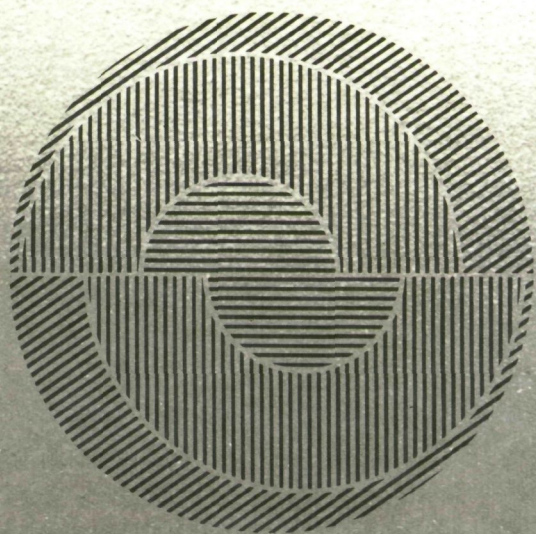


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS
OUTUBRO A DEZEMBRO 1990
ANO 27 • NÚMERO 108

A constitucionalização da autonomia universitária

EDIVALDO M. BOAVENTURA

Professor titular da Universidade Federal da Bahia. Procurador autárquico. Membro da Ordem e do Instituto dos Advogados da Bahia, da Academia de Letras da Bahia

SUMÁRIO

Introdução. Primeira parte — A autonomia universitária e os princípios do ensino. 1. Autonomia e liberdade acadêmica. 2. Autonomia universitária no Brasil. 3. A constitucionalização da autonomia universitária. 4. Dimensões da autonomia universitária. 5. Indissociabilidade das funções universitárias. 6. A autonomia e os princípios gerais do ensino. 7. Universidade, direito e dever da educação. Segunda parte — Vinculações da universidade na Constituição. 8. Disposições que se aplicam diretamente à educação e à universidade. 9. Disposições que garantem os direitos educacionais. 10. O Plano Nacional de Educação e a universidade. 11. A universidade multicampi na Constituição. Conclusão.

Introdução

Refletindo sobre a educação superior, no primeiro ano de vigência da Lei Maior de 1988, plena de promessas, esperanças e desafios, podemos indagar como ficaram os direitos e as garantias à universidade? Iríamos um pouco mais longe na indagação para saber como as disposições constitucionais protegem o aluno, o professor, a escola e a instituição universitária?

A Constituição de 1988, numa autêntica manifestação de cultura latina e do direito escrito, tratou de quase tudo. No campo da educação, incorporou a criança de 0 a 6 anos, enfatizou a creche e a pré-escola, marcou data para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental, garantiu o ensino noturno aos adultos, fixou conteúdos mínimos, ressaltou a língua portuguesa, determinou como seria o ensino da História do Brasil e das línguas maternas dos indígenas, destacando, principalmente, a autonomia universitária.

A pergunta que interessa ao tema pode ser assim formulada — como ficou a universidade na nova Constituição Federal?

A universidade, a educação de modo geral e tantas outras conquistas inseridas no texto constitucional, serão concretizadas e alcançadas na vigência da Constituição, conforme sejam: a auto-aplicação dos seus disposi-

tivos, as disciplinações necessárias através das leis complementares, os desdobramentos nas Constituições estaduais, nas leis orgânicas dos Municípios, nas decisões dos tribunais e das administrações e, mais do que tudo, na vontade dos cidadãos.

No que tange à universidade, a Constituição elevou a autonomia, cerne da vida acadêmica desde os tempos medievais, à suprema condição da principal disposição acerca da educação superior. É o carro-chefe da universidade na Constituição Federal de 1988. Há, porém, outras referências, vinculações, extensões e obrigações.

Tomando a universidade no vir-a-ser da Constituição, é possível encará-la em duas situações: na primeira, veremos a autonomia universitária na plenitude constitucional, ombreando-se com os outros princípios do ensino; e, na segunda parte, trataremos de explorar algumas vinculações da universidade na Carta.

Primeira parte — A autonomia universitária e os princípios do ensino

1. Autonomia e liberdade acadêmica

Trazemos à colação a lembrança dos cultores da universidade para quem a idéia de autonomia remonta aos primeiros tempos da instituição acadêmica. Especialistas da educação superior têm enfatizado a autonomia como fonte do ensino do saber universal. STEPHEN D'IRSAY, por exemplo, mostra como a gênese da Universidade de Paris está marcada pela luta para firmar a sua autonomia (1). No bloco de universidades que DREZE e DEBELLE chamam de "universidade do espírito", Reino Unido, Alemanha e Estados Unidos da América, em oposição ao grupo da "universidade do poder", soviética e francesa, a questão da autonomia é divisória a tal ponto que Paul Ricoeur observa que certas universidades alemãs e anglo-saxônicas, por sua atitude de independência em face do poder, estão mais próximas do modelo liberal (2). Enquanto isso, as universidades francesas e soviéticas, como serviço público, eram peças na engrenagem da administração central (3). A liberdade acadêmica, condicionada pela autonomia, está bem estudada historicamente por RICHARD HOFSTADTER (4), no período do college colonial, e por WALTER P. METZGER (5), na fase posterior quando

(1) D'IRSAY, Stephen. *Histoire des universités françaises et étrangères des origines à nos jours*. Paris, A. Picard, 1933.

(2) DREZE, Jacques & DEBELLE, Jean. *Conceptions de l'université*. Paris, Citoyens Editions Universitaires, 1968.

(3) BOAVENTURA, Edivaldo M. *Universidade e multiversidade*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1986, p. 31.

(4) HOFSTADTER, Richard. *Academic Freedom in the Age of College*. New York, Columbia University Press, 1961.

(5) METZGER, Walter P. *Academic Freedom in the Age of the University*. New York, Columbia University Press, 1961.

se constituem as universidades onde se percebe a influência alemã na educação superior norte-americana.

Entre nós, a autonomia universitária foi objeto de parecer do Conselho Federal de Educação, no primeiro ano do seu funcionamento. Examinando a "amplitude e limites da autonomia universitária", NEWTON SUCUPIRA observa que:

"A idéia de autonomia universitária, como poder de autode-terminar-se, de dirigir suas atividades e seus destinos, está ligada à universidade desde as suas remotas origens e tem-se mantido, ao longo de sua história, até os nossos dias, como uma exigência permanente que emana da própria natureza da instituição universitária. No seu processo de formação, a universidade surge como vontade de liberdade. A gênese da universidade medieval pode ser caracterizada como uma luta, por vezes dramática, para afirmar sua autonomia." (6)

2. *A autonomia universitária no Brasil*

A primeira tentativa de constitucionalizar-se a autonomia parece ter ocorrido, no Brasil, em 1823, com a proposta de criação das Faculdades de Direito de São Paulo e de Olinda. O projeto chegou a ser apreciado pela Assembléia Geral Constituinte, dissolvida pelo imperador Dom Pedro I. Assim, a Constituição Imperial, tão parcimoniosa em matéria de educação, como foram aliás as constituições do mundo inteiro até 1918, dispunha apenas sobre o exercício de profissões e afirmava que a instrução pública primária era gratuita para todos os cidadãos e mais que "os elementos das Ciências, Belas Artes e Artes" seriam ensinados nos "colégios e universidades", embora o Império não houvesse criado nenhuma universidade e, sim, algumas poucas faculdades (7).

Depois da Revolução de 1930, com a reforma Francisco Campos, veio o primeiro reconhecimento explícito da autonomia universitária em legislação ordinária pelo Decreto n.º 19.851, de 11 de abril de 1931. Erigiu-se a autonomia "como expressiva garantia de ordem institucional das universidades", no dizer de FÁBIO PRADO (8). A ausência de uma política universitária esclarecida e a falta de uma idéia dessa autonomia levaram o legislador a promulgar uma pletora de leis, decretos e portarias. A auto-

(6) SUCUPIRA, Newton. *Amplitude e limites da autonomia universitária. Documenta*, Rio de Janeiro 4:46-54, jun. 1962.

(7) RAMA, Leslie M. J. da Silva. *Legislação do ensino: uma introdução ao seu estudo*, São Paulo, EPU, 1987.

(8) PRADO, Fábio. *A autonomia das universidades estaduais e a competência para baixar seu estatuto e regimento. Vox Legis*, v. 147/65, 1981. Apud. RAMOS, Saulo. Parecer n.º SR-78, de 15-12-88. Consultoria Geral da República, DOU 16-12-88.

nomia universitária, prevista na reforma Francisco Campos, foi praticamente anulada com o objetivo de garantir um alto nível do nascente ensino superior brasileiro, na observação de NEWTON SUCUPIRA.

Com a Constituição de 1934, rica em enunciados de direitos sociais e de curta duração, é conferida privativamente à União a competência para tratar das diretrizes da educação nacional, fixar o plano nacional de educação, compreensivo de todos os graus e ramos. Já na vigência da Carta de 1946, veio a lei de diretrizes e bases, em 1961, que, segundo WILLIAM A. HARRELL, foi a primeira lei geral sobre educação que tivemos ⁽⁹⁾. Essa lei manteve o princípio da autonomia no nosso sistema de direito positivo, prescrevendo que "As universidades gozarão de autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar, que será exercida na forma de seus estatutos". Na lei de diretrizes e bases da educação superior, de 1968, Lei n.º 5.540, de 28 de novembro, o artigo 3.º confirmou o mesmo princípio ⁽¹⁰⁾.

3. A constitucionalização da autonomia universitária

A inovação mais significativa acerca da universidade brasileira na Constituição de 1988 está justamente na constitucionalização da autonomia universitária, princípio já consagrado anteriormente na legislação ordinária, conforme vimos. A forma adotada não diverge muito das redações anteriores:

"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." (art. 207)

O constituinte de 1988 associou ao princípio da autonomia universitária a unidade das funções da educação superior — ensino, pesquisa e extensão —, completando dessa maneira o disposto no artigo 207 da nova Carta.

Com referência ao novo *locus* no espaço social da Constituição, o Consultor-Geral da República, SAULO RAMOS, em recente parecer, recorre à autonomia no seu novo contexto:

"Não há, porém, uma nova autonomia universitária. O que existe, isso sim, é uma nova realidade no panorama do direito constitucional positivo brasileiro. Se, antes, a autonomia das uni-

(9) HARRELL, William A. *Educational Reform in Brazil the Law of 1961*. Washington, Government Printing Office, 1968.

(10) BRASIL. Leis, decretos, etc. *Ordenação em texto único das leis de diretrizes e bases da educação nacional e legislação conexa*. Brasília, Conselho Federal de Educação, INEP, Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, 1983. 1 v.

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

O conteúdo intrínseco desse postulado não se alterou. Da constitucionalização desse princípio, a única conseqüência que se pode extrair é, sem dúvida, a eficácia derogatória e irrecusável da norma que o contempla, cuja supremacia se impõe à observância necessária do legislador ordinário.” (11)

Em face da presença na legislação ordinária da educação superior e a colocação elevada no texto constitucional, há “uma diferença de grau entre o princípio da autonomia universitária, anteriormente consagrado em lei, e o princípio da autonomia universitária, agora proclamado em sede constitucional, onde reforçou-se a defesa contra a hipótese de sua revogação”, complementa o autor do parecer.

A constitucionalização do princípio atende precipuamente à natureza da liberdade acadêmica. O que se encontra no cerne do princípio é a liberdade de ensinar, de investigar ou no dizer da própria Carta — “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber” (art. 206, II). O jurista e membro do Conselho Federal da Educação, CAIO TÁCITO afirma:

“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... A liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do magistério (...) é o fulcro da autonomia didático-científica das Universidades...” (12)

4. *Dimensões da autonomia universitária*

A autonomia é vista, na Constituição, pelas suas três dimensões: didático-científica, administrativa, financeira e patrimonial.

A autonomia didático-científica, que é a principal, confere à universidade o direito à liberdade de ensinar e pesquisar, de falar e de comunicar o pensamento. A expressão transforma a universidade no *locus*, no lugar social privilegiado da liberdade e é, em torno dela, que se desenvolvem as demais dimensões. A autonomia administrativa é um instrumento para o exercício da autonomia científica, de igual modo, a financeira e patrimonial guarnecem e possibilitam o pleno exercício da liberdade acadêmica.

(11) RAMOS, Saulo. Parecer n.º SR-78. *Boletim de Direito Educacional*, Belo Horizonte, 2 (12): 41-46, dez. 1988.

(12) TÁCITO, Caio. Parecer. Apud. RAMOS, Saulo. Parecer n.º SR-78. *Boletim de Direito Educacional*, Belo Horizonte, 2 (12): 45, dez. 1988.

Uma dimensão da autonomia universitária que não pode ser esquecida é que ela não tem o caráter de uma liberdade total. A liberdade acadêmica não é uma faculdade incondicionada sem norma e sem limite. Ora, sendo a universidade uma instituição que pertence à sociedade e está vinculada aos organismos que a mantêm, está sujeita a certas limitações em sua liberdade de ação e de funcionamento em razão mesmo dos objetivos que executa. Dessa forma, embora admitindo-se a autonomia, como condição da garantia da liberdade acadêmica, não se pode deixar de aceitar, por um lado, uma certa presença do Estado por intermédio dos seus órgãos de controle, como, no caso do Brasil, os Tribunais de Contas. Essa supervisão do Estado, atuando principalmente do lado dos gastos realizados, não deve se transformar em dirigismo das atividades universitárias, que tornaria inócua o princípio da autonomia. A liberdade atribuída à universidade deve ser combinada com a obrigação de prestar contas dos recursos recebidos.

Em suma, a atribuição de foros constitucionais à autonomia universitária merece todos os aplausos, na medida em que deixa esse procedimento a salvo do alcance da legislação ordinária e da ação administrativa do Executivo.

5. *Indissociabilidade das funções universitárias*

Pelo artigo 207, o constituinte de 1988 colocou na mesma disposição a autonomia e a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, não distinguindo as funções inerentes — ensino e pesquisa — das funções atribuídas à universidade — extensão. A matéria não é pacífica. Para os que defendem uma concepção plurimodular de educação superior, a Constituição de 1988, assim fazendo, retarda indefinidamente o delineamento de uma opção de universidade.

Primeiramente porque, mesmo em sede de legislação ordinária, a “unidade das funções de ensino e pesquisa” (unidade, não-indissociabilidade) vem sendo interpretada e entendida com restrições. Não atinam os doutrinadores que o mesmo artigo 11 da Lei n.º 5.540/68, que prevê essa unidade, consagra também como característica da organização universitária a “flexibilidade de métodos e critérios”. E, assim, as alíneas c (unidade) e f (flexibilidade) deveriam ser conciliadas e compatibilizadas numa interpretação que assegure aquilo que é efetivamente relevante e fundamental — que o conhecimento transmitido na universidade seja aquele gerado pela pesquisa. Gerado na mesma universidade? Não, necessariamente não. Na prática, pois, ou seja, no mundo do possível, uma universidade transmite e até reelabora o saber gerado em outra universidade. E é perfeitamente lícito que uma instituição opte pela ênfase em pesquisa e outra pela ênfase no ensino.

Em segundo lugar, a inovação da parte final do artigo 207 erige a categoria de princípio àquilo que a lei ordinária tratava simplesmente como “característica” de organização universitária.

Em terceiro lugar, conforme apontamos, o dispositivo, também exageradamente, e, com base em clamorosa distorção doutrinária, constitucionaliza a extensão universitária como função primária ou originária, a nível do ensino e da pesquisa, além de conotá-la da tal indissociabilidade. Mesmo em sede de lei ordinária, tem-se falado de cursos de extensão, mas, ao mesmo tempo, tem havido cautela de não rotular de função, embora recomendando que seja ela praticada. A norma vigente é de que a universidade estenderá à comunidade, sob a forma de cursos e serviços, os resultados do ensino e da pesquisa, que lhe são inerentes. Isso quer dizer que ensino e pesquisa são funções inerentes à instituição acadêmica. Há extensão somente quando significar resultado dessas funções originárias, ou seja, somente como função derivada é que pode e convém ser praticada. A Constituição, no entanto, misturou tudo e complicou a vida e a evolução do complexo de educação superior.

Finalmente, a inovação da indissociabilidade de ensino, pesquisa e extensão, na medida em que, irrealisticamente, preconiza uma concepção unimodular de educação superior para o Brasil, entra em contradição com o artigo anterior, quando preconiza, entre os princípios com base nos quais o ensino em todos os níveis deva ser ministrado, o “pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino” (art. 206, II). A extensão como também a pesquisa recebem outro reforço pela possibilidade de apoio financeiro do Poder Público, explicitamente anunciado no artigo que trata dos recursos públicos destinados às escolas públicas — “as atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público” (art. 213, § 2.º).

6. *A autonomia e os princípios gerais do ensino*

É importante observar que o princípio da autonomia universitária vem logo em seguida, como uma continuação natural, aos princípios que norteiam o ensino de modo geral expressos no artigo 206. A autonomia e a indissociabilidade das funções universitárias, como objeto do artigo 207, integram o quadro geral que a Constituição traçou para a educação. Aos princípios seguem-se as garantias do dever do Estado como a educação, contidos no artigo seguinte, isto é, o artigo 208. Assim, a localização do preceito sobre autonomia medeia os princípios que norteiam o ensino e as disposições sobre os deveres do Estado com a educação. O artigo 206 foi bastante taxativo: o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I. “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”; sendo que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo e o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente (art. 208, inciso VII, §§ 1.º e 2.º);

II. "liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber"; ressalte-se a função de investigação que diz respeito diretamente à universidade, esse enunciado tem incidência especial na instituição acadêmica;

III. "pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino"; democraticamente, a Constituição firma a pluralidade de concepções e determina a coexistência entre a escola pública e privada, que é uma das controvérsias permanentes da educação brasileira ao lado da centralização versus descentralização, qualidade versus quantidade e terminalidade versus continuidade;

IV. "gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais"; com essa diretriz, terminou a discussão acerca do ensino superior pago em universidade pública; o princípio não se aplica às instituições educacionais oficiais criadas por lei estadual ou municipal e existentes na data da promulgação da Constituição, que não sejam total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos, segundo o artigo 242;

V. "valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União"; além das disposições que valorizam e disciplinam a carreira do magistério superior, para fins de vencimentos, autarquia e fundação ficam definitivamente equiparadas;

VI. "gestão democrática do ensino público, na forma da lei"; dispositivo que direciona não somente a eleição para escolas, faculdades e institutos, diretorias, chefias e reitorias, mas também, inspira o processo de democratização no acesso e no processo de ensino;

VII. "garantia do padrão de qualidade"; qualidade não somente interna aferida pelos processos de avaliação, como também qualidade externa pela qual o ensino corresponda aos padrões e necessidades da comunidade.

7. *Universidade, direito e dever da educação*

Os princípios do ensino, que se aplicam também à universidade, garantem que a educação: "direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo, para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (art. 205). Ao direito à educação, corresponde o dever por parte do Estado. No que concerne à educação superior, especialmente, é obrigação efetivar a garantia do "acesso aos ní-

veis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um" (art. 208, inciso V).

Se a autonomia foi o princípio de maior relevância, do ponto de vista da universidade, na Constituição, todavia, o constituinte de 1988 foi mais além, quando concebeu o acesso ao ensino obrigatório e gratuito como um direito público subjetivo. Eis o ponto alto da orografia constitucional da educação. A Lei Maior recepcionou longa discussão da doutrina brasileira, tendo à frente PONTES DE MIRANDA⁽¹³⁾, ESTER DE FIGUEIREDO FERRAZ⁽¹⁴⁾, LOURIVAL VILANOVA⁽¹⁵⁾, ÁLVARO MELO FILHO⁽¹⁶⁾, RENATO DI DIO⁽¹⁷⁾ e outros que têm lutado para a efetivação não somente do direito à educação, como também do Direito da Educação, como uma disciplina jurídica que não se confunde com uma simples e descritiva legislação do ensino. A educação é um direito social por excelência, ao lado da saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados, de acordo com a enumeração da Constituição (art. 6.º).

A educação, porém, só poderá ser considerada como um direito de todos se houver escolas para todos. Se há um direito público subjetivo à educação, isso quer dizer que o particular tem a faculdade de exigir do Estado o cumprimento da prestação educacional do Estado. O seu não-oferecimento importa responsabilidade da autoridade competente, complementa a Carta (art. 208, inciso VII, § 2.º). A Constituição poderá fazer muito pela educação no sentido de sua promoção, colocando em prática os meios para efetivá-la como um direito público subjetivo.

O direito à educação, disciplinado na Constituição, tem a sua afirmação maior na Declaração Universal dos Direitos do Homem, que incluiu a educação superior:

"Art. XXVI. 1 — Todo homem tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos seus graus elementares. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-industrial será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito."⁽¹⁸⁾

(13) MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*, 2ª ed. Rio de Janeiro, Borsol, tomo VI, p. 210.

(14) FERRAZ, Esther de Figueiredo. *Alternativas da educação*. Rio de Janeiro, J. Olympio, 1969, p. 9.

(15) VILANOVA, Lourival. O direito educacional como possível ramo da Ciência Jurídica. *Mensagem, Revista do Conselho de Educação do Ceará*, Fortaleza, 8: 75-82, 1982/83.

(16) MELO FILHO, Alvaro. Direito educacional: aspectos teóricos e práticos. *Mensagem, Revista do Conselho de Educação do Ceará*, Fortaleza, 8: 45-74, 1982/83.

(17) DI DIO, Renato A. T. *Contribuição à sistematização do direito educacional*. Taubaté, Imprensa Universitária, 1982.

(18) MAIA, Ricamar P. de B. Fernandes & RENAN, Iale. *Sistema educacional brasileiro: legislação e estrutura*. 3ª ed. São Paulo, Atlas, 1983, p. 12.

Tratando da educação da criança de zero a seis anos de idade até à universidade, passando pelo ensino fundamental e médio, pela educação especial e de adultos, quis o constituinte de 1988 estabelecer o direito integral à educação (19).

Segunda parte — Vinculações da universidade na Constituição

Além da Carta Magna ter constitucionalizado a autonomia universitária, associado integralmente as funções acadêmicas e estabelecido princípios para a educação superior, é preciso atentar para outras situações bem distintas da educação e particularmente da universidade no texto constitucional. O Capítulo III — Da Educação, da Cultura e do Desporto, pertencente ao Título VIII — Da Ordem Social, não esgota a matéria educacional e universitária. Há disposições de caráter jurídico da mais alta importância para o reconhecimento de direitos educacionais que devem ser destacados porque vinculam a universidade à Constituição.

8. Disposições que se aplicam diretamente à educação e à universidade

Dentre as prescrições que tratam da educação, incluindo a universidade, encontra-se a hipótese da competência privativa da União de legislar sobre: “diretrizes e bases da educação nacional” (art. 22, inciso XXIV). É contudo competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência e estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito” (art. 23, incisos V e XI). Não obstante a competência privativa e comum, é também competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, excluídos os Municípios, legislar sobre: “educação, cultura, ensino e desporto” (art. 24, inciso IX). A legislação complementar fixará as normas de cooperação, bem assim a legislação concorrente limitar-se-á a estabelecer normas gerais, por parte da União, sem excluir a competência suplementar dos Estados. A Constituição também determinou, sem estabelecer nível, que “o ensino da História do Brasil levará em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro” (art. 242, § 1.º). Além desses há inúmeros outros dispositivos que se reportam ao ensino e à educação. Foram considerados no presente item aqueles que se referem à competência do estabelecimento de normas.

9. Disposições que garantem os direitos educacionais

Além desses dispositivos, existem outros que não se referem expressamente nem à educação nem tampouco à universidade, no entanto têm importância fundamental e decisiva para o reconhecimento e proteção dos direitos educacionais, especialmente dos alunos, professores universitários e entidades acadêmicas. São os direitos e as garantias fundamentais que uma vez acionados poderão e deverão muito influir no processo ensino-

(19) MIRANDA, Pontes de. *op. cit.*, p. 199.

aprendizagem. Há várias situações previsíveis. A mais brilhante, dentre os direitos e deveres individuais e coletivos, talvez seja a hipótese do inciso IX do art. 5.º:

“É livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença.”

Dentro dessa ordem de garantia das partes presentes no processo educacional, o uso do mandado de segurança é uma garantia de largo emprego na área educativa e acadêmica, especialmente no magistério, protegendo o estudante, o professor e mesmo a universidade. A propósito, é preciso que se investigue mais a fundo a utilização desse remédio jurídico no comportamento dos conflitos e questões no ensino superior, como inicialmente procedeu ÁLVARO MELO FILHO (20).

Mas o mandado de segurança já tem emprego tradicional na área do ensino. A Constituição inovou quando contemplou o mandado de injunção, que poderá ter um papel relevante na efetivação como direito público subjetivo. É o caso em que não havendo oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou a sua oferta seja irregular, pode importar responsabilidade da autoridade competente, conforme vimos anteriormente (art. 208, § 2.º).

Mandado de segurança, mandado de injunção e talvez *habeas-data* para o conhecimento de informações relativas a registros na “caixa negra dos vestibulares”.

Pelo emprego das garantias individuais, haverá uma maior presença do Judiciário na área educacional, no reconhecimento, na defesa, na proteção e na efetivação de muitos direitos educacionais.

Não obstante essas situações jurídicas, há duas vinculações da universidade que devem ser destacadas — o plano nacional de educação e a extensão aos centros de maior densidade populacional.

10. *O plano nacional de educação e a universidade*

No que se refere ao plano nacional de educação, como aliás na destinação de percentuais de receitas de recursos à educação, houve uma volta à Constituição de 1934. Com o seu curto período de vigência, a política de estabelecimento do plano nacional de educação retornou com ênfase na lei de diretrizes e bases de 1961, sendo elaborado e executado ainda na década de sessenta com alguns resultados.

A Constituição de 1988 traçou suas características: a duração plurianual e o objetivo de articulação para o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, de modo a conduzir à erradicação do analfabetismo, uni-

(20) MELO FILHO, Alvaro. Direito educacional: ementário jurisprudencial. Mensagem, Revista do Conselho de Educação do Ceará, Fortaleza, 8: 287-305, 1982/83.

versalização do atendimento escolar, melhoria da qualidade do ensino, formação para o trabalho e “promoção humanística, científica e tecnológica do País” (art. 214). Esse último diz respeito muito diretamente à universidade, bem assim os capítulos sobre cultura, ciência e tecnologia.

11. *A universidade multicampi na Constituição*

Um outro princípio da universidade moderna esposada pela Lei Maior foi a organização multicampi, difundida em alguns países e empregada no Brasil⁽²¹⁾. São exemplos a UNESP, em São Paulo, a Universidade Federal da Paraíba, no Nordeste, e a UNEB — Universidade do Estado da Bahia⁽²²⁾.

Na declaração enfática de eliminar o analfabetismo em dez anos e em igual tempo universalizar o ensino fundamental, a Constituição estabeleceu que:

“Em igual prazo, as universidades públicas descentralizarão suas atividades, de modo a estender suas unidades de ensino superior às cidades de maior densidade populacional” (parágrafo único do art. 60 das Disposições Constitucionais Transitórias)⁽²³⁾.

Conclusão

Podemos dizer que a autonomia constitucionalizada é a principal inovação da Constituição no que se refere à universidade. A partir de agora, as universidades serão diferentes, na medida em que usem o dispositivo constitucional. A autonomia e os demais princípios do ensino, como a educação de modo geral e a universidade, constituem um desafio. Mas o desafio não é somente para elas e, sim, para toda a Constituição, nos seus avanços e nas novas situações criadas.

A autonomia e outros tantos novos direitos educacionais inscritos na Constituição irão se afirmar e funcionar no devenir de sua vigência. De várias maneiras e em diferentes situações e vinculações, o constituinte de 1988 tratou a universidade, no capítulo próprio à educação, ao largo do texto, em disposições que se aplicam diretamente ou que garantem os direitos educacionais, como objetivo do plano nacional de educação e como extensão às cidades de maior densidade demográfica.

Importa de imediato pensar não somente na universidade a ser contemplada na nova lei de diretrizes e bases da educação nacional, como também no capítulo que terão as Constituições estaduais sobre educação, incluindo-se a universidade, o que certamente privilegiará as universidades estaduais.

(21) LEE, Eugene C. & BOWEN, Frank M. *The Multicampus University, A Study of Academic Governance*. New York, McGraw-Hill Book Company, 1971.

(22) BOAVENTURA, Edivaldo M. *Tempo de educar*. Pronunciamentos sobre educação e cultura. Salvador, Secretaria de Educação e Cultura, 1978, p. 93.

(23) BRASIL, Senado Federal. *Constituição: República Federativa do Brasil*. Brasília, Centro Gráfico, 1988.