação no Brasil”. *Forum Educacional*. Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, jul./set. 1986. Disponível em: <<http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/fran/artigos/federal.html>>. Acessado em: 12/2020.

5 FÁVERO, Maria de Lurdes de Albuquerque. “A Universidade do Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968”. *Educar em Revista*, n. 68, Jul/Dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602006000200003>. Acessado em: 12/2020.

6 SCHWARTZMAN, Simon. “A autonomia universitária e a Constituição de 1988”. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/cont88.htm>>. Acessado em: 12/2020.

de acordo com seus desafios acadêmicos e de desenvolvimento da sociedade em que está inserida.

Autonomia universitária e a questão democrática no Brasil

Muitos são os desafios para serem enfrentados na regulamentação do artigo 207. A Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) tem uma proposta de Reforma Universitária, assim como a União Nacional dos Estudantes (UNE). No entanto, abordaremos prioritariamente os argumentos que dizem respeito à questão democrática. Por serem dínamos de projetos de desenvolvimento soberanos e guardiães do pensamento crítico, entendemos que em momentos de recrudescimento político, as instituições universitárias viram alvo de governos autoritários.

Na UFRJ, o último diretor biônico, imposto pela ditadura militar, foi exonerado apenas em 2005.⁷ Foi lá, também, que Fernando Henrique Cardoso indicou o menos votado na lista tríplice para a reitoria, José Henrique Vilhena, em 1998, levando a um intenso processo de mobilização da comunidade universitária. Embora não tivesse sido a regra ao longo dos 30 anos de vigência da constituição, os anos 90 foram tempos de avanço neoliberal e a universidade um entrave ao projeto em curso.

O período iniciado pela eleição de Lula e seguiu-se com Dilma foi marcado pelo fortalecimento do ensino superior público. O aumento crescente dos investimentos permitiu a recuperação da capacidade de planejamento e um virtuoso ambiente de debate sobre a Reforma Universitária. O REUNI, programa de reestruturação e expansão das universidades federais, foi uma verdadeira alavanca para debate a missão da universidade e sua vinculação com os grandes desafios brasileiros. Os PDIs, Planos de Desenvolvimento Institucionais, foram retomados, mobilizando o conjunto da comunidade acadêmica para essa formulação.

Novos cursos, com currículos renovados, foram abertos por todo o interior do país. Novas universidades criadas. Novas vagas foram ofertadas em cursos noturnos, otimizando uma imensa capacidade produtiva que estava inerte, democratizando à classe trabalhadora o acesso ao bem mais precioso: o conhecimento. Tudo isso deu mais vitalidade ao exercício da autonomia universitária. Todos os candidatos/as a reitor mais votados nas consultas públicas realizadas entre a comunidade acadêmica foram nomeados pelo Presidente da República.

Embora tenham sido respeitadas as indicações, a regra da lista tríplice jamais foi reformulada. Sempre foi uma agenda forte das entidades educacionais e sindicais o fim da lista

7 ANDIFES, “Reforma universitária: proposta da ANDIFES para a reestruturação da Educação Superior no Brasil”. <http://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/1364828028PropostaAndifes.pdf>. Acessado em: 12/2020.

tríplice e a possibilidade de eleição direta para reitor, porém nunca avançamos estruturalmente nesse tema.

Desta maneira, estamos mais uma vez sob o espectro de retrocessos democráticos no Brasil. A ascensão da extrema direita tem como marco as subversões do estado democrático de direitos promovidos pela Operação Lava Jato, perpassaram pelo golpe que levou à deposição de Dilma, em 2016, e tem seu ponto alto na eleição de um governo de feições fascistas, em 2018.

Novamente voltam-se as miras para a universidade. Dessa vez, com a virulência presenciada, apenas, durante a ditadura militar. É preciso que se diga que órgãos vinculados ao poder judiciário realizam um verdadeiro cerco às universidades há algum tempo. Os tentáculos do lavajatismo levaram à perseguição à dirigentes das IFES. O caso emblemático foi perseguição ao Professor Cancellier, ex-reitor da Universidade Federal de Santa Catarina, que culminou no seu suicídio em outubro de 2017. O ex-reitor foi preso temporariamente, sem condenação, em operação espetaculosa e com evidências de abuso e ilegalidades. As investigações contra ele foram encerradas em 2020 e não foram encontrados sequer indícios de seu envolvimento com qualquer ato ilícito. O mesmo ocorreu em outras universidades, como a condução coercitiva de dirigentes da UFMG, em dezembro de 2017, igualmente inocentados após tentativas públicas de desmoralização da instituição.

Ainda durante o segundo turno das eleições de 2018, as universidades públicas foram vítimas de ações policiais ordenadas pelos tribunais regionais eleitorais por todo o país, sob acusação de propaganda eleitoral irregular. A medida coordenada foi considerada censura, por parte da comunidade acadêmica e mereceu repúdio também por parte do poder judiciário. Foi o caso do Supremo Tribunal Federal, em que a Ministra Carmem Lúcia suspendeu a ação por decisão monocrática, referendada posteriormente por unanimidade pelo plenário da corte.

No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 548/2018,⁸ houve uma defesa contundente do STF dos princípios que regem a autonomia universitária e nos princípios sob os quais se resguardam o ensino no Brasil. O ministro Celso de Melo condena a ação policial como pode ser analisado no trecho a seguir:

Princípios constantes do rol do artigo 206 da Constituição visam a garantir que o ensino não se revista apenas do caráter informativo, mas, sobretudo, da formação de ideias à luz dos princípios-base que emanam da Constituição e irradiam por todo o ordenamento; entre eles, a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, assim como o respeito ao pluralismo de ideias e ao debate.

8 Medida Cautelar do STF na ADPF 548/2018, relatado pela ministra Carmem Lúcia, em 27 de outubro de 2018. Disponível em: «<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338951141&ext=.pdf>». Acessado em: 12/2020.

No parecer da ministra Carmem Lúcia, compreende as eleições como momento de livre debate de ideias, completamente pertinente ao espaço universitário.

O processo eleitoral, no Estado democrático, fundamenta-se nos princípios da liberdade de manifestação do pensamento, da liberdade de informação e de ensino e aprendizagem, da liberdade de escolhas políticas, em perfeita compatibilidade com elas se tendo o princípio, também constitucionalmente adotado, da autonomia universitária. Por eles se garante a liberdade de escolha política sem o que não se tem processo eleitoral plural, como inerente à democracia a ser construída e garantida e no qual comparece a eleição como instrumento imprescindível à sua dinâmica. *Sem liberdade de manifestação, a escolha é inexistente.* O que é para ser opção, transforma-se em simulacro de alternativa. O processo eleitoral transforma-se em enquadramento eleitoral, próprio das ditaduras. Por isso, toda interpretação de norma jurídica que colida com qualquer daqueles princípios, ou, o que é pior e mais grave, que restrinja ou impeça a manifestação da liberdade é inconstitucional, inválida, írrita.⁹

Em outro trecho aponta que a *“Liberdade de pensamento não é concessão do Estado. É direito fundamental do indivíduo que a pode até mesmo contrapor ao Estado”*, e ainda que, o *“Exercício de autoridade não pode se converter em ato de autoritarismo”*.

O STF precisou dizer o óbvio, de difícil compreensão na sociedade brasileira de fraca tradição da instituição universitária, que *“o pluralismo de ideias está na base da autonomia universitária como extensão do princípio fundante da democracia brasileira, que é exposta no inc. V do art. 10. da Constituição do Brasil”*.

Ataques financeiros contra a autonomia universitária

Sob o governo eleito de Bolsonaro, o cenário de perseguição se agravou. Do ponto de vista da autonomia de gestão financeira, prevista na Constituição, coube ao projeto denominado Future-se a tentativa de desmantelamento. Sob pretexto da baixa capacidade de financiamento público e necessidade de buscar financiamento privado para investimentos em pesquisa, buscou-se mudar a forma de gestão das universidades a partir da utilização de organizações sociais (OSs), adoção de CLT fragilizando a condição do funcionalismo público e a captura de todo patrimônio das universidades para investimentos em fundos patrimoniais privados. Além, obviamente, dos cortes orçamentários ancorados em justificativas ideológicas de que as universidades são espaços de promoção de “balbúrdias”.

Abriu-se espaço para que outros modelos de instituições universitárias como as estaduais paulistas, também tivessem a sua autonomia financeira questionada a partir do projeto de lei

9 Grifos da autora.

529/2020, apresentado pelo Governo Estadual à Assembleia Legislativa. A iniciativa foi derrotada diante de grande mobilização da comunidade científica e acadêmica.

Lista Tríplice e seus mecanismos de cerceamento da democracia

Os maiores prejuízos às universidades permanecem na tentativa de desmoralizá-las e enfraquecê-las do ponto de vista democrático. Existe, hoje, uma percepção mais nítida da utilização do abuso de poder político para intervir de maneira excessiva nas IFES. A principal trincheira tem sido a possibilidade de através da lista tríplice, a imposição de reitores não eleitos pelas comunidades acadêmicas pela presidência da República.

Ao final do ano de 2020, contamos com 19 universidades e institutos federais com algum grau de intervenção. Foram 13 universidades em que os candidatos a reitor mais votados não foram nomeados, quais sejam: Universidade Federal do Ceará, Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Centro de Artes, Humanidades e Letras, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Universidade Federal da Fronteira Sul, Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Universidade do Sul e Sudeste do Pará, Universidade Federal do Rio Grande, Universidade Federal do Piauí, Universidade Federal do Espírito Santo, Universidade Federal de Itajubá.

Temos seis universidades sob o comando de reitores temporários. Na Universidade Federal da Grande Dourados o reitor nomeado sequer faz parte da lista tríplice, bem como na Universidade Federal da Paraíba. Também estão sob comando temporário a Universidade Federal de Sergipe, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, CEFET – RJ, Instituto Federal de Santa Catarina e Universidade Federal do Vale do São Francisco. Na Universidade Federal de São Carlos a comunidade acadêmica ainda aguarda a nomeação do próximo reitor.

A lista tríplice, dispositivo herdado da ditadura, retorna no século XXI como principal mecanismo de excesso de controle governamental das universidades. Diante do cenário complexo, algumas iniciativas foram construídas para impedir que tais intervenções vingam ou se ampliem. São elas a Ação Direta de Inconstitucionalidade 6565/2020¹⁰ e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 759/2020¹¹ movida pela Ordem dos Advogados do Brasil.

A ADI 6565/2020 iniciou o julgamento virtual do STF e foi encaminhada para o plenário presencial. Sua previsão de continuidade de votação é apenas junho de 2021.

¹⁰ Disponível em: «<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6009885>». Acessado em: 12/2020.

¹¹ Disponível em: «<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6045159>». Acessado em: 12/2020.

Enquanto em debate, configurava-se uma opinião majoritária de declarar inconstitucional a indicação de reitores que não foram eleitos democraticamente por suas universidades.

O relator da ADI, ministro Edson Fachin, em seu parecer faz importantes apontamentos. Ao historicizar a trajetória da legislação que confere às universidades autonomia, situa o contexto histórico em que cada medida foi editada e a qual interesse atendia, de tal maneira, que deixa evidente seus limites diante das novas pactuações forjadas na Constituição de 1988.

Com as devidas vênias àqueles de entendimento contrário, entendo que a autonomia universitária da Lei nº 5.540/1968 era condicionada por lei ordinária, verdadeira concessão do poder executivo que restringia o espaço de liberdade à fórmula “na forma da lei”. A seu turno, o art. 207, interpretado em sua legítima concorrência com os demais princípios constitucionais, deve significar, em abstrato, o estabelecimento de três balizas: a) a autonomia universitária representa garantia institucional das universidades, sendo, portanto, oponível a eventuais violações por parte do poder público; b) a autonomia universitária é princípio constitucional, logo, desempenha papel hermenêutico na integridade do direito pátrio; c) a autonomia universitária não é delimitada por lei, mas pela própria Constituição da República brasileira que fundou alicerces no Estado de Direito democrático com os moldes dos objetivos e fundamentos explicitados em 1988, e assim qualquer intervenção do poder público que afaste sua aplicação deve estar amparada por princípio de idêntica estatura, e se mostrar adequada, necessária e proporcional.

No caso da ADPF 759/2020, até a conclusão deste artigo, apenas proferiu voto o também relator da arguição, o Ministro Edson Fachin. No seu parecer, compreende que a nomeação de Reitores e vice-reitores não eleitos está circunscrita na categoria de “lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”. Perpassa a ideia de que a demora na conclusão do julgamento da ADI 6565/2020 e a consolidação de um entendimento sobre o tema possa “acarretar o perecimento de direitos” e consequências “trágicas nos destinos das atividades de ensino, pesquisa e extensão” desenvolvidas nessas instituições e no “esgarçamento do tecido social nas universidades que tiveram sua manifestação de vontade popular preterida”.

Fachin compreende que as universidades não podem sofrer qualquer ingerência de entes estranhos, já que parte do seguinte princípio:

Entendo que, de modo absolutamente único em nossa história institucional, a Constituição de 1988 elevou o princípio da autonomia universitária à estatura constitucional e, por conseguinte, modificou por completo o horizonte normativo no qual ele se inseria desde, ao menos, as reformas universitárias da década de 1930. Em outras palavras, a autonomia universitária deixou de ser um mecanismo de programação e autocontenção do Poder Executivo, transformando-se, em memória das condenáveis violações de direitos humanos ocorridas durante a Ditadura Militar brasileira, em verdadeira garantia constitucional contra ingerências de natureza política. Não por

outra razão, a melhor literatura classifica as instituições universitárias públicas como “autarquias especiais”.

Propõe, ainda, a superação do entendimento da ADI 51/1989 que não reconhece como legítima a eleição direta para reitor por se sobrepor a prerrogativa de nomeação facultada ao Presidente da República. Reconhece que os debates sucedidos à ADPF 548/2018 criam uma linha jurisprudencial que sinalizam no sentido da “*autonomia universitária entendida como garantia contra a ingerência de poderes estranhos à lógica universitária*”.

Desta maneira, o ministro Edson Fachin conclui ser inconstitucional o art. 16, I, da Lei nº5.540/1968, o art. 1º do decreto Federal nº1.916, de 23/05/1996, que sustentam, hoje, o formato de indicação para Reitorias nas Universidades.

Considerações finais

O STF, nas medidas supracitadas, revisitou o tema da autonomia universitária e ofereceu um robusto repertório para consolidarmos de uma vez por todas a natureza singular da instituição universitária e assegurar sua perenidade.

As votações da ADI 6565/2020 e mesmo, da ADPF 759/2020, àquela vinculada, poderão constituir passos fundamentais no entendimento mais nítido da autonomia universitária e superando a contradição entre autonomia e soberania. Mas o principal, consolidar, finalmente, uma cultura universitária democrática e profundamente vinculada aos desafios do desenvolvimento nacional em nosso país.

Vivemos sob flagrante ameaça democrática ao nosso país, sobretudo, motivada pelas ações do poder executivo, cujas intervenções nas universidades são apenas uma grave dimensão. O contrapeso dos poderes instituídos como o Congresso Nacional e o STF, devem ser balizas que protejam o regime democrático brasileiro. Resguardar a autonomia universitária constitui um desses desafios democráticos do nosso tempo.